

**Universidad Nacional, Costa Rica**  
**Facultad de Ciencias Sociales**  
**Escuela de Planificación y Promoción Social**  
**Trabajo Final de Graduación**  
**Modalidad Tesis**

**Características disciplinares de la planificación en el marco de las  
discusiones contemporáneas sobre el problema de la delimitación en el  
contexto académico costarricense**

**Elaborado por:**  
**Roberto Antonio Zárate Sánchez**

**Heredia, 2025**

## Tabla de contenido

Abreviaturas .....	4
Resumen ejecutivo.....	5
Introducción.....	6
<b>CAPÍTULO I: el problema y su importancia .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. Tema de investigación.....</b>	<b>9</b>
<b>1.2. Problema de investigación .....</b>	<b>10</b>
<b>1.3. Objetivos .....</b>	<b>16</b>
<b>1.3.1. Objetivo general .....</b>	<b>16</b>
<b>1.3.2. Objetivos específicos .....</b>	<b>16</b>
<b>1.4. Antecedentes .....</b>	<b>17</b>
<b>1.5. Justificación .....</b>	<b>22</b>
<b>CAPÍTULO II. Marco teórico.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1. Los aspectos sociales e históricos de la epistemología: el giro naturalista .....</b>	<b>25</b>
<b>2.2. Debates contemporáneos en torno a la delimitación disciplinar: ¿Qué es una disciplina? .....</b>	<b>29</b>
<b>2.2.1. Dimensión epistemológica: objeto de estudio y conocimiento .....</b>	<b>32</b>
<b>2.2.2. Dimensión social .....</b>	<b>36</b>
<b>2.2.3. Dimensión institucional: instituciones formales .....</b>	<b>39</b>
<b>2.3. La planificación como disciplina.....</b>	<b>40</b>
<b>2.3.1. Características sociales de la planificación como disciplina.....</b>	<b>44</b>
<b>2.3.2. Institucionalidad costarricense .....</b>	<b>45</b>
<b>Capítulo III. Marco metodológico .....</b>	<b>48</b>
<b>3.1. Paradigma de investigación.....</b>	<b>49</b>
<b>3.2. Enfoque investigativo.....</b>	<b>50</b>
<b>3.3. Tipo de investigación.....</b>	<b>51</b>
<b>3.4. Técnicas de investigación.....</b>	<b>52</b>
<b>3.4.1. Proceso de recolección .....</b>	<b>52</b>
<b>3.4.2. Proceso de análisis.....</b>	<b>53</b>
<b>3.5. Fuentes de información.....</b>	<b>54</b>

3.9. Consideraciones éticas .....	59
<b>CAPÍTULO IV. Análisis y resultados .....</b>	<b>61</b>
Indicaciones para la lectura e interpretación .....	62
4.1. La discusión sobre el origen histórico de la planificación.....	63
4.2. El carácter disciplinar de la planificación.....	70
4.3. Generalidades epistemológicas y ontológicas.....	72
4.3.1. El objeto de estudio: la gestión organizacional.....	73
4.4. Dimensión social .....	88
4.4.1. Axiología.....	88
4.4.2. Consideraciones metodológicas.....	90
4.5. Dimensión institucional.....	94
4.6. Relación con el sector privado.....	98
4.7. Relación con la promoción social .....	101
4.8. Apuntes sobre sobre Big Data e IA en planificación.....	108
<b>CAPÍTULO V: Conclusiones y Recomendaciones.....</b>	<b>116</b>
Referencias bibliográficas.....	122

#### Índice de tablas

Tabla 1. Dimensión institucional.....	47
Tabla 2. Categorías de análisis e instrumentalización .....	56
Tabla 3. Consideraciones éticas .....	59
Tabla 4. Discusión histórica sobre el origen de la planificación.....	65
Tabla 5. ¿Es la planificación una disciplina?.....	70
Tabla 6. El objeto de estudio .....	73
Tabla 7. Intersectorialidad .....	96
Tabla 8. Planificación y su relación con la IA y el Big Data.....	108

## **Abreviaturas**

**CEIICH:** Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM

**CEPAL:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe

**CGR:** Contraloría General de la República

**CONAPAM:** Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor

**DNN:** Aprendizaje Profundo/ Deep Neural Networks

**EPPS-UNA:** Escuela de Planificación Económica y Promoción Social de la Universidad Nacional, Costa Rica.

**IA:** Inteligencia Artificial

**ICODER:** Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación

**ILPES:** Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social

**MIDEPLAN:** Ministerio de Planificación y Política Económica

**MIVAH:** Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

**OCDE:** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**OFI-PLAN:** Oficina de Planificación

**PANI:** Patronato Nacional de la Infancia

**PIB:** Producto Interno Bruto

**PND:** Plan Nacional de Desarrollo

**SNP:** Sistema Nacional de Planificación.

**TFG:** Trabajo Final de Graduación

**UNA:** Universidad Nacional.

**UNAM:** Universidad Nacional Autónoma de México

## Resumen ejecutivo

La presente investigación, de carácter exploratorio y cualitativo, propone una comprensión de las características disciplinares de la planificación en el marco de las discusiones contemporáneas sobre el problema de la delimitación en el contexto académico costarricense, a partir de un modelo tridimensional conformado por las dimensiones epistemológica, social e institucional. A nivel metodológico, se realizaron 12 entrevistas semiestructuradas a personas expertas. El TFG permite concluir que la planificación, en este contexto, puede ser considerada una disciplina académica, ya que cuenta con una comunidad organizada, un cuerpo teórico sistematizado y un objeto de estudio definido: la gestión organizacional. Además, se identificaron objetos de segundo grado como la participación, los instrumentos técnicos, el desarrollo, el futuro y los contextos sociales. Asimismo, se evidenció que la planificación se caracteriza por una orientación participativa, interdisciplinaria y con una pretensión de inclusión social, especialmente a través de su vínculo, a veces ambiguo y conflictivo, con la promoción social, que le otorga un marco axiológico y metodológico. Como recomendaciones, se propone profundizar en las dimensiones epistemológicas abordadas, explorar otras perspectivas desde la filosofía de la ciencia e incorporar enfoques como el *habitus* de Bourdieu para caracterizar a la comunidad académica. También se sugiere investigar el rol de la planificación en el sector privado costarricense y analizar críticamente el uso de herramientas como el Big Data y la I.A.

## Introducción

En *El Hombre en el Castillo* (2014) de Phillip K. Dick, se propone una sociedad alternativa en la que, hipotéticamente, los Aliados perdieron la Segunda Guerra Mundial. La institucionalidad y los Estados gestionan políticamente a las personas de una determinada manera y, por tanto, plantean ideas de sentido y de desarrollo que construyen la realidad social.

Existe un instrumental técnico subyacente que gestiona la estructura política, como por ejemplo las herramientas de administración y de planificación. Todo lo anterior, en el contexto del desenvolvimiento de la ciencia moderna y todas sus ramificaciones. El libro pertenece a la ciencia ficción, sin embargo, ilustra la forma en la que la gestión construye mundos y moldea contextos.

En lo que respecta a la planificación, por ejemplo, las narrativas populares suelen situar su origen en la experiencia soviética o en los procesos impulsados por Rathenau en el contexto de la Primera Guerra Mundial; es decir, en ambos casos se trata de iniciativas con una fuerte carga política e ideológica. Además, estos cambios respondieron a la complejidad de las dinámicas económicas.

Tal y como expusieron el siglo anterior autores como Feyerabend, Kuhn y Lakatos, este tipo de dinámicas también se presentan en las disciplinas y las comunidades académicas. En el caso de la planificación, durante mucho tiempo ha existido un debate en torno a su delimitación disciplinar: ¿cuál es su origen?, ¿cuál su fundamento epistemológico?, ¿cuáles sus objetos de estudio? y ¿en qué se diferencia de otras disciplinas?

Además, es evidente que no existe una única comunidad de planificación, sino varias. En el caso costarricense y latinoamericano, la EPPS-UNA constituye, sin lugar a duda, la principal referencia académica, aunque existen otras posturas, como las provenientes de las ciencias políticas o la sociología.

Con respecto a la presente investigación, el objetivo central consiste en comprender, a partir de un modelo tridimensional de análisis constituido por lo epistemológico, lo social y lo institucional, la delimitación disciplinar que posee la planificación en el contexto académico costarricense. En línea con lo anterior, la pregunta de investigación que se planteó

es la siguiente: ¿Cuáles son las características disciplinares de la planificación en el marco de las discusiones contemporáneas sobre el problema de la delimitación en el contexto académico costarricense? Para responder a lo anterior, a nivel metodológico, se llevó a cabo una investigación cualitativa y exploratoria, sustentada en la aplicación de 12 entrevistas a personas expertas en el tema, así como en un análisis de triangulación.

En relación con la estructura del documento, en el capítulo I se plantea el tema, el problema de investigación y los objetivos generales y específicos, sustentados por una revisión de antecedentes y una justificación teórica y contextual. En el capítulo II, se desarrolla el marco teórico, el cual parte del giro naturalista en la epistemología y los debates contemporáneos sobre qué constituye una disciplina. Lo anterior se organiza en tres dimensiones: epistemológica, social e institucional. Además, se analiza la planificación como disciplina, con énfasis en sus características sociales y su institucionalidad en Costa Rica. El capítulo III presenta el marco metodológico, en el que se propone un enfoque cualitativo de tipo exploratorio, se detalla el paradigma investigativo, las técnicas de recolección y análisis, así como las consideraciones éticas. En el capítulo IV se exponen los resultados, organizados según las tres dimensiones disciplinares. Esta estructura se articula a partir del abordaje de temas como el objeto de estudio, los marcos axiológicos y las condiciones institucionales que configuran la planificación. Finalmente, el capítulo V presenta las conclusiones y recomendaciones, orientadas a profundizar la reflexión epistemológica, ampliar el estudio hacia otros sectores y considerar el impacto de nuevas tecnologías como el Big Data y la IA.

## **CAPÍTULO I: el problema y su importancia**

A continuación, en el capítulo I, se plantean el tema y el problema de investigación, ambos relacionados con la delimitación disciplinar de la planificación. Posteriormente, se presentan los principales antecedentes, vinculados tanto con el problema como con investigaciones que ofrecen abordajes teóricos pertinentes y metodologías relevantes. Más adelante, se formulan los objetivos del trabajo y, finalmente, se expone la justificación del tema.

### **1.1.Tema de investigación**

El tema del presente Trabajo Final de Graduación, de ahora en adelante TFG, se refiere a las diversas características disciplinares de la planificación en el marco de las discusiones contemporáneas sobre el problema de la delimitación en el contexto académico costarricense.

A continuación, se explican los principales elementos, así como la manera en la que se entienden como conjunto, es decir, como un tema. En primera instancia, es importante recalcar la existencia de un problema contemporáneo dentro de la epistemología y la sociología de la ciencia, que se refiere a la delimitación disciplinar, a partir de un esquema claramente definido<sup>1</sup>, en el contexto de un siglo XXI marcado por la aparición de nuevos problemas y fenómenos sociopolíticos, así como de propuestas teóricas y metodológicas tales como las de la complejidad, la interdisciplina y la transdisciplina.

En otras palabras, las disciplinas son dinámicas y sus características contextualizadas, por lo que es importante que se lleven a cabo reflexiones e investigaciones en torno a su definición disciplinar. Además, resulta interesante que el aumento de las investigaciones en torno a la interdisciplina y la transdisciplina, han implicado mayor reflexión en torno a las características de las disciplinas como parte de los procesos de integración (Krishnan, 2009 y Davoudi 2015).

En el caso del presente TFG, las características que serán estudiadas, al tener como referencia las discusiones señaladas previamente, son las de la planificación, disciplina académica cuya delimitación ha ido estrechamente aparejada con el desarrollo de la Escuela

---

<sup>1</sup> Este esquema se muestra en el marco teórico y se sintetiza en la Figura 1, cabe señalar que es una reformulación a partir de Krishnan (2009), Davoudi (2015) y Al-Ababneh (2020).

de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional (EPPS-UNA), así como del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), antes Oficina de Planificación (OFI-PLAN), y del Sistema Nacional de Planificación, establecido mediante la ley 5525.

La planificación, por tanto, ha sido una disciplina muy importante en el contexto costarricense. Como todo cuerpo teórico, metodológico e, incluso, axiológico, se adapta a los contextos y a sus problemáticas, por lo que sus características disciplinares pueden modificarse.

Por tanto, el presente TFG pretende comprender esas características desde un enfoque específico, en este caso, el señalado en el marco teórico y metodológico en torno al modelo tridimensional: epistemológico, social e institucional. El esquema o modelo mencionado, es una elaboración y reflexión reciente con base en una serie de discusiones actuales.

Por otra parte, las características se centran en el ámbito académico, ya que, como se expone más adelante en el problema y en el marco metodológico, una de las formas de determinar estas características es a partir de criterio experto. En este caso, de personas académicas y profesionales con experiencia y conocimiento en torno a la delimitación disciplinar y a la práctica de la planificación.

Por último, puede afirmarse que se trata de un tema actual y relevante, centrado en la planificación, una disciplina compleja que aborda problemas sociales de diversa índole y en constante transformación. En consecuencia, sus características disciplinares son dinámicas y deben precisarse a partir de los debates y contextos actuales<sup>2</sup>.

## **1.2. Problema de investigación**

Dentro de cualquier disciplina académica, es fundamental reflexionar en torno al problema de delimitación disciplinar, es decir, con respecto a la definición de los criterios que permiten distinguir a las diferentes áreas del saber, sus objetos de estudio, sus

---

<sup>2</sup> Cabe señalar que la EPPS-UNA ha trabajado esta temática desde los debates actuales, ya que, incluso, tiene un convenio con la UNAM, a partir del que reflexiona en torno a la interdisciplina, la complejidad y la transdisciplina. En otras palabras, no es un tema nuevo en el ámbito académico costarricense.

pretensiones epistemológicas y metodológicas, sus marcos axiológicos, así como sus instancias institucionales.

Tal y como apunta Hirvonen (2022), más allá de los planteamientos clásicos del filósofo austríaco Karl Popper<sup>3</sup> y el positivismo lógico, los problemas de delimitación se han entendido, desde las últimas décadas del siglo XX, a partir de lo que se llamó el giro naturalista. Este implicó el abandono de la idea de la ciencia y el conocimiento académico como un conjunto de normas universales derivadas del análisis objetivo y lógico, para dar paso a una concepción basada en la práctica social, la presencia de normas contextuales, las dinámicas institucionales y una construcción histórica.

De lo anterior se deriva lo siguiente: “a division of epistemic labour is necessary, and something has to be accepted on trust”<sup>4</sup> (Hirvonen, 2022, p. 702). En otras palabras, dentro del marco de los conocimientos científicos y académicos de diversa índole, es fundamental precisar las particularidades disciplinares, las cuales, a su vez, cambian históricamente.

Cabe señalar, además, que la delimitación es fundamental dentro de los actuales debates en torno a la interdisciplina y la transdisciplina. En contextos de investigación que toman como referencias propuestas como la de la complejidad y otros abordajes contemporáneos, es importante que cada disciplina aporte sus particularidades en cuanto a objetos, métodos, axiologías, entre otros aspectos, para facilitar los procesos de integración. Estos, como señala Rolando García (2006), “han significado replanteamientos fundamentales que no se limitan a ‘poner juntos’” (p. 24).

En el caso de la planificación, su definición puede ser ambigua y, según el contexto, asumir múltiples significados que dependen del entorno social e institucional, e incluso del idioma. Por ejemplo, según Davoudi (2015), “The intellectual basis of planning is exceptionally flexible and fluid<sup>5</sup>” (p. 2), lo que, de acuerdo con la autora, genera en quienes la ejercen, “an chronic identity crisis<sup>6</sup>” (p. 3). Es importante destacar que Davoudi (2015)

---

<sup>3</sup> Pretendía establecer criterios de demarcación entre la ciencia y todos los demás saberes, es decir, establecer de forma clara qué es ciencia y qué no lo es.

<sup>4</sup> “Se requiere una división del trabajo epistémico y es inevitable confiar y tener seguridad en ciertas cosas”.

<sup>5</sup> “Las bases teóricas e intelectuales de la planificación son excepcionalmente flexibles y fluidas”

<sup>6</sup> “Una crisis crónica de identidad”

escribe en inglés, lo que implica una serie de connotaciones lingüísticas, puesto que *planning* posee algunas diferencias, más allá de sus ambigüedades, con su significado en español.

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que es un problema que, a pesar de que lleva varios años siendo discutido, continúa siendo actual: “The question of constituting a discipline and its conclusions have been addressed by several authors in the last 15 years answering it has been a continuous process of additions and changes<sup>7</sup>” (Behrend y Levi, 2020, p. 307). La presente investigación no pretende ofrecer una solución definitiva, sino realizar un aporte, desde un estudio exploratorio, al problema en el ámbito costarricense, desde un enfoque específico y en un momento determinado. A nivel latinoamericano, tal y como apunta Lopera (2014), la planificación:

No tiene un único significado. Algunas posturas la consideran un proceso político y social, pero otras la entienden como un conjunto de procesos técnicos que imprimen sistematicidad a la toma de decisiones en el ámbito del desarrollo general, sectorial u organizacional. (p.30)

Es decir, su significado es ambiguo y moldeable. Además de lo anterior, según Patrouilleau (2022), si bien han existido intentos regionales por uniformar los procesos relacionados a la planificación y los estudios de futuro, las diferencias contextuales, metodológicas y lingüísticas implican que cada país y su institucionalidad posean particularidades disciplinares propias.

Lo anterior ya había sido señalado por Máttar y Perroti (2014): “A lo largo de la historia, la definición y el alcance de la planificación del desarrollo ha tomado diferentes matices (...) La práctica de la planificación ha sufrido transformaciones a lo largo del último medio siglo” (p. 15). Es importante tener en cuenta que los autores hablan de planificación para el desarrollo, es decir, con un posicionamiento específico. Sin embargo, reflejan el carácter cambiante y, en ocasiones, difuso de la planificación.

---

<sup>7</sup> “La cuestión de construir una disciplina y abordar sus conclusiones es un problema que ha sido trabajado por diferentes personas en los últimos 15 años. Responderla ha sido un proceso continuo de adiciones y cambios”.

Costa Rica no es la excepción, ya que no existe consenso, incluso, sobre si la planificación constituye una disciplina<sup>8</sup> en sí misma, puesto que puede considerarse como un proceso de la administración, una herramienta de la economía, una aplicación de las ciencias políticas o un proceso estatal. Según Hernández (2011) “siempre que se hable de planificación debemos tener presente que este término ha sido tradicionalmente usado en muy diversos sentidos, tanto por los ciudadanos como por los gobiernos de las distintas naciones” (p. 7).

Lo señalado en el párrafo anterior, se refiere, principalmente, a las representaciones que hacen otras disciplinas, algunos discursos institucionales e, incluso, la opinión pública. No obstante, tal como se mencionó al definir el tema, en el contexto costarricense existe la EPPS-UNA, la cual ha desarrollado investigaciones y reflexiones en torno a la naturaleza de la planificación como disciplina.

Tal y como señalan Salas et al., (2010), la EPPS-UNA se fundó en 1974 bajo la narrativa de la constitución de la Universidad Nacional como *Universidad Necesaria*, con un claro objetivo social de redistribución del ingreso a favor de las clases empobrecidas. Según las autoras citadas, desde sus inicios, la EPPS-UNA se entendió como una práctica académica orientada a la intervención de la sociedad.

Además, a nivel institucional, es decir, no necesariamente en el ámbito académico, hay grandes hitos y antecedentes que han delimitado a la planificación como una práctica de intervención pública: la creación del INVU en 1954, la fundación del OFI-PLAN en 1963 (actualmente MIDEPLAN), así como, en 1974, mediante la Ley 5525, la creación del Sistema Nacional de Planificación (Gallardo, s.f).

Por otra parte, es importante tener en cuenta que, a nivel costarricense, han existido reflexiones en torno a la planificación desde la década de los cincuenta, especialmente cuando se empieza a hablar de programación económica. Por otra parte, en el contexto de la fundación del ILPES, la CEPAL, Alianza para el Progreso y la institucionalización en

---

<sup>8</sup> Tal y como se apunta en el marco teórico, no cabe duda de que la planificación, al menos en el ámbito costarricense, es una disciplina, ya que, desde la mayoría de abordajes, el simple hecho de estar institucionalizada y normada es suficiente.

diferentes ministerios nacionales, se dan delimitaciones disciplinares, así como propuestas teóricas y metodológicas (Lira, 2006).

Sin embargo, se debe de tener en cuenta que, tal y como se expone en el marco teórico, al hablar de las características de la delimitación disciplinar, uno de sus puntos centrales es el de la epistemología como fenómeno histórico. Incluso, el desarrollo de la planificación como disciplina puede verse como un conjunto de debates y críticas que generan nuevo conocimiento. Un ejemplo claro de esto es la superación, tal como señala Matus (2020), de la planificación normativa y mecanicista por una estratégica que incorpora una nueva concepción en torno a la distinción sujeto/objeto.

En otras palabras, las características disciplinares cambian con el tiempo y son dinámicas, ya que las asunciones de la planificación son muy diferentes en el siglo XXI, pues se encuentran moldeadas, a su vez, por la construcción de nuevos enfoques y propuestas teóricas: interdisciplina, complejidad, transdisciplina, sistemas, entre otros, así como por nuevos fenómenos sociales y políticos.

Además de lo anterior, tal como se señala en el documento coordinado por Cuervo y Délano (2023), titulado *Los desafíos de la planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe*, es fundamental “repensar los procesos de planificación para resolver los retos de multiescalaridad, intersectorialidad, intertemporalidad y participación de múltiples actores” (p. 63). Es decir, la reflexión teórica en torno a la construcción de la planificación como disciplina, proceso, técnica o metodología es muy importante para aspectos como la participación ciudadana o la intersectorialidad.

Lo señalado en los párrafos anteriores, no se refiere a que no hayan existido delimitaciones disciplinares de la planificación, sino a que las disciplinas cambian constantemente y, al menos en el contexto académico costarricense, no se ha realizado un acercamiento desde el esquema o caracterización dimensional<sup>9</sup> del problema de delimitación tal como se expone y reformula en el marco teórico.

---

<sup>9</sup> Tal y como se expone más adelante, estas dimensiones son la epistemológica, la institucional y la social. En el caso de las dos primeras existe documentación; con respecto a la social, especialmente en torno a la axiología, la reflexión es muy escasa. Es debido a esto que, tal y como se muestra en los objetivos específicos, en el caso de esta dimensión, la investigación pretende identificar aspectos generales; en las otras dos, la epistemológica y la institucional, se caracterizan y/o describen.

Por otra parte, cabe señalar que la delimitación disciplinar se puede llevar a cabo a partir de una caracterización general de los principales conceptos y elementos (Krishnan, 2009), los cuales permiten evaluar, desde la epistemología y la lógica, la validez y fundamentación de los postulados. Además de lo señalado anteriormente, es fundamental tener en cuenta que, en casos en los que no existe una importante documentación al respecto<sup>10</sup>, tal como señalan Orlich y Ardichvili (2015), el criterio experto se convierte en un aspecto muy relevante<sup>11</sup>.

Como se expone en el marco metodológico, la investigación, al ser exploratoria y contar con pocos antecedentes relacionados, asume el segundo abordaje, es decir, la consulta de criterio experto, en este caso a partir de entrevistas. Por tanto, debido a lo expuesto anteriormente, la presente investigación pretende responder a la siguiente pregunta:

¿Cuáles son las características disciplinares de la planificación en el marco de las discusiones contemporáneas sobre el problema de la delimitación en el contexto académico costarricense?

Por otra parte, con respecto al objeto de estudio, como se indicó previamente, en el debate contemporáneo se establecen dos formas de abordar el problema de delimitación: el análisis lógico y epistemológico de los supuestos disciplinares, en el caso de que existan muchas investigaciones al respecto, o, en el caso contrario, a partir de criterio experto, es decir, desde las representaciones que estas personas, basadas en su experiencia, poseen en torno a las principales características disciplinares.

Por tanto, cada una de estas vías de investigación posee objetos de estudio distintos: la primera, los enunciados teóricos de la disciplina, analizados desde la epistemología y la lógica formal; la segunda, las representaciones que las personas expertas poseen. Tal como se indicó al exponer el problema de investigación, el presente TFG asume la segunda.

A partir de lo señalado anteriormente, se puede afirmar que el objeto de estudio del presente TFG son las características disciplinares de la planificación, tal como se manifiestan

---

<sup>10</sup> Investigaciones en torno a caracterizaciones y análisis disciplinares desde diferentes aristas: epistemología, sociología de la ciencia, lingüística, etc.

<sup>11</sup> Este aspecto se profundiza en el marco metodológico.

en la percepción de las personas expertas entrevistadas, en relación con las discusiones contemporáneas sobre el problema de la delimitación.

Como se expone en el marco metodológico, las características disciplinares de la planificación como objeto de estudio también se abordan mediante la revisión bibliográfica y su herramienta de análisis correspondiente. En este sentido, las entrevistas se complementan con textos, narrativas y discursos relevantes al objeto de estudio.

### **1.3.Objetivos**

A continuación, se exponen los objetivos, tanto general como específicos, que orientan la investigación. Es importante señalar, para una correcta comprensión, que los objetivos específicos responden a las tres dimensiones teóricas que componen las discusiones<sup>12</sup> sobre el problema de delimitación disciplinar: epistemológica, orientada al objeto de estudio y a la construcción del conocimiento; social, enfocada en las pretensiones metodológicas y axiológicas; así como institucional, específicamente en torno a las instituciones formales.

#### **1.3.1. Objetivo general**

- Comprender las características disciplinares de la planificación en el marco de las discusiones contemporáneas sobre el problema de la delimitación en el contexto académico costarricense.

#### **1.3.2. Objetivos específicos**

- Caracterizar las asunciones disciplinares de la planificación de acuerdo con la dimensión epistemológica del problema de delimitación disciplinar en el ámbito académico costarricense.

---

<sup>12</sup> Cada una de estas dimensiones es definida a profundidad en el marco teórico.

- Identificar, de manera exploratoria, las asunciones disciplinares de la planificación de acuerdo con la dimensión social del problema de delimitación disciplinar en el ámbito académico costarricense.
- Describir la dimensión institucional del problema de delimitación disciplinar en el ámbito académico costarricense.

#### **1.4. Antecedentes**

En primera instancia, es importante indicar que, a nivel nacional, no se ha identificado ninguna investigación académica que aborde, desde las discusiones epistemológicas sobre los criterios de delimitación disciplinar o desde enfoques de la sociología o la filosofía de la ciencia, las características que configuran disciplinarmente a la planificación.

Lo anterior no implica que no existan investigaciones sobre la planificación o incluso sobre la promoción social desde su carácter disciplinar y profesional, sino que dichas investigaciones no han sido desarrolladas a partir del enfoque metodológico y teórico que se plantea en el presente TFG.

Por ejemplo, Camacho y Pérez (1986), en un artículo titulado *Diseño y evaluación de un perfil y plan de estudios en la educación superior: el caso de la escuela de planificación y promoción social*, realizan un análisis de la construcción del perfil profesional de la EPPS-UNA. En ese momento, señalan que la integración entre planificación y promoción social, concebidas como dos profesiones autónomas, se realizó de forma mecánica a nivel curricular, por lo que la relación no quedó claramente definida.

Un documento muy importante es *Sobre la Relación Planificación-Promoción Social*, producto de un seminario realizado en la Universidad Nacional. En este documento, Enoch Adames (1987), uno de los ponentes, plantea que, al hablar de la planificación y su relación con la promoción social, uno de los ejes fundamentales para su definición disciplinar es el de la delimitación de un objeto de estudio claro. Según Adames (1987): “Una vez delimitado un objeto de estudio disciplinario, los conceptos fundamentales reflejan y plasman la estructura de una disciplina, y se vincula tal estructura a la génesis y evolución de estos

conceptos” (p. 61). Es un antecedente muy relevante, ya que, a pesar de plantear esta discusión en 1987, es una interrogante abierta. Además, permite comprender que los objetos disciplinares y sus respectivas comunidades académicas son dinámicas y cambiantes con respecto a sus presunciones axiológicas y epistemológicas.

Otro trabajo relevante es el titulado *La Promoción Social y su significado académico* de Agustín Jiménez Acuña (2000), en el cual el autor realiza una definición de la planificación como proceso de intervención de acuerdo con una serie de objetivos claramente determinados. Además, Jiménez (2000) realiza un acercamiento a la relación que tienen, a nivel disciplinar, la planificación y la promoción social.

Un antecedente relevante es, por otra parte, el libro de Johnny Meoño (2011), *Planificación del Desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la Experiencia*, en el que se expone el problema de las diferentes significaciones que tiene la planificación. En este caso, el autor la define de manera similar a Jiménez, es decir, como un intento organizado de selección de alternativas para alcanzar determinados objetivos. Sin embargo, es importante señalar que esta definición difiere de la propuesta en el presente TFG, la cual se enfoca en las características de naturaleza disciplinar.

Se puede señalar, por otra parte, a Hernández (2011), quien, en el libro *Planificación y Programación*, realiza un intento por problematizar y definir el proceso de planificación. No obstante, no incorpora ninguna discusión sobre la fundamentación social y epistemológica de las disciplinas y reduce la planificación a un simple proceso. En este sentido, deja entrever, de manera implícita, ciertas dudas en torno a la asunción de la planificación como disciplina académica.

Es importante tener en cuenta que existen algunos artículos<sup>13</sup> de opinión en torno a este problema durante la última década, por ejemplo, *La planificación: ¿disciplina científica?* de Esteban Llaguno (2010), en el que se plantean las siguientes preguntas: “se podría instar que la planificación, ¿es una construcción de la sociología? ¿Es parte del proceso de la administración? ¿Es una especialización de la economía? ¿O es una aplicación

---

<sup>13</sup> No se puede considerar un antecedente debido a que no es un trabajo académico, sin embargo, se menciona porque permite mostrar que el tema, al menos en el contexto costarricense, no es totalmente nuevo.

de la ciencia política?” (párr. 3). En este caso, la reflexión se orienta a la cientificidad de la disciplina.

Por otra parte, a nivel regional, existen algunos trabajos investigativos relacionados a esta temática, siendo el más relevante el de la autora Mónica Lopera (2014), titulado *Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo*, en el que realiza una descripción muy general en torno a los principales aspectos a tomar en cuenta con respecto a la epistemología de la planificación. Como conclusión, la autora señala que la planificación es una herramienta, sin cuestionar o problematizar en ningún momento su naturaleza ontológica, es decir, si se trata de un proceso, un campo de saber, un método o una herramienta. Cabe destacar que su enfoque es predominantemente histórico, centrado en las raíces contextuales de las que emerge la planificación.

Otro antecedente relevante, aunque más antiguo, es Matus (2020<sup>14</sup>), quien, en *Adiós, señor presidente*, propone una definición de la epistemología de la planificación. En este caso, el autor critica lo que denomina planificación normativa o tradicional, de carácter mecanicista, y propone dar énfasis a una planificación estratégica en la cual el sujeto que planifica está inmerso en su objeto.

Además, se puede tomar en cuenta la memoria elaborada por Patrouilleau y Decker (2022) titulada *Prospectiva y estudios del futuro: Epistemologías y experiencias en América Latina*, en la que, a partir de 16 artículos, se analizan los fundamentos epistemológicos de los estudios del futuro, entre los que se incluye a la planificación. Cabe señalar que continúa con la problemática señalada anteriormente, no se logra precisar si es un campo del saber, un proceso, una herramienta o todos al mismo tiempo.

La memoria mencionada destaca aspectos relevantes, como la existencia de dinámicas institucionales muy diversas a nivel regional, lo cual evidencia la necesidad de clarificar, en el contexto nacional, las características particulares de estos procesos. Asimismo, señala que la planificación, los estudios de futuro y la prospectiva siguen siendo conceptos polisémicos.

---

<sup>14</sup> La primera edición es de la década de los ochenta.

En relación con lo anterior, es relevante señalar el trabajo de Ezequiel Gatto (2017), quien, en su libro *Futuridades: Ensayos sobre política posutópica*, indaga, desde una perspectiva lingüística y filosófica, la forma en la que muchos de los conceptos vinculados a los estudios de futuro, incluida a la planificación, dependen narrativamente de tradiciones anglosajonas y francesas. Esto evidencia la ausencia de una reflexión profunda sobre lo que se entiende por planificación en lengua española y en el contexto latinoamericano, particularmente en lo que respecta a su epistemología, su axiología e implicaciones semánticas.

Por otra parte, en el ámbito anglosajón se han desarrollado diversas investigaciones que, aunque presentan connotaciones semánticas distintas, ofrecen abordajes relevantes para comprender la problemática y aportar insumos valiosos en términos de estrategias metodológicas.

Una investigación relevante es la realizada por los autores Behren y Levin (2020), quienes, en su artículo *Planning as scientific discipline? Digging Deep toward the bottom line of the debate*<sup>15</sup>, presentan, en primera instancia, una propuesta metodológica para definir las características de una disciplina, en este caso a partir del principio de demarcación<sup>16</sup>. Por otra parte, concluyen que, de acuerdo con las teorías de Park y Hoyningen-Huene, se puede afirmar que sí es una disciplina científica. Además de lo anterior, el artículo presenta discusiones teóricas muy relevantes, las cuales problematizan las nociones de disciplina, profesión y ciencia. Es importante tener a consideración que la planificación, en el artículo, está orientada a la planificación urbana y espacial.

Por otra parte, Davoudi (2015) publicó el artículo *Is planning an academic discipline?*<sup>17</sup>, en el que plantea un marco teórico para indagar en torno al carácter disciplinar de diferentes áreas del saber. En este caso, la autora sostiene que la planificación puede considerarse una disciplina. Sin embargo, el artículo corresponde a una traducción al inglés de una versión original francesa, lo que genera importantes distancias semánticas, dado que

---

<sup>15</sup> ¿Planificación como disciplina científica? Profundizando en el debate

<sup>16</sup> Cabe señalar que el principio de demarcación, surgido el siglo pasado, ha constituido un criterio para establecer la científicidad de los campos del saber, las disciplinas y los paradigmas; no obstante, en la presente investigación no se pretende caracterizar la científicidad, sino las características disciplinarias. Se debe tener en cuenta que no todas las disciplinas son científicas.

<sup>17</sup> ¿Es la planificación una disciplina académica?

en el contexto francés el término planificación suele asociarse al urbanismo. A pesar de ello, el texto aporta líneas metodológicas valiosas para el análisis discursivo y lógico.

Por último, es importante tener en cuenta el artículo *Compact, Diffuse, or Would-be Discipline?: Assessing Cohesion in Planning Scholarship, 1963-2002*<sup>18</sup> de Goldstein y Carmin (2006), en el que, a partir de un estudio de caso, analizan las principales características de la planificación a nivel disciplinar en una comunidad específica. En este caso indican una problemática que, como se expone más adelante en el marco teórico, existe en la presente investigación: la discusión en torno a la científicidad de las ciencias sociales y los intentos de la planificación de acercarse a los planteamientos de las ciencias formales o naturales.

Por lo tanto, se puede concluir, a partir de la revisión de antecedentes, que existen pocos acercamientos, a nivel nacional, a las características disciplinares de la planificación desde el ámbito académico. Tal como se expuso en los apartados del tema y el problema, esto no quiere decir que no exista una delimitación, ya que es parte del quehacer de la EPPS-UNA y está institucionalizado por el MIDEPLAN y el Sistema Nacional de Planificación. Sin embargo, no se ha abordado desde las discusiones epistemológicas y de la sociología de la ciencia propuestas en el presente TFG: el esquema o modelo tridimensional<sup>19</sup>.

En relación con lo anterior, es importante destacar que existe una considerable cantidad de antecedentes internacionales, particularmente en lengua inglesa, que ofrecen diversas pautas metodológicas de gran relevancia para la delimitación disciplinar de la planificación.

A nivel latinoamericano, los antecedentes coinciden en que los significados asociados a la planificación son altamente moldeables según los contextos y, con frecuencia, presentan cierto grado de vaguedad, especialmente en los entornos institucionales. Por esta razón, las investigaciones y reflexiones en torno a sus características como disciplina son de gran importancia.

---

<sup>18</sup> ¿*Disciplina Compacta, Difusa o en Potencia?: Evaluando la Cohesión en la Investigación en Planificación, 1963-2002*

<sup>19</sup> Se puede consultar en la figura 1 del marco teórico.

## 1.5. Justificación

Tal como se expuso al plantear la pregunta de investigación y el problema, las discusiones en torno a las delimitaciones disciplinares adquieren una relevancia particular en el siglo XXI, pues constituyen un eje central en los debates sobre la interdisciplina, la transdisciplina y, en general, sobre la construcción de lo que se ha llamado el paradigma de la complejidad. En este contexto, resulta fundamental que cada disciplina identifique de manera clara sus características sociales, epistemológicas e institucionales.

Cabe señalar que esto no es algo nuevo en el contexto costarricense, ya que la EPPS-UNA ha trabajado con el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) en aspectos relacionados a la epistemología y a los nuevos enfoques de investigación. Es un tema de interés para la Licenciatura en Planificación Económica y Social de la UNA.

Por otra parte, en el caso de la planificación, tal como indican las personas autoras referidas en los antecedentes y en la problematización, su naturaleza y sus características disciplinares tienden a presentar cierta ambigüedad, debido a la ausencia de una delimitación clara, esto de acuerdo al modelo establecido.

Lo anterior no quiere decir que no exista delimitación disciplinar, ya que la EPPS-UNA y el Sistema Nacional de Planificación han propuesto definiciones claras al respecto. No obstante, como se concluye en los antecedentes, dichas delimitaciones no han sido abordadas desde los debates contemporáneos de la epistemología y la sociología de la ciencia, en específico desde el enfoque del esquema tridimensional.

En relación con lo anterior, el presente TFG permite desarrollar un abordaje exploratorio de las características disciplinares de la planificación en el contexto actual<sup>20</sup>, enmarcado en las discusiones contemporáneas y en lo que, en el marco teórico, se ha definido como el giro social y/o naturalista. En el ámbito costarricense, la planificación presenta cierta opacidad, es decir, mientras que sus implicaciones prácticas y sus procesos empíricos, políticos, institucionales y profesionales gozan de amplia visibilidad e impacto, sus

---

<sup>20</sup> Las características disciplinarias son históricas y pueden cambiar con el tiempo.

componentes epistemológicos y ontológicos operan como lo que, en la teoría filosófica contemporánea, es llamado caja negra<sup>21</sup>.

Por otra parte, tal como se expuso al definir el tema y el problema, las delimitaciones no son definitivas ni concluyentes, ya que las disciplinas no son entes estáticos, sino dinámicas y moldeables, capaces de transformarse en función de los cambios de los entornos; los cuales, a su vez, se encuentran atravesados por profundas transformaciones sociopolíticas y paradigmáticas. En este marco, el presente TFG contribuye a la comprensión de las características de la planificación en este contexto.

Por último, es importante señalar que, además de la caracterización, la investigación permite identificar vacíos, es decir, temas relevantes que constituyen el esquema de definición disciplinar<sup>22</sup> y que no han sido abordados o problematizados. Por esta razón, el TFG visibiliza algunas posibles líneas futuras de investigación.

---

<sup>21</sup> Hay un input y un output, pero no hay claridad en torno a los fundamentos teóricos que hacen posible este proceso.

<sup>22</sup> El esquema es definido en el marco teórico.

## **CAPÍTULO II. Marco teórico**

Con respecto al marco teórico que guía la presente investigación, tal como se indicó en el capítulo I, las principales categorías se derivan del problema contemporáneo de delimitación disciplinar, en este caso a partir de la división en tres dimensiones: social, institucional y epistemológica. Es importante tener en cuenta que cada una de ellas responde a uno de los objetivos específicos planteados previamente. Por otra parte, se presenta el contexto teórico en el que se ubica el debate, en este caso el giro naturalista, para, posteriormente, problematizar el concepto de disciplina académica y presentar los criterios para su definición en el contexto de los debates en torno a la delimitación.

### **2.1.Los aspectos sociales e históricos de la epistemología: el giro naturalista**

La epistemología, en términos generales, se entiende como la teoría del conocimiento, es decir, se plantea preguntas tales como: ¿qué significa conocer?, ¿es posible conocer algo?, ¿cómo se puede conocer?, ¿cómo se fundamenta una teoría?, ¿cómo se justifica una creencia?, ¿cuál es el carácter social del conocimiento?, ¿cómo influyen las creencias compartidas por una comunidad o disciplina? o ¿cómo se establece el conocimiento científico.

Por otra parte, la epistemología se suele entender como la rama filosófica que reflexiona en torno a la fundamentación del conocimiento científico y disciplinar. Lo anterior queda claro en Al-Ababneh (2020), quien señala que la epistemología se puede entender como la teoría del conocimiento en la que se enmarcan investigaciones, disciplinas académicas y metodologías. Además, el autor afirma que es una especie de recorte del mundo, es decir, una forma de dotarlo de sentido.

Cabe señalar que, a lo largo de la historia, han existido diferentes posturas epistemológicas, las cuales, tal como se expuso en el párrafo anterior, tienen un correlato ontológico. Hessen (2006), filósofo alemán del siglo XX, señala la gran discusión histórica que, hasta cierto punto, sigue estando latente en los debates contemporáneos, entre el racionalismo y empirismo, es decir, entre la inducción y la deducción, así como del papel del sujeto dentro de la producción del conocimiento. En ese marco general han surgido diferentes planteamientos: positivismo, fenomenología, teoría crítica, constructivismo, irracionalismo, postmodernismo, entre otros (Al-Ababneh, 2020).

Para el caso de la presente investigación, es importante tener en cuenta los aportes de una serie de autores que se suelen estudiar en conjunto bajo el título, bastante reduccionista, de historicismo: Popper, Lakatos, Kuhn y Feyerabend. Cabe señalar que no se va a profundizar en la discusión filosófica de los autores, sino en sus implicaciones para el estudio contemporáneo de comunidades académicas, disciplinas y aspectos sociales de la epistemología y la ciencia.

En primera instancia, tal como apunta Licata (2021), es importante comprender que los autores mencionados previamente fueron parte de una discusión histórica en torno a la fundamentación científica, derivada de los debates del positivismo lógico y las críticas del filósofo austríaco Wittgenstein.

En el caso de Popper (1980), desarrolló, a partir de su obra *La Lógica de la Investigación científica*, el falsacionismo. El positivismo lógico planteaba a la verificabilidad como el principal criterio para establecer una distinción entre ciencia y no-ciencia, la cual consistía en la existencia de evidencia que permitiera establecer si una proposición era verdadera de manera definitiva. Popper se distanció de esta postura en el sentido de que, para él, no hay proposiciones definitivas, sino hipótesis probables<sup>23</sup>, las cuales deben cumplir con la característica de poder ser falseadas, es decir, puestas a prueba. Existe una dinámica social que involucra metodología, crítica y debate.

Kuhn (2004), por su parte, en su libro *La estructura de las revoluciones científicas* plantea que las comunidades científicas poseen consensos, los cuales se condensan en asunciones generales compartidas. No es necesariamente la verificabilidad o la falsabilidad lo que constituye el conocimiento científico, sino el aspecto social.

Por otra parte, Feyerabend (1986), en *Tratado contra el método*, planteó el anarquismo epistemológico, según el cual el conocimiento científico no posee más valor que cualquier otra forma cultural, por lo que debe existir un pluralismo metodológico. En el libro citado habla, por ejemplo, del chamanismo como una forma relevante de conocimiento. En el caso del presente TFG no se asume la propuesta de Feyerabend, pero se considera

---

<sup>23</sup> Esto a partir del llamado problema de la inducción, según el cual no se pueden observar todos los ejemplares de un fenómeno. El ejemplo más utilizado es el de los cisnes. Se puede asumir que todos los cisnes negros hasta que aparezca uno negro.

importante en el sentido de que considera los aspectos sociales y culturales que están presentes en las prácticas científicas.

Lakatos, contemporáneo de Feyerabend y Kuhn, planteó lo que Gaeta y Lucero (2020) llaman falsacionismo sofisticado, ya que amplía y complejiza a Popper en el sentido de que inserta a las prácticas del falsacionismo en contextos más amplios, los cuales, en este caso son los programas de investigación. Tal como señala el propio Lakatos (1989) en *La metodología de los programas de investigación científica*, dichos programas evalúan su efectividad en función del progreso de la investigación. Para ello, suelen proteger su hipótesis central mediante hipótesis auxiliares, lo que evidencia la existencia de dinámicas sociales y políticas involucradas.

Tal como se señaló anteriormente, no se pretende profundizar en estas posturas, sino en las implicaciones que tuvo el debate ante los fracasos del positivismo lógico, ya que la epistemología, a partir de los autores mencionados, empieza a considerar de manera profunda y rigurosa los aspectos contextuales asociados a la investigación científica y académica, así como las limitaciones en la producción de conocimientos científicos. Empiezan a surgir investigaciones, con mucha cercanía a la sociología, que estudian las dinámicas sociales y políticas de las disciplinas y las comunidades científicas.

Cabe señalar que, por motivos del problema de investigación delimitado, en el marco teórico se estudia la línea histórica occidental, es decir, sin asumir una postura decolonial y de discursos alternativos a la postura predominante en epistemología, ya que esta línea es la que permite comprender el concepto de disciplina tal y como se entiende en los ámbitos académicos.

Con respecto a lo señalado en los párrafos anteriores, es fundamental tomar en cuenta lo indicado por Hirvonen y Karisto (2022): la discusión expuesta previamente inicia en la década de los treinta, pero desencadena en lo que hoy en día se conoce como el giro naturalista o social en epistemología. En palabras de los autores:

The naturalistic turn has its roots in the historically oriented philosophy of science that began with Kuhn's *The Structure of Scientific Revolutions* Kuhn (...) In the 1960s, it became common for philosophers to use historical analysis in justifying their normative

claims on science (...) To the naturalists, there is no clear distinction between normative or descriptive solutions to questions of demarcation. After all, descriptions of trustworthy epistemic activities can be used as criteria.<sup>24</sup> (p. 706)

Es decir, los autores mencionados inician un debate con implicaciones relevantes para la definición de las disciplinas científicas y académicas al incorporar elementos sociales, políticos y culturales dentro de la dinámica de producción de conocimiento científico, lo que permite entender lo que se plantea más adelante en el marco teórico con respecto a la conceptualización y problematización del concepto de disciplina.

Por otra parte, teniendo en cuenta la cita previa, es importante profundizar en el giro naturalista y/o social mencionado previamente, el cual, posee elementos compartidos con la sociología de la ciencia e, incluso, con algunos abordajes de las ciencias políticas. El giro naturalista y/o social abandonó la idea de la homogeneización de todas las prácticas científicas dentro de las diferentes comunidades y colectivos sociales, es decir, aceptó las derivas metodológicas. En palabras de Hirvonen y Karisto (2022):

it was accepted that methodologies vary across time and fields of study (...) After this, there has been little demand for universal conceptions on what all science should be like (...) It also became mainstream to see scientific normativity instrumentally: success should be evaluated through how well individual research cases achieve their goals because diversity in science prevents strict generalizations.<sup>25</sup> (p. 707)

---

<sup>24</sup> “El giro naturalista tiene sus raíces en la filosofía de la ciencia orientada históricamente que comenzó con La estructura de las revoluciones científicas de Kuhn (...) En la década de 1960, se volvió común que los filósofos utilizaran el análisis histórico para justificar sus afirmaciones normativas sobre la ciencia (...) Para los naturalistas, no existe una distinción clara entre soluciones normativas o descriptivas a las preguntas de demarcación. Después de todo, las descripciones de actividades epistémicas confiables pueden usarse como criterios”

<sup>25</sup> “Se aceptó que las metodologías varían a lo largo del tiempo y de los campos de estudio (...) Después de esto, ha habido poca demanda de concepciones universales sobre cómo debería ser toda la ciencia (...) También se volvió común ver la normatividad científica de forma instrumental: el éxito debería evaluarse según qué tan bien los casos de investigación individuales logran sus objetivos, ya que la diversidad en la ciencia evita generalizaciones estrictas”.

Este enfoque presenta ciertas limitaciones en relación con la problematización del carácter disciplinar que se desarrolla más adelante, ya que persisten cuestionamientos en torno a la fundamentación científica de las ciencias sociales. Estas tensiones forman parte de debates epistemológicos más amplios que exceden el alcance de la presente investigación. Como se indica más adelante, este problema se intenta resolver dando énfasis al carácter académico disciplinar y no al carácter de cientificidad, lo que, además, resulta viable para la investigación, ya que, si se aborda el carácter de cientificidad, además de los aspectos sociales ligados a la disciplina, se tendría que llevar a cabo un estudio lógico en torno a las justificaciones epistemológicas y de verdad.

## **2.2. Debates contemporáneos en torno a la delimitación disciplinar: ¿Qué es una disciplina?**

Al hablar de disciplina, se puede señalar, siguiendo a Krishnan (2009), que, en primera instancia, se hace referencia a objetos con una contraparte institucional que se encuentran en constante cambio y cuyas fronteras, en ocasiones, se traslapan con otras disciplinas.

Por otra parte, en un sentido etimológico, la palabra disciplina es muy compleja, ya que, como apunta Hammarfelt (2018), está asociada al concepto de discípulo y a un comportamiento de obediencia y de respeto hacia cierta la autoridad. Lo anterior no es casual, al fin y al cabo, una disciplina académica se basa en una serie de normas y de marcos teóricos, metodológicos y axiológicos compartidos que se transmiten de manera disciplinar. El término también suele vincularse con Foucault (1995), no obstante, su enfoque no se considera pertinente para esta investigación, dado que su abordaje se centra en la noción de desviación, normalidad y biopolítica.

Por otra parte, el sociólogo Pierre Bourdieu (2003) realiza un análisis más pertinente para el presente trabajo, ya que señala que en los entornos académicos y disciplinares existen relaciones de poder, al destacar el carácter social y político, lo cual está vinculado con lo indicado con respecto al giro naturalista de la epistemología.

Bourdieu (2003) desarrolla esta teoría especialmente en su obra *Homo academicus*, en la que plantea que las disciplinas implican la presencia de un determinado *habitus*, es

decir, de ciertas disposiciones, hábitos y modos de pensar y actuar que son interiorizados por las personas en sus procesos de socialización. Son estructuras mentales y corporales que, en este caso, se presentan en el ámbito académico. Además, para Bourdieu, el espacio académico es jerárquico y es un campo, es decir, es un espacio social con una estructura determinada en la que se desarrollan las interacciones y disputas por el reconocimiento, en este caso simbólico.

Teniendo en cuenta lo mencionado en torno al carácter social de las disciplinas, tal como apunta Lam (2023), las divisiones suelen basarse en criterios administrativos y, además, responden a procesos históricos y a la complejización de las realidades. Como se expone en el apartado de análisis, con el planteamiento del filósofo estadounidense Jerry Fodor, se suele asumir una línea histórica y jerarquizada<sup>26</sup>.

Por otra parte, siguiendo a Gandhi (2016), una disciplina académica puede definirse, a partir de su raíz etimológica y en términos generales, como un campo o rama del conocimiento con afiliación universitaria, construida para el avance de la investigación en torno a un objeto específico, es otras palabras, implica un recorte particular dentro del saber. Las disciplinas están planteadas para la formación profesional de personas en investigación, formación y, en el caso costarricense, extensión. Más allá de la discusión que se plantea más adelante en el apartado de análisis y resultados esta definición afirma que la planificación es una disciplina en el ámbito universitario costarricense. Esta definición de Gandhi (2016), por ejemplo, se puede encontrar en la propuesta de Healy y Harkin (2013), quienes señalan que el solo hecho de ser una unidad administrativa a nivel de educación superior implica la existencia de una disciplina.

Por otro lado, con respecto a la delimitación de una disciplina académica o científica, se puede realizar un análisis más profundo a partir del autor Armin Krishnan (2009), quien plantea la importancia de identificar y comprender algunas características centrales de las disciplinas como constructos históricos y sociales: un objeto de estudio claro, el cual puede

---

<sup>26</sup> Es una postura criticada por el mismo Fodor. Vinculado a la tradición del empirismo lógico, el programa de la unidad de la ciencia defiende que cualquier ciencia especial es reducible a la física básica a través de leyes puente que conectan sus respectivos dominios conceptuales. La formulación paradigmática de esta tesis pertenece a Oppenheim y Putnam (1958), quienes articularon una jerarquía que va desde la psicología social hasta la física de partículas, postulando que cada estrato se reduce al inmediatamente inferior. Fue precisamente este esquema reduccionista el que articuló la conocida contraofensiva teórica de Fodor.

ser compartido con otras disciplinas; un paradigma, entendido no en este caso en el contexto de la elaboración de Kuhn<sup>27</sup>, sino como un acervo de conocimientos especializados que se acumulan disciplinariamente, teorías compartidas y conceptos organizados de manera clara, una axiología, así como un lenguaje especializado y métodos de investigación compartidos, los cuales pueden ser, hasta cierto punto, parte de otras disciplinas; además de una manifestación institucional, especialmente a partir de unidades académicas. Cabe indicar que Davoudi (2015) establece que cada uno de estos tres aspectos responde a una dimensión: epistemológica, social e institucional.

Esta propuesta es compartida por López-Bonilla (2013), quien considera que una disciplina se caracteriza por los aspectos planteados por Krishnan, pero que, además, es fundamental tener en cuenta que nunca son monolíticas, por lo que se debe concebir “lo disciplinar como configuraciones fluidas y cambiantes, que requieren de prácticas estabilizadoras como las que proveen los géneros disciplinares y las actividades que les confieren sentido” (p. 385). Esto, además, en relación al entramado social y político en el que se encuentra el *homo academicus* mencionado anteriormente con Bourdieu.

Además, la autora plantea que se puede profundizar aún más en las características disciplinares a partir de la comprensión de aspectos vinculados a las relaciones interpersonales, las identidades sociales, los discursos socioculturales e, incluso, las formas de vida. En el caso de la EPPS-UNA, por ejemplo, una pregunta de investigación podría ser cómo moldean las prácticas de extensión las vidas de las personas académicas que la conforman. En el caso del presente TFG, debido a un tema de extensión y delimitación del tema de investigación, estas particularidades no son estudiadas, aunque podrían ser objeto de investigación en propuestas futuras.

Por lo tanto, a partir de lo señalado previamente, las tres dimensiones que se caracterizan disciplinariamente para una comprensión general pueden agruparse en tres áreas: epistemológica, social e institucional. Cabe señalar que, como se detalla más adelante en el marco metodológico, estas constituyen las categorías de análisis del presente TFG. Es

---

<sup>27</sup> El concepto de paradigma se suele usar de diferentes formas, sin embargo, el físico estadounidense se centra en grandes revoluciones científicas, es decir, no en las disciplinas, por lo que, en este caso, siguiendo a Krishnan (2009), la definición de paradigma es más laxa.

importante destacar que no se trata de dimensiones estancas; por el contrario, existen puntos de encuentro entre los elementos epistemológicos y sociales, lo cual permite una lectura más integrada del fenómeno en estudio.

Por lo tanto, se puede afirmar que una disciplina académica está definida por su dimensión institucionalizada y administrativa, por lo que se puede asumir que la planificación cumple con este criterio, esto debido a la existencia de la EPPS-UNA. Por otra parte, es fundamental, para una caracterización más profunda, comprenderla desde las tres dimensiones indicadas. Este, como se señaló previamente, es el objetivo del presente TFG.

### **2.2.1. Dimensión epistemológica: objeto de estudio y conocimiento**

Con respecto al objeto de estudio, cabe destacar que, como se problematizó al inicio de la investigación, en el caso de la planificación suele ser un poco difuso y transita entre diferentes objetos: el futuro, los instrumentos de política pública y los procesos de planificación. Es importante tener en cuenta que, en términos lógicos, el objeto de la planificación no puede ser la planificación, ya que la justificación a partir de la autorreferencia no se considera válida. Es una reflexión circular.

Cabe señalar que, según Hernández (2001), el objeto de estudio de una disciplina debe ser específico y diferenciado, es decir, distinto al de las demás disciplinas. No obstante, Davoudi (2015) plantea que el objeto puede ser compartido con otras disciplinas siempre y cuando presente especificidades en cuanto al abordaje y posea un cuerpo teórico y metodológico que se lo permita. En el caso del presente TFG, se asume la segunda postura, ya que la primera es un criterio de demarcación muy riguroso, especialmente en el contexto de las ciencias sociales del siglo XXI.

Por otra parte, como apunta María Mora-Olate (2020), los objetos de estudio pueden referirse a los fenómenos como actos, en este sentido, ejemplifica que el objeto de la disciplina de la educación es la acción de educar. No obstante, es importante señalar que esto puede presentar problemas relacionados a la característica de la autorreferencia, lo que no permite indagar con profundidad dentro de la ontología del objeto. Es decir, si se asume que el objeto de la planificación es la acción de planificar, ¿a qué se refiere? ya que, por ejemplo,

la sociología y las ciencias políticas pueden estudiar la acción de planificar desde las relaciones de poder o la administración y la economía desde criterios de eficiencia y eficacia.

Cabe destacar que, si bien el debate en torno a las características epistemológicas del objeto de estudio es relevante, en el caso de la presente investigación, al ser exploratoria y con base en revisión bibliográfica y entrevistas a personas expertas, lo que se pretende es una caracterización general de la discusión, lo que, como se afirma en la justificación, podría derivar en investigaciones futuras que puedan profundizar en estos aspectos.

Por otra parte, tal como se apunta más adelante, al exponer la dimensión social y el concepto reinterpretado de paradigma, se indica la existencia de cuatro elementos, incluyendo la ontología y la epistemología. Sin embargo, para la presente investigación, se realiza una reformulación tal y como se presenta en la Figura 1.

En primera instancia, es importante clarificar que, en este caso, al hablar de ontología, se hace con respecto al objeto de estudio, no hacia la realidad como un todo. Esta aclaración responde a algunas de las definiciones que se brindan en torno a la definición de ontología como elemento de los paradigmas de investigación. Por ejemplo, Kivunja y Kuyini (2017) señalan que debe responder a las siguientes preguntas:

Is there reality out there in the social world or is it a construction, created by one's own mind? What is the nature of reality? In other words, Is reality of an objective nature, or the result of individual cognition?<sup>28</sup> (p. 27)

En el caso de la presente investigación, tal como se señaló, la reflexión está orientada a una disciplina específica, en este caso la planificación. Es importante señalar que la ontología se pregunta por las características elementales de una cosa. Según Camino (2022), es “una indagación por la determinación del ente, atravesada por circunstancias históricas, de pertenencia a una comunidad y biográficas” (p. 176). La cita anterior es muy relevante,

---

<sup>28</sup> “¿Existe una realidad allá afuera en el mundo social o es una construcción creada por la mente de cada uno? ¿Cuál es la naturaleza de la realidad? En otras palabras, ¿la realidad es de naturaleza objetiva o el resultado de la cognición individual?”

ya que asume que la ontología no se refiere a aspectos universales, sino a conceptos situados en un momento histórico y un contexto específico.

Por otra parte, la ontología, de acuerdo con Al-Ababneh (2020), está ligada de manera irremediable a la epistemología, la cual se refiere a la postura en torno al cómo conocer lo definido previamente en la reflexión epistemológica. En términos generales, se suelen asumir diferentes posturas, tales como el positivismo, el constructivismo, la teoría crítica o el posmodernismo.

Además de lo anterior, es necesario afirmar que, a nivel filosófico, la epistemología se orienta al análisis de la justificación de las creencias, las evaluaciones de la coherencia lógica o la fundamentación de las teorías. Esto queda claro en autores como Dancy (1993), Goldmann y Bedor (2021) o Goodman y Salow (2023).

En el caso de la presente investigación, al realizarse a partir de revisión bibliográfica y entrevistas, el análisis no está orientado a un análisis de carácter epistemológico tal como se definió en el párrafo anterior, sino a partir de las representaciones que, en torno al conocimiento, se tienen a nivel disciplinar.

#### **2.2.1.1. Aproximación preliminar a la dimensión epistemológica de la planificación**

A nivel ontológico, es importante considerar que las ciencias sociales comparten ciertos supuestos fundamentales sobre la naturaleza de lo social, así como una serie de preguntas comunes: ¿qué es la realidad social? y ¿qué es lo social? Es decir, a diferencia de las ciencias exactas y formales, la realidad social es dinámica y cambiante. Cabe destacar que, en el caso del presente TFG, se planteó que la reflexión no pretende contestar estas preguntas, sino, a partir de la reformulación planteada, acercarse al objeto de estudio compartido en el contexto de la planificación como disciplina, así como a sus características específicas.

Lo anterior queda claro en Kiewit (2019), investigador costarricense, quien, en un artículo orientado a comprender la utilidad de la reflexión ontológica en ciencias sociales, plantea lo siguiente: “la ontología es una alternativa para el abordaje y diferenciación de los enfoques y disciplinas de este campo (ciencias sociales)” (p. 34). Además, el autor, tomando

como referencia la teoría de Kuhn, señala que la ontología determina a la metodología, axiología y epistemología.

Por tanto, a partir de lo señalado en los párrafos anteriores, se puede comprender que, en este caso específico, al hablar de ontología se hace referencia a una reflexión acerca de la delimitación disciplinar, es decir, no de la realidad como un todo, sino de una parcela específica, en este caso la planificación como disciplina.

A partir de lo anterior y lo expuesto en el marco teórico, se puede afirmar que, en términos generales, a lo largo de la historia se han propuesto diversos objetos de estudio propios de la planificación como disciplina, más allá de aquellos que comparte con las ciencias sociales. Estos incluyen los instrumentos de planificación, el proceso técnico, político y social asociado; así como el estudio del futuro.

Con respecto a los dos primeros, tal y como se expuso previamente (Cuervo y Máttar, 2017; García et al., 2015), el objeto de la planificación se define a partir de los instrumentos vinculados con los diferentes procesos: sus supuestos metodológicos y políticos, sus etapas, incluyendo la formulación, la ejecución y la evaluación, así como los diferentes contextos en los que se desarrollan; esto a diferencia de, por ejemplo, las ciencias políticas (Patraca, 2009), las cuales estudian a los diferentes instrumentos de planificación como hechos políticos, es decir, enfatizando en esta dimensión del fenómeno. La planificación, al seguir a los autores citados, se concentra en los aspectos técnicos del proceso.

Por otra parte, con respecto al futuro como objeto de estudio, este presenta una delimitación más compleja y ambigua. La discusión contemporánea se enfoca en los aspectos éticos y de fundamentación científica. En cuanto a los primeros, tal como señala Poli (2011), al hablar de futuros deseados es posible construir ideas esencialistas y coloniales. Además, debido a la falta de consenso sobre la legitimidad científica de los estudios del futuro, no se han establecido códigos deontológicos. En lo que respecta a su fundamentación científica, Poli (2021) indica que se trata de una disciplina en proceso de construcción, esto debido a la dificultad filosófica que implica definir qué es el futuro y cómo puede conocerse.

Lo anterior, está relacionado con lo expuesto por Gatto (2019), es decir, la imprecisión con respecto al futuro se debe en parte a la poca reflexión sobre los conceptos

de futuridades y futuración. Por otra parte, al hablar del futuro en planificación, se debe hacer alusión, siguiendo a Matus (2020), a la famosa paradoja de Friedman<sup>29</sup>, de la cual se deriva la consecuencia de que, al no poderse predecir el futuro a partir de los comportamientos sociales, se debe asumir una posición situada en contextos inciertos y dinámicos. Lo destacado por el autor chileno tiene una estrecha relación con lo señalado en apartados anteriores referente a la interdisciplinariedad y la complejidad.

En cuanto a los procesos y los instrumentos técnicos, su dimensión epistemológica revela una serie de asunciones compartidas por las ciencias sociales. En este sentido, no se trata de una disciplina nomotética, es decir, no formula leyes universales; al contrario, se orienta hacia una comprensión hermenéutica y contextual, y concibe el conocimiento como una construcción dinámica (Baškarada y Koronios, 2017).

Lo anterior se refleja en la conceptualización de Matus (2020) sobre la planificación, ya que, para el autor chileno, la planificación siempre es contextualizada y, por tanto, situada: “la planificación siempre es posible, pero no cualquier tipo de planificación es aplicable a cualquier situación y a cualquier problema (...) Debemos pensar la planificación en sistemas complejos y de final abierto a innumerables posibilidades” (p. 37). En otras palabras, la concepción ontológica presente en la realidad social implica que, a nivel epistemológico, la planificación, con sus características específicas, asume ciertas asunciones generalizadas de las ciencias sociales.

### **2.2.2. Dimensión social**

Según Turner (2000), quien participa en el debate sobre la interdisciplinariedad, el principal elemento de una disciplina es el factor social, es decir, la existencia de una colectividad o comunidad. En ese mismo contexto, el epistemólogo inglés Richard Whitley (2000) propuso la siguiente definición en torno a las disciplinas: “(...) units of labor market

---

<sup>29</sup> “Cuando se tiene menos necesidad de la planificación porque nada cambia, la planificación opera mejor; es cien por ciento eficiente. Pero cuando, a causa del cambio rápido y universal la planificación es más necesaria, esta no opera en absoluto: su eficiencia es cero” (Matus, 2020)

control which trained knowledge producers in particular skills that monopolized contributions to particular intellectual goals<sup>30</sup>” (p. 81).

Por otra parte, con respecto al paradigma, como se expuso previamente, se asume una postura más laxa que la de Kuhn, ya que este autor presenta su definición en el contexto de las discusiones sobre el criterio de demarcación del siglo XX y enfocado a programas de investigación, así como a grandes revoluciones científicas. No obstante, como se indicó en el apartado sobre el giro naturalista, dicha noción ha sido reformulada para abordar el funcionamiento de las comunidades académicas y disciplinas.

En primera instancia, es importante comprender que, tal y como apuntan Kivunja y Kuyimi (2017), en términos muy generales y desde una perspectiva etimológica, el paradigma se relaciona a la palabra patrón. En el ámbito académico, esto implica ciertas pautas de comportamiento que rigen a las disciplinas y las comunidades científicas.

De lo señalado anteriormente es fundamental rescatar la dimensión social, puesto que, más allá de las concepciones populares en torno al concepto de paradigma, este es, al fin y al cabo, un marco de creencias que moldean ciertos comportamientos a la hora de actuar dentro de una comunidad o disciplina. La autora Soraya Lin Binti (2019) es clara al respecto: “a set of beliefs about the way in which particular problems exist and a set of agreements on how such problems can be investigated<sup>31</sup>” (p. 1338).

Es fundamental exponer que, de acuerdo con Kivunja y Kuyimi (2017), un paradigma suele componerse de cuatro grandes elementos: ontología, epistemología, metodología y axiología. Para el caso de la presente investigación, se realiza una reformulación, ya que, como se señaló previamente, la ontología y la epistemología son parte de la primera dimensión, esto siguiendo a Davoudi (2015). Por lo tanto, en la presente investigación, al hablar de la dimensión social, el énfasis se realiza en pautas metodológicas y componentes axiológicos.

---

<sup>30</sup> “Unidades de control del mercado laboral que formaron a productores de conocimiento en habilidades particulares que monopolizaron las contribuciones a objetivos intelectuales específicos”

<sup>31</sup> “Un conjunto de creencias sobre la forma en que existen problemas particulares y un conjunto de acuerdos sobre cómo pueden investigarse dichos problemas”

Cabe señalar que algunas de las personas autoras citadas, se refieren a paradigmas de investigación<sup>32</sup>. No obstante, en el presente caso, enfocado en la delimitación disciplinar, el paradigma se vincula con el objeto de estudio de la disciplina y no con la realidad en su totalidad, como ocurre, por ejemplo, con el paradigma de la complejidad o el positivista.

Con respecto a las pautas metodológicas, según Al-Ababneh (2020) “is the broad term used to refer to the research design, methods, approaches and procedures used in an investigation that is well planned to find out something”<sup>33</sup> (p. 27). En este caso, la definición permite comprender que es un término amplio que se refiere a herramientas y técnicas generales. Cabe señalar que, tal como señala Aguilera (2013), el método se suele entender de forma parecida al de paradigma, es decir, se habla de método positivista, crítico, funcionalista, entre otros. En el caso del presente TFG, el concepto de método no es relevante, ya que puede generar confusión con respecto al concepto de paradigma definido previamente.

Por otra parte, la axiología se refiere a la reflexión en torno a los valores y pautas éticas que guían una determinada práctica, marco de investigación, intervención política, etc. Tal y como señalan Biedenbach y Jacobson (2016), autores que escriben desde las ciencias sociales, la pregunta central de la axiología está centrada en responder a la pregunta de qué es lo deseable y lo bueno de una determinada práctica. Es una pregunta inevitable, aunque no se explicita su respuesta, pues siempre existen una serie de valores implícitos.

En este caso, se asume una definición general de lo que significa valor, ya que permite una definición clara para el caso disciplinar de la planificación. No toma en cuenta, por ejemplo, discusiones filosóficas de fondo como las relacionadas a qué significa ontológicamente un valor, si es relativo o universal, o, incluso, qué tipos hay. Como se expone más adelante, el presente TFG es una investigación exploratoria, por lo que estos aspectos se podrían profundizar en abordajes futuros.

---

<sup>32</sup> Usualmente con una tipología basada en la distinción positivismo y naturalismo.

<sup>33</sup> “La investigación científica es el término general utilizado para referirse al diseño de investigación, los métodos, enfoques y procedimientos utilizados en una investigación que está bien planificada para descubrir algo.”

### **2.2.3. Dimensión institucional: instituciones formales**

Con respecto a la dimensión institucional, se puede indicar que es, sin lugar a duda, la más documentada y claramente definida en el contexto costarricense, ya que existen muchas investigaciones que permiten acercarse al tema. En primera instancia, es importante señalar que, en términos generales, se suele asumir que una institución es una organización que implica relaciones estables y estructuradas entre las personas, mantenidas temporalmente, con el fin de cumplir una serie de objetivos y que, además, supone prácticas y costumbres regladas, ya sea por normas morales o bien por disposiciones legales.

No obstante, cabe señalar que, como señalan Curbelo y Fernández (2018), el concepto tiene mucha opacidad e indefinición, debido, en gran parte, a los diferentes abordajes disciplinares, es decir, hay definiciones que contrastan debido a su lugar de procedencia: sociología, ciencias políticas, filosofía, planificación, antropología, entre otras.

En el caso del TFG, se asume la propuesta teórica elaborada por Hodgson (2011), quien, partiendo del concepto de estructura social, señala que una institución se debe entender como un sistema de reglas sociales establecidas que estructuran las interacciones. Las reglas, según lo plantea el autor (2011), son “órdenes normativas socialmente transmitidas y acostumbradas o disposiciones permanentemente normativas tales que en la circunstancia X haga Y” (p. 44). El autor, además, introduce el concepto de hábito, en este caso para referirse a las disposiciones psicológicas de cierto grupo para aceptar la norma.

Cabe señalar que, debido a la formulación del problema y los objetivos, así como a las limitaciones temporales, el presente TFG no incluye un estudio de los hábitos. Además, se asume una distinción entre instituciones formales e informales. Cabe señalar, siguiendo a Hodgson (2011), que esta distinción es conflictiva, puesto que las instituciones formales, entendidas como aquellas que responden a lo legal, lo explícito y lo codificable, siempre están en una relación de dependencia hacia lo implícito y lo relacionado a las representaciones sociales compartidas. Sin embargo, tal como se señaló previamente, debido a las limitaciones del estudio, la presente investigación solo analiza lo explícito. Por otra parte, según lo planteado por Chan y Bu (2022), en términos analíticos, las instituciones

formales son focalizadas en el ámbito público, es decir, con el aparato estatal y sus normas, en especial aquellas de carácter legal y explícito.

**Ilustración 1. Esquema de delimitación disciplinar**

<h2>Delimitación disciplinar</h2>		
<p><b>Dimensión epistemológica:</b></p> <p>1) Ontología: ¿cuál es el objeto de estudio?</p> <p>2) Epistemología: ¿cómo se conoce ese objeto?</p>	<p><b>Dimensión social:</b></p> <p>1) Axiología: principios y pautas éticas.</p> <p>2) Pautas metodológicas compartidas socialmente.</p>	<p><b>Dimensión institucional:</b></p> <p>Organizaciones, legislación, unidades académicas, etc.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de Krishnan (2009), Davoudi (2015) y Al-Ababneh (2020).

Por último, con respecto a la delimitación disciplinar, es importante señalar que, de acuerdo con Hammarfelt (2018), es fundamental tener en cuenta que es un debate actual dentro de la epistemología y la sociología de la ciencia, ya que no todas las disciplinas han sido claramente caracterizadas y aún existe cierta vaguedad en el concepto de disciplina, especialmente cuando se la usa como sinónimo de paradigma, método o campo del saber.

**2.3.La planificación como disciplina**

Luis Lira (2006), al intentar establecer, en sentido latinoamericano, el origen de la planificación, la entiende como un proceso y método de intervención que produce cambios sociales, cuyo origen se encuentra en la revolución bolchevique. Para el autor, es en ese momento, 1917, en el que empieza a desarrollarse un marco teórico y metodológico en torno a la planificación como disciplina: “Sin lugar a duda, el primer país que aplicó la planificación a la conducción de la sociedad fue Rusia” (p. 7).

Cabe señalar que esta postura ha sido criticada o discutida por diferentes autores, especialmente en el mundo anglosajón. Por ejemplo, Michael Elliot (2022) expone, en un documento titulado *History and Theories of Planning*<sup>34</sup>, que la planificación, como método y acervo teórico derivado de las disciplinas aplicadas que orienta la toma de decisiones sobre el futuro, se puede ubicar, en Estados Unidos, desde el siglo XVIII, ya que, si bien su énfasis se encontraba en el ámbito urbanístico, también trataba, de manera planificada, problemas sociales como la pobreza<sup>35</sup>.

Por otra parte, Cardim de Carvahlo (2019), en su artículo *Economic Planning under Capitalism: The New Deal and Postwar France Experiments*<sup>36</sup>, plantea que las experiencias rusas son contemporáneas con otras europeas, como por ejemplo la alemana y el fascismo italiano<sup>37</sup>. Según el autor: “By the beginning of the 20th century, the possibility and efficacy of economic planning was believed to have been proven by totalitarian experiments in Germany, the Soviet Union, and, to a lesser degree, Fascist Italy<sup>38</sup>” (p. 1).

Cabe señalar que, debido a sus orígenes, se ha considerado a la planificación, desde algunas posturas, como una práctica ajena al concepto de libertad (Mises, 1974; Nieto-Fernández, 2020), tema que se discutía, en el ámbito costarricense, en la década de los setenta<sup>39</sup>, siendo un claro ejemplo la obra de Mario Carvajal, titulada *La Planificación en Costa Rica* (1972), en la que señala lo siguiente: “La planificación, lejos de ser un instrumento que cercene la libertad, es un medio para el logro de la verdadera libertad, o sea aquella formada no solo por el concepto liberal de ausencia de restricciones” (p. 20). Lo anterior, en parte, como respuesta a la aparición de las ideas neoliberales en el ámbito académico costarricense (Díaz<sup>40</sup>, 2021).

---

<sup>34</sup> *Historia y teorías de la planificación*

<sup>35</sup> El autor menciona que esta tendencia aparece con fuerza en los últimos años del siglo XIX.

<sup>36</sup> *Planificación económica bajo el capitalismo: Los experimentos del New Deal y la Francia de posguerra*

<sup>37</sup> El autor plantea, de manera discutida, que es una práctica que originó en entornos totalitarios.

<sup>38</sup> “A principios del siglo XX, se creía que la posibilidad y eficacia de la planificación económica habían sido demostradas por experimentos totalitarios en Alemania, la Unión Soviética y, en menor medida, Italia fascista”

<sup>39</sup> Década en la que se redacta la ley 5525 referente al Sistema Nacional de Planificación.

<sup>40</sup> El autor sostiene que en la década de los sesenta el pensamiento neoliberal ya estaba asentado en el ámbito académicos y privado. Díaz brinda dos ejemplos: las conferencias de von Hayek en 1965 y la fundación de ANFE.

La planificación ha tenido diferentes derivas, como por ejemplo su interpretación y aplicación en el sector privado, la cual se suele relacionar al pensamiento estratégico, muy ligado a la inteligencia de negocios y la teoría de sistemas, es decir, a la teoría organizacional contemporánea. Esta se suele entender a partir de la aparición de nuevos paradigmas relacionados a la complejidad e interdisciplinariedad (Mohamed<sup>41</sup>, 2013; González-Casanova, 2017).

Lo expuesto anteriormente se liga con la dimensión axiológica de la disciplina, es decir, con los principios y valores que busca promover en su práctica. Esta puede manifestarse en dos niveles: a nivel interno, referido a la forma en que se construye el conocimiento, por ejemplo, en términos de consistencia o coherencia; así como a nivel externo, vinculado con su impacto, lo cual puede asociarse a valores como la libertad, la justicia social o la participación ciudadana.

Además, es posible señalar que existe una discusión sobre cuál es el origen de la planificación como método, herramienta o disciplina, lo que, a su vez, es un efecto de la ambigüedad en torno a las características disciplinares de la planificación. Aunque, tal y como se puede deducir de lo señalado previamente, las posturas coinciden en la planificación como una actividad orientada a la toma de decisiones con respecto al futuro<sup>42</sup>.

En el caso latinoamericano, según lo señalado por Matar (2006), la aceptación generalizada se presenta a partir de la Carta de Punta del Este en 1961, así como de Alianza para el Progreso. Según el autor citado, allí se concibió como una herramienta institucional cuyo objeto era el crecimiento y el desarrollo, es decir, manteniendo cierta referencia al futuro, pero orientada a un proceso histórico específico.

Esta primera etapa tuvo muchas críticas. De acuerdo con Matus (2020), la principal se refiere a la propuesta de reducir las acciones de planificación a un tema de cálculo económico: “se mueve exclusivamente en el plano prescriptivo del debe ser y asume mecánicamente las relaciones causa-efecto, sin distinguirlas de las relaciones de interacción

---

<sup>41</sup> El autor resalta las categorías de incertidumbre y “decisión-making”.

<sup>42</sup> Concepto que, como se señaló en el primer capítulo siguiendo a Gatto (2017), tiene sus problemas, ya que se relaciona con otros como futuridad y futuración, los cuales no están definidos de manera clara en el ámbito académico y político.

humana iniciativa-respuesta” (p. 125). A este tipo de planificación, el autor lo llamó normativa o tradicional y la crítica es de índole ontológica y epistemológica, ya que el cuestionamiento de fondo se dirige a una forma determinada de comprender la realidad social y el conocimiento.

Ante esto, Matus (2020) habla de una nueva forma de comprender la planificación, la cual categoriza como estratégica. Sus principales características se refieren a una comprensión amplia e integral de los contextos desde un punto de vista epistemológico no reduccionista, es decir, que no asume a la persona que investiga o planifica como neutral y aislada del contexto. Esta postura es muy similar a la relacionada con la complejidad y la interdisciplinariedad.

Por otra parte, en el contexto costarricense, Roberto Gallardo Núñez (s.f) señaló, durante su periodo como ministro de Planificación Nacional y Política Económica 2010-2014, en una ponencia titulada *Rompiendo paradigmas: la planificación del Siglo XXI*, que la planificación en Costa Rica es polivalente y difícil de precisar, pero que, parcialmente, se podría afirmar que su objeto de estudio es el futuro y la manera en la que se puede reducir la incertidumbre. Es importante destacar la apuesta por nuevos paradigmas cercanos a lo que Matus definió como planificación estratégica y con un enfoque en el manejo de la complejidad y la incertidumbre.

Por otra parte, con respecto a lo anterior, es posible afirmar que, en el contexto del siglo XXI, en el que han surgido los retos de la complejidad, la profundización de las teorizaciones y prácticas en torno a las dinámicas de sistemas y el avance tecnológico basado en la IA, la planificación enfrenta nuevos problemas. De acuerdo con Máttar y Cuervo (2017) hay que pensar a la planificación a partir de nuevos marcos: la intersectorialidad, la multiescalaridad, la pluritemporalidad y la participación.

Tal como se ha señalado previamente, se ha definido a la planificación como una disciplina ocupada en el futuro y la toma de decisiones con respecto a este objeto. Sin embargo, García, Kauffman y Sanginés (2015) la entienden orientada al análisis y la comprensión de los diferentes instrumentos y las herramientas concretas que los países utilizan en los procesos de gobierno y gestión pública para obtener resultados en materia de desarrollo. En otras palabras, desde este punto de vista, el objeto de estudio de la

planificación sería muy similar a algunas áreas de las ciencias políticas y la administración pública.

Por otra parte, es importante señalar que la literatura posee una clara inclinación hacia el sector público, ya que, por ejemplo, Máttar y Peroti (2014) la definen de la siguiente manera: “proceso mediante el cual se racionaliza la ejecución de un proyecto nacional de desarrollo, y a partir del cual se identifica una imagen-objetivo y se elige racionalmente el itinerario para su consecución” (p. 15). Es importante destacar la presencia del futuro como un eje central.

Por tanto, a partir de lo expuesto anteriormente, se puede afirmar que existe cierto consenso sobre el origen de la planificación como disciplina, así como en relación con sus objetos de estudio. Además, a partir de la crítica a la planificación normativa, es posible identificar una propuesta ontológica y epistemológica orientada a la comprensión de los contextos en su carácter complejo, dinámico y situacional.

### **2.3.1. Características sociales de la planificación como disciplina**

Con respecto a la axiología, esta puede estar determinada, hasta cierto punto, por la contraparte institucional, es decir, por las asunciones éticas y de fines propuestas por el SNP y el contexto académico. Con respecto a sus fines, estos están mediados por la Ley 5525, en la que se plantean tres grandes elementos: participación ciudadana, justicia social y crecimiento económico con equidad.

Sobre los valores que guían el conocimiento, estos son compartidos por las ciencias sociales: fiabilidad y credibilidad, consistencia, aplicabilidad, reflexibilidad, consideraciones éticas de las personas participantes, rigurosidad, relación teórica-metodológica, entre otros (Polania et al., 2022; Gurdián, 2007). Como se indicó previamente, la axiología posee, a nivel disciplinar, dos orientaciones: una interna, relacionada con la manera en que se investiga y construye el conocimiento; y otra externa, vinculada con sus implicaciones sociales y políticas.

A nivel metodológico, por otra parte, en el contexto costarricense y de la EPPS, la orientación ha estado marcada hacia la investigación cualitativa, ya que, por ejemplo, a nivel

del plan de estudios terminal<sup>43</sup>, el componente cuantitativo y estadístico fue reducido, aspecto que cambió con el proceso de acreditación<sup>44</sup> por parte de SINAES. Con respecto a los métodos y herramientas, se utilizan las propuestas compartidas por las ciencias sociales, enfatizando en el carácter cualitativo: entrevistas, grupos focales, observación y talleres.

### **2.3.2. Institucionalidad costarricense**

La planificación como disciplina está relacionada con su contraparte institucional, la cual, en el caso del presente TFG, está definida por el sistema público, es decir, las asunciones disciplinares están vinculadas con un conjunto de necesidades profesionales vinculadas al Sistema Nacional de Planificación.

Cabe señalar que, como se profundiza en el apartado de alcances y limitaciones, la investigación no profundiza en el sector privado, es decir, la manera en la que este representa a la planificación como disciplina. Con respecto al sector público, a nivel latinoamericano, como se indicó, se han formulado cuatro grandes retos: la intersectorialidad, la multiescalaridad, la participación ciudadana y la pluritemporalidad (Máttar y Perroti, 2014; Cuervo y Déllano, 2023).

Las dos primeras son muy relevantes, ya que están relacionadas con lo expuesto por Hernández (2011) en el ámbito costarricense: existe un problema de coordinación entre los diferentes niveles de planificación, puesto que es muy complicado lograr que las grandes aspiraciones plasmadas en las políticas públicas se cumplan en el ámbito operativo.

La intersectorialidad, la pluritemporalidad y la multiescalaridad, siguiendo a los autores señalados previamente, se refieren al reto de coordinar, de manera lógica, lo

---

<sup>43</sup> Plan que tuvo la EPPS desde su fundación y ofertado hasta el 2023.

<sup>44</sup> Tuvo cobertura mediática que permite consultar el proceso: UNA: Con sello de calidad-EPPS-acreditada por SINAES en Surcos (2017) y disponible en <https://surcosdigital.com/con-sello-de-calidad-epps-acreditada-por-sinaes/>; así como Primera generación graduada de EPPS con el título acreditado por SINAES, por parte del Mundo CR y disponible en <https://elmundo.cr/opinion/primera-generacion-graduada-de-epps-con-el-titulo-acreditado-por-sinaes/>.

propuesto en las diferentes dimensiones geográficas<sup>45</sup> y temporales<sup>46</sup>, así como en los diferentes niveles<sup>47</sup>.

Lo anterior, además, según lo plantea el informe del Estado de la Nación (2022), el cual evidencia una desconexión entre lo estratégico y lo operativo, influenciado por coyunturas específicas como las crisis sanitaria y fiscal. Al respecto, se señala que “el sistema político se concentra en la atención de urgencias, sin abordar los retos de mediano y largo plazo y, ante todo, sin debatir y construir una perspectiva sobre el rumbo del país plasmado en la Constitución Política” (p. 56). En otras palabras, la planificación es un fenómeno complejo y, por tanto, sus instituciones académicas se enmarcan en este contexto. La institucionalidad disciplinar se traslapa en este sistema o estructura.

En el caso costarricense, tal y como se señaló en el apartado del problema, la EPPS-UNA es la unidad académica de referencia, pues, si bien otras disciplinas realizan abordajes de la planificación<sup>48</sup>, la EPPS los realiza desde el objeto definido en un apartado previo, es decir, los instrumentos en su carácter técnico en el contexto del Sistema Nacional de Planificación. Un abordaje sociológico, por ejemplo, se interesaría por las relaciones de poder, las estructuras ideológicas o las interacciones simbólicas del SNP (Villanueva et al., 2013).

Al tener en cuenta lo destacado previamente, tal como se expone más adelante en las dos subcategorías relacionadas a la institucionalidad que serán estudiadas en el presente TFG, la intersectorialidad y la multiescalaridad, es importante entender que ambas aluden a la relación compleja entre los diferentes niveles y escalas de la planificación. La planificación, como disciplina académica, forma parte de este sistema. En la siguiente tabla se exponen de manera concreta a partir de las obras de Délano y Cuervo (2023) y de Máttar y Cuervo (2018).

---

<sup>45</sup> Local, regional y nacional.

<sup>46</sup> Corto, mediano y largo plazo.

<sup>47</sup> Políticas públicas, programas, proyectos, planes operativos, etc.

<sup>48</sup> Ciencias políticas, sociología, economía, etc.

Tabla 1. Dimensión institucional

<b>Subcategorías de la dimensión institucional</b>	
<b>Intersectorialidad</b>	<b>Multiescalaridad</b>
Se basa en la pregunta referente a la manera de conciliar la especialización sectorial y el desarrollo nacional. Es un problema, al igual que la multiescalaridad, de los niveles <sup>49</sup> y su coherencia técnica y lógica <sup>50</sup> , así como el papel de la disciplina de la planificación en esta dinámica.	Se refiere a la coordinación, política, técnica y lógica, existente entre la planificación central y los territorios, es decir, entre lo nacional y lo local, a partir de la interacción entre diferentes niveles y actores. En este caso específico, se pretende, mediante criterio experto, caracterizar las características disciplinares de la planificación en relación con este contexto.

Fuente: Elaboración propia

<sup>49</sup> Hace referencia a, por ejemplo, la manera en la que los grandes objetivos e ideales de las políticas públicas y nacionales se diluyen en el ámbito operativo.

<sup>50</sup> “Las preguntas que se plantean en este desafío de la planificación giran alrededor de cómo se concilia, en cada caso particular, la lógica sectorial y la necesaria integralidad en el manejo de los problemas del desarrollo. A nivel de objetivos: ¿cómo se articulan los objetivos generales y particulares de los planes de desarrollo? A nivel de la acción: ¿cuáles son las posibilidades y limitaciones de la acción especializada y la acción integral?” (Máttar y Cuervo, 2018, p. 97-98)

## **Capítulo III. Marco metodológico**

A continuación, se definen los aspectos correspondientes al paradigma, el enfoque y el tipo de investigación. Posteriormente, con base en los objetivos planteados, se establecen las técnicas de recolección y análisis de datos. Finalmente, se exponen los alcances y limitaciones del estudio.

### **3.1. Paradigma de investigación**

En primera instancia, cabe señalar que se establece una diferencia entre paradigma y enfoque de investigación, ya que, como destaca Sossa (2003), los primeros se relacionan con los diferentes compromisos que, en el marco de un conjunto de concepciones, teorías y métodos, asumen las personas investigadoras. Por otra parte, los enfoques se refieren al ámbito heurístico, es decir, ligados a las estrategias empleadas para construir el conocimiento, las cuales, es importante destacar, no se encuentran desligadas del paradigma.

Por otra parte, tal y como señala Rahi (2017), es muy común que dentro de la literatura científica y especializada existan diversas interpretaciones en torno al concepto de paradigma y, por tanto, también en torno a los diferentes tipos. Para el caso de la presente investigación, se asume el paradigma interpretativista tal y como lo definen Pius y Alharahsheh (2020) en el marco de un artículo en el que, en términos generales, se realiza una discusión en torno a los planteamientos contemporáneos y el positivismo:

Interpretivism developed through critique of positivism with subjective perspective.

Interpretivism is more concerned with in Depth variables and factors related a context, it considers humans as different from physical phenomena as they create further depth in meanings with the assumption that human beings cannot be explored in a similar way to physical phenomena. Therefore, social sciences

research requires this distinction, and should be different from natural sciences research<sup>51</sup> (p.41).

Cabe destacar que es una posición que suele estar ligada a tradiciones como la fenomenología, la investigación cualitativa, el constructivismo, la hermenéutica y el interaccionismo simbólico. Se centra en la interpretación de los fenómenos desde su carácter intersubjetivo y contextual, sin necesariamente asumir los postulados relacionados de la teoría crítica ni sus pretensiones de transformación de la realidad.

Por otra parte, al retomar a Pius y Alharahsheh (2020), se puede afirmar que la asunción central del interpretativismo se refiere a la comprensión de los significados y representaciones en torno a categorías específicas. En el presente TFG, dichas categorías se relacionan con las asunciones disciplinares de la planificación, vistas desde la perspectiva de personas expertas que, de manera intersubjetiva, contextual y con base en su experiencia en procesos disciplinares, poseen un conocimiento particular sobre sus dimensiones epistemológicas, sociales e institucionales.

### **3.2. Enfoque investigativo**

Con respecto al enfoque, la investigación es cualitativa, esto en consonancia con lo expuesto anteriormente sobre el paradigma. Este enfoque permite estudiar los significados y representaciones asociados a un fenómeno específico, como lo son las asunciones disciplinares de la planificación.

Lo anterior se evidencia en lo planteado por Barrantes (2016), quien indica lo siguiente con respecto al enfoque cualitativo: “estudia, especialmente, los significados de las acciones humanas y de la vida social. Utiliza la metodología interpretativa como la

---

<sup>51</sup> “El interpretativismo se desarrolló a través de la crítica al positivismo con una perspectiva subjetiva. El interpretativismo se preocupa más por las variables en profundidad y los factores relacionados con un contexto; considera a los seres humanos como diferentes de los fenómenos físicos ya que estos últimos crean un mayor nivel de profundidad en los significados, con la suposición de que los seres humanos no pueden ser explorados de manera similar a los fenómenos físicos. Por lo tanto, la investigación en ciencias sociales requiere esta distinción y debe ser diferente de la investigación en ciencias naturales”

etnografía, fenomenología, interaccionismo simbólico, entre otros. Su interés se centra en el descubrimiento” (p. 87).

Como se indicó al formular el problema, las representaciones que poseen las personas expertas, es decir, la manera en que comprenden el objeto de estudio, la institucionalidad, la metodología y la axiología desde su contexto y experiencia, constituyen el eje central de la investigación.

De acuerdo con la cita de Barrantes (2016), dentro de la investigación cualitativa, la tendencia es hacia la fenomenología, la cual, en ciencias sociales, tal y como señalan Bartholomew et al.,<sup>52</sup> (2021), suele ser una postura ambigua y muy flexible. En la tradición occidental, se deriva de Brentano, Husserl y Heidegger, cuyos métodos filosóficos no son, necesariamente, similares a los de las ciencias sociales. En otras palabras: dentro del enfoque cualitativo, la fenomenología y otras tradiciones filosóficas suelen estar presentes de manera acrítica y con poca rigurosidad.

Por tanto, en el caso del presente TFG, el enfoque cualitativo y la fenomenología se asumen como pretensiones generales y como marcos que guían el estudio teórico de las categorías establecidas<sup>53</sup>. De acuerdo con Bartholomew et al. (2021), se puede describir, en términos generales, a la fenomenología como el intento de comprender los significados compartidos por un grupo de personas en torno a un fenómeno o experiencia, en este caso específico, la práctica de la planificación en el ámbito académico.

### **3.3. Tipo de investigación**

La investigación, como se expuso en la definición del problema, aborda un tema que ha sido parte de la reflexión y teorización de la planificación como disciplina y de su contraparte académica e institucional. Sin embargo, no se ha realizado desde el debate

---

<sup>52</sup> En su artículo *A choir or cacophony? Sample sizes and quality of conveying participants' voices in phenomenological research* del 2021, realizan una revisión sistemática de artículos y publicaciones cuyo enfoque o método es fenomenológico, llegando a la conclusión de que en la gran mayoría de casos la definición y operacionalización es muy vaga y poca precisa.

<sup>53</sup> Se evita utilizar conceptos como el *epoché* husserliano, el cual es muy común, pero que, sin embargo, en su definición filosófica plantea muchas diferencias con las ciencias sociales.

contemporáneo sobre la caracterización de las dimensiones, es decir, social, epistemológica e institucional. Debido a lo anterior, la investigación es exploratoria.

Cabe señalar que, de acuerdo con Barrantes (2016), una investigación es exploratoria cuando se “realiza para obtener un primer conocimiento de una situación, a fin de ejecutar una posterior más profunda, por eso, tiene un carácter provisional” (p. 87). En este caso específico, se aborda la planificación como disciplina en relación con el problema de delimitación contemporánea.

Por otra parte, al seguir la clasificación de Barrantes (2016), se puede afirmar que es pura, es decir, no tiene un fin inmediato práctico; transversal o sincrónica, ya que no estudia el tema en distintos momentos o niveles, sino que examina, en este caso, las representaciones en un momento específico; ideográfica, dado que se basa en la singularidad de los fenómenos y no tiene pretensiones nomotéticas ni de establecimiento de leyes.

### **3.4. Técnicas de investigación**

En el presente apartado, se expone la técnica que se utilizó para el proceso de recolección de los datos, en este caso una entrevista no estructurada, además de la triangulación propuesta para la etapa de análisis.

#### **3.4.1. Proceso de recolección**

Al tener en cuenta la naturaleza de la presente investigación, enfocada en las características disciplinares de la planificación a partir de una serie de representaciones de personas expertas sobre la axiología, la ontología y la epistemología, se requiere de un instrumento que permita flexibilidad y profundidad.

De acuerdo con lo señalado en el párrafo anterior, se utilizó una entrevista no estructurada, la cual, tal y como señalan Hernández-Sampieri y Mendoza (2018): “se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información “(p. 449).

En este caso, como se muestra en el Anexo 1, la entrevista se divide en preguntas orientadas a las dimensiones, es decir, social, epistemológica e institucional, así como a las

categorías que las constituyen: ontología, conocimiento, axiología, metodología, SNP y unidades académicas. Cabe señalar que estas son definidas en la tabla referida a la operacionalización de objetivos. Por último, es importante tener en consideración que la entrevista semiestructurada se validó a partir de criterio experto.

### **3.4.2. Proceso de análisis**

Para el caso del presente TFG, en el cual se obtuvo una serie de datos cualitativos a partir de entrevistas semiestructuradas dirigidas a personas expertas, se consideró conveniente asumir el planteamiento de Gurdíán-Fernández (2007), quien señala cuatro etapas: “la determinación de unidades de análisis, la categorización/codificación, establecer posibles explicaciones o conjeturas y la lectura interpretativa de los resultados” (p. 237).

En este caso específico, se consideró relevante el peso que la autora brinda al marco teórico y metodológico, ya que el análisis de los datos se realiza teniendo en cuenta una determinada categorización y codificación, la cual, en este caso, está ligada a las tres dimensiones definidas: epistemológica, social e institucional.

En el caso de la lectura interpretativa, la autora se refiere a la manera en la que, una vez definidas las categorías y las principales asunciones teóricas, se realiza el análisis para obtener las conclusiones de la investigación. Según Gurdíán (2007): “Las técnicas interpretativas que subyacen al análisis cualitativo de datos buscan reducir el volumen de la información manejada, identificar patrones significativos e identificar variaciones” (p. 240).

En el caso de la presente investigación, más allá de la categorización mencionada, se consideró pertinente llevar a cabo un proceso de triangulación, entendido, tal y como exponen Polanía et al., (2020), como el intento de “comparar, contrastar y verificar los hallazgos a partir de distintas fuentes y perspectivas. La triangulación busca el enriquecimiento de la visión de la realidad estudiada, que logra ser ampliada con distintos puntos de vista” (p. 152).

En este caso específico, se utilizó una triangulación entre teorías, la cual consiste en una comparación entre los datos obtenidos y un acervo teórico determinado (Polanía et al., 2020). En la presente investigación se plantea una comparación entre lo expuesto en el marco teórico, especialmente el tercer apartado titulado *Planificación como disciplina*, en el que se

plantean algunas asunciones existentes en torno a las tres dimensiones categorizadas, con los datos obtenidos en las entrevistas no estructuradas.

### **3.5. Fuentes de información**

Tal como se señaló en el apartado del problema de investigación, en contextos en los que no existe un acervo importante relacionado a la delimitación disciplinar, el criterio experto se convierte en una herramienta de gran relevancia, por lo que las fuentes de información, en el caso del presente TFG, son las personas expertas sobre la planificación como disciplina académica.

Es importante tener en cuenta la definición de Cabero y Llorente (2013), quienes señalan lo siguiente en torno al criterio experto: “consiste, básicamente, en solicitar a una serie de personas la demanda de un juicio hacia un objeto, un instrumento, un material de enseñanza, o su opinión respecto a un aspecto concreto” (p. 14). Las personas tomadas en cuenta para el presente TFG cumplieron con alguna de las siguientes características:

- a) Ser o haber sido académica de la EPPS.
- b) Graduada de la EPPS y académica de otra unidad universitaria.
- c) Graduada de la EPPS ocupando puestos importantes en temas de planificación en instituciones públicas, especialmente en MIDEPLAN.
- d) Científica social con investigaciones, ponencias o publicaciones relacionadas a la planificación como disciplina, proceso político o técnica.

### **3.6. Muestreo por conveniencia**

Es importante señalar que, como se indicó en el apartado anterior, para cumplir con los objetivos metodológicos, se utilizó criterio experto, el cual, de acuerdo con Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), “[es] frecuente en investigaciones cualitativas muy exploratorias” (p. 429).

Por otra parte, a nivel de definición del número de personas para participar en la investigación, siguiendo a Julia Simkus (2023), se puede señalar que existen diferentes criterios para establecer un muestreo por conveniencia, siendo relevantes para la presente

investigación los siguientes: la generalización no es el fin de la investigación, sino la comprensión de un determinado fenómeno; es común en investigaciones exploratorias. En este sentido, tal como señala Sedwick (2013), es un muestreo no probabilístico.

Por otra parte, siguiendo a Hernández-Sampieri y Mendoza (2018), cuando en el marco de una investigación cualitativa se plantea un tipo de estudio con características fenomenológicas, lo cual, como se expuso previamente, se relaciona con el paradigma del interpretativismo, la muestra recomendada es de diez personas (p. 428).

Por lo tanto, el presente estudio se compone de una muestra de 12 personas expertas que cumplen con las características expuestas en el apartado de la población. El grupo está conformado por nueve hombres y tres mujeres. Respecto a su perfil profesional, cuatro de ellas son extrabajadoras de la EPPS-UNA y participaron en sus procesos fundacionales; dos laboran actualmente en dicha unidad académica; y otras dos integran la Escuela de Ciencias Políticas de la UCR, contando con publicaciones y ponencias sobre la planificación como disciplina y proceso técnico. Asimismo, dos personas laboran en MIDEPLAN y registran ponencias sobre prospectiva, estudios del futuro y la planificación como instrumento técnico institucional. Por último, las dos personas restantes (una planificadora y otra economista) han publicado sobre la planificación como herramienta para el desarrollo económico.

Tabla 2. Categorías de análisis e instrumentalización

Objetivo específico	Categoría de análisis	Subcategoría	Técnica	Instrumento	Fuente
Caracterizar las asunciones disciplinares de la planificación de acuerdo con la dimensión epistemológica del problema de delimitación disciplinar en el ámbito académico costarricense.	Dimensión epistemológica	Ontología del objeto de estudio <sup>54</sup>	Entrevista no estructurada	Entrevista no estructurada anexo 1): pregunta 1.	Personas expertas
		Epistemología <sup>55</sup>	Entrevista no estructurada	Entrevista no estructurada (anexo 1): pregunta 2.	Personas expertas

<sup>54</sup> La ontología, tal y como se indicó con Camino (2022), pretende precisar lo que es un ente específico o la realidad como un todo, en este caso asumiendo la naturaleza cambiante y contextual. En el caso del presente TFG, como se expuso en el marco teórico, se centra en el objeto de estudio de la planificación como disciplina.

<sup>55</sup> Se refiere a las concepciones en torno a lo que es el conocimiento, es decir, la manera en la que se conoce una realidad específica, la cual, como se planteó en el marco teórico, está en estrecha relación con la ontología (Goldmann y Bedor (2021) y Goodman y Salow (2023)).

Identificar, de manera exploratoria, las asunciones disciplinares de la planificación de acuerdo con la dimensión social del problema de delimitación disciplinar en el ámbito académico costarricense.	Dimensión social	Axiología <sup>56</sup>	Entrevista no estructurada	Entrevista no estructurada (anexo 1): pregunta 3.	Personas expertas
		Metodología <sup>57</sup>	Entrevista no estructura	Entrevista no estructurada (anexo 1): pregunta 4.	Personas expertas

<sup>56</sup> Son los valores, pautas éticas y fines perseguidos, en este caso, por una disciplina. Puede ser a nivel interno, relacionado al comportamiento de las personas que conforman la comunidad; así como externo, referente a los fines sociales y políticos perseguidos (Biedenbach y Jacobson, 2016)

<sup>57</sup> En relación a las asunciones epistemológicas, se refiere a los instrumentos y métodos específicos compartidos por una comunidad para acercarse a unos objetos determinados (Aguilera, 2013, y Al-Ababneh, 2020).

Describir la dimensión institucional del problema de delimitación disciplinar en el ámbito académico costarricense.	Dimensión institucional	Intersectorialidad <sup>58</sup>	Entrevista no estructurada	Entrevista no estructurada (anexo 1): pregunta 5.	Personas expertas
		Multiescalaridad <sup>59</sup>	Entrevista no estructurada	Entrevista no estructurada (anexo 1): pregunta 5.	Personas expertas

Fuente: Elaboración propia

---

<sup>58</sup> Ver tabla 1.

<sup>59</sup> Ídem.

### 3.9. Consideraciones éticas

En primera instancia, es fundamental señalar que la investigación se orienta a partir de una serie de principios, los cuales deben servir de guía para el trabajo de campo, es decir, la recolección de datos. Además, son relevantes para el análisis y el manejo de la información recolectada. A continuación, en la Tabla 3, se conceptualizan estos principios y consideraciones.

*Tabla 3. Consideraciones éticas*

Principio	Conceptualización
Honestidad	Se refiere a la claridad y transparencia en torno las características de la investigación, sus fines, la manera en la que se expone a otras personas y los datos recolectados (Pino-Lozano, 2015). En este caso, se refiere a que se debe explicar de manera clara, a las personas entrevistadas, la investigación; además de que los datos e información provenientes de los instrumentos deben asumirse tal y como son, es decir, sin modificaciones realizadas por parte del sesgo de la persona entrevistadora. En este caso, además, el concepto de honestidad se relaciona con el de rigurosidad.
Respeto	Tomando como punto de partida el valor intrínseco de toda persona (Lozano, 2022), el respeto plantea que, en el caso específico de la investigación social, se deben considerar los aportes de toda persona sin importar su contenido o procedencia. Cabe señalar que esto no implica que, en la etapa de análisis, puedan ser triangulados desde una perspectiva crítica.
Diversidad	Siguiendo a Mayo (2013), la diversidad se entiende como el conjunto de diferencias entre las personas con respecto a la edad, clase, etnia, género, orientación sexual, religión, etc. A nivel ético, se asume que no debe existir ningún tipo de discriminación o diferenciación debido a estas características.
Confidencialidad	Se entiende, en este caso, como la garantía, claramente expresada, de que la información personal y los datos recolectados serán protegidos y no serán divulgados sin el explícito consentimiento de la persona entrevistada (Meo, 2010)

---

Autonomía	Se refiere a la posibilidad de toda persona de decidir de una manera no coactiva y tomando en consideración los contextos (Álvarez, 2015). En otras palabras, las personas que participan en el estudio tienen la potestad de decidir si desean participar en él o no. Además, relacionado con la honestidad, la persona entrevistadora debe ser clara y tomar en cuenta el contexto de las personas, esto con el fin de evitar provocar un sentimiento de obligación o compromiso por parte de las personas entrevistadas.
-----------	---

---

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto a lo anterior, es importante destacar que, en el caso de la presente investigación, se plantea (ver anexo 2) la utilización de un documento de consentimiento informado, el cual está en consonancia con los principios conceptualizados en la tabla 3.

## **CAPÍTULO IV. Análisis y resultados**

## **Indicaciones para la lectura e interpretación**

Como se indicó en el marco metodológico, la investigación se aborda desde el criterio experto, por lo que se llevaron a cabo 12 entrevistas<sup>60</sup> con personas provenientes de diversas disciplinas e instituciones. Cabe señalar que todas ellas tienen o han tenido vínculo con la EPPS-UNA, además de haber escrito artículos académicos y/o desarrollado ponencias sobre la planificación en Costa Rica.

Por otra parte, los aportes de estas personas se van a presentar a manera de cita, ya sea en tablas o en párrafos independientes y van a ser profundizados a partir de lo señalado en el marco teórico, así como mediante nuevas elaboraciones planteadas en esta etapa de análisis. Cada aporte se realizará indicando a la persona entrevistada como PE acompañada del número de entrevista de acuerdo con los anexos. Por ejemplo, PE3 significa persona entrevistada 3.

Por último, a manera de esquema e introducción, es importante indicar que el apartado inicia con la pregunta sobre el origen histórico de la planificación, seguida de la discusión sobre si es una disciplina o no. Posteriormente, se profundiza en cada una de las dimensiones de análisis y, finalmente, se presenta una breve reflexión sobre la relación entre planificación y Big Data.

En el siguiente capítulo, teniendo en cuenta la estructura anterior, se plantea que la planificación, en el contexto costarricense, puede ser considerada una disciplina académica, ya que cuenta con una comunidad consolidada, como la representada por la EPPS-UNA, y una reflexión teórica y metodológica que sustenta su práctica. Su objeto general es la gestión organizacional, entendida desde una perspectiva compleja e interdisciplinaria que incorpora elementos técnicos, sociales, políticos y participativos.

Además, se estructura sobre una orientación axiológica vinculada a la promoción social y una comprensión dinámica de la realidad, lo cual permite abordar los desafíos multiescalares e intersectoriales tanto en el ámbito público como privado. Aunque históricamente cercana a la administración de empresas, la planificación ha evolucionado

---

<sup>60</sup> Las transcripciones se pueden consultar en los anexos.

hacia enfoques más críticos e interpretativos, al incorporar también debates actuales como el papel del Big Data y la IA. Por tanto, se afirma que la planificación no es solo una herramienta o un proceso técnico, sino una disciplina con identidad propia dentro de las ciencias sociales.

#### **4.1.La discusión sobre el origen histórico de la planificación**

Para comprender mejor esta discusión, es relevante analizar el lugar que ocupa la planificación, en términos generales, dentro del campo del saber, a partir de algunos problemas planteados por la historia, la filosofía de la ciencia y la epistemología. En primera instancia, es importante señalar que la ciencia, como actividad social, ha propuesto, desde diferentes enfoques, la idea de la construcción de un método unificado. Sin embargo, su aplicación y formalización institucional es reciente. Por ejemplo, uno de los principales libros de Newton, considerado como uno de los grandes científicos de la historia, además, reconocido por el hecho de haber realizado experimentación, se titula *Principios matemáticos de la filosofía natural*. Además, es muy ilustrativo el hecho de que la palabra científico se empieza a popularizar<sup>61</sup> hasta el siglo XIX.

Por otra parte, el problema de la unidad de la ciencia sigue siendo uno de los temas más complejos de resolver. Un filósofo del siglo XIX, Dilthey, abordó este asunto de manera sistemática, destacando numerosas diferencias entre las ciencias naturales y las ciencias humanas. Según el autor, existen divergencias metodológicas significativas y los objetos de estudio requieren enfoques distintos, especialmente cuando se trata de comprender experiencias individuales y culturales (Nelson, 2017). Aunque no fue el primer filósofo en explorar este tema, es considerado uno de los más influyentes.

Además, la ciencia se ha fragmentado en numerosas disciplinas y compartimentos, como lo planteó Jerry Fodor (1974) en su artículo *Special Sciences*. En este trabajo, el filósofo estadounidense, analiza el carácter de las denominadas ciencias especiales, al compararlas con la física, que suele ser vista como la disciplina fundamental en el ámbito científico. En esencia, Fodor (1974) critica la existencia de una jerarquía epistémica entre estas ciencias, en la que la física ocupa una posición predominante.

---

<sup>61</sup> De acuerdo con la *Stanford Encyclopedia of Philosophy*, fue acuñada por William Whewell (17 de mayo del 2022). Enlace de consulta: <https://plato.stanford.edu/entries/whewell/>

Además, afirma que no existe unidad en la ciencia, por lo que no se pueden llevar a cabo reducciones ontológicas. Por ejemplo, hay una distancia importante entre la biología y la psicología, ya que ambas poseen objetos de estudio muy distintos. Ha habido intentos infructuosos de unirlos, siendo el más claro el de la psicología evolucionista (Tooby, 2020), enfoque teórico surgido en los noventa que no ha podido cumplir con los criterios de validez científica, pues deben existir teorías puente que puedan comunicar a las disciplinas (Smith, 2020).

Muchas de las ciencias sociales intentaron emular muchos aspectos de la física, un ejemplo claro es Wilhelm Wundt, considerado, desde muchas posturas, como el padre de la psicología. Tal y como apuntan Alcantarilla et al., (2022), Wundt intentó emular la experimentación que desarrollaban otras ciencias en su laboratorio con el objetivo de explicar las conductas humanas. Sus aportes teóricos y metodológicos han sido superados, sin embargo, como señalan los autores mencionados, su principal contribución consistió en la formación de una comunidad.

Lo anterior, se debe comprender en relación, además, con la postura positivista. Por ejemplo, Comte (2017), considerado desde muchas narrativas como el padre del positivismo, planteó, en el *Discurso sobre el Espíritu Positivo*, la existencia de un supuesto desarrollo social y natural basado en tres etapas: teológica, metafísica y positiva. Esta última sería la cúspide del progreso. Lo expuesto previamente es similar a lo propuesto por Rostow (2024) en el ámbito económico, quien afirmó la existencia de un desarrollo lineal basado en una serie de etapas claramente definidas y conducentes a un estadio histórico marcado por la ciencia moderna, la técnica, la razón y el progreso.

En línea con lo anterior, en el campo de la economía se intentó establecer una visión reductiva de la sociedad, al tratar de imitar lo que Max Neef y Smith (2013) denominan las ciencias exactas, con el fin de obtener mayor credibilidad y una disciplina menos propensa a las críticas. En este caso, se puede traer a colación lo señalado en el marco teórico al hablar de la manera en la que, siguiendo a Lakatos, se suelen establecer estrategias para blindar los postulados centrales de un programa de investigación.

Por otra parte, más allá de la discusión sobre el origen de la planificación, es decir, su momento histórico, aspecto que se aborda más adelante, pueden encontrarse

planteamientos similares a los mencionados por Max Neef y Smith (2013) y que, asimismo, intentaban racionalizar una sociedad cada más compleja.

En primera instancia, por ejemplo, la experiencia soviética, tal como señala Iván Molina (2018), intentó emular o emplear las teorías de Einstein. Esto queda claro en Rindzeviciute (2016), quien afirma que el autor ruso Valer'ian Murav'ev proponía una reelaboración con respecto a la noción de tiempo, a partir de Einstein, entendiéndolo como la expresión de las relaciones entre las cosas. Para el autor, a partir del estudio de estas relaciones materiales, era posible determinar de manera precisa el futuro.

En la década de 1920, teóricos como Preobrashenski, Oparin, Starovskij y Feldman en la Unión Soviética, así como Wassily Leóntiev en EE. UU., hicieron avances significativos en el área de la asignación de recursos. Sin embargo, fue L. V. Kantorovich quien, en 1939, presentó un modelo teórico que explicaba la asignación óptima de recursos en una economía planificada. Por otra parte, la planificación se suele pensar como un producto o proceso análogo a las ciencias de la administración o la administración de negocios. Esto queda claro en algunas de las personas entrevistadas:

**Tabla 4. Discusión histórica sobre el origen de la planificación**

PE1	PE2	PE8
<p><i>“Pero ambas (la planificación y la administración de negocios), aunque son dos afluentes, tienen un tronco común, a mi juicio, que es el manejo de las sociedades que se hacen infinitamente más grandes, más complejas, más diversas”</i></p>	<p><i>“Ese es el sentido de la planificación, que además aprende de todas las experiencias. La organización ha tenido una evolución muy grande. No solo de lo artesanal a la manufactura, de la manufactura a lo industrial, sino la incorporación de los trabajadores a la ejecución, con la calidad total. Después toda la revolución que hizo, en el campo de la organización, que desarrolló, con la</i></p>	<p><i>“En la historia se ha dado una simbiosis o una articulación de esfuerzos, y podemos encontrar de las dos, pero cada una tiene, digamos, alcances muy particularizados, aunque las técnicas y los procesos se han realimentado entre sí. Tanto la empresa se ha beneficiado de algunas experiencias del Estado, así como el Estado se podría beneficiar de algunas experiencias de las empresas”.</i></p>

---

*participación de la gente, en los años 40, 50, William Edward Deming y la calidad total”*

---

Fuente: Elaboración propia.

Teniendo en cuenta lo mencionado anteriormente, la planificación estuvo, en un inicio, relacionada con el surgimiento y desarrollo de las ciencias de la administración, las cuales intentaban emular los avances científicos de otras disciplinas. Esto se evidencia en autores como Taylor y Fayol, en un contexto de sociedades y relaciones económicas que se complejizaban cada vez más.

Se considera que esta primera etapa de la administración, marcada por la publicación de *Principios de la administración científica* de Taylor en 1911, fue normativa y mecanicista (Ropa-Carrión y Alama-Flores), regida por una concepción determinista tanto de la sociedad como del futuro. Como señala Cassasus (2006, 2009), esta visión se vincula con el carácter prospectivo de la administración, ya que, desde sus inicios como disciplina, ha manifestado una preocupación constante por el porvenir. Tanto la administración como la planificación, retomando lo planteado por Fodor, buscaron emular los principios de objetividad característicos de las ciencias exactas.

Por otra parte, en el caso de la planificación, Lopera (2014) señala que este tipo de planteamientos fue trasladado al sector público mediante figuras como Rathenau, ministro de la República de Weimar, quien, en el contexto de la Primera Guerra Mundial, trató de planificar el abastecimiento de materias primas. Como se observa en las referencias anteriores, se trató de un intento por integrar el conocimiento científico en la gestión de la sociedad y la organización. La experiencia rusa, como ya se indicó, fue similar.

Además, es importante tomar en cuenta las reflexiones de Hinkelammert (1984), pues permiten comprender aspectos relacionados a las primeras discusiones en torno a la planificación. Para el autor, ya en Marx existía una idea de planificación en la que se creía en la posibilidad de una coordinación de productores libres sin mediación de relaciones mercantiles. Por el contrario, la planificación socialista se desarrolló de una manera muy distinta. Aunque creó un sistema de planificación más detallado y burocratizado de lo que

Marx había imaginado, no logró eliminar las relaciones mercantiles ni el uso del dinero. En realidad, la planificación socialista llevó a un aumento en la presencia de las relaciones mercantiles. Por esto, es un error asumir, como se hizo, que era planificación o mercado.

Hayek (Hinkelammert, 1984), por su parte, pensaba que este tipo de planificación rusa, erróneamente considerada sin precios, era imposible, ya que la planificación debía de tener un conocimiento perfecto. Esta postura es muy similar a la de Popper, quien la entendía como una planificación total. Para él, había una intuición totalitaria tras esta idea e implicaba un conocimiento total de la realidad. Esta posición es muy similar a la que utilizaba ANFE para criticar a la planificación estatal caracterizándola como un acto represivo (Marchena, 2011). Incluso, muchas de estas nociones se siguen sosteniendo, tal como afirma una de las personas entrevistadas.

*Ciertamente la planificación tiene un impacto en la libertad individual, y la planificación, para que se cumpla, debería pasar por medidas de acatamiento obligatorio, para los ejecutores de la política pública, y, en sus consecuencias para la ciudadanía misma. Hay (...) un ejercicio que tiende de alguna manera a limitar alguna libertad, en función de un interés colectivo. En función de un interés que es más grande que la suma de las partes. (PE 4)*

Lo anterior se debe, en parte, a una concepción simplista de la libertad, ya problematizada por Isaiah Berlín (1969) en *Two concepts of liberty*, obra en la que establece dos tipos de libertad: la negativa, que se refiere a la ausencia de interferencia externa en las acciones individuales y protege a los individuos de la coerción o restricciones impuestas por otros; la positiva, por otra parte, que se centra en la capacidad real de las personas para actuar de manera autónoma y buscar su desarrollo, implicando la disponibilidad de recursos y condiciones que permiten a los individuos realizar sus propios deseos y objetivos.

En síntesis, la libertad negativa enfatiza la protección contra la invasión de terceros, la libertad positiva se enfoca en crear las condiciones necesarias para la autorrealización y la verdadera capacidad de elección. Nunca hay libertad absoluta. Son tensiones que existen dentro de las estructuras políticas. Existen otras concepciones de libertad, como por ejemplo la del existencialismo y Sartre, sin embargo, en términos de comprensión de fenómenos políticos, incluida la planificación, la problematización de Berlín resulta más pertinente.

Con respecto a la institucionalización de la planificación en América Latina, se suele asumir, tal como plantea Lira (2006), que los principales hitos fundantes fueron Alianza para el Progreso y Punta del Este en 1961. Esto es planteado, también, por una de las personas entrevistadas:

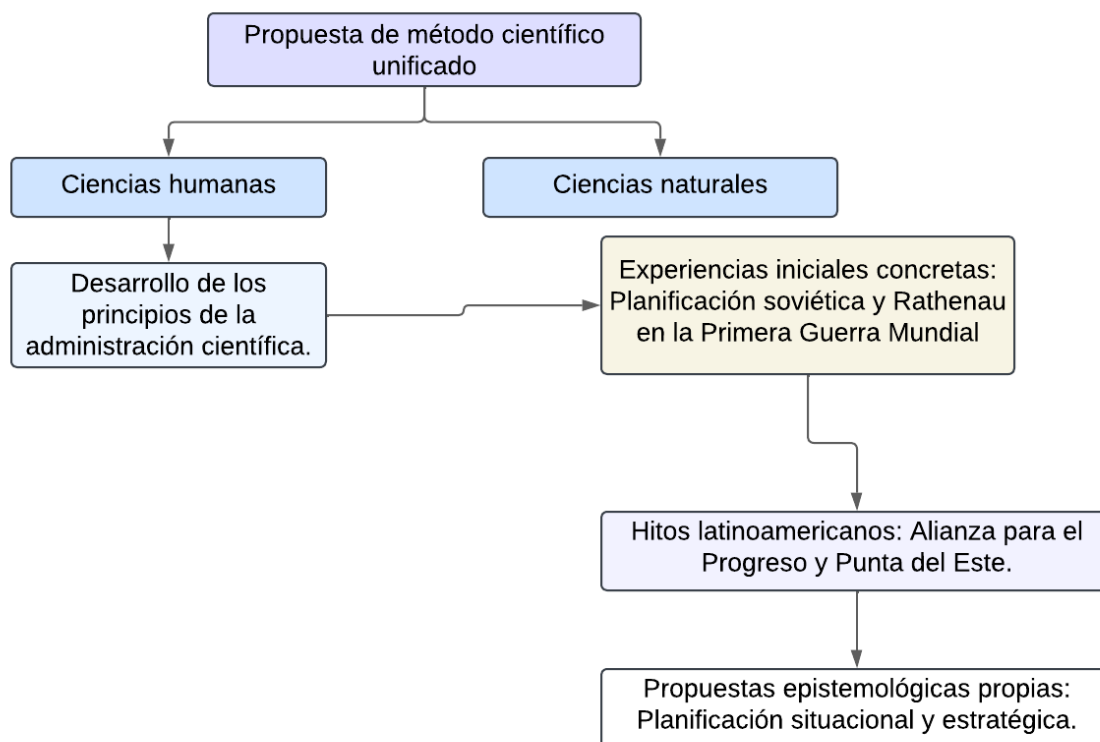
*Mire, hay una periodización, creo es de Lira o de Leiva, que plantea la evolución de la planificación. Yo diría que la planificación, coincido mucho con ellos, arranca a partir de los años sesenta con Punta del Este. Ahí se crean oficinas y consejos de planificación (PE 7)*

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que, en el caso de América Latina, según Lopera (2014), se desarrolló, a partir de propuestas como la planificación situacional de Matus o el Método Altadir de Planificación Popular, una propuesta epistemológica distinta, la cual llama estratégica, a los planteamientos normativos de los hitos señalados anteriormente.

Por tanto, se puede afirmar que el surgimiento de la planificación estuvo aparejado al de la administración, es decir, ahí está su fuente epistémica. Esto, además, en el proceso de ramificación y especialización propio de la modernidad, en el que, en el contexto de la búsqueda de un método unificado, las llamadas ciencias especiales intentaron emular a las ciencias exactas y naturales.

Lo anterior queda claro en experiencias concretas como la mencionada de Rathenau, la propuesta bolchevique o la elaboración de Kantarovich, las cuales, en algunos casos, incluso pretendían matematizar la realidad. Esto, como se expuso previamente, propició las críticas de autores como Popper y Hayek, quienes veían en esto una pretensión totalizadora de la realidad social. A continuación, se presenta la ilustración 1, en la que, de manera gráfica, se realiza una síntesis de lo expuesto anteriormente.

Ilustración 1. Síntesis histórica



Fuente: Elaboración propia.

Cabe señalar que, como se indicó anteriormente, se utiliza la distinción general planteada inicialmente por Dilthey con respecto a las ciencias humanas y naturales, es decir, no se incluye, por ejemplo, a las ciencias aplicadas o formales. Además, cabe señalar que la administración se considera una ciencia humana y social, sin embargo, al igual que la planificación en sus inicios, intentó emular los planteamientos de las ciencias naturales.

Es importante tener en cuenta que, como se expone más adelante, la administración y la planificación comparten, incluso, el objeto de estudio. Sin embargo, a nivel de objetos de segundo grado tienen diferencias claras, siendo el estudio del futuro uno de los más importantes. Esto, por ejemplo, queda claro en una de las personas entrevistadas:

*“Porque la planificación tiene un objeto de estudio claramente definido, que es el futuro. O sea, la planificación estudia el futuro. Así sea, muy concreta, muy operativa, está pensando en el futuro, porque cuando uno hace un plan de acción a un año, un plan operativo anual,*

*uno está planteando actividades específicas que tienen como fin lograr un impacto para estar en un futuro determinado en un año” (PE 11).*

Además, a nivel histórico, al menos en el contexto latinoamericano, la planificación se institucionalizó a partir de diferentes hitos históricos, tales como Alianza para el Progreso, Punta del Este, así como la CEPAL e ILPES. En este sentido, la planificación se estableció como un proceso técnico orientado a la previsión que, asimismo, desarrolló su propia axiología, la cual, en el ámbito costarricense, estuvo permeada por discursos relacionados a la promoción social.

#### **4.2. El carácter disciplinar de la planificación**

La primera pregunta que guía el presente TFG es la interrogante sobre si la planificación es o no una disciplina. Ya en la discusión del marco teórico, existe un planteamiento inicial que, conforme a la triangulación propuesta en el marco metodológico, se discute teniendo en cuenta lo planteado por las personas entrevistadas. Como se indicó, se considera que es una disciplina en su sentido más amplio, ya que posee un acervo teórico y metodológico que se institucionaliza para la formación de personas.

Además, una disciplina académica, siguiendo el esquema planteado, debe de tener una serie de dimensiones: epistemológica, social e institucional. La tesis defiende que la planificación cumple con estas dimensiones, aspecto que se profundiza más adelante. A continuación, se exponen algunos aportes de las personas entrevistadas en torno a la discusión de la naturaleza disciplinar de la planificación:

**Tabla 5. ¿Es la planificación una disciplina?**

PE1	PE3	PE4
<i>“Vamos a ver, sobre la planificación como disciplina académica, creo que la clave aquí es precisar el concepto de disciplina académica, que yo lo voy a resumir como un saber, que tiene una</i>	<i>“Creo que la planificación como tal es un campo de conocimiento, que se ha constituido dentro de la academia, como un campo en sí mismo. No sé hasta dónde podríamos designarla como</i>	<i>“Es una disciplina en sí misma y, también, una disciplina auxiliar de otras disciplinas. Pero, para que pueda cumplir su papel de disciplina auxiliar para otras disciplinas de la mejor manera, tiene que</i>

---

*especialización, en este caso, una disciplina, como tal. Si no desarrollarse como disciplina un saber técnico, para mí la que más bien es un área del propia”*  
*planificación no es un saber conocimiento, que se nutre de*  
*ligado a una cuestión muchas disciplinas, muchas*  
*ontológica de las relaciones técnicas, de teorías y demás”*  
*humanas o de la psicología*  
*humana o de los procesos*  
*económicos. Es un saber*  
*técnico que permite, digamos,*  
*diseñar, ejecutar y evaluar*  
*procesos”*

---

PE6

---

PE9

---

*“Yo no diría que es una técnica, es una, ¿cómo le llamaría yo?, “Por otra parte, la porque la técnica es muy reductiva. Digamos que una planificación puede ser disciplina, o no sé cómo llamarle en este momento, que debe considerada tanto una actuar de manera interdisciplinaria. Yo para planificar no me disciplina académica (en voy a sentar en un escritorio y decirme, sí, voy a hacer un plan sentido amplio: multi- para 50 años”*  
*disciplina) como un proceso*  
*técnico en la gestión y la*  
*innovación social. Esta*  
*dualidad se debe a su*  
*naturaleza interdisciplinaria y*  
*a su aplicación práctica en*  
*diversos campos”*

---

Fuente: Elaboración propia.

En primera instancia, como se puede percibir, en ocasiones el problema está en las diferentes definiciones que se dan en torno al concepto de disciplina académica, ya que, a veces, se suele asumir que toda disciplina debe ser científica, es decir, si no cumple con ciertas supuestas características muy ligadas a la ciencia natural no se considera disciplina. Esto, incluso, se puede rastrear hasta las discusiones sobre la distinción entre ciencias sociales y naturales.

Como se indicó previamente, la disciplina se relaciona con características administrativas, sociales y políticas de determinadas comunidades académicas. Además, se vincula con la tenencia de las dimensiones expuestas previamente, las cuales, como se plantea más adelante, se encuentran explícita o implícitamente en la planificación.

Al tener en cuenta lo expuesto por las personas entrevistadas, se puede afirmar que es una disciplina afincada en la academia, especialmente con la EPPS-UNA. Además, retomando lo planteado en el marco teórico con autores como Gandhi (2016), Healy y Harkin (2013), así como Lam (2023), las disciplinas académicas se suelen definir a partir de criterios administrativos o de departamentalización, por lo que este simple hecho permite afirmar su carácter disciplinar.

Sin embargo, como señalan Davoudi (2013) y Krishnan (2009), para establecer criterios de delimitación, las disciplinas deben clarificar aspectos relacionados con el objeto de estudio, el instrumental conceptual y teórico, así como su dimensión axiológica. Esto se debe a que, incluso desde su etimología, el término disciplina alude a un saber que se transmite y que, posee, de manera implícita o explícita, un acervo de saber construido históricamente y delimitado. En el caso de la planificación, en el contexto académico costarricense, estos aspectos, como se expone más adelante, están presentes: hay un objeto de estudio, una axiología y un saber metodológico.

Por otra parte, es fundamental tener en cuenta que no toda disciplina académica es científica, ya que en ocasiones se suele asumir que una disciplina solo es tal si cumple con determinados criterios de cientificidad: falsabilidad, empirismo, experimentación, universalidad, entre otros. Un ejemplo de esto es la danza, la cual no cumple con este tipo de características, pero que, como apunta Bannon (2010), es una disciplina académica. Teniendo en consideración esto, es posible afirmar que la planificación es una disciplina académica que, como se expondrá en el siguiente apartado, posee una serie de características epistemológicas particulares dentro del contexto de las ciencias sociales.

### **4.3. Generalidades epistemológicas y ontológicas**

En el marco teórico y en la formulación del problema de investigación se planteó que, debido a la extensión y profundidad del estudio, al abordar el aspecto ontológico de la

disciplina se haría referencia solamente al objeto de estudio y las principales pretensiones epistemológicas de la planificación, entendida como producto académico. Sin embargo, fue posible realizar un acercamiento a la manera en que la planificación concibe la realidad, gracias a los aportes de las personas entrevistadas y las referencias consultadas.

Se puede afirmar que se entiende a la realidad social como un entramado de interacciones políticas y sociales que no pueden reducirse a abordajes mecanicistas o deterministas, ya que la planificación asume que todo contexto posee una complejidad propia que debe ser estudiada de manera particular. Esta manera de concebir la realidad está permeada por las discusiones expuestas previamente: Dilthey, la no unificación de la ciencia, la planificación estratégica y las experiencias participativas.

La planificación, según lo abordado, no se puede entender si no se relaciona con la variable política, la cual implica la comprensión de dinámicas complejas como el poder, las estructuras sociales y económicas, así como los grupos involucrados. Para esto, como se profundiza más adelante, se requiere de trabajo interdisciplinario. A continuación, se discute, con base en lo señalado por las personas entrevistadas, el objeto de estudio de la planificación, el cual, como se mostrará posteriormente, está claramente permeado por las presuposiciones ontológicas y epistemológicas,

#### **4.3.1. El objeto de estudio: la gestión organizacional**

Con respecto al objeto de estudio, al considerarse a la planificación como una disciplina técnica y, además, al tener una visión restrictiva de la misma, en ocasiones resulta difícil establecer un objeto de estudio. Más adelante, al enfocarlo desde algunos de los aportes de la filosofía de la técnica, se establece una postura más amplia. En primera instancia, en la Tabla 5, se presentan algunos de los principales aportes de las personas entrevistadas con respecto a la pregunta sobre el objeto de estudio de la planificación.

**Tabla 5. El objeto de estudio**

PE 3	PE 1	PE 9
<i>“Son las técnicas de organización”.</i>	<i>“Es muy similar, para mí, en esa característica como un saber técnico o un saber tecnocrático, a la administración de negocios. Que, por supuesto, está</i>	<i>“La planificación como (multi)disciplina académica se centra en el estudio, desarrollo y aplicación de estrategias dirigidas a organizar y</i>

---

*informada de lo que se hace en la economía, en la sociología, en la psicología, pero fundamentalmente, la planificación, al igual que la administración de negocios, no va a la ciencia básica. No hace ciencia básica. Es un saber instrumental. Es un saber aplicado a procesos. A cómo optimizar procesos, cómo balancear intereses, cómo lograr objetivos. Básicamente es una racionalidad técnica con un conjunto de instrumentos de esa racionalidad técnica. Yo la ubico en ese nivel. Muy similar a la administración de negocios”*

---

Fuente: Elaboración propia.

Además de lo anterior, es importante tener en cuenta lo planteado en torno al origen histórico y disciplinario de la planificación, el cual, como se indicó, está aparejado a las ciencias de la administración y la administración de empresas, así como a un contexto de complejización de las sociedades, los procesos políticos y económicos. Ambas tienen un objeto de estudio similar, sin embargo, a nivel disciplinario, en el ámbito académico costarricense, existen presuposiciones axiológicas, epistemológicas y metodológicas distintas, las cuales, además, se relacionan, como se profundizará posteriormente, con los aportes de la promoción social.

Por tanto, se puede afirmar, siguiendo lo planteado por las personas entrevistadas, que el objeto de la planificación, en términos generales y en el ámbito disciplinar y académico, se refiere a la gestión organizacional, especialmente orientada a los instrumentos técnicos para prever y presidir la acción. Al hablar de gestión, por ejemplo, se incluye la formulación y ejecución de proyectos, los cuales están en función de procesos y necesidades organizacionales. Además, involucra el diseño y la evaluación de procesos organizacionales, así como de las técnicas.

Ahora bien, al referirse a la gestión organizacional, una categoría que proviene de las ciencias de la administración, no se realiza sin acarrear algunos de los problemas en torno a su definición. Ropa-Carrión y Alama-Flores (2022), por ejemplo, hablan de que, dentro de las características disciplinares de la administración de empresas, existe aún una discusión en torno a si administración, gestión y gerencia son lo mismo, ya que se suelen considerar de manera indistinta. Incluso, a nivel histórico, autores como Fayol (1973) y Drucker (1979) han planteado importantes diferencias. No obstante, otros como Torres-Valdivieso y Mejía-Villa (2006) indican que son sinónimos, incluso etimológicamente hablando.

En este caso, es importante tomar en cuenta a Casassus (2005, 2009), quien señala que, hasta la década de los sesenta no se hablaba de gestión, ya que es un producto de cambios históricos y contextuales. El autor plantea un punto muy interesante para el presente TFG. Según Ropa-Carrión y Alama-Flores (2022):

Casassus (...) argumenta que hasta la década de los sesenta del siglo pasado —en la práctica de la administración— no se hablaba de gestión, ya que esta se encontraba diluida en dos actividades conceptualmente distintas: la planificación, que le competía elaborar los planes, establecer los objetivos y definir las acciones a realizar; y la administración, que le incumbía ejecutar las acciones definidas. En la actualidad, esta distinción ha sido superada e integrada en el concepto de gestión. (p. 85)

La cita anterior es muy relevante, ya que presenta la manera en la que, mediante la categoría de gestión, se diluyen algunas diferencias entre la administración de empresas y la planificación. Disciplinas que, como se expuso previamente, tuvieron un origen muy similar, incluso históricamente relacionado.

A partir de lo anterior, se utiliza la definición de Ropa-Carrión y Alama-Flores (2022) de gestión, la cual, al tomar en cuenta la complejidad de las sociedades y organizaciones actuales, plantea que, al hablar de gestión, se amplía el concepto de administración, el cual se concentra en el mero manejo de recursos y la organización interna de las organizaciones e instituciones, para plantear a la gestión como un ejercicio que reconoce el comportamiento

del entorno y las dinámicas sociopolíticas. Por otra parte, Galinelli y Migliore (2015) la definen de la siguiente manera:

conjunto de actividades (...) en pos de la mejora y el fortalecimiento organizacional a partir de técnicas y herramientas vinculadas al análisis y diseño organizacional, la planificación, los recursos humanos, los sistemas de gestión de la calidad, el presupuesto entre otros aspectos. A su vez, se incorpora el componente estratégico, al tener en cuenta los efectos que el entorno puede provocar sobre la propia administración. (p. 32)

En el caso de la cita anterior, se vislumbra el componente estratégico señalado en la Tabla 5 por la PE9. Además, al hablar de la planificación, se debe tomar en cuenta lo indicado por Cassasus (2005, 2009), es decir, la forma en la que las barreras entre planificación y administración se diluyen en la gestión. Es fundamental entender que, al hablar de gestión organizacional, se refiere también a instituciones.

Esta definición, además, está permeada por un abordaje de la gestión, realizada desde la disciplina de la administración, que toma en cuenta el paradigma de la complejidad, el cual, como señalan Narváez et al., (2011), se ha convertido en un abordaje pertinente, ya que, se deben tomar en cuenta los grandes cambios de paradigmas y marcos conceptuales. Esto se considera relevante, pues, tal como se indicó en el primer capítulo del TFG, a nivel disciplinario, la EPPS-UNA ha realizado acercamientos a estas posturas, especialmente a partir de su relación con el CEIICH.

Por otra parte, un eje central de la gestión es, por tanto, como señala la PE1 en la tabla 5, “las técnicas de organización”. En el presente TFG se defiende que lo técnico, a partir del filósofo chino Yuk Hui, es un objeto complejo en sí mismo, aspecto que se profundiza en un apartado posterior. Por tanto, se pueden considerar a estas técnicas como un objeto de segundo grado, es decir, en función de la gestión organizacional.

Por otra parte, en el marco teórico, por ejemplo, se expusieron algunas posturas que planteaban que el objeto de la planificación era el futuro. En este caso, el futuro se puede

convertir, al igual que las técnicas de organización, en un objeto de estudio, pero en función de la gestión organizacional. Es decir, la planificación, con apoyo de otras disciplinas, puede colaborar en la construcción de futuros para el desarrollo de estrategias desde diferentes instituciones y organizaciones. Es un objeto de segundo grado. Esto se podría decir, también, con respecto al desarrollo y a la participación, la cual, siguiendo el planteamiento de Adames (1987), se relaciona con la influencia de la promoción social.

### **Ilustración 2. Objeto y objetos de segundo grado**



Fuente: Elaboración propia.

Es importante tener en cuenta que, como se indicó en el marco metodológico, la investigación es de carácter exploratorio y se desarrolla a partir de criterio experto. El inventario de objetos de segundo grado, en este caso, la participación, los contextos sociales y políticos, los instrumentos técnicos, así como las nociones de futuro y desarrollo, puede ser ampliado en investigaciones posteriores.

#### **4.3.1.1. Instrumentos técnicos: un acercamiento desde la filosofía de la técnica**

La pregunta por la técnica estaba ya presente en Platón y Aristóteles. Además, esta interrogante estuvo moldeada por los diferentes momentos históricos. En el Renacimiento y

en la Ilustración, por ejemplo, surgió la idea del *homo faber*, es decir, del hombre que fabrica, siendo un autor fundamental Julien Offray de La Mettrie.

En el caso del presente TFG, se aborda la reflexión sobre la filosofía de la técnica desde la postura que asume que esta inició a partir de la obra de Ernst Kapp, quien, tal y como señala Coto (2020), se considera uno de los pioneros de la filosofía de la técnica, especialmente con la inclusión de las ideas relacionadas a la organología, la cual explora la manera en la que las herramientas y tecnologías son extensiones de las capacidades humanas.

Posteriormente, es relevante Heidegger (2021) con *La pregunta por la técnica*, obra en la que, desde su peculiar postura filosófica, sostiene que la técnica moderna no solo cambia el entorno físico, sino que también altera la manera de comprenderlo y relacionarse con él. Heidegger (2021) hace una distinción entre la técnica en sí, entendida como un conjunto de herramientas y procedimientos, y la esencia de la técnica, la cual interpreta como una forma de develar la realidad. Nunca es algo neutral.

Además, Heidegger (2021) realiza otras reflexiones sobre la diferencia entre el ser y el ente, así como la manera en la que la modernidad ha desarrollado una metafísica basada en el olvido del ser. Sin embargo, no se profundizará en estas cuestiones, ya que la idea más importante del filósofo alemán es la de que la técnica es mucho más que la simple existencia de artefactos o aplicación de instrumentos.

Actualmente, es relevante tener en cuenta al filósofo contemporáneo Yuk Hui (2016), quien sigue la línea de Heidegger, pero plantea algunas precisiones y divergencias con el filósofo alemán que, en este caso, permiten entender el quehacer de la planificación. Al igual que Heidegger, el filósofo chino considera que la técnica tiene aspectos ontológicos y epistemológicos más allá de lo meramente instrumental, ya que modifica la manera en la que se conoce y se es en el mundo. Otro punto interesante de Hui (2016), es que considera que toda técnica implica una determinada temporalidad, es decir, el tiempo se manipula y reconfigura.

Por otra parte, para Hui (2016), a diferencia de Heidegger, la técnica moderna no es un asunto que necesariamente oculta el ser, sino que, más bien, permite la existencia de diversas posibilidades para entender, conocer y transformar las diferentes realidades. Es

decir, la técnica siempre es histórica e incide en las realidades que intenta transformar. Lo anterior, está relacionado con lo señalado por una de las personas entrevistadas.

*“Entonces, la organización, de la cual se nutre la planificación, tiene sentido histórico. Si usted ve las técnicas como sueltas no tiene sentido” (PE 2)*

Las técnicas, en este caso, las de la planificación, responden a estos aspectos históricos y contextuales, así como políticos. Por ejemplo, la participación, dentro de la comunidad de la planificación se considera un objeto y, a su vez, un componente axiológico. Los aspectos y las técnicas empleadas están moldeadas por estas pretensiones. Son técnicas participativas en función de la gestión organizacional que permiten, en este caso, entender mejor los contextos de incidencia, las personas involucradas y, además, llevar a cabo planes, programas y proyectos que contemplen las verdaderas necesidades de las personas, comunidades, organizaciones, entre otros. Por otra parte, las técnicas no son monolíticas. Se adecúan a los contextos y sus dinámicas deben estar en constante problematización y actualización. Nunca son neutrales. Esto queda claro en una de las personas entrevistadas:

*“Entonces, si usted se da cuenta, tiene el deber metodológico de estar probando herramientas, adaptándolas y, por otra parte, conocer muy bien el objeto que viene, el cual va a intervenir. Y, por supuesto, finalmente, metodológicamente, valorar la calidad de su intervención: ¿se lograron los resultados? No, es decir, logramos el 90 o el 80 de lo que pretendíamos en estas y estas áreas. Pero ¿ese logro fue por la intervención que usted hizo o de todas maneras se iba a hacer?” (PE 1)*

Por otra parte, tal como se profundiza al hablar de los aspectos metodológicos, la planificación es una disciplina que, debido a su naturaleza, se nutre de muchas otras, tanto a nivel teórico como técnico. Pero, además, sus instrumentos influyen en las dinámicas disciplinares externas:

*“Todo necesita de los instrumentos de organización, que es planificar, distribuir, organizar y controlar. Lo más elemental. Si no hay eso, lo que hay es un caos. Esto, hablando de realidades altamente complejas” (PE 2)*

Por tanto, la elección de lo técnico, en el caso de planificación, implica una reflexión crítica constante, ya que no puede solamente incorporar técnicas, sino que, al contrario, las

debe resignificar y readecuar de acuerdo con sus propias pretensiones axiológicas, así como a los contextos específicos, los cuales, como se señaló con Lopera (2014), se deben entender como entramados políticos mediados por el poder.

Un aspecto muy interesante, planteado por Hui (2016), es el carácter temporal de la técnica, pues en el mundo occidental se ha asumido una perspectiva lineal. Por ejemplo, en el caso de la planificación, al trabajar con comunidades, las temporalidades suelen ser distintas. Es decir, son técnicas que en la cotidianidad no necesariamente siguen la temporalidad de un gráfico de Gantt, un plan estratégico o un estudio de factibilidad. Además, es importante considerar que la gestión en organizaciones de base difiere, por ejemplo, de la de un ministerio o una empresa privada. Las técnicas no deben aplicarse de manera rígida, como si funcionaran igual en todos los contextos. Esta flexibilidad es un aspecto constitutivo de la planificación como disciplina.

Los instrumentos técnicos, por tanto, están ligados a entramados complejos que no pueden ser universalizables o reducidos a un plan, sino que deben ser reformulados de manera constante a partir de la participación de las personas, las instituciones, las comunidades y las organizaciones.

#### **4.3.1.2.Participación**

Como se indicó previamente, Adames (1987) considera que la participación es uno de los principales objetos constitutivos de la promoción social y, como queda claro en las personas entrevistadas, se asume como una de las grandes características de la planificación como disciplina. Esto queda claro en la PE 6:

*“(…) la diferencia de la planificación es que, por una parte, ha tratado de ser participativa. Bueno, yo quiero construir un plan de desarrollo local en un cantón, entonces la idea no es que vaya y me sienta con la gente de la municipalidad y con ellos construimos el plan, sino que se incorpore a todos los sectores sociales que están participando en ese sector. En esa comunidad o en ese cantón: empresariales, agricultores, grupos organizados. Para que sea una construcción colectiva”.*

Lo anterior demuestra, hasta cierto punto, la manera en que la promoción social ha permeado a la planificación disciplinariamente, aspecto que se expone a profundidad en un

apartado posterior. Pero, como objeto de segundo grado, la participación permite analizar y comprender mejor los contextos y los problemas, además de que posibilita que la gestión organizacional se oriente a problemas concretos.

Es importante tener en cuenta que no existe solo un tipo de participación. Esta es una discusión que la comunidad académica ligada a la planificación como disciplina puede tener. Por ejemplo, incluso, dentro de las personas entrevistadas, existen algunos posicionamientos críticos:

*“Ahí está, la gente cambia con organización. Si no es participulada como decía Raff Carmen” (PE 2)*

Con respecto a lo anterior, por ejemplo, Di Virgilio (2021) señala que la participación se ha convertido en una narrativa o discurso muy común, ya que la utilizan las empresas, las Organizaciones no Gubernamentales (ONGs), el Estado y los organismos internacionales, por lo que podría emplearse de forma acrítica.

Lo anterior puede llevar a que la participación se entienda únicamente como un requisito o que, incluso, sea un objeto de instrumentalización. A nivel filosófico, y según Mavelli (2014), puede interpretarse a partir de la idea de Foucault de que, en la modernidad, todo conocimiento se concibe como externo al sujeto. Además, al proponerse como poder e instrumentarse, las políticas de participación y las iniciativas orientadas a la ampliación de la participación han contribuido a reforzar una visión del conocimiento como un conjunto instrumental de nociones exteriores al sujeto, en lugar de entenderlo como un proceso de transformación del yo. Según el autor, las políticas de la participación se han integrado por completo en la episteme neoliberal, lo que ha llevado a que estas iniciativas se conciban cada vez más y de manera explícita en términos económico-instrumentales, al destacar su utilidad para el desarrollo del capitalismo y las ambiciones transnacionales de una economía global basada en el conocimiento.

Por ejemplo, esto se puede entender también a partir de la crítica que realizan Boltansky y Chiapello (2002), quienes, al llevar a cabo un análisis de la literatura sobre *management* surgida después del mayo del 1968, afirman que las críticas realizadas se incorporaron dentro de las dinámicas empresariales, como por ejemplo la gerencia

participativa o la incorporación de prácticas como el *coaching* o propuestas psicológicas muy relacionadas a Maslow. Es decir, planteamientos que instrumentalizan ciertas críticas bajo una axiología de eficiencia, rendimiento y eficacia. Este es un aspecto central dentro de la gestión organizacional y, por tanto, de la planificación como disciplina.

Lo anterior, además, enmarcado en un determinado ethos empresarial, el cual, de acuerdo con López-Ruiz (2018), propone un marco axiológico basado en el capital humano, el emprendedurismo y la flexibilidad. Por tanto, muchos procesos participativos se llevan a cabo de forma acrítica o en muchos casos, como señala una de las personas entrevistadas, implican la “participulación”, es decir, una participación que manipula para alcanzar ciertos fines.

Cabe señalar que la participación es un objeto muy importante para la planificación, pues, como se expuso previamente, se ha convertido en una narrativa muy recurrente dentro de la gestión organizacional. De acuerdo con la mayoría de las personas entrevistadas, es una de sus principales particularidades disciplinares que, por ejemplo, la diferencia de la administración de empresas, ya que, permeada por la promoción social, pretende un desarrollo participativo de las diferentes comunidades y organizaciones.

Como se indicó previamente, al menos a nivel discursivo, hay diferentes formas en las que estos discursos se pueden instrumentalizar bajo distintas dinámicas. Esto es algo que debe enmarcarse dentro de la concepción de planificación expuesta anteriormente, es decir, entender a la disciplina como un entramado en el que la participación no es mecánica, ya que está permeada por los intereses políticos y sociales.

#### **4.3.1.3.Desarrollo y futuro**

En primera instancia, es fundamental tener en cuenta que las ideas de desarrollo son políticas. Y la planificación, no existe sin una idea de desarrollo detrás. No existe algo como la neutralidad. Todo plan, proyecto o estrategia está en función de un determinado grupo de intereses y objetivos, los cuales, a su vez, son un recorte, es decir, una elección dentro de un abanico amplio. Esto queda claro en una de las personas entrevistadas:

*“A ver, la planificación está ligada a la intención que se tiene en los procesos de planificación de alcanzar objetivos. La planificación no se hace sin tomar en cuenta esto.*

*Nosotros planificamos porque queremos alcanzar ciertos objetivos. Objetivos que pueden tener que ver con la modificación del Estado mismo. La planificación (...) es poner en prosa, la poesía de la visión a largo plazo” (PE 4).*

La planificación, por tanto, con sus instrumentos técnicos<sup>62</sup>, control y evaluación, intenta gestionar una determinada idea de desarrollo. Incluso, en el ámbito meramente público, muchas de estas pretensiones se explicitan en la Ley 5525, aunque no se deberían reducir a estas.

Por otra parte, en el sector privado la planificación tampoco es ajena a determinadas ideas de desarrollo. Además, los actores del sector privado son políticos, ya que tienen intereses y objetivos determinados e, incluso, son parte de las tramas sociales (Lopera, 2014). Asimismo, se debe tener en cuenta que pueden existir y generar tensión entre sí diferentes ideas de desarrollo. Parte de lo anterior, fue expuesto por una de las personas entrevistadas:

*“Lo político no está solamente relacionado al Estado. Por eso es que uno ha escuchado la expresión políticas de la empresa. La política, entendida como una visión, como una proyección, un ejercicio de prospectiva, con respecto a una situación dada. Eso es igual para todo el mundo. Así como hacemos una política pública para disminuir la pobreza, hacemos una estrategia empresarial para aumentar las ventas” (PE 4).*

Por tanto, la disciplina puede contribuir a clarificar las concepciones de desarrollo que subyacen a los procesos de planificación y, además, considerar estos elementos al momento de definir tanto las estrategias como los abordajes técnicos. Para esto, se puede nutrir de la sociología, la cual realiza este tipo de análisis. Al tener en cuenta el objeto central de la planificación, la comprensión de estas nociones de desarrollo está en función de la gestión organizacional. La sociología tendría un objetivo comprensivo; la planificación la integración crítica de estos modelos y abordajes críticos en la práctica concreta.

El futuro, por otra parte, está relacionado con las ideas de desarrollo, pero, además, con la construcción de escenarios. Como se indicó previamente, la planificación ha buscado preceder y presidir la acción, es decir, mediante sus instrumentos técnicos, en el marco de la

---

<sup>62</sup> En este caso, planificación se utiliza como una etapa, no como disciplina. Como se indicó con Cassasus (2006, 2009), en términos más amplios, al hablar de gestión estas diferencias se diluyen.

gestión, llevar al cumplimiento de sus objetivos y estrategias, las cuales pueden ser de largo plazo. Es algo que ha estado, desde, incluso, sus inicios históricos. Lo anterior queda ejemplificado en una de las personas entrevistadas:

*“Nosotros creemos que la administración es una herramienta de la planificación. ¿Por qué? Porque la planificación tiene un objeto de estudio claramente definido, que es el futuro. O sea, la planificación estudia el futuro. Así sea, muy concreta, muy operativa, está pensando en el futuro, porque cuando uno hace un plan de acción a un año, un plan operativo anual, uno está planteando actividades específicas que tienen como fin lograr un impacto para estar en un futuro determinado en un año.”* (PE11)

Cabe señalar que desde la EPPS-UNA el futuro se entiende distinto a la concepción inicial histórica de la planificación. Hinkelammert (1984), por ejemplo, al hablar de la planificación soviética, señala que era algo trascendental, es decir, mediada por una idea de futuro, en ocasiones mítica, que servía de orientación, pero que en la práctica nunca se alcanzaba. La planificación sigue siendo hasta cierto punto así, se crean escenarios y estrategias, pero el resultado nunca es exactamente el esperado. Si esto fuera así, no habría necesidad de seguir planificando. Las realidades sociales y políticas siempre son dinámicas y cambiantes.

Por otra parte, con respecto al futuro, se comete el error de asumirlo como algo meramente técnico, cuando, al contrario, es político. Siempre existen una serie de sujetos e intereses que influyen en el entramado social, lo cual debe analizarse a la luz de la concepción de la planificación estratégica propuesta por Lopera. Todo proceso de planificación, incluyendo la formulación de futuros, está permeado por dinámicas y campos de poder.

Con respecto a lo anterior, se puede tomar en cuenta a Bourdieu (2006) y su teoría en relación con los campos, especialmente a partir de su obra *Las reglas del arte*, los cuales se entienden como entornos sociales estructurados donde los agentes compiten por recursos, prestigio y poder. Cada campo establece sus propias normas, valores y tipos de capital, que definen qué se considera valioso y quién ocupa una posición de privilegio dentro de ese espacio. En este caso, por ejemplo, quién decide cuál es el futuro deseado está permeado por estas dinámicas en lo público, lo privado y lo académico.

El futuro, por tanto, es un espacio en disputa. Zemelman (1997) señala que, en la modernidad, esta característica tan importante suele esconderse tras discursos hegemónicos y homogeneizadores: el neoliberalismo, la idea de progreso lineal y la tecnología. Un caso relevante es la IA, la cual, siendo una práctica alimentada por datos históricos y dirigida por personas, se suele asumir como un discurso neutral e inevitable que implica un futuro determinado. Esto, tal como apunta Floridi (2020), es una postura muy simplista, ya que la IA y, por tanto, el futuro, son discursos que involucran aspectos culturales, políticos y sociales.

A nivel disciplinar, específicamente en la EPPS-UNA, la planificación se ha nutrido de los planteamientos de la prospectiva, enfoque de origen francés que propone nociones teóricas y metodológicas para la creación de escenarios y sentidos de futuro. A nivel filosófico, tal y como señala Garrido (2016), la prospectiva surge, a partir de Gaston Berger y Bertrand de Jouvenel. Este último planteó una propuesta desde la fenomenología, lo que, en este caso, implica que los fenómenos del mundo, incluido el futuro, están permeados por las relaciones intersubjetivas y la manera en la que la conciencia humana las determina. Este es, desde el inicio, uno de los aportes relevantes de la prospectiva: el futuro no es algo neutral o mecánico.

Según Casa et al., (2019), el concepto de prospectiva surgió en Francia en los años cincuenta con los filósofos mencionados anteriormente, Berger y de Jouvenel, fundadores de la llamada Escuela Francesa o Voluntarista. Esta corriente se centró en el análisis de futuros posibles, a los que Jouvenel denominó "futuribles", considerando diversos escenarios para anticipar el porvenir. Más adelante, Godet se unió a esta escuela, enriqueciendo el enfoque con definiciones alineadas a las de Berger y Jouvenel, además de vincular la prospectiva con la estrategia. Es decir, la prospectiva es una propuesta inicialmente surgida en el ámbito filosófico, pero que se ha convertido en un saber técnico empleado en la gestión organizacional.

Por otra parte, la prospectiva, en el contexto de los estudios de futuro y como práctica social y política de intervención, es una de las corrientes con mayor relevancia en América Latina (Patrouilleau y Albarracín, 2022). En Costa Rica, por ejemplo, han existido

formulaciones institucionales y académicas importantes recientes<sup>63</sup>, muy ligadas al quehacer académico de la EPPS-UNA.

Además, la unidad académica mencionada posee un posgrado en Pensamiento Estratégico y Prospectiva, cuyo principal objetivo es “formar profesionales en el campo del diagnóstico y análisis de los condicionantes del futuro, para diseñar estrategias de largo plazo para las organizaciones públicas y privadas” (EPPS-UNA, 2024). En la cita anterior, además, se puede comprender la relación con la gestión organizacional como objeto de la planificación, así como el interés en que esté orientada al futuro, entendido como un fenómeno que se construye y que es político.

#### **4.3.1.4. Contextos sociales y políticos**

Por último, un aspecto central de la planificación es la interpretación y comprensión de los contextos sociales y políticos. En este sentido, como señaló Lopera (2014), la planificación se enmarca en entramados mediados por el poder o, como les llama Matus, situaciones. Son contextos con particularidades políticas, con diferentes características territoriales, con identidades intersubjetivas propias, con actores e instituciones específicas y con conflictos, los cuales, tienen una dimensión histórica. Para algunas de las personas entrevistadas, la planificación no se puede entender sin esto

*Pero, para hablar uno de planificación, siempre hay que verla ligada a la variable política. Yo no puedo hablar de planificación y que voy a planificar, que voy a hacer un plan para una municipalidad, una institución, si no lo asocio a una variable política. Y la variable política está muy relacionada con el contexto mismo (PE6)*

El contexto social y político desempeña un papel crucial en la configuración del objeto de estudio, influyendo tanto en su definición como en su comprensión. En el caso de la gestión organizacional, esta influencia es aún más evidente, ya que las organizaciones no operan en un vacío, sino que están inmersas en un entramado de dinámicas sociales,

---

<sup>63</sup> La Universidad Nacional y la Escuela de Planificación Económica y Social ofertan, desde el 2020, una maestría en Pensamiento Estratégico y Prospectiva (Alfaro, 2020). Además de lo anterior, es importante señalar que en el 2023 se organizó, en la UNA, el I Congreso sobre Estudios de Futuros en Costa Rica (Auditorio Corra Ferro Calabrese, 2023).

económicas, culturales y políticas que determinan no solo sus objetivos, sino también los medios para alcanzarlos.

Este marco contextual impacta directamente en las subjetividades vinculadas a estos procesos. Las personas que participan en la gestión, ya sea como actores principales o como receptores de sus efectos, son moldeadas por las narrativas, valores y diferentes tensiones de su entorno. A su vez, estas subjetividades influyen en cómo se concibe, se estructura y se lleva a cabo la gestión organizacional. En este sentido, el contexto no solo configura las herramientas y estrategias utilizadas, sino que también estructura los significados y las prioridades que subyacen a estas decisiones.

Por otra parte, la planificación, como disciplina, utiliza diferentes técnicas para comprender estos contextos y, por tanto, emplear esa información en los diferentes procesos relacionados a la gestión organizacional. Su comprensión es fundamental, pues los elementos sociales y políticos configuran la gestión organizacional al influir en la definición de objetivos, las relaciones de poder, las estrategias y la cultura interna de las organizaciones. Estos factores actúan como un marco de referencia que orienta las decisiones, moldeando las prioridades según las demandas del entorno, como la sostenibilidad, la inclusión o la equidad.

Además, como se indicó previamente, condicionan la manera en la que se construyen las subjetividades de quienes gestionan, reflejando valores y normas predominantes que afectan tanto a las dinámicas internas como al impacto externo de la organización. A su vez, la gestión no solo responde al contexto, sino que lo transforma, al adoptar prácticas que pueden influir en políticas públicas o en valores sociales más amplios, al evidenciar una relación de influencia mutua y continua entre organización y entorno.

Por otra parte, como se expuso en el marco teórico y se discute más adelante, dos de los grandes retos en el contexto de un Sistema Nacional de Planificación, son la intersectorialidad y la multiescalaridad, por lo que esta asunción disciplinar es fundamental para entender las diversidades sectoriales, regionales y locales existentes.

#### **4.4. Dimensión social**

La dimensión social, como se expuso en el marco teórico, se centra en los aspectos metodológicos y axiológicos, los cuales, como se denota más adelante, están estrechamente vinculados. Además, tienen una relación clara con los objetos definidos previamente.

##### **4.4.1. Axiología**

Los aspectos axiológicos a nivel disciplinario están dados, en gran parte, por los objetos y, en el caso de la EPPS-UNA, por la promoción social, aspecto que se retoma más adelante. Se puede afirmar que la planificación se asume como un proceso técnico pero que, a la vez, es flexible y moldeable para intentar alcanzar ciertos objetivos mediante la gestión organizacional. Esto queda claro en dos de las personas entrevistadas, quienes señalan lo siguiente:

*“Toda ciencia social (incluida la planificación) debe estar al servicio de la convivencia humana y de las condiciones que hacen posible la vida. Cosa distinta es la teoría matemática de la planificación desarrollada en la antigua Unión Soviética. En este caso sí se trataba seguramente de una disciplina al servicio de la planificación central de la economía”* (PE9).

*“La promoción lo que busca es ese compromiso ético-político que debería tener la universidad. Y ahí viene otra reflexión: ¿una universidad necesaria para quién, desde quiénes y por quiénes? Ese es otro análisis que tenemos que hacer”* (PE12).

Lo anterior, con respecto a que la planificación no debe enfocarse en una racionalidad instrumental, es decir, en la mera reflexión en torno a la eficiencia y la eficacia de unas determinadas estrategias, planes o proyectos. Esta postura es similar a la planteada por Hinkelammert y Mora (2008), quienes en *Hacia una economía para la vida* consideran que hablar solo de medios y fines es una irracionalidad.

Una figura ilustrativa es la que propone Hinkelammert (2014) en *El sujeto y la ley: El retorno del sujeto reprimido*: un hombre está sentado en una rama y tiene como fin cortarla; tiene el serrucho bien afilado y, por tanto, desde un punto de vista de eficiencia y eficacia corta la rama de manera efectiva. El autor alemán utiliza esto para señalar que ninguna intervención debe pensar solamente en términos instrumentales, ya que esto implica,

en ocasiones, la destrucción de los propios medios de vida. En relación con esto una de las personas entrevistadas señaló lo siguiente:

*“Las pretensiones sociales y políticas de la planificación incluyen, entre las más importantes: la transformación social en procura del bien común, el logro de la eficiencia y la eficacia, sin convertir estas en fetiches, la promoción de la participación ciudadana y la democracia participativa, la equidad y la justicia social”* (PE 9).

Es decir, la planificación debe construir una concepción amplia de lo que significa la técnica, pero, además, debe relacionarse con los aspectos políticos y sociales de los contextos en los que se enmarca, al tener en cuenta que siempre es una práctica interesada. Otro aspecto importante, destacado por muchas de las personas entrevistadas, es que, al menos a nivel disciplinario, la planificación involucra una apuesta por la participación de las personas y los grupos que son parte de los procesos de intervención. Esto se profundiza más adelante al hablar de la promoción social, ya que, hasta cierto punto, esto se define a partir de las pretensiones de corrientes como la educación popular. Por ejemplo, de acuerdo con una de las personas entrevistadas.

*“Yo estoy cada vez más convencido, que la planificación, depende, en gran medida, de los espacios que la organización política genere o estimule a través de la organización desde abajo”* (PE2),

Es fundamental tener en cuenta que la axiología no necesariamente conlleva acciones asociadas. Es decir, en ocasiones puede ser una narrativa compartida pero que, en la práctica, no se lleva a cabo o no tiene incidencia. Por esto, es fundamental reflexionar sobre la axiología y propiciar su concatenación con los aspectos metodológicos. Su mera existencia como narrativa compartida conlleva un significado que puede considerarse una forma de acción social. Este significado, al ser construido de manera intersubjetiva, refleja y refuerza un conjunto de valores y normas que moldean las percepciones y comportamientos dentro de un marco social o disciplinar. En este sentido, la axiología opera como un discurso ideológico que orienta tanto las expectativas como las interpretaciones de las prácticas.

Estas implicaciones son especialmente relevantes en el ámbito de los discursos ideológicos disciplinares, ya que las narrativas axiológicas contribuyen a legitimar ciertas

formas de conocimiento y a estructurar las dinámicas de poder dentro de un campo. Por ejemplo, una axiología que privilegia la objetividad científica puede subordinar perspectivas alternativas, como las interpretativas o críticas, afectando la manera en que se aborda la investigación o se validan los hallazgos. De esta forma, los significados axiológicos no solo describen ideales o valores abstractos, sino que también actúan como herramientas de control simbólico, al delimitar lo que se considera legítimo o marginal en una disciplina.

En resumen, las implicaciones de estos significados radican en su capacidad para influir en los marcos metodológicos, epistemológicos y éticos, al configurar indirectamente las prácticas y los paradigmas dentro de un campo de estudio. Por ello, reflexionar críticamente sobre la axiología y su relación con los discursos ideológicos disciplinares es clave para entender cómo se construyen, mantienen y transforman las dinámicas del conocimiento.

La axiología propuesta por las personas entrevistadas gira en torno a la participación y la contextualización de los procesos técnicos, además, asumen que los valores y las pretensiones pueden ser de índole metodológica o epistemológica. Asimismo, se pueden indicar a la interdisciplinariedad, la integralidad y la flexibilidad como aspectos centrales, los cuales se profundizan a continuación en la reflexión sobre las asunciones metodológicas.

#### **4.4.2. Consideraciones metodológicas**

Lo metodológico, como se vislumbra en lo señalado en apartados previos, se deriva de las pretensiones epistemológicas y de los objetos de estudio, pero también se relaciona estrechamente con las asunciones axiológicas. Por ejemplo, de acuerdo con una de las personas entrevistadas:

*“Ahora, metodológicamente, la diferencia de la planificación es que, por una parte, ha tratado de elementos importantes como ser participativa. Bueno, yo quiero construir un plan de desarrollo local en un cantón, entonces la idea no es que vaya y me sienta con la gente de la municipalidad y con ellos construimos el plan, sino que se incorpore a todos los sectores sociales que están participando en ese sector” (PE 6).*

Es decir, la participación es un componente fundamental de la metodología, pero también es un fin y un objeto para estudiar disciplinariamente. Además, como se expuso

previamente, el proceso de planificación se entiende de forma inseparable al fenómeno político, el cual solo se puede comprender a partir de la interacción y participación de las personas y los diferentes grupos.

Por otra parte, como se evidenció al referirse al carácter disciplinar de la planificación, es fundamental tener en cuenta que esta posee un enfoque interdisciplinario, es decir, que para la gestión y la acción se nutre de los conocimientos provenientes de otras disciplinas. Esto, de acuerdo con una de las personas entrevistadas, constituye la principal característica metodológica.

*“Entonces, perdón que insista, el primer deber es esa necesidad, esa alerta, de tener una mentalidad abierta y constantemente al día de todo lo que las otras ciencias están generando. La segunda, como en cualquier disciplina, en este caso, de orientación técnica, es la prueba y error: ¿funciona el conjunto de las herramientas que yo tengo o debo desarrollar nuevas? El conocimiento que viene de otras ciencias me obliga a nuevos enfoques y aplicados distintos. Eso me parece que, es absolutamente indispensable, la insistencia en el diseño de las mejores herramienta” (PE 1).*

En continuidad con lo expuesto, la planificación, entendida como disciplina, busca integrar a las diferentes áreas del saber para orientar la acción planificada, la cual siempre se desarrolla en el marco de una institución u organización. Es decir, en el contexto de la gestión organizacional, la planificación permite ejecutar proyectos, estrategias y planes, integrando la mayor cantidad posible de perspectivas. Esto queda claro en otra de las personas entrevistadas.

*“La planificación presenta varias singularidades metodológicas que la distinguen de otras disciplinas. Algunas de las más destacadas son: un enfoque integral, prospectiva y elaboración de escenarios, participación y concertación, flexibilidad y adaptabilidad, evaluación y monitoreo constantes” (PE 9).*

Por otra parte, es interesante que las personas entrevistadas hablaron de interdisciplina, pero no de transdisciplina. Ambas surgen como una crítica a los abordajes que fragmentan el conocimiento en áreas estancas, esto en función de propiciar planteamientos de mayor integralidad que permitan la acción.

La interdisciplina posee un origen histórico claro y está permeada por el fenómeno de la especialización señalado anteriormente, es decir, la unidad del conocimiento y del método que se empieza a resquebrajar debido a las particularidades de los diferentes problemas y objetos. Esto, por ejemplo, como se indicó con Dilthey y Jerry Fodor, implica que existan objetos sociales y naturales que poseen consideraciones ontológicas distintas.

Por tanto, la interdisciplina, como término, se acuñó en la década de los treinta y, tal como apunta Casanova (2017), adquirió relevancia política en el contexto de la segunda guerra mundial, específicamente en las dinámicas militares. Fue de gran utilidad y lo sigue siendo para, por ejemplo, los grandes complejos transnacionales. Es una propuesta que puede variar de acuerdo con los intereses, las axiologías y las pretensiones éticas.

Por otra parte, en sentido epistemológico, se dio una ruptura con respecto a lo que el autor citado llama los paradigmas newtonianos, cartesianos y baconianos, los cuales, aunque no necesariamente recojan realmente la elaboración concreta de estos autores, se utilizan para hablar de enfoques mecanicistas y basados en el determinismo, así como la causalidad lineal, la cual es diferente a, por ejemplo, la multicausalidad y la complejidad.

Como se expuso previamente, la concepción de la planificación de la EPPS-UNA, relacionada además con la noción de que es un proceso político, contextualizado y participativo, implica que se den en entramados complejos que no se pueden reducir a un abordaje mecanicista o determinista. Lo mismo se puede señalar sobre la construcción de futuros posibles, como apunta la prospectiva.

Por otra parte, en el caso de la transdisciplinariedad, según Bernstein (2015), surge ante la imposibilidad de resolver problemas complejos a partir de la especialización de las disciplinas. El autor habla de *wicked problems*, que se podría traducir como *problemas intratables*, es decir, problemas que requieren de abordajes únicos y contextualizados a partir de la integración de diferentes disciplinas, científicas o no, así como de saberes provenientes de otras fuentes, como por ejemplo las comunidades o las organizaciones.

La transdisciplinariedad, por tanto, va más allá de la interdisciplina y muchas de sus características se pueden encontrar en la planificación como disciplina, ya que esta intenta realizar abordajes participativos, es decir, incorporar conocimientos de las personas y los

actores involucrados; además de que se centra en el entendimiento de los contextos y en problemas concretos específicos que siempre requieren de un abordaje flexible, ya que, como se discutió con Yuk Hui, toda técnica es siempre histórica. Además, como señalan Ángeles y Cadena (2021), al estudiar a las organizaciones y su gestión, es fundamental tener en cuenta un enfoque desde la transdisciplinariedad:

La transdisciplinariedad, por su parte ayuda a la comprensión multicomplementaria de los individuos que las integran, no solo en términos de los comportamientos, tareas y objetivos dentro de ellas; sino también con respecto a la relación holística que el ser humano mantiene con la organización, a partir de las características biológicas, psíquicas o sociales desarrolladas a través del rol social e histórico que le ha tocado desempeñar. (p. 11)

Por otra parte, la integración de los saberes populares con los planteamientos técnicos y científicos es esencial en contextos de planificación. Los saberes populares, basados en la experiencia directa, la observación empírica y las prácticas transmitidas generacionalmente, ofrecen soluciones pragmáticas a problemas específicos del entorno local. Estas formas de conocimiento, por ejemplo, pueden ayudar a gestionar los recursos naturales de manera sostenible, así como mantener un equilibrio cultural y social dentro de las comunidades. Un ejemplo de esto son las memorias socio-ecológicas, las cuales consisten en inventarios de acción que poseen las comunidades para responder a desastres naturales o para la recuperación de biodiversidad (Zárate, 2024). Son conocimientos ineludibles para cualquier proceso de planificación.

Por otra parte, este proceso no implica una simple superposición de conocimientos, sino una coproducción en la que se reconozcan las fortalezas y limitaciones de cada sistema. Es crucial involucrar a las comunidades locales como colaboradoras activas, no como objetos de estudio, pues permite que sus narrativas y experiencias influyan directamente en la creación de soluciones. Por ejemplo, en proyectos de manejo de cuencas hidrográficas, el conocimiento tradicional sobre las fuentes de agua puede complementarse con modelos

hidrológicos avanzados, generando estrategias que sean tanto técnicamente sólidas como culturalmente apropiadas.

Para lograr esta articulación, en el contexto de la planificación como disciplina, es necesario utilizar metodologías participativas que promuevan el intercambio de saberes, por ejemplo, talleres y diagnósticos comunitarios; técnicas mencionadas por las personas entrevistadas. Esta integración no solo enriquece la práctica técnica con perspectivas locales, sino que también previene conflictos derivados de enfoques descontextualizados y aumenta la efectividad de las intervenciones. Por ejemplo, en la conservación ambiental, respetar y utilizar el conocimiento indígena sobre biodiversidad puede ser más eficaz que un enfoque exclusivamente científico. Este diálogo entre lo popular y lo técnico representa un enfoque profundamente ético y necesario para una planificación que realmente responda a las necesidades de las comunidades.

Esta es una relación que se puede profundizar en investigaciones posteriores, ya que la disciplina académica, moldeada especialmente por la EPPS, puede ser pionera en el desarrollo de la transdisciplina, la cual debe asumirse de forma crítica, ya que se ha convertido, al igual que la interdisciplina, en una narrativa muy popular, por lo que es necesario discutir sus problemas epistemológicos. Por ejemplo, como se expuso con Fodor y el tema de la unidad de las ciencias, ontológicamente las disciplinas tienen objetos de diferentes naturalezas y no se puede realizar unificaciones arbitrarias o simplistas.

#### **4.5. Dimensión institucional**

Las unidades académicas y la universidad no son espacios neutros ni se sitúan en un vacío. Están atravesadas por dinámicas políticas, intereses diversos y disputas simbólicas, además de inscribirse en procesos históricos y contextuales específicos. Como se expuso en el marco teórico, a partir de los aportes del sociólogo francés Pierre Bourdieu, la academia puede entenderse como un campo social que se inserta en estructuras más amplias y que, en su interior, alberga actores, capitales y dispositivos institucionales en constante pugna por el poder, la legitimidad y la jerarquía.

En el caso de la planificación como disciplina académica existe, especialmente en el sector público, una institucionalidad que le plantea necesidades y, hasta cierto punto, define su quehacer. Tal como se indicó en el marco teórico, según Cuervo y Delano (2023), en

América Latina dos de los grandes retos de los sistemas de planificación, los cuales incluyen a los actores académicos, son la intersectorialidad y la multiescalaridad. Costa Rica, de acuerdo con las personas entrevistadas, no es la excepción.

Por ejemplo, con respecto a la multiescalaridad, la regionalización continúa siendo un reto. Y la planificación, como disciplina, la incorpora al considerar, como se indicó previamente, aspectos relacionados con las particularidades de los contextos, las regiones y los territorios. De acuerdo con una de las personas entrevistadas:

*“Todo este tema de la regionalización de la planificación, es uno de los retos actuales que tiene el ministerio, frente a otras cosas que sí se han venido cambiando, mejorando a partir de otras leyes conexas, como, por ejemplo, siempre todo el tema de inversión pública. Hay una nueva ley y eso le imprime más responsabilidades a Mideplan, aunque no necesariamente mayores recursos ni financieros ni humanos. La reciente ley de regionalización, que también le genera un montón de responsabilidades a Mideplan. Adicionales a las que ya tenía” (PE 8).*

La planificación, entendida desde su dimensión disciplinaria, distinta de su expresión institucional o de su aplicación como proceso técnico del Estado, se configura como una práctica profesional capaz de responder de manera pertinente al desafío de la multiescalaridad. Este desafío exige comprender las particularidades territoriales y los problemas concretos que emergen en distintos niveles de análisis. Tanto la multiescalaridad como la intersectorialidad requieren enfoques integrales, como los que se han señalado al describir las características metodológicas de la planificación contemporánea.

Es importante destacar que, más allá de lo anterior, existe un tema relacionado a la coherencia lógica y narrativa entre las diferentes escalas. Esto debido a que, como indica una de las personas entrevistadas, existen muchas estrategias, planes, programas y proyectos que no necesariamente se relacionan entre sí:

*“Tenemos esto: 13 sectores estratégicos, un sector se puede llamar ambiente, otro, educación; esos 13 sectores son cambiantes en administración, cambian de nombre, cambian de rectoría y de organización. Además, tenemos 233 instituciones públicas con diferentes autonomías, pueden ser autónomas, semiautónomas, desconcentradas y, a su vez,*

*mínimas o máximas, que son prácticamente como una autónoma. Y, después, tenemos los ministerios centrales. Dentro de cada una de esas instituciones tenemos varios programas y proyectos que se ejecutan (PE10)”.*

Se trata, en efecto, de una cuestión de arquitectura institucional. Dado que la planificación tiene como objeto la gestión organizacional, entendida, como se ha señalado, en un sentido amplio que trasciende lo meramente operativo, puede aportar significativamente al diseño de dicha arquitectura, al igual que lo hace la ciencia política desde su enfoque normativo y estructural. Esto no implica que la planificación deba ser la única disciplina involucrada; por el contrario, en el ámbito del sector público, se trata también de una cuestión jurídica, que requiere la modificación de marcos legales y la articulación con saberes técnicos, políticos y éticos.

Además, lo señalado previamente puede aplicarse también a la intersectorialidad, la cual está definida en gran medida por el Decreto Ejecutivo 37735 que establece los sectores estratégicos gubernamentales. Sin embargo, en la práctica, estos sectores suelen operar de manera independiente entre sí. Esto queda claro en algunas de las personas entrevistadas:

**Tabla 6. Intersectorialidad**

PE10	PE8	PE6
<p><i>“Ahora, por ejemplo, con respecto a un dato que estamos investigando, borrador, es decir proceso, hasta el momento tenemos 85 políticas públicas vigentes. Eso hace un promedio de 6,5 políticas por sector gubernamental. Y no necesariamente el sector estratégico conoce sus 6 políticas o esas 6 políticas</i></p>	<p><i>“Estamos intentan articulaciones institucionales que agregan, digamos, a un modelo país, y no en tanto preocupaciones específicas, como le decía. El MEP podría decir, es que yo voy a capacitar en un segundo idioma. Voy a decir una cifra ahí, el 90% de los centros educativos del país va a generar bilingües, o sea, van a ser bilingües en 20 años. Pero, entonces, eso no responde a una estrategia del MEP en sí mismo,</i></p>	<p><i>“Se han ido creando como islitas. Cada municipalidad, si tiene su plan de desarrollo, se enfoca en su localidad, pero sin interesarse en la totalidad. Yo quiero mejorar mi comunidad. Pero ¿las demás qué pasa? No hay una visión integral de país” (PE 6).</i></p>

---

*no están entrelazadas entre ellas” (PE10) sino a que ese cúmulo de personas que van a ser bilingües, van a incorporarse de manera efectiva en el mercado laboral, en actividades que van a requerir de un bilingüismo básico” (PE 8).*

---

Fuente: Elaboración propia.

A partir de lo anterior, se comprende que las estrategias educativas, sociales, de seguridad, entre otras, deben articularse en una lógica de sinergia, especialmente en el contexto del sector público, donde la fragmentación puede profundizar las desigualdades. La planificación, desde sus características disciplinares, puede contribuir al diseño de herramientas que permitan mitigar estos problemas, siempre que se asuma una perspectiva integral y situada. Esto implica, además, comprender la técnica no como un conjunto de procedimientos neutros, sino como una construcción histórica y contextualizada, en el sentido planteado por Yuk Hui, quien propone pensar la técnica desde su inscripción cultural y su devenir filosófico.

Con respecto al SNP, debido a ciertas características de la arquitectura institucional costarricense, tales como las mencionadas anteriormente, existen algunos problemas para integrar a los diferentes sectores y escalas. Una de las personas entrevistadas, por ejemplo, considera que un eje central, para la planificación, es recuperar el papel de las instituciones autónomas.

*“No recuerdo si es en ese artículo o uno más reciente, que planteó que, siguiendo a Meoño, el tema es cómo se manejan las instituciones autónomas. Usted tiene un funcionariado, que son técnicos, planifican y ejecutan. Esos técnicos pueden recibir directrices por medio del PND. Cosa que no hace” (PE 7).*

Por tanto, teniendo en cuenta los problemas de la multiescalaridad y la intersectorialidad, se puede afirmar que las asunciones disciplinares de la planificación, así como su construcción teórica y metodológica, están en consonancia con estos retos de la planificación, es decir, puede colaborar en su manejo. Lo anterior, además, implica

desarrollar de manera constante una reflexión sobre las técnicas que puedan ayudar a mitigar estos problemas.

No obstante, es fundamental tener en cuenta que la planificación, tal y como señalan las personas entrevistadas, no se puede reducir a un tema legal o estatal, es decir, no se puede simplificar a lo que plantea el SNP o la ley 5525. En este caso, es importante considerar la distinción entre derecho y ética a nivel filosófico. En la *Metafísica de las Costumbres*, Kant (1996) afirma que el derecho, en términos muy amplios, se comprende como el conjunto de normas jurídicas externas y coercitivas, establecidas por un Estado, que regulan la convivencia de las personas en una determinada sociedad<sup>64</sup>.

A partir de esta distinción, la ética se ha comprendido como un conjunto de principios, axiologías y reflexiones que orientan la conducta humana desde la deliberación filosófica. Su carácter es intersubjetivo, en tanto reflexiona sobre lo bueno y lo justo, así como sobre lo malo o lo injusto (Marlasca, 2009). El derecho, por su parte, se configura como un sistema normativo instituido por una autoridad legítima, cuyo propósito es regular la convivencia social, preservar el orden y garantizar los derechos mediante la imposición de sanciones ante su incumplimiento. Aunque sus fundamentos y mecanismos difieren, ambos se encuentran en constante diálogo: la ética puede permear al derecho, tensionarlo o incluso cuestionar sus límites, especialmente cuando las normas legales entran en conflicto con principios éticos más amplios.

Teniendo esto en cuenta, así como que toda disciplina académica posee dimensiones relacionadas a la ética, la axiología o la epistemología, su accionar no puede estar solamente orientado por un instrumento legal. La promoción social en algunos casos, implica un ejercicio contrahegemónico y, al menos a nivel disciplinar, le plantea una serie de valores a la planificación que pueden entrar en tensión con el aparato estatal.

#### **4.6. Relación con el sector privado**

Como se expuso anteriormente, la planificación no se asume como un ejercicio exclusivo del sector público. Incluso, al estudiar los orígenes históricos, se considera que la

---

<sup>64</sup> Cabe indicar que es una aproximación muy general y simple al autor, ya que, en Kant, esto se relaciona con el imperativo categórico, la libertad, lo apriorístico, lo nouménico, la deontología, la autonomía, etc.

administración de negocios, orientada al sector privado, y la planificación, centrada en procesos públicos, surgieron de la mano y en un contexto histórico determinado, caracterizado por la complejización de las realidades sociales. Asimismo, como quedó aclarado al definir el concepto de gestión organizacional, se han ido difuminando las fronteras. De hecho, comparten presupuestos teóricos y metodológicos. Por ejemplo, una de las personas entrevistadas señaló lo siguiente:

*En la historia se ha dado una simbiosis o una articulación de esfuerzos, y podemos encontrar de las dos, pero cada una tiene, digamos, alcances muy particularizados, aunque las técnicas y los procesos se han realimentado entre sí. Tanto la empresa se ha beneficiado de algunas experiencias del Estado, así como el Estado se podría beneficiar de algunas experiencias de las empresas (PE 8).*

Por otra parte, teniendo en cuenta lo señalado en los aspectos metodológicos, la planificación debe estar abierta, es decir, para sus abordajes técnicos y estratégicos no debe ignorar los procesos de planificación de las empresas privadas. Lo anterior, además, debe asumirse al considerar lo expuesto con respecto a los instrumentos técnicos, en tanto estos son históricos, contextualizados y deben emplearse de manera crítica. Esto se puede vislumbrar en algunas de las personas entrevistadas:

*Yo sí creo dos cosas, en relación a dos cosas que usted planteó. Acercar cosas de la administración de empresas. Yo creo que sí, pero no por la administración de empresas que es exitosa, es que la planificación tiene que estar abierta. Y la planificación hay que decir, también, sobre la administración de empresas. Las empresas planifican. Y planifican, sobre todo las más grandes, de manera muy sofisticada. Ahí hay una hibridación que es permanente. Es inevitable, ambas son saberes racionales de intervención en procesos. Lo privado y lo público están encontrándose a cada paso (PE 1).*

*Creo que ahora, hasta muy afuera de lo público, hay muchas tendencias en el campo de la planificación, que está dando muchísimos aportes. Todo este tema econométrico, ciencia de datos. En eso la planificación es estratégica, puede aportar muchísimo más y seguirse nutriendo (PE 3).*

Por otra parte, se deben tener en cuenta las consideraciones axiológicas. Aunque lo público y lo privado, como se expuso previamente, se entrecruzan constantemente, teóricamente se asume que tienen diferencias en cuanto a los fines. Aunque, tal como se indicó anteriormente, el Estado no es neutral. Según una de las personas entrevistadas:

*“Hay una diferencia de bases para mí: la empresa privada planifica para sus intereses particulares. El Estado, como un principio básico, planifica para el bienestar común, no tiene un fin, digamos ni económico, ni particularizado”* (PE 8).

Son diferencias con respecto a los fines y la planificación, que puede aportar en ambas áreas, aunque, teniendo en cuenta las asunciones axiológicas de la disciplina, podría generar tensiones. Esto se profundiza en el apartado siguiente, el cual discute la relación entre la planificación y la promoción social.

Por su parte, la planificación en el sector privado ha tenido una orientación hacia la mejora de la eficiencia, la eficacia y competitividad de las empresas, especialmente al permitir proyectar objetivos a largo plazo, alinear recursos necesarios y adaptar las capacidades internas. Esto desde un enfoque estratégico que ha sido esencial para que las empresas no solo respondan a las demandas inmediatas del mercado, sino que también puedan anticiparse a cambios futuros, innovar y garantizar su sostenibilidad.

De acuerdo con Vera et al., (2024), las empresas privadas, al adoptar un enfoque de planificación basado en datos y análisis rigurosos, toman decisiones informadas, por lo que la planificación no solo permite mejorar la eficiencia operativa, sino también posicionar a las empresas de manera competitiva en un entorno globalizado, donde la innovación y la capacidad de adaptación juegan un papel clave. En este caso, a diferencia de la promoción social, no existe una apuesta por los sectores populares o empobrecidos, sino que, al contrario, es la reproducción del capital de una determinada empresa.

A nivel empresarial, por tanto, la axiología es distinta. Incluso, se ha desarrollado el concepto de ethos empresarial, el cual es distinto al del ethos protestante planteado por Weber (2004), para quien las bases del capitalismo fueron el ascetismo y el ahorro. El ethos empresarial, según el sociólogo López-Ruiz (2018), plantea nuevos componentes axiológicos: el capital humano, la flexibilidad, la individualidad y el emprendedurismo. Lo

anterior, permeado por el neoliberalismo<sup>65</sup>, el cual, tal como apunta Bourdieu (1998), convierte al mercado en el eje central y en mecanismo de veridicción, es decir, valida y legitima diferentes verdades. Por tanto, en el contexto de la empresa privada, la planificación y la correspondiente gestión organizacional se orientan a estos fines.

#### **4.7.Relación con la promoción social**

La promoción social es un tema, como queda claro en los antecedentes, que, a nivel teórico, ha sido trabajado muy poco en el país. En primera instancia, es importante clarificar que la última publicación con respecto a su caracterización académica fue dada por Agustín Jiménez en el 2000. Previamente, se habían dado algunos esfuerzos en los ochenta. Esto, por ejemplo, queda claro en una de las personas entrevistadas:

*“Yo siento que la promoción social hay que ir a buscarla. Se quedó perdida y no la han recuperado. Y como le digo, la Escuela no tiene un bagaje teórico que diga: se quedó perdida por esto y esto. Pero ahí está la promoción social, nada de eso existe.”* (PE 6)

Por otra parte, es importante tener en cuenta que la promoción social, como se profundiza más adelante, es una propuesta de América Latina. Por ejemplo, en inglés no existe la categoría con las connotaciones que tiene disciplinarmente para la planificación. En inglés, *Social Promotion* se refiere a la acción educativa de promover a un estudiante al siguiente nivel, a pesar de que este no haya cumplido con los requisitos esperados. Esto queda claro en Hernández Tutop (2012): “the practice of sending a student to the next grade regardless of whether they meet grade level expectation, in order to keep them with their peers” (párr. 5). Es una propuesta para propiciar la inclusión en los ámbitos educativos.

En el caso de la categoría en español, puede seguir teniendo, en algunos contextos, el mismo significado expuesto en el párrafo anterior. Sin embargo, Jiménez (2000) se refiere para la planificación, a una categoría y narrativa que se empezó a hacer presente en América Latina en los sesenta, con el fin de integrar a las personas y colectivos excluidos de los procesos de desarrollo.

---

<sup>65</sup> Pensamiento constituido a partir de una serie de hitos históricos: el Coloquio Walter Lippmann (1938), la fundación de la Sociedad Mont-Pélerin (1947), el coloquio de Ostende (1957) y la aparición de los Chicago Boys en la década de los setenta.

Fue un proceso permeado, según Jiménez (2000), por las propuestas de la educación popular. Es fundamental tener en cuenta que esta fue un planteamiento, siguiendo a Mejía (2014), con influencia de Freire, y que, por tanto, planteaba la necesidad de leer de forma crítica el mundo, mediante un proceso político y pedagógico, con el objetivo promover la organización de grupos y de clases populares para intervenir en transformación de la sociedad. Otro antecedente de la educación popular, siguiendo al autor citado, fue la escuela Ayllu de Warisata en Bolivia, promovida por Elizardo Pérez.

Era una apuesta por los grupos excluidos por las narrativas de desarrollo y sus consecuencias. Un ejemplo de estos intentos, más relacionados con la gestión organizativa, es el libro *Un futuro para los excluidos* de Clodomir Santos de Morais (2002), recopilado por Miguel Sobrado y Carmen Raff, en el que se recogen procesos de autocapacitación, en los que se intenta adecuar la promoción social a la gestión empresarial y organizacional. Además, la EPPS se suele vincular a diferentes procesos de lucha campesina en los años setenta (Sobrado, 2017). Es decir, respondía, de manera crítica y con una determinada postura política, a problemas contextuales.

Sin embargo, por otra parte, al hablar del origen de la planificación en América Latina, se considera que esta se construye a partir de Alianza para el Progreso y Punta del Este en 1961. Según Lira (2006), Alianza para el Progreso “condicionaba la ayuda internacional a la preparación e implementación de programas nacionales de desarrollo económico y social” (p. 9). Además, se planteaban ciertos principios con determinados fines políticos, incluyendo la construcción de una institucionalidad nacional de planificación para los países. En Costa Rica, por ejemplo, se funda OFI-PLAN en 1963.

Además, en América Latina se daba un contexto político determinado, permeado, en gran medida, por la guerra fría, diferentes revoluciones y conflictos, así como planteamientos teóricos y prácticos: la revolución cubana, la teoría de la dependencia de la CEPAL, la teología de la liberación, el Plan Cóndor, la Investigación Acción Participativa de Orlando Fals Borda, el ejército de Liberación Nacional en Colombia, la llegada al poder de Salvador Allende y el consiguiente golpe de Estado, entre muchos otros.

La planificación y la promoción social tienen, en América Latina, orígenes distintos y trayectorias divergentes. Incluso, en el momento en que ambas se consolidan como

narrativas relevantes en la década de 1960, puede afirmarse que responden a intereses políticos contrapuestos. Mientras la promoción social se vincula con el trabajo directo con grupos y colectivos excluidos, inspirada en gran medida por la tradición de la educación popular, en el caso de la planificación su impulso estuvo mediado por relaciones multilaterales como la Alianza para el Progreso y la Conferencia de Punta del Este. Estas iniciativas, como señala Fernández (2007), no respondían prioritariamente a intereses económicos para la región, sino que estaban atravesadas por pretensiones geopolíticas y militares, orientadas a contener los movimientos sociales y las insurgencias populares en el marco de la Guerra Fría:

La ausencia de respeto por las prescripciones de la Carta, que se referían a la búsqueda del progreso a través de instituciones representativas, muestra que el objetivo político de fondo era el peligro de la expansión del comunismo en la región y no el fortalecimiento de las democracias. La caída de los gobiernos de Frondizi (1962) e Illia (1966) en Argentina, Goulart (1964) en Brasil y los citados casos de Perú y Guatemala, sirven de ejemplo de esto último. (p. 24)

Tomando en consideración lo anterior, se puede afirmar que Alianza para el Progreso, promovida por Estados Unidos bajo el gobierno de John F. Kennedy, buscaba fomentar el desarrollo económico y social en América Latina como estrategia para contrarrestar la influencia del comunismo tras el triunfo de la Revolución Cubana, esto desde una perspectiva económico-instrumental incapaz de resolver las desigualdades estructurales de la región

Incluso, teniendo en cuenta lo expuesto previamente, se podría afirmar que la planificación, al menos con respecto a los hitos históricos mencionados previamente, inicia como un ejercicio hegemónico; mientras que, la promoción social, siguiendo a Adames (1987), tiene un interés muy claro en la gestión organizacional desde los intereses y necesidades de los sectores empobrecidos, marginados y populares. Por tanto, al realizar, en el ámbito académico, la concatenación entre planificación y promoción social, se introdujo una tensión histórica que sigue estando presente. Esto lo plantean, por ejemplo, dos de las personas entrevistadas:

*“Porque, y era una tensión inherente a lo que le relataba, vas a crear profesionales capaces de ir al campo, y apoyar organizaciones sociales, pero, en algunos casos, las organizaciones tenían la capacidad de sostener a esos profesionales, pero en otros el Estado. Entonces se genera la tensión ahí, de que para el planificador, que había sido formado mucho para ayudar a los grupos y generar todo ese poder y saber desde abajo, llamémosle así, el principal empleador era el Estado, que es, típicamente, la organización que interviene desde arriba. Y, además, el Estado no es neutro” (PE 1).*

*“Entonces, hablar de planificación, a estas alturas, sin promoción, no tiene sentido. Y la promoción, tiene que hacerla, no gente de las instituciones, sino desde las organizaciones populares” (PE 2).*

Por tanto, teniendo en cuenta lo anterior, la planificación debe concebirse como una herramienta técnico-política gestionada desde un Estado atravesado por tensiones y relaciones de poder, pero que se articula con un bloque histórico capaz de fomentar la hegemonía.

En este caso, hegemonía se entiende, en sentido gramsciano, como la influencia que un grupo social ejerce sobre otros, no solo mediante la coerción estatal, sino sobre todo a través de la construcción de consenso cultural, ideológico y moral (Alvarez, 2016). Este consenso se establece cuando la visión de mundo del grupo dominante se presenta como legítima y universal, integrando las aspiraciones y necesidades de otros grupos sociales dentro de su proyecto político.

No se limita a una imposición directa, sino que implica un proceso dinámico en el que se articulan intereses y se consolida la influencia cultural e ideológica de una clase en el marco de un bloque histórico. Al considerar lo expuesto en apartados previos, la participación puede convertirse en una manera de consolidar la hegemonía, esto cuando es instrumentalizada.

La promoción social, por otra parte, está orientada a la participación de los sectores populares en busca de una transformación social inclusiva. Es decir, entra en tensión con un proyecto político que se impone desde el Estado, es por esto por lo que la planificación, al

menos en el caso costarricense, no se puede reducir a un Sistema Nacional de Planificación o a un instrumento legal.

Lo anterior queda claro en Adames (1987), quien apunta que la participación, vista desde la promoción social, debe llevar a que los sectores empobrecidos y, en general, los sectores populares, puedan tomar conciencia de su situación y de esta manera, a través de la gestión organizacional, modificar sus realidades y modificar las relaciones sociales de producción.

Esta tensión, inherente al desarrollo histórico de la planificación en América Latina, ha comenzado a matizarse con propuestas como las indicadas por Lopera (2014). En ellas, se asume la planificación no como una técnica neutra, sino como un fenómeno político inscrito en un entramado social mediado por relaciones de poder. Tal como señala la autora, Matus concibe la planificación desde esta perspectiva crítica, reconociendo su carácter situado y conflictivo. Este giro epistemológico permite establecer puntos de encuentro con la promoción social, especialmente en sus vertientes más emancipadoras. En otras palabras, se abren líneas de diálogo entre dos narrativas que, en sus orígenes, parecían irreconciliables. Esta posibilidad de articulación se evidencia con claridad en el testimonio de una de las personas entrevistadas:

*“Sí, promoción social puede ser una expresión que sea muy comprensiva (...) Para mucha gente puede resultar extraño si visualiza la planificación como un proceso técnico. Si usted ve la planificación así, por supuesto va a estar raro. Pero bueno, que la escuela haya decidido poner esa expresión en el nombre, significa que se está hablando de una planificación que tiene un ámbito social y político que va más allá de lo técnico. Yo entiendo eso. Entiendo que haya gente que tenga la visión de la planificación como un ejercicio meramente técnico y que una cosa como esta le genere una reacción. La promoción social, para mí, lo que hace es ampliar el ámbito de lo que se enseña y me parece que está bien”* (PE 5).

Por otra parte, si bien Jiménez (2000) vincula la promoción social con los procesos de educación popular y las dinámicas sociopolíticas de los años sesenta, es importante reconocer que esta no constituye un campo teórico cerrado. Más allá de esa genealogía, es posible analizarla desde otras corrientes, como la pedagogía crítica, la planificación

participativa, la ética del cuidado o incluso desde enfoques contemporáneos como el giro decolonial. Esta apertura permite reconfigurar la promoción social no solo como una estrategia de intervención, sino como una práctica situada que interpela las formas de producción de subjetividad, poder y comunidad.

En este sentido, Daniel Schugurensky (s.f.) identifica cuatro grandes corrientes en el campo de la promoción social, cada una con énfasis y presupuestos distintos. La primera, centrada en la modernización, parte de la premisa de que los sectores empobrecidos deben ser incorporados a la sociedad moderna mediante procesos de racionalización y eficiencia económica, inscribiéndose en la lógica desarrollista y tecnocrática. La segunda, influenciada por la pedagogía de Paulo Freire en los años sesenta, enfatiza la conciencia crítica como herramienta de emancipación, cuestionando el desarrollismo y proponiendo una educación dialógica y transformadora. La tercera, con énfasis en la organización política, sostiene que la conciencia crítica no es suficiente: es necesario transformar las estructuras y superestructuras de clase mediante procesos de organización social. Por último, la cuarta corriente, orientada hacia la autogestión, propone una síntesis de las tres anteriores, articulando modernización, conciencia crítica y organización política en prácticas colectivas de autonomía y transformación.

Dentro de las pocas investigaciones que se han realizado con respecto a la promoción social en el ámbito académico costarricense, ninguna ha realizado esta distinción, por lo que sería importante, para futuras investigaciones, tomarlas en consideración, ya que, permitiría identificar más puntos de encuentro con las diferentes posturas de planificación surgidas en la segunda mitad del siglo XX y los primeros años del XXI. Es decir, permite comprender que no hay una sola planificación o promoción, sino que existen diferentes matices y particularidades.

Por otra parte, si bien esta relación entre promoción social y planificación en el ámbito académico no está del todo clara a nivel teórico, debido a las escasas investigaciones, se puede afirmar que hay una relación axiológica que incide en los aspectos epistemológicos y metodológicos de la disciplina. Es decir, aunque no esté explícita en artículos o investigaciones, está presente en la formulación académica específica de, en este caso, la EPPS-UNA. Eso queda claro, por ejemplo, en dos de las personas entrevistadas:

*“Ahí está expresado un deseo. Ahí lo que hay es un deseo de lo que se quiere hacer con la planificación” (PE 4).*

*“Eso de promoción social podría uno interpretarlo en función de que los procesos de planificación tienen que estar enfocados en generar bienestar para las comunidades y de las personas que estén siendo objeto de esas intervenciones o procesos de organización de la gestión pública” (PE 8).*

Es decir, la promoción social le plantea ciertos fines y valores a la planificación. Incluso, se podría decir que propone un posicionamiento político. Adames (1987), por ejemplo, señalaba que los supuestos que guían la promoción social son la participación social, la organización y, por tanto, como unión de las anteriores, la participación organizada.

Además, la planificación, relacionada con la promoción social, asume que la gestión organizacional está orientada a que los sectores populares puedan comprender su realidad y transformarla. Además de un fin y de una comprensión de la realidad social como un entramado complejo, se refleja en muchas de las asunciones metodológicas de la comunidad académica de planificación, como por ejemplo el trabajo directo con las comunidades para comprender, a partir de diagnósticos comunitarios, sus particularidades y, de esta forma, propiciar procesos de gestión organizacional contextualizados y que respondan a las necesidades de las organizaciones y comunidades.

Por otra parte, la promoción social implicaría una apuesta por los sectores empobrecidos y populares, los que, teniendo en cuenta el concepto de hegemonía de Gramsci expuesto previamente, no necesariamente se ven representados en el Estado. Es decir, la planificación no se puede reducir a lo normativo, en este caso, en referencia a la Ley 5525.

Lo anterior, implica que la planificación, al menos desde la comunidad académica de EPPS-UNA, no puede ser vista como un mero instrumento técnico o una herramienta de otras ciencias sociales, sino como una disciplina autónoma con sus propias pretensiones axiológicas, epistemológicas y metodológicas.

Académicamente, por tanto, la planificación se comprende como un ejercicio técnico-político que se enmarca en un entramado mediado por diferentes relaciones de poder, dentro

de las cuales, permeada por la promoción social, al menos a nivel discursivo y axiológico, se realiza una apuesta por los sectores populares.

Esto no implica que, por ejemplo, en la práctica profesional de las personas egresadas de la EPPS-UNA esto se cumpla, ya que la visión académica no necesariamente se corresponde con la práctica concreta de la planificación en el sector público o en las empresas privadas, en este caso con relación a la gestión organizacional.

#### **4.8. Apuntes sobre sobre Big Data e IA en planificación**

El tema del Big Data y la IA no estaba planteado en los objetivos específicos ni en el planteamiento del problema, sin embargo, fue un tema recurrente dentro de las conversaciones con las personas entrevistadas, por lo que, en el presente apartado, se realiza un acercamiento general a este tema, con el fin de establecer líneas de investigación para abordajes futuros. A continuación, en la Tabla 8, se presentan algunos de los aportes de las personas entrevistadas con respecto a este tema.

**Tabla 7. Planificación y su relación con la IA y el Big Data**

PE2	PE3	PE4
<i>“Hoy en día con la IA, es otro mundo. Incluso cambia el concepto de educación”</i>	<i>“Con respecto a lo otro que me mencionabas, en eso yo creo que más bien, la IA, aplicaciones como Machine Learning, todo esto de aprendizaje automatizado y otras aplicaciones, para mí, son esenciales para el proceso de planificación y para la disciplina. Yo creo que es algo que ya se debería estar estudiando en el perfil de la escuela, en llevar los cursos de tecnología de la información y ver todos estos softwares de gestión de proyectos y análisis de datos. No solo en el tema de inteligencia de negocios o visualización de datos,</i>	<i>“Yo veo en esto una gran oportunidad. Sin que piense, bajo ninguna circunstancia, que la IA vaya a sustituir el insumo humano en un proceso de prospectiva y de planificación. Yo creo que la IA nos va a ayudar a interpretar los datos. Y de pronto nos puede dar enfoques que son diferentes a los que nosotros tenemos. Podrá construir una gran cantidad de escenarios a partir de los cuales puede uno, también, tomar decisiones. La parte de formular las preguntas va a ser siempre</i>

	<p><i>que es todo un campo y es un boom, si no ya también en el campo de analítica para hacer análisis históricos y predicciones a futuro, con un sustento técnico para fundamentar la construcción de escenarios”</i></p>	<p><i>importante y son esas preguntas que están siempre en función de lo que queremos obtener. Hay que ir esperando a que se dé esta evolución de la IA, pero que me parece que podría venir a enriquecer”.</i></p>
PE7	PE8	PE10
<p><i>“Vea que la escuela de Viena o el Mont Pelerin. (...) Hayek y esos, tuvieron una discusión, sobre si era posible sustituir el mercado como regulador de precios. Decían: no hay mecanismos ni mucho menos para fijar los precios de una forma distinta a la oferta y la demanda. Bueno, ya hay mecanismos para eso. Ya no hay que esperar a que la oferta y la demanda regulen, sino que es posible calcular, mediante lo que dice usted<sup>66</sup>, esos precios. O sea, la objeción de Hayek se cayó”</i></p>	<p><i>“Esa es una herramienta, para mí, fundamental para los procesos de planificación, los procesos de evaluación, el seguimiento. Y ahí es donde deberían utilizarse esos recursos. Y el recurso humano inteligente, es decir, humano humano, dedicarse al análisis. A buscar alternativas, a innovar. Y no a dedicarse a registrar información. Un buen uso, un uso estratégico de la IA y de la tecnología, debería ser un elemento primordial para mejorar los procesos de planificación”.</i></p>	<p><i>“Entonces, sí, excelente herramienta, pero posiblemente en contextos de planificación más desarrollados. Me facilitaría la generación de escenarios, el monitoreo, seguimiento y la información para procesos evaluativos. Pero, para mí, la estructura todavía no está para emprender una situación de Big Data”.</i></p>

Fuente: Elaboración propia.

En primera instancia, es importante establecer una diferenciación conceptual entre las categorías mencionadas: IA y Big Data. Lo anterior, debido a que, si bien están relacionadas entre sí, es importante que, desde la planificación, se tengan claras estas diferencias. Con respecto a la IA, en términos muy generales, se entiende como toda conducta o comportamiento humano emulado por una máquina o sistema. El término fue acuñado por

<sup>66</sup> IA y Big Data

John McCarthy en 1956, sin embargo, tiene antecedentes como el trabajo de Boole, la creación del concepto de robot por parte de Karel Čapek, el trabajo de Alan Turing, las leyes de la robótica de Asimov, las redes neuronales de Rosenblat en los cincuenta, la creación en los sesenta de ELIZA, el primer *chatbot*, entre muchos otros más.

Es decir, más allá de que actualmente se hable del surgimiento de la IA, es un fenómeno que lleva muchos años. Por lo que, en primera instancia, es fundamental aclarar que existen dos tipos de IA: la fuerte, orientada a emular por completo las capacidades humanas y muy mediada por la ciencia ficción con personajes como Terminator, Ava de *Ex Machina* o los replicantes de *Blade Runner*; y la débil, la cual emula capacidades muy específicas, como por ejemplo ChatGPT.

Actualmente, prácticamente toda la investigación en IA está enfocada en la débil. Es decir, el miedo a la IA y a que las máquinas dominen a los seres humanos, es infundado. El miedo a que se reemplacen puestos de trabajo sí tiene fundamento, esto porque, como señala Coeckelbergh (2022), la IA es una dinámica política y está mediada por relaciones sociales y entramados de poder. Siguiendo a Yuk Hui (2016), ningún proceso técnico es neutral y su uso está siempre mediado por intereses y contextos.

El uso de las herramientas de IA, por ejemplo, en el caso de la planificación, depende, en gran medida, de las características disciplinares mencionadas previamente: comprensión de los contextos políticos y sociales, la técnica como un producto histórico, los fines y objetivos, la interdisciplinariedad, entre otros.

Además, en consonancia con lo expuesto anteriormente, los discursos sobre la IA suelen adoptar un tono excesivamente optimista, como advierte Floridi (2020), quien señala que muchas narrativas tecnológicas tienden a sobreestimar las capacidades reales de estos sistemas. Tal como se evidencia en los testimonios recogidos (ver Tabla 8), la IA debe ser comprendida como una herramienta complementaria, no como un sustituto del trabajo humano de análisis, interpretación y juicio ético. De hecho, su aplicación en campos como la planificación social y la promoción comunitaria sigue siendo limitada, tanto por restricciones técnicas como por la complejidad contextual de los procesos que pretende abordar. En este sentido, se trata aún de tecnologías cognitivamente débiles, incapaces de

captar las sutilezas del entramado social, las tensiones históricas y las dimensiones afectivas que atraviesan la acción colectiva.

Existen diferentes niveles de IA, más allá de la distinción señalada entre débil y fuerte. Por una parte, se puede hablar de Machine Learning (ML), el cual permite a las computadoras aprender y mejorar a partir de datos sin programación explícita, así como de Aprendizaje Profundo o Deep Neural Networks (DNN), una subrama del ML que permite utilizar redes neuronales profundas para modelar y resolver problemas complejos, como el reconocimiento de imágenes y el procesamiento del lenguaje natural (Sharifani y Amini, 2023). Cabe señalar que estos son acercamientos muy generales, sin profundizar en problemas epistemológicos, éticos y políticos.

Por otra parte, otro punto mencionado fue el del Big Data, el cual, a diferencia de la IA, es un fenómeno relativamente reciente, pues fue empleado por primera vez en la década de los noventa y no existe consenso en torno a la manera en la que se acuñó el término: Michael Cox y David Ellsworth de la NASA, John Mashey en Silicon Valley, Weiss e Indurkha en el ámbito de la computación o las reformulaciones en el ámbito de la genética (Diebold, 2012; Tapia, 2022). Sin embargo, en términos muy generales, se puede entender, de forma clara, como un conjunto de activos de gran volumen, alta velocidad y variedad, que necesitan, para su procesamiento, métodos no tradicionales (Zárate-Sánchez, 2024). Siempre han existido datos, lo que cambia es su tamaño y los retos que se plantean para su utilización.

Ahora bien, una vez realizadas estas precisiones y al considerar lo planteado por las personas entrevistadas en la Tabla 8, corresponde analizar qué implicaciones tiene esto para la planificación como disciplina. A partir de ello, es posible identificar algunos aportes y líneas de investigación.

En primera instancia, es importante tener en cuenta que la planificación siempre ha utilizado una gran cantidad de datos para realizar análisis orientados a la gestión. Y, además, ha estado permeada por la computación. Molina (2017), en un artículo sobre los estudios de futuro en Costa Rica, señala lo siguiente: “Lo nuevo, a partir de 1950 consistió en el interés por prever, desde perspectivas ideológicas competitivas, posibles escenarios futuros (...) con base en los aportes de diferentes disciplinas y el procesamiento masivo de datos propiciado por la computación” (p. 7). Cabe señalar que el autor lo menciona como un fenómeno

internacional que llega a permear a Costa Rica, pero muestra la forma en la que el intento de uso masivo de datos ha sido siempre relevante para llevar a cabo análisis y plantear escenarios de futuro.

Con el Big Data, lo que se transforma no es únicamente el volumen de información disponible, sino también el tipo de tratamiento que requieren los datos, el cual, como se ha señalado en relación con los instrumentos técnicos, nunca es neutral. Esta transformación plantea múltiples desafíos éticos, entre los que destacan la privacidad, la discriminación algorítmica (Noble, 2018), la instrumentalización y cosificación de las personas (García-Canclini, 2020; Zuboff, 2020), así como los sesgos en la interpretación de los datos, especialmente cuando se desconoce el contexto sociocultural en el que se producen (Zárate-Sánchez, 2024). En este marco, la planificación, como disciplina abierta que se nutre de teorías, metodologías e instrumentos provenientes de diversos campos, no puede permitirse una incorporación acrítica de estas tecnologías. Por el contrario, debe desarrollar una reflexión propia que le permita discernir entre el uso estratégico de herramientas digitales y la reproducción de lógicas de simulacro, control y deshumanización.

Tal como se muestra en la Tabla 8, la principal funcionalidad que destacan las personas entrevistadas se centra en el registro, análisis e interpretación de datos para la creación de escenarios de futuro, la toma de decisiones y la gestión. Sin embargo, como asegura Ortigón (2022), las posibilidades son muy amplias, como por ejemplo la automatización y la unificación de procesos, lo que puede ayudar a los retos de la intersectorialidad y la multiescalaridad. Esto es compartido por una de las personas entrevistadas.

*“Para mí, la planificación podría englobar todas estas tendencias que están en boga. Podría nutrirse y darle más sentido a la disciplina como tal, mucho más estructurada en esta función (...) Por lo que, para mí, en el tema de la planificación, esto sería esencial, para automatizar procesos y demás que, para mí, en muchos lados, la planificación sigue como muy arcaica, muy en papel o muy manual. Se tienen matrices en Excel, cuando se podría tener todo un sistema de gestión, de un sistema de planificación de escenarios, de indicadores automatizados, con servicios web, datos en tiempo real para la toma de decisiones (PE 3).*

Es importante indicar que este es un abordaje muy general, pero que plantea algunas posibles líneas de investigación importantes para la planificación, en el contexto de una sociedad con cada vez más procesos mediados por la IA y el Big Data. Además, es importante tener en cuenta que debe ser readecuada al contexto en el que se emplee: academia, sector público, sector privado, entre otros.

Por otra parte, al continuar con lo planteado por la PE10, es fundamental comprender que, cuando se habla de Big Data, se alude a un conjunto muy grande de datos que se convierte en un insumo para diferentes procesos. Por tanto, al menos al hablar del SNP, el sector público y el ente rector, el Mideplan, es necesario plantear dos preguntas: ¿existen datos<sup>67</sup>? y ¿la estructura del SNP permite su utilización? Este último, por ejemplo, se puede relacionar con la multiescalaridad e intersectorial, ya que existen muchos datos y políticas dispersas en las diferentes instituciones, ministerios y sectores estratégicos.

A nivel disciplinar, es fundamental comprender que el Big Data y la IA son fenómenos técnicos y políticos, es decir, no son neutrales, sino que son herramientas que se pueden emplear en el marco de determinados intereses y pretensiones axiológicas. Según lo planteado por Floridi (2020), la IA y el Big Data no tienen un desarrollo independiente o autónomo, sino que, al contrario, están mediadas por dinámicas empresariales y de competencia.

Por otra parte, introducen nuevas formas de entender y producir conocimiento en la planificación, ya que la capacidad de procesar grandes volúmenes de datos y de analizar patrones ocultos o de predecir tendencias futuras mediante algoritmos de IA redefine el proceso de toma de decisiones, incluyendo, por ejemplo, la definición de futuros posibles en la prospectiva.

El conocimiento, por tanto, se genera a través de la identificación de patrones a gran escala, lo que permite una comprensión en tiempo real de los fenómenos que se planifican. Esto cambia la naturaleza del conocimiento en la planificación, ya que no solo se trata de

---

<sup>67</sup> Por ejemplo, según la PE10, en algunos sectores, como por ejemplo el ambiental orientado al cambio climático, existen pocos datos con respecto a los gases de efecto invernadero.

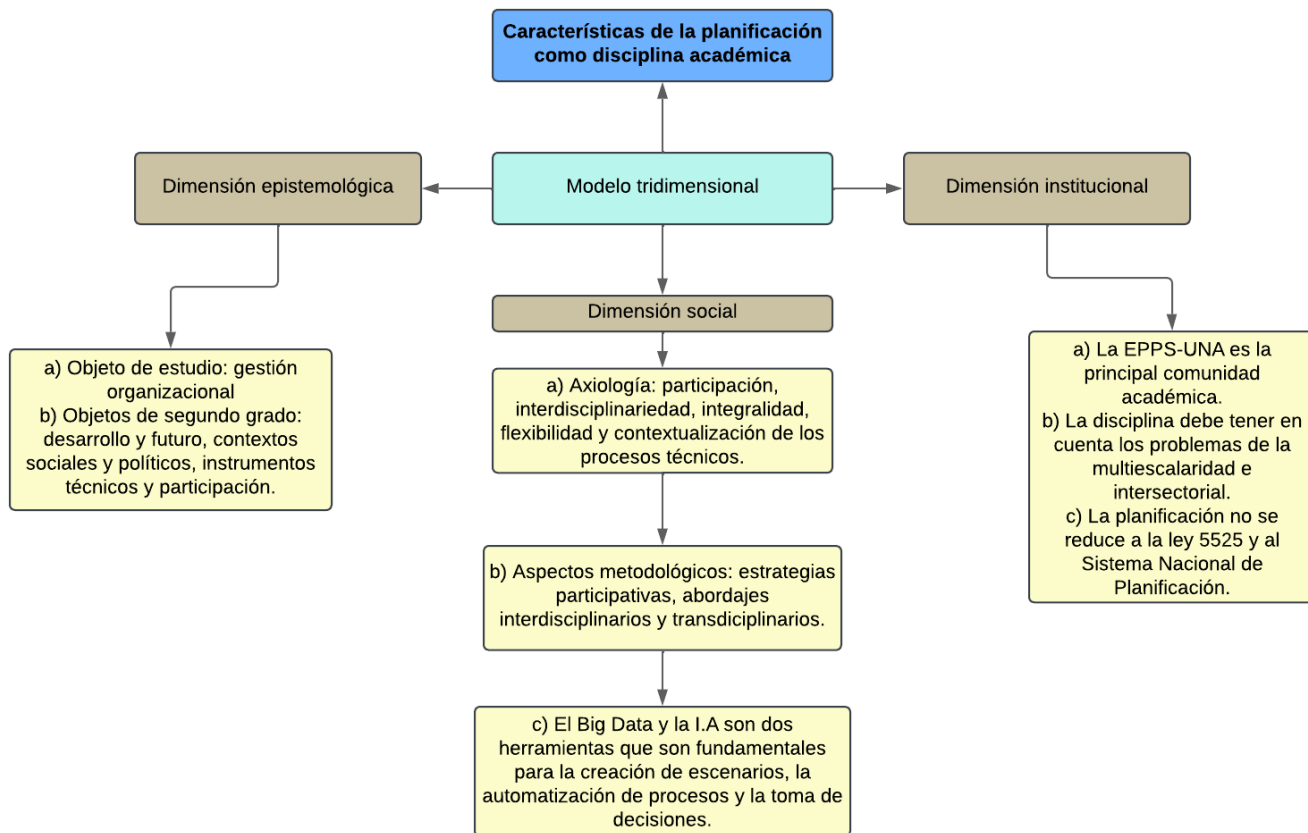
prever con base en teorías preexistentes, sino de usar datos empíricos masivos para construir modelos predictivos que pueden cambiar rápidamente en función de la información recibida.

Lo anterior plantea un reto para la planificación, ya que, como se indicó previamente, la participación en las comunidades y las organizaciones es fundamental. Por tanto, el Big Data y la IA pueden ser herramientas relevantes, pero se deben concatenar con los saberes populares y el conocimiento obtenido de los procesos participativos. Esto se relaciona, además, con la transdisciplina, la cual puede permitir la elaboración de marcos para comprender estos escenarios complejos que no se pueden reducir a datos.

Por otra parte, la integración de IA y Big Data en la planificación plantea importantes cuestiones éticas, las cuales fueron indicadas previamente: privacidad, sesgos y discriminación algorítmica, así como cosificación. Por ejemplo, en la planificación urbana, el uso de IA para analizar datos sobre el tráfico, la seguridad o el acceso a servicios podría llevar a decisiones que favorezcan a ciertos grupos sobre otros, perpetuando desigualdades sociales, lo cual estaría en contradicción con la apuesta de la promoción social. La comunidad académica de planificación debe de tomar en cuenta estos aspectos a la hora de incorporar estas herramientas.

Por último, se presenta la ilustración 3, en la que, de manera esquemática y visualmente clara, se propone una síntesis de los principales hallazgos obtenidos a lo largo del trabajo en relación con el modelo tridimensional empleado en el TFG para caracterizar a las disciplinas académicas. Esta representación gráfica permite condensar y relacionar los aspectos más relevantes identificados en el análisis, facilitando así una comprensión integral del enfoque adoptado y de las dimensiones clave que definen a la planificación como disciplina en el contexto académico costarricense.

**Ilustración 3**



Fuente: Elaboración propia.

## **CAPÍTULO V: Conclusiones y Recomendaciones**

## 5.1. Conclusiones

En primera instancia, se puede afirmar que, al seguir la definición general de una disciplina como aquella que está formada por una determinada comunidad académica y sigue una departamentalización en la educación superior, se puede concluir que la planificación, en el contexto costarricense, es una disciplina, arraigada especialmente en la EPPS-UNA. Otras posturas señalan que, además, una disciplina académica debe de haber reflexionado y profundizado sobre sus principales características disciplinarias. En el caso de la planificación, la comunidad académica también cumple con este requisito.

En el ámbito epistemológico, se considera que existe un objeto general, el cual es la gestión organizacional, entendida como un conjunto de actividades, sustentadas en diferentes técnicas y herramientas, que, en un sentido amplio y en una definición permeada por la teoría de la complejidad, consiste en planear, coordinar, dirigir y controlar los recursos y actividades dentro de una organización para alcanzar ciertos objetivos. Además, considera el entorno sociopolítico en el que se encuentra la organización, así como una idea de desarrollo específica y una idea de largo plazo o futuro.

Asimismo, se identificaron un conjunto de objetos de segundo grado que están en relación con la gestión organizacional en el contexto de la construcción de la planificación como disciplina: los instrumentos técnicos, el desarrollo y el futuro, la participación y los contextos sociales y políticos.

Estos objetos están en función de la gestión, ya que, por ejemplo, las ideas de desarrollo y de futuro se construyen como orientaciones para los procesos organizativos. Con respecto a los contextos sociales y políticos, estos son fundamentales para comprender el entramado en el que se encuentran las diferentes organizaciones. Los instrumentos técnicos son diferentes herramientas que no son mecánicas, por lo que deben ser adaptadas y repensadas de manera constante. Por último, la participación, en el contexto de la planificación como disciplina académica, es central para la gestión, tanto para la organización como para el conocimiento de los diferentes entornos.

Por otra parte, se puede señalar que la realidad social se percibe de manera dinámica, es decir, como un entramado complejo y político mediado por el poder, lo que implica que

la planificación no puede entenderse como un proceso basado meramente en la racionalidad instrumental.

A nivel social, la disciplina posee una orientación participativa, interdisciplinaria y con una pretensión de inclusión social. Lo anterior, debido a la relación que tiene, al menos a nivel narrativo, con la promoción social. Es decir, la promoción social le brinda, a la planificación como disciplina, un marco axiológico e, incluso, metodológico, el cual, en ocasiones, debido a la poca elaboración teórica en torno a la promoción, no queda del todo claro. No obstante, el presente TFG demuestra que esta se encuentra presente de forma implícita.

A la planificación se la considera una disciplina técnica, lo que, tal como se expuso al incorporar aportes de la filosofía de la técnica, no implica que no requiera reflexión teórica o análisis crítico, ya que la técnica es histórica, interesada y depende de los diferentes contextos. La técnica construye visiones de mundo y proyectos políticos.

Con respecto a la dimensión institucional, por otra parte, se considera que la disciplina, al menos en el sector público, está enmarcada en dinámicas determinadas, hasta cierto punto, por el SNP. Además, la multiescalaridad e intersectorialidad son dos grandes desafíos para la planificación como proceso institucional y público, las cuales se deben a las diferencias que existen entre las regiones, las escalas y los sectores estratégicos. Se puede afirmar que las asunciones disciplinares están en concordancia con esto, ya que la planificación, permeada por la promoción social, asume la realidad social de manera dinámica. Ninguna región es igual a otra y, por tanto, la técnica debe tomar en cuenta estas diferencias y contextos.

El sector privado también planifica. Incluso, según el criterio experto consultado, la disciplina a la que la planificación se encuentra más cercana es a la administración de empresas, por lo que están en constante relación. Además, históricamente tuvieron un origen similar, por lo que siempre han compartido técnicas y saberes. Ambas tuvieron un inicio claramente positivista, en el sentido de que intentaron emular las características de las ciencias exactas, especialmente la física, pero, con el paso del tiempo fueron matizando, al igual que la mayoría de las ciencias sociales, esta postura, esto con el fin de desarrollar

enfoques más interpretativos y atinentes a la realidad social. La categoría de gestión organizacional es un claro ejemplo.

Por otra parte, si bien la tesis no contemplaba este aspecto en los objetivos específicos, en todas las entrevistas surgió el tema de la necesidad de reflexionar en torno al papel del Big Data y el IA en la planificación. Se puede concluir que es fundamental considerar la conceptualización realizada sobre la técnica en la tesis, lo que implica que estas herramientas, que no son nuevas, deben incorporarse de forma crítica, reflexiva y contextualizada.

Por último, se puede afirmar que la planificación es una disciplina académica con un bagaje teórico, metodológico y axiológico muy claro, que no está totalmente determinada por las estructuras del SNP o las dinámicas empresariales, esto en parte debido a la promoción social. No es lo mismo referirse a la planificación como disciplina, como proceso, como herramienta o como saber, por lo que es un error asumir que a nivel disciplinario la planificación debería consistir en solamente la aplicación de la Ley 5525. Una disciplina académica va más allá de eso.

## **5.2. Recomendaciones:**

La investigación fue un estudio exploratorio que utilizó un enfoque específico, en este caso a partir de elaboraciones epistemológicas referentes a un modelo tridimensional proveniente de diferentes reflexiones que han reinterpretado a Thomas Kuhn desde la filosofía de la ciencia. Investigaciones posteriores podrían profundizar en estas dimensiones o emplear otros enfoques derivados de diferentes tradiciones de la filosofía de la ciencia, la epistemología o la sociología. Por ejemplo, caracterizar a la comunidad académica desde conceptos como el *habitus* de Bourdieu, el cual se refiere al conjunto de disposiciones duraderas y transferibles que orientan las percepciones, pensamientos, acciones y comportamientos de los individuos de un grupo específico.

Existe poca reflexión sobre la planificación en el sector privado costarricense, por lo que se podrían estudiar las representaciones que se tienen en estas organizaciones con respecto a los procesos de planificación, lo que, además, permitiría contrastar estas elaboraciones con las de las personas académicas entrevistadas.

Se deben llevar a cabo investigaciones en torno a la forma en la que se pueden incorporar herramientas relacionadas a Big Data e IA dentro de los procesos de gestión organizacional y de la planificación como disciplina, considerando la transdisciplinariedad, la participación, así como los problemas éticos y epistemológicos asociados.

La investigación se centró en las representaciones sobre la planificación desde la EPPS-UNA, ya que es la principal comunidad académica del país e, incluso, la única escuela a nivel latinoamericano. Sin embargo, investigaciones posteriores pueden indagar en la manera en que se representa desde otras disciplinas, como por ejemplo desde la administración o las ciencias políticas.

Por otra parte, se podrían realizar estudios comparativos que aborden las diferencias y similitudes entre las representaciones de la planificación en comunidades académicas de otros países latinoamericanos, explorando la manera en la que los contextos socioculturales e históricos influyen en las perspectivas y prácticas de planificación. Además, se podría considerar la forma en la que estas representaciones dialogan con las prácticas de planificación en el sector público y privado de dichos países, y analizar los puntos de encuentro y divergencia.

### **5.3. Alcances y limitaciones:**

Tal como se expuso en el marco teórico, se hizo una reformulación en la subcategoría ontológica, que se limitó a las concepciones relacionadas al objeto de estudio y a la naturaleza disciplinar de la planificación, es decir, no a la concepción de las personas expertas con respecto a la realidad como un todo, lo que estaría en consonancia con la tradición teórica de Thomas Kuhn. La decisión se debe a que esta última propuesta es muy amplia y por limitaciones temporales y metodológicas no se puede cumplir. No obstante, cabe señalar que estas asunciones se pueden caracterizar a partir del marco teórico, específicamente en lo relacionado a las concepciones ontológicas compartidas por las ciencias sociales.

Se enfatiza, por temas de conveniencia<sup>68</sup>, en el contexto académico costarricense y, por tanto, en el sector público, es decir, no se estudiaron las representaciones existentes en el

---

<sup>68</sup> Existe mucha documentación en torno a la planificación en el sector público costarricense, además de acceso a personas expertas.

sector privado<sup>69</sup>. Lo anterior debido a que, con respecto al sector público, existe mucha documentación y reflexión tanto desde el ámbito académico como de la institucionalidad costarricense.

Las características son establecidas a partir de criterio experto, por lo que la presente investigación se refiere a un acercamiento exploratorio a partir de entrevistas no estructuradas, es decir, el TFG es un aporte a la discusión desde el esquema de delimitación propuesto por las discusiones contemporáneas en filosofía de la ciencia y epistemología. En otras palabras, la investigación no pretende dar una definición final con respecto a la planificación como disciplina, sino una contribución desde un enfoque específico.

Los principales trabajos que se han realizado en torno al carácter disciplinar de la planificación en el contexto académico costarricense, así como su relación con la promoción social, tienen, en su mayoría, más de 20 de años de haber sido publicados. Por lo que, al realizar el presente TFG, muchos de los antecedentes no responden a algunos de los problemas actuales y propuestas epistemológicas contemporáneas, como por ejemplo el paradigma de la complejidad. El presente TFG pretende actualizar la discusión.

---

<sup>69</sup> Es un tema poco abordado en el contexto costarricense, ya que no existe una sola investigación que intente responder a la siguiente pregunta: ¿cómo se representa a la planificación como disciplina, técnica, método o proceso en el sector privado?

## Referencias bibliográficas

- Aguilera, M. (2013). Identidad y diferenciación entre Método y Metodología. *Estudios Políticos*, 9 (28) 81-103.
- Alcantarilla, L., García, J., y García, E. (2023). Memorias de un laboratorio: Wilhelm Wundt y la psicología experimental. *Revista Neuropsiquiatría* 86(2), 109-120. <https://doi.org/10.20453/rnp.v86i3.4566>
- Al-Ababneh, M. (2020). Linking Ontology, Epistemology and Research Methodology. *Science & Philosophy Volume* 8(1), 75-91.
- Alvarez, N. (2016). El concepto de Hegemonía en Gramsci: Una propuesta para el análisis y la acción política. *Revista de Estudios Sociales Contemporáneos* 15, 150-160. [https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/9093/08-alvarez-esc15-2017.pdf](https://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/9093/08-alvarez-esc15-2017.pdf)
- Alfaro Ramírez, A. (2020). *Dictamen sobre la creación de la maestría profesional en pensamiento estratégico y prospectiva de la Universidad Nacional*. CONARE-OPES.
- Álvarez, S. (2015). La autonomía personal y la autonomía relacional. *Análisis Filosófico*, XXXV (1), 13-26.
- Ángeles Tovar, L. C., & Cadena López, A. (2021). La importancia del pensamiento complejo y de la transdisciplinariedad para el estudio de las organizaciones. *Administración y Organizaciones*, 24(46), 10–29. <https://rayo.xoc.uam.mx/index.php/Rayo/article/view/448>
- Auditorio Corra Calabrese. (11 de octubre del 2023). *Congreso Nacional Sobre Estudios de Futuros en Costa Rica*. [Vídeo]. YouTube <https://www.youtube.com/watch?v=42JL4lZbXHs&t=4428s>
- Bannon, F. (2010). Dance: the possibilities of a discipline. *Research in Dance Education*, 11(1), 49–59. <https://doi.org/10.1080/14647890903568313>
- Barrantes, R (2016). *Investigación: un camino al conocimiento*. EUNED.

- Bartholomew, T., Joy, E., Kang, E., y Brown, J. (2021). A choir or cacophony? Sample sizes and quality of conveying participants' voices in phenomenological research. *Methodological Innovations* 14 (2). <https://doi.org/10.1177/20597991211040063>
- Baškarada, S. y Koronios, A. (2019). A philosophical discussion of qualitative, quantitative, and mixed methods research in social science. *Qualitative Research Journal*, <https://doi.org/10.1108/QRJ-D-17-00042>
- Berlin, I. (1969). *Essays on Liberty*. Oxford University Press.
- Bernstein, J. (2015). Transdisciplinarity: A Review of Its Origins, Development, and Current Issues. *Journal of Research Practice* 11 (1). [https://academicworks.cuny.edu/kb\\_pubs/37/](https://academicworks.cuny.edu/kb_pubs/37/)
- Biedenbach, T., & Jacobsson, M. (2016). The Open Secret of Values: The Roles of Values and Axiology in Project Research. *Project Management Journal*, 47(3), 139–155. doi:10.1177/875697281604700312
- Boltansky, L. y Chiapello, E. (2002). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Editorial Akal.
- Bourdieu, P. (diciembre, 1998). The essence of neoliberalism [La esencia del neoliberalismo]. *Le Monde Diplomatique*. <https://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu>
- Bourdieu, P. (2003). *Homo academicus*. Cambridge.
- Bourdieu, P. (2006). *Las reglas del arte: Génesis y estructura del campo literario*. Editorial Anagrama.
- Cabero Almenara, J. y Llorente Cejudo, M. C. (2013), La aplicación del juicio de experto como técnica de evaluación de las tecnologías de la información (TIC). *Revista de Tecnología de Información y Comunicación en Educación*, 7 (2), 11-22. <http://tecnologiaedu.us.es/tecnoedu/images/stories/jca107.pdf>
- Camino, J. (2022). ¿Qué es la ontología?: consideraciones histórico-críticas. *Revista Latinoamericana de Filosofía* Vol. 48(2).

- Casa, A. Chimbolema, J. y Reyes, M. (2019). Análisis y resultados teóricos de la prospectiva estratégica. una reseña de su evolución desde 1967 hasta 2016. *TAMBARA* 8 (44), 610-622. [https://tambara.org/wp-content/uploads/2019/09/2.AnalisisYresultTeoricProspecEstrateg\\_Casa\\_FINAL\\_FINAL.pdf](https://tambara.org/wp-content/uploads/2019/09/2.AnalisisYresultTeoricProspecEstrateg_Casa_FINAL_FINAL.pdf)
- Casanova, P. (2017). *Las nuevas ciencias y humanidades: de la academia a la política*. CLACSO.
- Casassus, J. (2005). La gestión educativa en América Latina: problemas y paradigmas. En R. Cuenca, E. González y F. Muñoz-Cabrejo (eds.), *La democratización de la gestión educativa: modelos de gestión, procesos de participación y descentralización educativa* (pp. 97-125).
- Casassus, J. (2009). *Marcos conceptuales para el análisis de los cambios en la gestión de los sistemas educativos*. En E.-L. Campos-Alba, A.D. González-Martínez, O. Hernández-Rosales, M.R. Esparza-Castro, M.G. Mendizábal-Pérez, J.O. Fuentes-López, R. Martín-Domingo, C. Goñi-Carmona, M.Á. Mendoza-Ibáñez y J.C. Cruz-, Vol.9 N.o1 abril, 2022: 81-103 102 Pérez (comps.), *Antología de gestión escolar* (pp. 13-30). Secretaría de Educación Pública.
- Carvajal, M. (1972). La Planificación en Costa Rica. *Serie Ciencias Jurídicas y Sociales* (20).
- Chan, C y Bu, J. (2023). Formal institution deficiencies and informal institution substitution: MNC foreign ownership choice in emerging economy. *Journal of Business Research*. 142, 744-761. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0148296322000248>
- Carrier. (2012). *Philosophy of Science: The Key Thinkers*. Continuum International Publishing Group.
- Carvahlo, C. (2019). Economic Planning under Capitalism: The New Deal and Postwar France Experiments. *Working Paper*. 923.
- Coeckelbergh, M. (2022). *La filosofía política de la inteligencia artificial*. Editorial Cátedra.
- Comte, A. (2017). *Discurso sobre el espíritu positivo*. Alianza editorial.

- Coto, S. (2020). Presentación biográfica-filosófica de Ernst Kapp. *Revista de Filosofía de la Universidad de Costa Rica, LXI* (159), 171-177.
- Cuervo y Délano, L. (2023). Los desafíos de la planificación para el Desarrollo en América Latina y el Caribe. *Serie Seminarios y Conferencias N° 95*.
- Dancy, J. (1993). *Introducción a la epistemología contemporánea*. Tecnos.
- Darwin, C. (2010). Kuhn vs. Popper vs. Lakatos vs. Feyerabend: Contested Terrain or Fruitful Collaboration? *Philosophy of Management* 9 (1).  
<https://link.springer.com/article/10.5840/pom20109117>
- Davoudi, S. (2015). Is planning an academic discipline? *Riurba /Número 1*.
- Díaz, D. (2021). *Chicago Boys del trópico: Historia del Neoliberalismo en Costa Rica*. Editorial Universidad de Costa Rica.
- Dick, P. (2014). El hombre en el castillo. Booket.
- Diebold, F. (2012). On the Origin(s) and Development of the Term Big data. *PIER Working Paper, 12-037*. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2152421>
- Drucker, P. (1979). *La gerencia de empresas*. EDHASA.
- Escuela de Planificación y Promoción Social. (1987). *Sobre la Relación Planificación-Promoción Social*.
- EPPS-UNA. (2024). Maestría Profesional en Pensamiento Estratégico y Prospectiva.  
<https://www.escueladeplanificacion.una.ac.cr/index.php/plan-de-estudios/maestria>
- Elliot, M. (2022). *History and Theories of Planning*. Georgia Tech.
- Fayol, H. (1973). *Administración industrial y general: previsión, organización, dirección, coordinación, control*. Herrero Hermanos.
- Fernández, J. y Curbelo, E (2018). Sobre el concepto de institución. *X Congreso Internacional de Investigación y Práctica Profesional en Psicología. XXV Jornadas de Investigación XIV. Encuentro de Investigadores en Psicología del MERCOSUR*.

- Fernández, L. (2007). *América Latina y Estados Unidos. Un análisis de los objetivos de la Alianza para el Progreso*. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia.
- Feyerabend, P. (1986). *Tratado contra el método*. Editorial Tecnos.
- Floridi, L. (2020). AI and Its New Winter: from Myths to Realities. *Philosophy of Technology* 33, 1–3. <https://doi.org/10.1007/s13347-020-00396-6>
- Fodor (1974). Special Sciences. *Synthese* 28 (2), 97-115.
- Foucault, M. (1995). *Discipline and punish: The birth of the prison*. Vintage Books.
- Galinelli, B. y Migliore, A. (2015). Administración y gestión pública: ¿de qué hablamos cuando hablamos de gestión? En M.-L. Pagani, M.A. Payo y B. Galinelli (comps.), *Estudios sobre gestión pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (pp. 11-34).
- Gandhi, N. (2016). An Approach to Academic Disciplines & Subjects. *Indian Journal of Applied Research* 6 (6), 576-578.
- Gallardo, R. (s.f). *Rompiendo paradigmas: la planificación del siglo XXI*. Ministerio de Planificación y Política Económica.
- García-Canclini, N. (2020). *Ciudadanos reemplazados por algoritmos*. CALAS.
- García, R. (2006). *Sistemas complejos*. Editorial Gedisa.
- Garrido, M. (2016). *Construcción de futuros en paz*. EDUCS – Editora da Universidade de Caxias do Sul.
- Gatto, E. (2017). *Futuridades: Ensayos sobre política posutópica*. Casagrande.
- Goldman, A., & Beddor, B. (2021). *Reliabilist Epistemology*. Stanford Encyclopedia of Philosophy.
- Goodman, J. y Salow, B (2023). Epistemology Normalized. *The Philosophical Review* 132 (1), 89–145.
- Gurdián-Fernández, A. (2007). *El Paradigma Cualitativo en la Investigación Socio-Educativa*. Colección: Investigación y Desarrollo.

- Harkin, D. y Healy, A. (2013). Redefining & leading the academic discipline in Australian universities. *Australian Universities Review* 55 (2), 80-92.
- Hammarfelt, B. (2018). What is a discipline? *The conceptualization of research areas and their operationalization in bibliometric research*.
- Heidegger, M. (2021). *La pregunta por la técnica*. Herder.
- Hernández, C. (2011). *Planificación y programación*. Editorial de la Universidad Estatal a Distancia.
- Hernández, M. y Rodríguez, A. (2001). El objeto de estudio de la disciplina de marketing. *Revista Colombiana de Marketing*, 2(3).
- Hernández-Sampieri, R. y Mendoza, C. (2018). *Metodología de la investigación. Las rutas cuantitativa, cualitativa y mixta*. McGraw-Hill Interamericana Editores S.A.
- Hernández-Tutop, J. (2012). *Social promotion or grade repetition: what's best for the 21st century student*. <https://files.eric.ed.gov/fulltext/ED532287.pdf>
- Hessen, J. (2006). *Teoría del conocimiento*. Losada.
- Hinkelammert, F. (1984). *Crítica a la Razón Utópica*. Editorial DEI.
- Hinkelammert, F. (2014). *El sujeto y la ley: El retorno del sujeto reprimido*. EUNA.
- Hinkelammert, F., y Mora, H. (2008). *Hacia una economía para la vida: Preludio a una reconstrucción de la economía*. Editorial Tecnológica de Costa Rica.
- Hirvonen, I y Karisto, J. (2022). Demarcation without Dogmas. *Theoria*, 88, (3), 701-720. <https://doi.org/10.1111/theo.12395>
- Hodgson, R. (2011). ¿Qué son las instituciones? *CS No. 8*, 17 - 53.
- Hui, Y. (2016). *The Question Concerning Technology in China. An Essay in Cosmotechnics*. Urbanomic.
- Jiménez, A. (2000). La promoción social y su significado académico. *Revista ABRA* 21 (30), 101-108.

- Kant, I. (1996). *La Metafísica de las Costumbres*. Ariel.
- Kewit, L. (2019). Las concepciones ontológicas como punto de acceso a las ciencias sociales y sus diversas perspectivas metodológicas. *Revista ABRA*, 40, (61).
- Kivunja, C. y Kuyini, A.B. (2017). Understanding and Applying Research Paradigms in Educational Contexts. *International Journal of Higher Education*. 6 (5). <https://doi.org/10.5430/ijhe.v6n5p26>
- Krishnan, A. (2009). *What are academic disciplines? Some observations on the Disciplinarity vs. Interdisciplinarity debate* (NCRM Working Paper Series 03/09). National Centre for Research Methods.
- Kuhlmann, D. O., & Ardichvili, A. (2015). Becoming an expert: developing expertise in an applied discipline. *European Journal of Training and Development*, 39(4), 262–276. doi:10.1108/ejtd-08-2014-0060
- Kuhn, T. (2004). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.
- Lam, L. (2023). Academic disciplines: Origin and content. *Humanities, Science, Scimat*. World Scientific.
- Lakatos, I. (1989). *Metodología de los programas de investigación científica*. Alianza editorial.
- Licata, G. (2021). *Razionalità e irrazionalità del metodo scientifico: considerazioni generali sulle tesi di Kuhn, Lakatos e Feyerabend*. [https://www.researchgate.net/publication/351094183\\_Razionalita\\_e\\_irrazionalita\\_d\\_el\\_metodo\\_scientifico\\_considerazioni\\_generali\\_sulle\\_tesi\\_di\\_Kuhn\\_Lakatos\\_e\\_Feyerabend\\_Rationality\\_and\\_Irrationality\\_of\\_the\\_Scientific\\_Method\\_General\\_Considerations\\_on\\_the\\_](https://www.researchgate.net/publication/351094183_Razionalita_e_irrazionalita_d_el_metodo_scientifico_considerazioni_generali_sulle_tesi_di_Kuhn_Lakatos_e_Feyerabend_Rationality_and_Irrationality_of_the_Scientific_Method_General_Considerations_on_the_)
- Lira, L. (2006). Revalorización de la planificación del desarrollo. *Series de Gestión Pública*, 59.

- Llaguno, E. (2010). La planificación: ¿disciplina científica? *Semanario Universidad*.  
<https://historico.semanariouniversidad.com/opinion/la-planificacin-disciplina-cientfica/>
- Lobato, M. (2016). *Unidades académicas en las instituciones de educación superior*. Universidad Iberoamericana.
- Lopera, M. (2014). Aspectos históricos y epistemológicos de la planificación para el desarrollo. *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 13 (26).
- López-Bonilla, G. (2013). Prácticas disciplinares, prácticas escolares: qué son las disciplinas académicas y cómo se relacionan con la educación formal en las ciencias y en las humanidades. *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 18 (57), 383-412.
- López-Ruiz, O. (2018). Management y procesos de subjetivación en organizaciones internacionales. *Revista Psicoperspectivas: Individuo y sociedad*, 17 (3).  
<https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivas-Vol17-Issue3-fulltext-1340>
- Lozano, J. (2022). El sentimiento kantiano de respeto como núcleo normativo en investigaciones sociales en contextos de vulnerabilidad. *Recerca, Revista de pensament i anàlisi*, núm. 27(2).
- Lucero, S. y Gaeta, R. (2020). *Imre Lakatos: el falsacionismo sofisticado*. Editorial Eudeba.
- Marchena, J. (2011). Visibilizando la mano invisible del pensamiento neoliberal en costa rica: nacimiento y trayectoria de la Asociación Nacional de Fomento Económico (ANFE). 1958-1975. *Revista Abra* 31 (43), 1-15.
- Marlasca, A. (2009). *Introducción a la ética*. Editorial de la Universidad Estatal a Distancia.
- Máttar, J., y Cuervo, L. (2017). *Planificación para el desarrollo en América Latina y el Caribe. Enfoques, experiencias y perspectivas*. CEPAL.
- Máttar, J., y Perroti, D. (2014). *La planificación como instrumento de desarrollo con igualdad en América Latina y el Caribe*. CEPAL.
- Matus, C. (2020). *Adiós, señor presidente*. Editorial EDUNLA.

- Mayo, S. (2013). *What is diversity?* Bulletin. <https://gato-docs.its.txst.edu/jcr:36a19f19-0fec-49fd-b99f-b276485ebe9c/BULLETIN-Final-Issue%201.pdf>
- Max-Neef, M. y Smith, P. (2013). *La economía desenmascarada: Del poder y la codicia a la compasión y el bien común*. Icaria editorial.
- Mejía, M.R. J. (2014). La Educación Popular: Una construcción colectiva desde el Sur y desde abajo. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22 (62). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n62.2014>. D
- Meo, A. (2010). Consentimiento informado, anonimato y confidencialidad en investigación social: La experiencia internacional y el caso de la sociología en Argentina. *Aposta*; 44 (1), 1-30.
- Meoño, J. (2011). Planificación del Desarrollo en Costa Rica. Lecciones de la Experiencia. *Ciencias Económicas* 29 (2), 51-141.
- Mohamed, G. (2013). The Impact of Strategic Planning Activities on Private Sector Organizations Performance in Sudan: An Empirical Research. *International Journal of Business and Management*, 8, (10).
- Molina, I. (2018). *Ahí me van a matar. Cultura, violencia y Guerra Fría en Costa Rica (1979-1990)*. Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Mora-Olate, M. (2020). Educación como disciplina y como objeto de estudio: aportes para un debate. *Desde el Sur*, 12 (1) 201–211
- Muñoz, V (2009). La disciplina de la ciencia política. *Estudios Políticos*, 9 (17), 91-108.
- Narváez, M., Gutiérrez, C., y Senior, A. (2011). Gestión organizacional. Una aproximación a su estudio desde el paradigma de la complejidad. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura XVII* (2), 27-48.
- Nelson, E. (2017). Overcoming Naturalism from Within: Dilthey, Nature, and the Human Sciences. In B. Babich (Ed.), *Hermeneutic Philosophies of Social Science* (pp. 89-108). De Gruyter. <https://doi.org/10.1515/9783110551563-005>

- Nieto-Fernández, M (2020). ¿Es imposible el cálculo económico en el socialismo? Crítica a la nueva lectura austríaca. *Revista de Economía Institucional*, 22 (42), 127-151.
- Noble, S. (2018). *Algorithms of Oppression. How Search Engines Reinforce Racism*. NYU Press.
- Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (2019). *Sistema Nacional de Planificación de Costa Rica. IIPES y CEPAL*. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/sistemas-planificacion/sistema-nacional-de-planificacion-de-costa-rica>
- Oliveira, R. D., & Oliveira, L. C. da S. (2024). Estudo acerca das etapas do desenvolvimento econômico proposto por Walt Whitman Rostow: uma análise comparativa entre os municípios do estado do Espírito Santo à luz da teoria. *International Journal of Scientific Management and Tourism*, 10(3), e955. <https://doi.org/10.55905/ijsmtv10n3-036>
- Oppenheim, P., & Putnam, H. (1958). Unity of science as a working hypothesis. *Minnesota Studies in the Philosophy of Science*, 2, 3–36.
- Ortegón, E. (2020). *Prospectiva y planificación en la era de la inteligencia artificial en América Latina y el Caribe ¿Cómo salir del entrapamiento?* Huancayo.
- Patrouilleau, M. y Albarracín, J. (Coords.) (2022). *Prospectiva y estudios del futuro: Epistemologías y experiencias en América Latina*. CIDES-UMSA. <https://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.5423/pm.5423.pdf>
- Piu, A., y Alharahsheh, H. (2020). A Review of key paradigms: positivism vs interpretivism. *Global Academic Journal of Humanities and Social Sciences* 2(3) 39-43.
- Pino-Lozano, P. (2015). La honestidad en la investigación científica. *Acta médica peruana vol.32* (4).
- Polanía, C., Cardona, F., Castañeda, G., Vargas, I., Calvache, O. y Abanto, W. (2020). *Metodología de Investigación Cuantitativa & Cualitativa Aspectos conceptuales y prácticos para la aplicación en niveles de educación superior*.

- Poli, R. (2011). Ethics and futures studies, *International Journal of Management. Concepts and Philosophy, Inderscience Enterprises Ltd*, 5(4), 403-410.
- Poli, R. (2021). The challenges of futures literacy. *Futures*.
- Popper, K. (1980). *La Lógica de la Investigación Científica*. Editorial Tecnos.
- Programa Estado de la Nación. (2022). Estado de la Nación 2022. Consejo Nacional de Rectores.
- Rahi, S. (2017). Research Design and Methods: A Systematic Review of Research Paradigms, Sampling Issues and Instruments Development. *Int J Econ Manag Sci* 6: 403. doi: 10.4172/2162-6359.1000403
- Rindzeviciute, E. (2016). A struggle for the Soviet future: The birth of scientific forecasting in the Soviet Union. *Slavic Review*, 75(1), 52–76. <https://doi.org/10.5612/slavicreview.75.1.52>
- Ropa-Carrión, B., y Alama-Flores, M. (2022). Gestión organizacional: un análisis teórico para la acción. *Revista Científica de la UCSA*, 9 (1). <https://doi.org/10.18004/ucsa/2409-8752/2022.009.01.081>
- Santos, C. (2002). *Un futuro para los excluidos*. FUNDAUNA.
- Salas, R., Alvarado, L., Benavides, N. y Chavarría, C. (2010). *Aportes de la actividad académica de la Escuela de Planificación y Promoción Social, Universidad Nacional en el desarrollo universitario (1980-2006)*. EPPS-UNA.
- Sedgwick, P. (2013). Convenience sampling. *BMJ*.
- Schugurensky, D. (s.f). *Introducción al mundo de la Promoción Social*. Biblioteca Digital Crefal. <https://crefal.org/wp-content/uploads/2023/06/apuntes-promotor2.pdf>
- Sharifani, K., y Amini, M. (2023). Machine Learning and Deep Learning: A Review of Methods and Applications. *World Information Technology and Engineering Journal*, 10, (07), 3897-3904.

- Simkus, J. (2023). Convenience Sampling: Definition, Method and Examples. *SimplyPsychology*. <https://www.simplypsychology.org/convenience-sampling.html#Examples>
- Sistema Costarricense de Información Jurídica (s.f). *Ley de Planificación Nacional 5525*. [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=91172](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=91172)
- Smith, S. (2020). Is evolutionary psychology possible? *Biological Theory*, 15, 39-49. <https://doi.org/10.1007/s13752-019-00336-4>
- Sobrado, M. (2017). *Luchas campesinas de los sesenta y el papel de las universidades públicas en Costa Rica*. Vicerrectoría de Investigación.
- Soraya, L. (2019). Research Paradigm and the Philosophical Foundations of a Qualitative Study. *PEOPLE: International Journal of Social Sciences*, 4(3), 1386-1394.
- Soto, M. y Pérez, M. (1986). Diseño y evaluación de un perfil y plan de estudios en la educación superior: el caso de la escuela de planificación y promoción social. *Revista Educación* 10 (12), 29-39.
- Sosa, J. (2003). Paradigmas, enfoques y métodos en la investigación educativa. *Investigación educativa*, 7(12), 23-40.
- Stanford Encyclopedia of Philosophy. (17 de mayo del 2022). *William Whewell*. Stanford Encyclopedia of Philosophy. <https://plato.stanford.edu/entries/whewell/>
- Tapia, J. (2022). Macrodatos: almacenamiento y consulta de datos aplicados en las organizaciones. *Revista Ciencia administrativa*, 2.
- Tooby, J. (2020). Evolutionary psychology is the crystalizing core of a unified modern social science. *Evolutionary Behavioral Sciences*, 14(4), 390–403. <https://doi.org/10.1037/ebs0000250>
- Torres-Valdivieso, S., y Mejía-Villa, A.H. (2006). Una visión contemporánea del concepto de administración: revisión del contexto colombiano. *Cuadernos de Administración*,

- Turner, S. (2000). What are disciplines? And how is interdisciplinarity different. *Practising Interdisciplinarity*, 46–65.
- Vera, T., Mendoza, H., Delgado, M., Chilán, I., Vega, A. y Heredia, G. (2024). La importancia de la planificación estratégica en organizaciones públicas y privadas. *Ciencia y Desarrollo* 27 (3), 195-208.
- Villanueva, E., Eberhard, M, y Nejamkis, L. (2013). *Introducción a la sociología*. Universidad Nacional Arturo Jauretche.
- Von Mises, L. (1974). *Planning for Freedom*. Libertarian Press.
- Weber, M (2004). *La ética protestante y el “espíritu” del capitalismo*. Alianza Editorial.
- Whitley, R. (2000). *The intellectual and social organization of the sciences.*: Oxford University Press.
- Zárate-Sánchez, R. (2024). Explorando los desafíos lógicos en la visualización y análisis de datos en arquitecturas de Big data: un enfoque en falacias, sesgos y paradojas. *Revista Nacional De Administración*, 15(1), <https://doi.org/10.22458/rna.v15i1.5150>
- Zárate, R. (2024). Memoria ecológica: una reflexión sobre su relación con los aspectos sociales y el papel de los pájaros. *Revista Hoja Filosófica*, 62, 46-57. <https://hojafilosofica.wordpress.com/>
- Zemelman, H. (1997). *El futuro como ciencia y utopía*. Editorial de la Universidad Autónoma de México. [http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/El\\_futuro\\_como\\_ciencia\\_y\\_utopia.pdf](http://computo.ceiich.unam.mx/webceiich/docs/libro/El_futuro_como_ciencia_y_utopia.pdf)
- Zuboff, S (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia*. Ediciones Paidós.

## **Anexo 1.**

### *Entrevista no estructurada*

Persona entrevistadora: \_\_\_\_\_

Fecha de la entrevista: \_\_\_\_\_ Hora inicio y fin: \_\_\_\_\_

#### **Presentación:**

Buen día, mi nombre es Roberto Zárate Sánchez y me encuentro trabajando en una investigación en relación con la delimitación disciplinar de la planificación, por lo tanto, para mí es muy importante conocer su experiencia. Su opinión es fundamental para el desarrollo de la investigación. Garantizo que toda la información proporcionada es confidencial.

#### Dimensión ontológica

1. ¿Cuál es el objeto de estudio de la planificación como disciplina académica? y ¿en qué se diferencia al de otras ciencias sociales?
2. ¿Cómo se conoce ese objeto? ¿cómo se entiende el conocimiento desde la planificación?

#### Dimensión social

3. ¿Cuáles son los principales ideales éticos compartidos por la comunidad académica de planificación?, ¿cuáles son las pretensiones sociales, políticas, etc. de la planificación?, ¿qué pautas rigen el comportamiento profesional, esto más allá de lo deontológico?
4. Teniendo en cuenta lo señalado en la pregunta 2: ¿cuáles son las principales pautas metodológicas utilizadas y compartidas socialmente?

#### Dimensión institucional

5. ¿Cómo caracterizaría, de manera general, la institucionalidad relacionada a la planificación, incluida la academia, en el sector público costarricense? ¿Cómo se relaciona la disciplina con los diferentes niveles de planificación y las diferentes escalas?

### Consentimiento informado para recolección de datos

Fecha: \_\_\_\_\_

**Investigación:** Características disciplinares de la planificación en el marco de las discusiones contemporáneas sobre el problema de la delimitación en el contexto académico costarricense

Estimada persona participante

Soy estudiante de la Licenciatura en Planificación Económica y Social de la Universidad Nacional y me encuentro realizando una tesis cuyo tema se refiere a las características disciplinares de la planificación en el marco de las discusiones contemporáneas sobre el problema de la delimitación, cuyo objeto de estudio se refiere a las representaciones que sobre estas características poseen algunas personas expertas.

Usted fue identificada como una persona experta en el tema, es decir, con respecto a la planificación y su construcción disciplinar, para llevar a cabo una entrevista de una duración aproximada de una hora.

Si acepta participar en el estudio, puede tener la completa seguridad de que los datos serán utilizados únicamente para fines académicos y serán manejados con estricta confidencialidad.

Su participación es completamente voluntaria, por lo que está en su derecho de abstenerse a contestar cualquier pregunta o, incluso, abandonar la entrevista,

---

He leído el procedimiento descrito. El investigador me ha explicado el estudio y me ha contestado mis preguntas. Voluntariamente doy mi consentimiento para participar en una entrevista no estructurada atinente al estudio *Características disciplinares de la planificación en el marco de las discusiones contemporáneas sobre el problema de la delimitación en el contexto académico costarricense*.

Firma de la persona participante

---

### Anexo 3. Transcripción entrevista 1.

**E:** En términos generales, ¿cómo definiría a la planificación? Sobre todo, como le señalé en el documento que le envié, con respecto a su carácter de disciplina.

**Persona entrevistada 1 (de ahora en adelante PE1):** Vamos a ver, sobre la planificación como disciplina académica, creo que la clave aquí es precisar el concepto de disciplina académica, que yo lo voy a resumir como un saber, que tiene una especialización, en este caso, un saber técnico, para mí, la planificación no es un saber ligado a una cuestión ontológica de las relaciones humanas o de la psicología humana o de los procesos económicos. Es un saber técnico que permite, digamos, diseñar, ejecutar y evaluar procesos.

Es muy similar, para mí, en esa característica como un saber técnico o un saber tecnocrático, a la administración de negocios, que, por supuesto está informada de lo que se hace en la economía, en la sociología, en la psicología, pero fundamentalmente, la planificación, al igual que la administración de negocios, no va a la ciencia básica. No hace ciencia básica. Es un saber instrumental. Es un saber aplicado a procesos. A cómo optimizar procesos, cómo balancear intereses, cómo lograr objetivos. Básicamente es una racionalidad técnica con un conjunto de instrumentos de esa racionalidad técnica. Yo la ubico en ese nivel. Muy similar a la administración de negocios. No tiene nada que ver con, por ejemplo, lo que podría estar pensando Kuhn, usted lo cita en la página que me hizo llegar, con su matriz disciplinar o su paradigma. Es totalmente diferente. No se podría aplicar el concepto de paradigma a la planificación a mi juicio.

**Entrevistador (de ahora en adelante E):** Entonces, tomando en cuenta esto, ¿se podría considerar que la planificación es un proceso derivado de otras disciplinas?

**PE1:** Sí claro, digamos, vamos a ver, en términos de las fuentes epistémicas, en términos de los saberes sustantivos sí, pero no se limita a hacer una recopilación o un *copy and paste*, un cortar y un pegar, sino que los reelabora en función de un conjunto instrumental para intervenir en procesos, y ahí está el valor agregado de la planificación. En la parte instrumental, no tanto en la parte conceptual, teórica y fundamental. Y sus teorías, son de un nivel mucho más aplicado. Cómo hacer la planificación de esta u otra manera. Cómo planificar en ciertos contextos o cuando hay incertidumbre de tal o cual. Entonces el valor agregado de la planificación no tiene que ver con ninguna de las teorías sobre la sociedad, sobre el Estado, sobre la economía, sobre la psicología social o la psique humana, no tiene nada que ver con eso. Se alimenta de eso, de las teorías que se desarrollan en esas otras disciplinas, que tienen mucho saber de ciencia. Lo que hace la planificación es alimentarse de eso, al igual que la administración de negocios, y desarrollar una elaboración instrumental: ¿cuáles son las mejores herramientas o estrategias para la intervención en procesos? Ahí lo ubico. Pero no en lo que yo diría el saber científico que nos permita explicar el origen de la sociedad: el por qué los seres humanos interactuamos de la manera en la que interactuamos, si la configuración neurológica nuestra es racional o no es racional. Nada de eso la planificación lo va a contestar, pero sí se va a alimentar de eso.

**E:** Y metodológicamente, ¿cómo funcionaría la planificación en ese sentido?

**PE1:** Metodológicamente hay una primera cosa de la planificación: tiene que tener una alerta muy grande de cuáles son los conocimientos que se están generando en otras ciencias. Ciencias sociales a mi juicio. A mí la planificación, no la veo como una ciencia social. Se puede alimentar incluso de ciencias físicas del conocimiento, de cómo operan los ecosistemas, por ejemplo, de qué está pasando con el cambio climático. Se alimenta de todo eso. Entonces, una primera consecuencia metodológica es que el planificador tiene que estar conversando con una perspectiva multidisciplinaria e indagando sobre esos insumos que las ciencias están generando. Porque usted no puede intervenir sobre un proceso, tratando de modificarlo, si usted no entiende, por ejemplo, la materia sustantiva. Si usted quiere planificar mejor el territorio o una intervención en un ecosistema altamente frágil, usted debe entender en qué consiste la fragilidad. Tiene que comprender a los biólogos, con la gente que hace agronomía, ¿verdad? Y así puedo poner otros ejemplos. Entonces, el primer deber metodológico, a mi juicio, es no entender la planificación como si fuera un mundo cerrado, sino que es un mundo que se alimenta y debe alimentarse con la ciencia de punta en las áreas en las que la planificación va a ser aplicada. Si usted es de economía, por ejemplo, usted debe

saber mucho de la economía del comportamiento, de la psicología conductual, toda lo relacionado a la racionalidad del *homo economicus*, tiene que conocer de teoría institucionalista, Douglas North, por ejemplo. Tiene que saber de la sociología de las áreas, de los grupos de interés. Si no, usted, ¿cómo va a planificar y desarrollar una intervención?

Entonces, perdón que insista, el primer deber es esa necesidad, esa alerta, de tener una mentalidad abierta y constantemente al día de todo lo que las otras ciencias están generando. La segunda, como en cualquier disciplina, en este caso, de orientación técnica, es la prueba y error: ¿funciona el conjunto de las herramientas que yo tengo o debo desarrollar nuevas? El conocimiento que viene de otras ciencias me obliga a nuevos enfoques y aplicaciones distintas. Eso me parece que, es absolutamente indispensable, la insistencia en el diseño de las mejores herramientas. Esto a la par de un diseño sofisticado del objeto que va ser intervenido por la planificación. No es decir, ah bueno, como es planificación económica, es una intervención general. No, es indagar en qué área específica de la economía usted está interviniendo. Preguntarse: ¿qué desempeño tiene eso?, ¿cuál es la matriz tecnológica que tiene ese sector?, ¿cómo interactúa con otras partes de la economía?, ¿qué grupos están asociados ahí?

Entonces, si usted se da cuenta, tiene el deber metodológico de estar probando herramientas, adaptándolas y, por otra parte, conocer muy bien el objeto que viene, el cual va a intervenir. Y, por supuesto, finalmente, metodológicamente valorar la calidad de su intervención: ¿se lograron los resultados? No es decir, logramos el 90 o el 80 de lo que pretendíamos en estas y estas áreas. Pero ¿ese logro fue por la intervención que usted hizo o de todas maneras se iba a hacer? Entonces yo lo veo así.

**E.** ¿Cómo una evaluación de impacto?

**PE1:** No, bueno, vamos a ver. Hay dos cosas. Evaluaciones de efectos y de impactos. El efecto es en cuánto cambió. Yo estaba en la posición A y terminé en la posición B. Es ver, ¿cuánta fue la distancia?, ¿B era realmente lo que yo quería?

Pero la evaluación de impacto es distinta, se refiere a los efectos de segundo orden. Al moverme yo de A a B, ver qué clase de efectos tiene sobre la gente. Yo puedo decir, aquí, vamos a crear un programa de empleo. Lo hago y al final digo: *logramos 100000 empleos*. Eso fue el 100% de lo logrado. Pero la cuestión de evaluación de impacto debería poder decir, ¿cómo le cambió la vida 5 años después?, ¿vive mejor?, ¿logró desarrollarse económicamente? Ahí es donde, por supuesto, la evaluación de impacto, la cual es muy necesaria y mucho más cara, es más pausada, no se puede hacer de inmediato. Pero ambas son necesarias, en eso estoy totalmente de acuerdo con usted.

**E:** El otro tema es el axiológico, relacionado a los valores y fines. Porque, al hablar de la planificación, se ha dicho que surge con esto de la Universidad Necesaria y con cierta visión de desarrollo social y de las comunidades. Entonces, ¿usted considera que estos fueron los valores que motivaron el desarrollo de la planificación como disciplina y si es así, se podría seguir sosteniendo esto actualmente?

**PE1:** Es que usted me plantea una pregunta que tiene dos planos totalmente distintos, un plano general del nacimiento de la planificación como tal, independientemente de adónde, en Costa Rica, y otra cosa es cómo se desarrolla la planificación, o la carrera de planificación, en la Universidad Nacional, esta segunda dimensión es totalmente contingente. En ese primer nivel, más en general, de la planificación como saber técnico asociado al diseño, gestión y evaluación de procesos, evidentemente es un producto de la época contemporánea, de la complejización de los Estados, y la economía, los mercados, que requieren salirse de la pequeña escala a la gran escala y eso plantea, evidentemente, cómo yo manejo la diversidad. Por eso es tan paralelo para mí todo el saber de la administración de negocios, que también planifica, y planifica el mundo corporativo y privado. La planificación está muy relacionada con el tema del Estado y la intervención pública. Con el tema del desarrollo de los países. Pero ambas, aunque son dos afluentes, tienen un tronco común, a mi juicio, que es el manejo de las sociedades que se hacen infinitamente más grandes, más complejas, más diversas. En donde el ciclo de intervención a menor escala, el artesano de los mercados locales, queda totalmente superado. Ese es un plano y uno lo ubicaría, probablemente, a finales del siglo XIX y principios del XX, sobre todo en las economías más avanzadas.

Y ciertamente, en el siglo XX, especialmente en la segunda mitad, tuvo un florecimiento, especialmente ligada a las teorías del desarrollo. Si el desarrollo era posible y uno lo podía planificar, podía optimizar los procesos.

Ahora, en el caso de la planificación en la Universidad Nacional, que ahí la persona clave es Miguel Sobrado, que espero que usted lo ubique, es la persona más importante de todas, porque él fue el que la concibió, y estuvo muy ligada con la idea de crear profesionales que pudieran ayudar a grupos subalternos: cooperativistas, rurales, obreros del campo; para poder planificar sus procesos de bienestar. De que a gente que no tenía acceso a poder pagar profesionales, a contratar gerentes de altísima formación, pudiera ayudárseles a gestionar recursos super escasos, a grupos que habían quedado excluidos. Estuvo muy ligada a esa idea de la Universidad Necesaria, a un proyecto de inclusión social o productiva, a un profesional distinto que no iba a ser contratado solo por el Estado o la empresa privada más formal, si no que pudiera desarrollar su trabajo, de incidencia técnica y profesional y con los grupos en desventaja. Eso fue muy claro desde el inicio. Así como la creencia en que eso iba a transmitir saberes tanto de la ciencia, como de la racionalidad instrumental. Les iba a poder transferir conocimiento y capacitar a todos estos grupos que de otra forma no hubieran tenido un profesional capaz de meterse en contextos complejos, con esa noción de que la intervención se debe planificar, y alimentado por una serie de teoría sociales. Yo diría que sí, está ligada a la idea de la Universidad Necesaria, lo creo habiendo hablado con los profesores de aquella época. Sobre todo, con Miguel Sobrado que era el líder.

**E:** ¿Cómo cree usted que la planificación ha estado moldeada por la institucionalidad pública?, ¿cómo se relacionaría el perfil de la EPPS con el sector privado? y ¿cómo se relaciona con el SNP?

**PE1:** Vamos a ver, la discusión del perfil sobre el planificador, desde que yo era un muchacho de su edad y trabajaba en la escuela, eso siempre ha estado. Porque, y era una tensión inherente a lo que le relataba, vas a crear profesionales capaces de ir al campo, y apoyar organizaciones sociales, pero, en algunos casos, las organizaciones tenían la capacidad de sostener a esos profesionales, pero en otros el Estado. Entonces se genera la tensión ahí, de que el planificador que había sido formado mucho para ayudar a los grupos y generar todo ese poder y saber desde abajo, llamémosle así, el principal empleador era el Estado, que es, típicamente, la organización que interviene desde arriba. Y, además, el Estado no es neutro. A usted lo preparan para una cosa, pero la realidad es otra. Esa tensión siempre ha estado. En la medida en que va evolucionando esa relación entre realidades sociales, económicas, productivas y las intervenciones públicas, siempre se va a mantener.

Yo sí creo dos cosas, en relación con dos cosas que usted planteó. Acercar cosas de la administración de empresas. Yo creo que sí, pero no por la administración de empresas que es exitosa, es que la planificación tiene que estar abierta. Y la planificación hay que decir, también, sobre la administración de empresas. Las empresas planifican. Y planifican, sobre todo las más grandes, de manera muy sofisticada. Ahí hay una hibridación que es permanente. Es inevitable, ambas son saberes racionales de intervención en procesos. Lo privado y lo público están encontrándose a cada paso.

Me parece inevitable la adopción de saberes desde la empresa, así como la planificación también exporta saberes racionales. Pero, por otra parte, recuerde lo que yo le decía al inicio: la planificación, por principio, es una disciplina abierta a las ciencias, porque su saber sustantivo lo toma de ahí. De lo que ayuda a entender, lo que la planificación intenta, esa es una cosa que me parece central.

¿Cuál era la segunda pregunta?

**E:** Tenía que ver con el Sistema Nacional de Planificación.

**PE1:** Esa es una pregunta de carácter histórico. No es así en todas las partes. En Costa Rica, por otra parte, primero se fueron creando las bases del Sistema Nacional de Planificación, que antecede, varios años, a la ley de planificación 5525, que es de los principios de los años 70. Fue cuando el Estado introduce en distintas áreas el tema de la planificación. Antecede al momento en el que la escuela ya empieza a producir profesionales. Aunque surgen igual, pero usted no es que crea una escuela de planificación y mañana se gradúa el primer licenciado. Son cuatro, cinco años. Entonces, ya el Estado había creado esas estructuras

de planificación. Había una oficina que se convirtió en ministerio. Se hacía planificación regional y sectorial.

Pero, muy rápidamente, la escuela empezó a producir profesionales para diferentes instancias, no solo para Mideplan, sino distintas organizaciones. En la gran visión, ambas surgieron casi que en la misma época, hablando de los años 70, una época de gran expansión. Pero en lo micro, cuando uno usa la lupa, sí hubo un adelantamiento en el que las estructuras de planificación empezaron a crearse primero, antes de que la escuela fuera fundada, por pocos años, y, por supuesto, generara sus primeros profesionales.

#### Anexo 4. Transcripción de entrevista 2.

**Persona entrevistada 2 (de ahora en adelante PE2):** Nadie va a hacer las transformaciones si no es la misma gente organizada. En este nivel es que la planificación aborda situaciones, por usar algo de Matus, y adquiere relevancia, pues busca la organización de las personas que están siendo afectadas. Porque la distribución del ingreso no se va a hacer por decreto, por un discurso público. Se va a hacer en tanto que haya proyectos sustentados y empujados por la gente excluida. Véalo en los cuarenta. En los cuarenta no hubieran pasado las garantías sociales si no hubieran existido fuerzas sustantivas, sindicales, organizadas en el país, especialmente si no se hubiera dado la huelga de 1934 en la zona bananera.

Entonces, eso es lo que hizo que ese proyecto pasara. Sin eso no se hubiera podido cambiar la legislación social en Costa Rica. En ese sentido, la concepción de planificación, para mí, está ligada a la promoción social. Pero la promoción social no amarrada a las instituciones públicas, sino dirigida a estimular la organización autónoma, porque lo que no tiene autonomía no se sustenta. Si no se convierte en una monotonera, manejada por dirigentes sindicalistas que, incluso, olvidan cuál es el sujeto. Como lo olvidaron los sindicatos aquí en el año 18, paralizando la educación, paralizando las operaciones en el seguro social, golpeando al soberano, al que los financia. Un sindicato está para servir a la gente.

Entonces, esta distinción entre organización autónoma, de organización monotonera y clientelista es fundamental para hablar de cambio social. Hay un libro sobre las luchas campesinas y el papel de las universidades que tiene una introducción donde se habla mucho de la coyuntura de ese momento, que es el momento en el que nace la escuela de planificación. Porque hubo alianzas interesantes: el cura Núñez, Yoyo Quirós, el sector más progresista de Liberación Nacional. Incluso, la idea misma de la escuela de planificación fue de Hugo Fernández.

Después, ya eso ha tenido otra evolución, dirigida hacia la parte más academicista, que si es esta escuela, que si es la otra, que si es planificación estratégica, que si es esto, que si es lo otro. No, hay que entender el sistema político latinoamericano. El sistema político es centralista, basado en el clientelismo, no en la ciudadanía. En Costa Rica es un poco más suave esto. Vea Argentina, ¿de qué les sirvió el clientelismo a los peronistas? Day, que terminaran tirándose a los brazos de Milei.

Entonces, hablar de planificación, a estas alturas, sin promoción, no tiene sentido. Y la promoción, tiene que hacerla, no gente de las instituciones, sino desde las organizaciones populares.

Se debe hacer como lo hicimos en proyecto germinadora. El proyecto ahí está, hicimos un convenio con canal 13, para hacer un videíto de media hora, sobre los resultados de este proyecto en la Zona Sur. Ahí está, la gente cambia con organización. Si no es *participulada* como decía Raff Carmen. Hay más cosas de estas en Prisma Latinoamericana, el canal, para que las revise.

El objeto capacita, las cosas se van denostando por sí solas. El que quiera aprender que aprenda. El que quiera oír, que oiga. Y el que no, que se atenga a las consecuencias. Vea el caso de Dota. Primero se organizaron para la Guerra Civil, pero, después, se organizaron para transformar, para hacer cooperativas que no solamente crearan condiciones para la infraestructura y las exportaciones, sino para organizar el procesado y la comercialización. Y eso les ha dado una cancha tremenda, porque hay, en este momento, 28 cooperativas, que tienen, además del café, el manejo de la energía eléctrica. No hay ICE. Está CoopeSantos, que, a su vez, también tiene todas las telecomunicaciones. Y, además de eso, ahí donde se ha descentralizado el poder y la gente lo controla, ahí va avanzando. No es lo mismo, por ejemplo, que, en el campo de la educación, que hay un ministerio. O la salud, que depende de la caja, que le están cortando los recursos cada vez más.

Entonces, sí hay un conocimiento de cómo, descentralizando, las cosas tienen camino. Descentralizando con comunidades organizadas. No manejadas por los dirigentes clientelares. No. Eso es participulación. Solo que hace falta descentralizar la educación, la salud. No para crear ministerios, sino para establecer mecanismos de control, sobre las políticas que se están aplicando a nivel local. No pueden depender de una ministra, sino que dependen de las necesidades de la gente. Yo estoy cada vez más convencido, que

la planificación, depende, en gran medida, de los espacios que la organización política genere o estimule a través de la organización desde abajo. Eso es, muy, en síntesis, porque el resto podés verlo en Prisma. Le estoy hablando de experiencias que se han desarrollado con ese método de capacitación, impulsado por un brasilero, Clodomir Santos de Moraes, en tres continentes. No sé si viste el libro *Un futuro para los excluidos*. Ahí está.

**E:** Me interesa mucho la discusión epistemológica en torno al tema disciplinar de la planificación. ¿La planificación tendría un objeto de estudio claro? o ¿es un mero instrumento técnico de otras disciplinas, como plantean algunas personas?

**PE2:** En parte es cierto, porque la planificación lo que te ayuda es a estructurar una línea de acción, pero, esa línea de acción no es técnica. No es la de los ingenieros del ICE. Por ejemplo, en esa planta del Reventazón que costó un platal, hay una falla ahí que no detectaron. La realidad es más compleja. La realidad social hay que analizarla. Estamos hablando de un proyecto que ya está definido, hay consenso social, va para adelante. Pero estamos en una etapa en que lo viejo no funciona y lo nuevo todavía no se perfila. Vos tenés fuerzas que hay que encarrilar, para que impulsen los cambios. Parte de los cambios es sacar a los sinvergüenzas del poder. Lo que se hizo en Singapur, lo que está haciendo, de alguna forma, Bukele. No es porque yo crea en el autoritarismo. Es que no podés estar metiendo en la cárcel a los que venden marihuana, y no a los que están manejando el negocio arriba bien acomodados. Ahora agarraron a una señora, que era gerente del banco y se había robado 300 millones de dólares. El país está entrando en una confrontación. Muy oportunista, en mi criterio, porque el actual presidente lo que quiere es meter a su gente y tratar de montar un partido político. Y dice: *a mí no me dejan hacer referéndum, no dejan que me exprese*. Eso es lo que él está tratando de hacer. Este presidente, pensé que podía ser la purga que el país necesitaba, pero a como van las cosas, cada vez me acuerdo más de aquel chiste del indio que llega donde el doctor a pedir un purgante. Puede ser más caro el remedio que la medicina.

**E y PE 10:** (*Risas*)

**PE10:** En ese libro, *El futuro de los excluidos* se menciona, por ejemplo, la experiencia que tuvo Clodomir en Panamá, con el general Gallegos. El general llegó y le dijo, *usted es un gato en la cuestión agraria, supervise aquí esto*. Y Clodomir le dice, *vea, general, aquí la cosa es la integridad nacional, pero hay que recuperar la zona de Alcalá y, si usted quiere, yo le organizo su laboratorio de 1000 jóvenes, para reorganizar la organización territorial de Panamá*. Y de ahí montó todo un equipo que le ayudó a llevar a cabo su política. El asunto no es hacer cosas por hacer cosas.

Lo que pasa es que la ciencia social, utiliza muchas técnicas, pero es, algunos dirían, ciencia política. Sí. ¿Y la ciencia política puede trabajar sin planificación? No, no puede. Nada puede trabajar sin planificación. Todo necesita de los instrumentos de organización, que es planificar, distribuir, organizar y controlar. Lo más elemental. Si no hay eso, lo que hay es un caos. Esto, hablando de realidades altamente complejas.

**E:** Exactamente. Muy interesante lo de Clodomir, voy a buscar el libro. Por otra parte, en relación con lo que me mencionó, ¿cuáles serían los objetos específicos de la planificación?

**PE2:** Son las técnicas de organización. Ese es el sentido de la planificación, que además aprende de todas las experiencias. La organización ha tenido una evolución muy grande. No solo de lo artesanal a la manufactura, de la manufactura a lo industrial, sino la incorporación de los trabajadores a la ejecución, con la calidad total. Después toda la revolución que hizo, en el campo de la organización, que desarrolló, con la participación de la gente, en los años 40, 50, William Edward Deming y la calidad total.

Deming tuvo éxito en Estados Unidos, pero chocó con los esquemas mentales. Porque, en ese entonces, el concepto de que el jefe era el que mandaba, y no solo eso, sino que el éxito se daba por el talento del dirigente. Y acordáte, no sé si viste la película de Chaplin, *Tiempos Modernos*, ahí se ve cómo era la planificación en la época fordista, totalmente centralizada. Hasta le sale el viejo en el baño.

**E y PE2:** (*Risas*)

**PE2:** Ahí, frente a esta planificación totalmente centralizada, aparece Deming y dice, no, son procesos muy grandes y, además, está agotando a los trabajadores, con cada vez más velocidad. Plantea que tiene que discutir con ellos y hacer pruebas de ensayo y error, para ver cómo mejorar las cosas. Y de ahí viene el gran aporte de Deming. En Estados Unidos, no lo aceptan.

El general McCarthy, que conocía a Deming le dice, *no perdás tiempo aquí, yo te voy a llevar a Japón, donde hay que hacer una reconstrucción total del sistema industrial*. Y en Japón desarrolló. Los gringos tuvieron que ir a copiar, después, a los japoneses con la calidad total.

Entonces, la organización, de la cual se nutre la planificación, tiene sentido histórico. Si usted ve las técnicas como sueltas no tiene sentido. Entonces, ¿por qué esto tuvo éxito? La Ford estropeó las manufacturas. Cada etapa tiene su momento y tiene sus limitaciones. Eso es lo que hay que saber entender. Por eso a mí me parece que la planificación, con sentido de ciencia social, no sea algo que estorbe. Pero si le quitás este sentido histórico condiciona los modelos mentales.

¿Por qué, por ejemplo, los campesinos tienen problemas para trabajar en cooperativas? Porque son autosuficientes. Por eso nosotros hacíamos los laboratorios, donde el campesino iba a descubrir su condicionamiento histórico e irse despojando de aquellas cosas de planificación autosuficiente que le impedían incorporarse. Y aprendía las nuevas técnicas de organización. El ser humano está ahí y es producto histórico. No lo puede cambiar si no es a través de nuevos conocimientos. Y, ¿cómo cambia?, ¿conocés algo de Vygotsky?

¿Sí? Es la objetividad objetivada. En eso se basa toda la propuesta de capacitación masiva. La gente tiene sus principios, pero los van aplicando y los van transformando. Hoy en día con la IA, es otro mundo. Incluso cambia el concepto de educación.

**E:** El error, a veces, es creer que la IA es neutral.

**PE2:** Exacto. ¿Quién no ve la ciencia misma como historia? ¿Por qué la gente recurre a la historia?, ¿por qué decían que es la madre de las ciencias? Somos producto de esa historia. A veces dicen, esos viejillos que están viviendo en el pasado. ¿Qué quiere? Ya muy viejos son difícil de transformarlos

**PE2 y E:** (Risas).

La cosa no es tan simple, hay que revisar todo el proceso de conocimiento. Además, el ser humano, como ente que es gregario, no es individuo aislado, como los neoliberales tratan de meternos y nos dicen: *edúquese, el Estado no tiene que meterse con usted*. Y no, somos sociales.

### Anexo 5. Transcripción de entrevista 3

**E:** ¿La planificación tiene un objeto de estudio? Si es así, ¿cuál sería? y ¿cómo se diferenciaría de otras disciplinas?

**Persona entrevistada 3 (de ahora en adelante PE3):** Creo que, dentro de todo el avance científico y tecnológico, pues ha habido campos del conocimiento, ¿verdad?, que se han ido creando y constituyendo. Creo que la planificación como tal es un campo de conocimiento, que se ha constituido dentro de la academia, como un campo en sí mismo. No sé hasta dónde podríamos designarla como una disciplina, como tal. Si no que más bien es un área del conocimiento, que se nutre de muchas disciplinas, muchas técnicas, de teorías y demás. Creo que ahora, con todo el auge de la Inteligencia Artificial, análisis de datos y todo, vemos, además, modas y tendencias dentro de la academia, que ofrecen hasta carreras en eso. Y podríamos tener el mismo debate. La planificación, en sí misma, no podría afirmar que sea una disciplina como tal. Pero, por lo menos en el contexto costarricense, se ha constituido como tal, no es casual que desde los 70, se fundó la UNA y se creó la carrera. Que, además, fue una de las primeras que se creó y se haya visualizado como una carrera académica. Nutrida de mucha gente de sociales, especialmente sociólogos, de administradores y otras disciplinas. Estaba muy enfocado en esa idea del desarrollo nacional y un Estado de bienestar.

Todo eso se ha venido desarticulando. Nos deja mucho que debatir en eso. Pero, en síntesis, creo que es un campo de conocimiento, muy importante, que se ha constituido en la práctica y en la teoría a nivel disciplinar por todo lo que ha ido aportando la escuela de planificación. Y, además, vinculada con otras disciplinas. No es una disciplina en sí misma, sino que se articula, habla y utiliza métodos de otras disciplinas. Creo que es un área de conocimiento en construcción y, lo más importante, que tiene una practicidad y se ha reconocido en el campo académico y profesional como tal. Creo que eso es un hito importantísimo. Si no hubiera ese reconocimiento, en lo laboral, lo profesional, pues esa área de conocimiento sería como muerta. Eso le da vida. Su salida laboral y demás, es lo que logrado que se constituya como una práctica disciplinar, al menos en este país. Ya en otros países, hablando más de Centroamérica, América Latina y Europa, vemos que son más bien especializaciones, en temas de planificación territorial, planificación del desarrollo, más como especialidades de otras disciplinas. Es todo un debate, pero es un área del conocimiento que está en constante construcción.

**E:** Algunas personas me han señalado que se considera un proceso meramente técnico, usted cree que sea así, ¿es la mera aplicación de instrumentos o es algo más complejo?

**PE3:** Para mí es algo más complejo. Creo que, tal vez, se ha tergiversado mucho en la práctica por lo que, en el sector público, las unidades de planificación se han convertido. Meras tramitadoras o aplicadoras de matrices que no adaptan al cambio tecnológico que estamos viviendo, un montón de cosas disruptivas y explosivas. Y que, en ese sentido, la planificación se ha quedado muy atrás en eso y creo que por ahí viene esa visión.

La planificación como tal tiene, y en lo que vos vas trabajando, tendría todo ese fundamento ontológico, praxeológico, epistemológico y todo, en la construcción de conocimiento de tendencias pasadas, predecir hechos futuros y, más que predecir, vos dirías, eso es futurología o algo así, si no tal vez, más bien visto como esta construcción de sentidos de futuro. Y, a partir de técnica, ciencia y demás, para construir escenarios deseables. Creo que eso siempre está en la discusión del debate público. ¿Cuál es el futuro que queremos? Como Estado, como nación, como sociedad. ¿Cuáles son las políticas públicas que van a responder a la materialización de los derechos humanos? Esos derechos se hacen visibles o asequibles a la población a través de los servicios públicos. Y eso pasa por los procesos de planificación, por la conceptualización de esos procesos. Las teorías del cambio, que son las que nos orientan a lo que se pueda planificar, a los objetivos estratégicos. Entonces, creo que es más complejo de lo que en algunos espacios se ha querido crear.

Creo que ahora, hasta muy afuera de lo público, hay muchas tendencias en el campo de la planificación, que está dando muchísimos aportes. Todo este tema econométrico y ciencia de datos. En eso la planificación es estratégica, puede aportar muchísimo más y seguirse nutriendo.

**E:** Con respecto al tema axiológico, más relacionado al tema de fines y valores, en otras entrevistas, con profesores más de la vieja guardia, me han señalado que la planificación estaría orientada a la autonomía de las comunidades y a su desarrollo. ¿Aún se puede sostener esto? O, ¿estas ideas, como usted indicó, se han venido desarticulando?

**PE3:** Creo que eso sí habría que contextualizarlo, tal vez con los periodos que hemos vivido en el país, tal vez desde la historia política, porque si vos me decís ahora, yo te diría que estamos en un contexto de neoliberalización en el país y en el mundo, que se cuestiona cada vez más la planificación estatal. Vemos mucho este impulso en diferentes sectores, incluso con el ascenso de ciertos tipos de gobierno de derecha y, ya más allá de esa discusión, de otras tendencias políticas que van más allá del control estatal como tal. Es una liberalización extrema de muchos servicios, de muchos sectores, y la planificación en ese sentido, va perdiendo terreno, por lo menos la estatal. Pero es planificar, pero más bien la apertura. Y creo que, en ese sentido, la planificación, al menos acá, que se instituyó desde los 70, por lo menos con la escuela, estuvo siempre pensada en función de lo público. Primero, porque el mismo nacimiento de la Universidad Nacional fue un acuerdo partidario de muchos partidos políticos. Primero, como una medida de contención ante el descontento social, ante situaciones específicas, como la zona sur, las bananeras y otras cosas. Y era más como tratar de institucionalizar el descontento y el conflicto social. Ahí empezó a surgir la universidad nacional, la universidad necesaria. Todo este tipo de valores. Muchas carreras, como la planificación económica y social, trataban de desarrollar ese desarrollo más local y autónomo, y que la gente fuera gestionando sus propias capacidades organizativas. Eso, con toda esta masa laboral enfocada a lo público. Creo que ahora estamos viviendo otras tendencias, en el mercado de trabajo, donde lo público está cada vez más restringido y limitado. Entonces, eso también abre otras perspectivas y la escuela ha venido trabajando en eso. El tema de gestión de riesgos, la prospectiva y algunas especialidades del posgrado.

Yo creo que es eso, habría que contextualizarla muy bien. Y que el Estado, al menos a lo que nos están llevando los gobiernos y las tendencias mundiales, es a la reducción del Estado. Las competencias el Estado no las pierde como tal, solamente las transfiere a otros polos de negocios. Así se han ido debilitando los procesos de planificación.

Creo que es esencial que, en todos los gobiernos, todo Estado tenga una planificación estratégica de su desarrollo nacional, local y regional. Y en eso la planificación tiene un papel importantísimo. Y también en el mundo privado y en el mundo comunitario. La planificación es esencial para la toma de decisiones. Todo pasa por ese tema clave. Como le damos un sustento técnico a la toma de decisiones. En función de resultados, en función de resolver las necesidades locales. Entonces cómo lo gestionamos, autogestionado o privadamente o a nivel estatal. Ya creo que esa es otra discusión. La planificación tiene que contextualizarse como tal. Como disciplina puede aportar mucho en ese sentido, pero dando esta discusión con respecto a todas estas tendencias y de todos los cambios estructurales que hemos estado viviendo en el país y a nivel regional y global.

**E:** La planificación se ha construido a la par de la administración de empresas, en el sentido de entender cómo gestionar las organizaciones sociales. La diferencia, según algunas personas, estaría dada por la axiología. En el sector privado, por ejemplo, la planificación la suelen realizar personas de ingeniería industrial que intentan articular nuevas tendencias. Es una planificación más amplia, por decirlo de alguna forma, temas como la gestión de datos y la IA, ¿se podrían integrar en la planificación?, ¿cómo hacerlo sin caer en una visión técnica o tecnócrata?, ¿cómo incorporar las dinámicas sociales o culturales?

**PE3:** Yo diría dos variantes, creo que ahí diste en el punto. Hay un tema de competencias y perfiles profesionales y las demandas laborales, y que ahora muchos, porque está además de moda, y es como el auge en muchas organizaciones, el tema en gestión de procesos (*corte en la señal de internet de la persona entrevistada*)

(...) Te decía, que hay como dos variantes y el tema de competencias y el auge laboral. Uno ve ahora muchos procesos, o el tema de la gestión de procesos. Que está de moda en muchos sectores y es, ahora, un campo de mucha demanda, pero que está muy enfocado al tema de la ingeniería industrial. Los

ingenieros industriales son muy demandados en muchos sectores, sobre todo en el privado, y creo que ahí el tema de la planificación puede ser especial y aportar. Y en eso la escuela podría trabajar un poquito más fuerte para dar a conocer los perfiles. Hay muchísimo campo por competir y que ganar terreno como disciplina. Aunado a otros aspectos que, de alguna manera se ven en la carrera, pero como de otras formas, otros enfoques, o algunos que están tal vez omisos. Todo este tema ahora de metodología ágiles, que Scrum, que R, que todo este tipo de cosas, pues inclusive, vos ya saliendo de la U, ya te piden un montón de certificaciones. Inclusive el tema de gestión de proyectos, que sigue siendo una de las competencias más demandadas. Y a veces uno hasta con un título de planificación casi que no vale nada. Vale más la certificación y ojalá el inglés. Entonces, en eso hay mucho. Creo que, por el perfil nuestro, podemos aportar muchísimo en eso.

Con respecto a lo otro que me mencionabas, en eso yo creo que más bien, la IA, aplicaciones como Machine Learning, todo esto de aprendizaje automatizado y otras aplicaciones, para mí, son esenciales para el proceso de planificación y para la disciplina. Yo creo que es algo que ya se debería estar estudiando en el perfil de la escuela, en llevar los cursos de tecnología de la información y ver todos estos softwares de gestión de proyectos y análisis de datos. No solo en el tema de inteligencia de negocios o visualización de datos, que es todo un campo y es un boom, si no ya también en el campo de analítica para hacer análisis históricos y predicciones a futuro, con un sustento técnico para fundamentar la construcción de escenarios.

Lo anterior sin dejar de lado todo el proceso, que para mí es fundamental, de todas las metodologías mixtas entre lo cualitativo, lo cuantitativo; comprender muy bien el contexto. Hacer todo el trabajo con los actores sociales. Y aprovechar todas estas herramientas que existen ahora, en el mundo ahora del valor del dato para la toma de decisiones.

Y que en eso veo que no se puede limitar solo a eso. Para mí, la planificación, podría englobar todas estas tendencias, que están en boga. Podría nutrirse y darle más sentido a la disciplina como tal, mucho más estructurada en esta función. Desde que me formé en la U, y todo lo que he vivido laboralmente, ahora me he enfocado más en todo este tema de innovación y transformación digital. Por lo que, para mí, en el tema de la planificación, esto sería esencial para automatizar procesos, ya que, para mí, en muchos lados, la planificación sigue como muy arcaica, muy en papel o muy manual. Matrices en Excel, cuando se podría tener todo un sistema de gestión, de un sistema de planificación de escenarios, de indicadores; automatizados, con servicios web, datos en tiempo real para la toma de decisiones. Que yo creo que no le damos como esa importancia, que una decisión mal formulada, mal identificada, con decisiones erradas, puede tener implicaciones sobre la vida humana, muy perjudiciales o muy beneficiosas a corto y largo plazo. Y mucho de eso, a veces, pasa impune. Se hace ahí, para cumplir, un plan de desarrollo. Se cumple o se cumple a medias, ahí mediocrementemente y no pasa nada, no hay implicaciones mayores a nivel jurídico o político.

**E:** Nunca hay responsables y no se evalúa nada

**PE3:** No pasa nada y vea en el desastre de país que estamos, donde todos los proyectos al final terminan con un sobre costo, con un plazo infladísimo. Algo de seis meses dura un año. Creo que en eso estamos muy débiles en el país, y la disciplina nuestra, puede aportar muchísimo. Creo que, muchos proyectos, o actividades se enfocan como en ciertas profesiones: ingenieros civiles, informáticos, industriales. Creo que la planificación le puede dar una visión más integral a nivel multidisciplinario y técnico, nutriéndose de otras disciplinas, pero que le puede dar ese impulso.

## **Anexo 6: Transcripción de entrevista 4**

**E:** En términos muy generales: ¿qué es la planificación?

**Persona entrevistada 4 (de ahora en adelante PE4):** Yo diría que es un ejercicio prospectivo, técnico y político, cuyo objetivo fundamental es el de reducir la incertidumbre del futuro. Tomando en cuenta, haciendo un uso eficiente y eficaz de recursos que por su naturaleza son siempre escasos. Yo la pondría así genéricamente.

**E:** ¿Se podría decir que es una disciplina o, como consideran algunas personas, un instrumento de otras disciplinas?

**PE4:** Yo creo que es las dos cosas. Es una disciplina en sí misma y, también, una disciplina auxiliar de otras disciplinas. Pero, para que pueda cumplir su papel de disciplina auxiliar para otras disciplinas de la mejor manera, tiene que desarrollarse como disciplina propia.

Y hay principios, ideológicos si usted quiere, con respecto a esto, que tienen que ver con la visión que se tenga de las posibilidades de la planificación, que están muy asociadas a la naturaleza del Estado que tenemos.

Pero yo entendería que es una disciplina con lógicas propias, con dinámicas propias, porque se ha venido generando una gran cantidad de conocimiento alrededor del ejercicio de la planificación y ha evolucionado en el tiempo, porque, si fuera una cosa instrumental, que no es más que un auxiliar de otras disciplinas, probablemente hubiera tenido muy pocos cambios en el transcurso de su desarrollo.

Pero, al contrario, se puede ver cómo la planificación ha dejado de ser un ejercicio centralizado y meramente técnico, por decir dos características, y pasar a ser una planificación descentralizada y con matices políticos, porque así tiene que ser cuando se habla de temas políticos en el sentido de consideraciones políticas, del entorno político en el que se da la planificación.

Creo que esa evolución es propia de las técnicas de la planificación, como se hace planificación, cómo se construyen los procesos de planificación. Eso ha venido variando. Eso es característico de disciplinas que tienen dinámicas propias y de dinámicas internas. Y que, en este proceso de mejoramiento, pueden servir mejor a otras ciencias, como una auxiliar para la consecución de ciertos resultados.

**E:** ¿Detrás de toda idea de planificación habría una de desarrollo? Por ejemplo, en la historia de planificación se suele hablar de los rusos que querían una planificación objetiva y totalmente matematizada.

**PE4:** Bueno, pero había una concepción del Estado detrás de eso.

**E:** Sí, decían que no había, pero sí había.

**PE4:** Sí, es decir, una concepción del sistema en general. Un sistema donde no existía el mercado, por ejemplo. Ese es un manifiesto político. A ver, la planificación está ligada a la intención que se tiene en los procesos de planificación de alcanzar objetivos. La planificación no se hace sin tomar en cuenta esto. Nosotros planificamos porque queremos alcanzar ciertos objetivos. Objetivos que pueden tener que ver con la modificación del Estado mismo. La planificación es poner en prosa, la poesía de la visión a largo plazo. ¿Cómo llegamos ahí? Pero esa definición de objetivos está delimitada por el ámbito de acción que tenemos a mano. Es decir, ¿qué tipo de Estado tenemos?

La planificación en la Unión Soviética era una totalmente diferente a la planificación que empezamos a hacer en América Latina en la década de los 50, porque la planificación en América Latina, tomaba en cuenta la existencia del Estado, entonces, claramente están el entorno político, las potestades y posibilidades estatales, que inciden en la forma en que planificamos.

Pero, también, la planificación incide en eso. Porque nosotros podemos hacer un proceso de planificación de reforma del Estado que puede resultar en un Estado más pequeño y con menos potestades. Aunque se

piense que lo que se quiere alcanzar con la planificación son ciertos objetivos, esos objetivos están determinados por la forma, las capacidades, la organización del estado. Entonces, desde esa perspectiva hay una relación completamente inevitable.

En ese proceso de planificación podemos inclinarnos o puede haber fases del proceso netamente técnicas, pero es imposible pensar que este es un proceso absolutamente técnico. El Estado es un marco de referencia ineludible para la planificación.

**E:** Y con respecto a la planificación en las empresas, ¿cómo se la ve en el sector privado?

**PE4:** Si partimos de la definición muy general que le di al inicio, en el sentido de que la planificación lo que pretende es, eliminar la incertidumbre del futuro, la empresa privada, sobre todo las grandes, deben tener procesos de planificación definidos. Son de una naturaleza diferente.

Lo político no está solamente relacionado al Estado. Por eso es que uno ha escuchado la expresión políticas de la empresa. La política, entendida como una visión, como una proyección o un ejercicio de prospectiva, con respecto a una situación dada. Eso es igual para todo el mundo. Así como hacemos una política pública para disminuir la pobreza, hacemos una estrategia empresarial para aumentar las ventas.

Hay cosas de la planificación que se entrecruzan, que no necesariamente son exclusivas, o que la planificación solo se dé en el sector público. Parte de los procesos de planificación que hacemos normalmente nosotros, es la creación de indicadores, que nos permita tomar decisiones. Igual con las empresas.

Yo conozco empresas, por ejemplo, que tienen un monitoreo muy estricto de redes sociales, y eso era algo que no pasaba en el pasado, entonces ellos reaccionan a esas cosas. Ese es un indicador o insumo que lo que hace es alimentar los procesos de planificación cuando se trata de corregir cosas. Yo creo que se utiliza con otras formas, dándole énfasis a otros aspectos técnicos de la planificación, pero el ejercicio de planificación no es exclusivo del sector público.

**E:** En otras entrevistas me han comentado que el Big Data y la IA pueden llevar a la automatización de muchos procesos. ¿Cómo cree que va a influir eso en los procesos de planificación? Esto teniendo en cuenta, también, que la planificación crea escenarios a futuro, ¿cómo van a ayudar estos datos?

**PE4:** Debería ser la mejor, debería ser la más fundamentada. No necesariamente más precisa. Cuando se habla de prospectiva, en lo que más puede basarse uno es en tendencias. En el camino pueden pasar muchas cosas que descarrilen las premisas y termine uno con escenarios totalmente inéditos.

Lo que sí es peligroso, para la planificación y cualquier proceso académico, es que terminemos con parálisis por análisis. Que la capacidad de tener cada vez más información, tener más insumos, a partir de los cuales podemos iniciar nuestros procesos de razonamiento, de planificación, de prospectiva, que nos terminen enfrentando a un cúmulo de datos que por su volumen no tenga validez. En teoría, la IA nos va a ayudar a eso. Nunca antes habíamos tenido tanta información disponible y lo que tenemos es que ir avanzando en herramientas que nos permitan, con criterio, discernir cuál es la información que necesitamos y de la manera que sea la más útil para el ejercicio. Yo veo en esto una gran oportunidad. Sin que piense, bajo ninguna circunstancia, que la IA vaya a sustituir el insumo humano en un proceso de prospectiva y de planificación.

Yo creo que la IA nos va a ayudar a interpretar los datos. Y de pronto nos puede dar enfoques que son diferentes a los que nosotros tenemos. Podrá construir una gran cantidad de escenarios a partir de los cuales puede uno, también, tomar decisiones. La parte de formular las preguntas va a ser siempre importante y son esas preguntas que están siempre en función de lo que queremos obtener. Hay que ir esperando a que se dé esta evolución de la IA, pero que me parece que podría venir a enriquecer.

**E:** Ayuda mucho a pensar el futuro. El futuro siempre es un tema político, recuerdo, por ejemplo, la discusión de la Costa Rica del 2000, con Óscar Arias, Constantino Láscaris y Manuel Mora que decía que para el 2000 íbamos a ser socialistas.

**PE4 Y E:** *(Risas)*

**PE4:** Frente a un escenario X, las conclusiones pueden ser tan diversas como la cantidad de personas que tenga el mismo escenario en frente. Y a veces hasta más, porque a veces uno puede valorar dos o hasta tres conclusiones a partir de la misma enfermedad.

**E:** Exacto. Por otra parte, yo estudio en la escuela de Planificación y Promoción Social, por eso le dicen PPS. Si yo le digo promoción social, ¿a qué le suena eso?

**PE4:** Ahí está expresado un deseo. Ahí lo que hay es un deseo de lo que se quiere hacer con la planificación. No me incomoda, siempre y cuando no limite el tema de la planificación. Sí, promoción social puede ser una expresión que sea muy comprensiva. No encuentro que sea una cosa objetable, que se enseñe sobre planificación con el objetivo ulterior de fomentar la promoción social. No me incomoda el término.

Para mucha gente puede resultar extraño si visualiza la planificación como un proceso técnico. Si usted ve la planificación así, por supuesto va a estar raro. Pero bueno, que la escuela haya decidido poner esa expresión en el nombre, significa que se está hablando de una planificación que tiene un ámbito social y político que va más allá de lo técnico. Yo entiendo eso. Entiendo que haya gente que tenga la visión de la planificación como un ejercicio meramente técnico y que una cosa como esta le genere una reacción. La promoción social, para mí, lo que hace es ampliar el ámbito de lo que se enseña y me parece que está bien.

**E:** Exacto. Podría tener que ver con la axiología.

**PE4:** Y hay, además, una posición política, porque cuando decimos que es una escuela de planificación y promoción social, estamos, de alguna manera, también diciendo, que nosotros estamos creyendo en un sistema político en donde el Estado tiene las potestades para hacer que las personas vivan mejor. Porque si es solo planificación, puede entonces ser que estemos muy centrados en la metodología y no en los resultados.

**E:** ¿Cuáles podrían ser los principales retos para la planificación costarricense?

**PE4:** Primero, hay que reforzar el carácter ciudadano de la planificación y el carácter regional. En Costa Rica siempre veníamos trabajando con la idea de que la planificación, por ser un país pequeño se podía hacer desde San José. Digamos que al principio no era descabellado. Tirar cableado eléctrico a todo el país se podía hacer desde una oficina en San José. Pero ahora vivimos en un país con particularidades regionales. La pobreza, en la región brunca, es diferente a la de la región chorotega. Requiere de visiones particulares. Hay que seguir avanzando en los procesos que refuercen la planificación y las políticas que surgen de los procesos de planificación, a nivel regional.

Y a nivel local, yo creo que hace falta reforzar la planificación de los gobiernos locales. Logramos que se desarrollaran planes de desarrollo humano local en todos los cantones del país. Con duración de 5 años y con participación ciudadana. No desde una oficina ahí, sino construidos participativamente, que es otra de las características que debe tener la planificación. De manera tal que existan marcos de referencia para, incluso, los planes anuales. La elaboración de presupuestos y ese tipo de cosas.

Y el otro elemento es lo que llamo la planificación verde. Antes planificábamos sin considerar el cambio de nuestra matriz energética. Si yo tengo como uno de los grandes objetivos de un proceso de un plan de desarrollo, por decir algo, al bajar las emisiones de carbono, hay que hacer con cierto criterio la elaboración de los planes. Digamos que, entre las metas del plan nacional de desarrollo para mejorar la calidad de vida de la gente, vamos a decir que la CNE tiene que responder a las emergencias en un plazo máximo de 48 horas. Y entonces, después, para hacer esa meta, se dice que hay comprar 20 vehículos todo terreno. El paso sería decir que estos vehículos deban utilizar combustibles limpios. Ese meter el ámbito ambiental en todas las políticas, eso nos falta. Que, además, tiene objetivos que trascienden los periodos de gobierno. Cada vez se vuelve más apremiante, con lo que está pasando en el mundo y el calentamiento global.

Incluir ese factor ambiental, ecológico, climático, lo que usted quiera, creo que es uno de los retos más grandes que tiene la planificación. Tenerlo como uno de sus principios básicos. Así como desarrollamos la local o la regional, igual deberíamos incluir, a partir de ahora, principios básicos en materia de ambiente, porque es uno de los retos más grandes que tiene el país.

**E:** Haciendo esta tesis, me he encontrado textos costarricenses sobre cierta resistencia a la planificación. Creo que era ANFE la que decía, usando a Hayek, que era servidumbre ¿Hay una resistencia ideológica a la planificación?

**PE4:** Sí claro, ahora desde otro ángulo. No tanto el económico. El tema es que la planificación tiene resistencia no solo de personas que están afuera del proceso, sino también adentro del esquema político. La planificación elimina la discrecionalidad de los jefes y muchos jefes se sienten limitados, ¿verdad? Yo soy el que manda aquí, por qué hay un plan que me dice qué es lo que tengo que hacer, incluso cómo tengo que hacerlo.

Ciertamente la planificación tiene un impacto en la libertad individual, y la planificación, para que se cumpla, debería pasar por medidas de acatamiento obligatorio, para los ejecutores de la política pública, y, en sus consecuencias para la ciudadanía misma.

Hay un, no quiero usar la palabra autoritario, es un ejercicio que tiende de alguna manera a limitar alguna libertad, en función de un interés colectivo. En función de un interés que es más grande que la suma de las partes. Mucha gente no ve esa meta al final del camino y no le parece el sacrificio por algo que, al final, es muy ambiguo.

Ahora, además, tenemos el problema del hiperindividualismo. La realidad es lo que cada persona se forja. La gente, en redes sociales, forja comunidades con personas que piensan exactamente igual. Y se construyen su parte de la realidad. Además, no quieren que le toquen esa realidad, porque es fuente de identidad personal.

Todo lo que, al parecer, vienen de lo colectivo, va a encontrar resistencia en lo individual. Antes era no meta al Estado en el mercado. Ahora, eso sigue por ahí presente, pero también nos encontramos con una nueva ciudadanía que es mucho más celosa de sus propias convicciones, y cualquier amenaza que venga a refutar estas convicciones, o para restringirlas, y esas acciones se plasman en planificación, por supuesto, ¿verdad?

Y, por supuesto, todavía hay gente que la asocia con el socialismo histórico. Eso es cosa de comunistas. Pero, en realidad, se puede hacer planificación en democracia, y hay países, muy exitosos, que han utilizado a la planificación en democracia. Los esfuerzos sostenidos son los que llevan al desarrollo.

Es de esperarse ese tipo de resistencia.

## Anexo 7. Transcripción de entrevista 6

**E:** ¿Cómo definiría a la planificación?

**Persona entrevistada 6 (de ahora en adelante PE6):** Antes de dar cualquier definición, creo que hay que dar los diferentes momentos históricos que la planificación ha tenido en el país. Por ejemplo, cuando yo estaba estudiando, por la década del 70, o sea, a nivel del sector público, de la planificación se hablaba de hacer planes y estaba Mideplan, pero era una cosa como que no, se asociaba mucho a lo que eran las cuestiones de izquierda. Ya después, eso como que se fue superando, digamos que, en cierto momento, porque no siempre. La planificación ha pasado a jugar un papel protagónico, hasta que a las municipalidades se les pida que tengan un encargado de planificación, que las diferentes instituciones hagan planes de desarrollo, el PND, planes estratégicos. Entonces, como que eso ha tenido una mayor presencia de la planificación.

Pero, para hablar uno de planificación, siempre hay que verla ligada a la variable política. Yo no puedo hablar de planificación y que voy a planificar, que voy a hacer un plan para una municipalidad, una institución, si no lo asocio a una variable política. Y la variable política está muy relacionada con el contexto mismo. Yo no puedo decir que hace 4 años, hace 10 años, el contexto político que había en Costa Rica era el mismo que hay en este momento. Son situaciones muy diferentes.

Yo veo a la planificación y a la política como algo que se engarza. Para que la planificación pueda realmente cumplirse, hay que tener esa relación política. Uno lo ve. Yo hice muchos planes para municipalidades, ¿por qué en unos funcionó y en otros no funcionó? Porque había alcaldes comprometidos que sabían que podían quedarse ahí por muchos años, entonces les interesaba planificar. Pero un alcalde, en su momento estábamos haciendo un plan vial cantonal y fuimos a hablar con él, porque los de la unidad técnica dijeron, *hablen ustedes con él, aquí se hace lo que él dice*. Y, efectivamente, llegábamos, nos reuníamos con el alcalde y dijo, *bueno, hagan el plan, yo no tengo problema, pero aquí se hace lo que yo digo*. La planificación es como muy sensible, muy porosa a las situaciones políticas. Entonces, por eso digo, la necesidad de que la planificación esté entrelazada a esa variable para poder llevarla adelante.

Yo diría que, en este momento actual, hablar de planificación, por ejemplo, a nivel del Estado o de Mideplan es muy complicado. Hay otro tipo de gobierno y en ese sentido es muy difícil. Entonces, para mí ¿qué es la planificación? Es definir hoy qué es el desarrollo que queremos, cuál es el país que queremos, bueno, yo digo el país porque estamos hablando a nivel del Estado, pero eso puede ser a nivel de institución o de una empresa. Y planear las acciones hoy, para lograr el futuro que queremos.

En el 2014 yo estuve en un congreso en Corea del Sur, y entonces, es una ciudad gigantesca, estaban construyendo autopistas, de esas de segundo, de tercer nivel y algunos no se usaban. Entonces, yo les preguntaba, ¿para qué? Y me decían que estaban planeando para 50 años. Si no hacemos esas acciones hoy, a 50 años nos va a comer la situación, que es como lo que ha pasado en Costa Rica. ¿Por qué hay tanta presa hoy? Porque no se planeó adecuadamente hace muchos años atrás, entonces, dependiendo del futuro que yo quiera, es lo que hago hoy, lo que defino hoy para ese futuro.

La planificación nos dice el deber ser. Pero, aquí hay una circunstancia, para no llamarla de otra forma, es que, en Costa Rica, cada cuatro años se cambia todo. Se empieza de cero. Veamos, por ejemplo, el tren eléctrico, que venía con muy buenas perspectivas en el gobierno anterior y este gobierno dijo, *no queremos nada con eso*. Entonces, si estuviéramos pensándolo a 50 años, no se están haciendo las acciones que se requieren para subsanar todas las acciones que se están presentando hoy. Y lo dicen la mayoría de teóricos de la planificación: ¿qué quiero hacer?, ¿qué quiero tener? Para empezar a hacer las acciones hoy. Yo no puedo esperar que el futuro se concrete solo. Si yo sé que Costa Rica necesita un tren, para que no haya tanto vehículo, para que la gente lo use, pero, ¿qué se está haciendo? Ese tren se está cayendo desde hace años. Ya debería estar, pero aquí no se ha hecho ninguna acción para mejorar eso. Priva el interés individual al colectivo.

En otras partes, planifican a largo plazo para el interés colectivo y social. Pero aquí no. En el 98 quitaron el ferrocarril al Atlántico y el ferrocarril al Pacífico, que era el que transportaba cargas, para favorecer a

un grupo de empresarios transportistas y el tren se dejó de usar. Entonces las carreteras se saturaron con el transporte de carga. No se ha mejorado en nada y cada día va a ser peor. Ahí es en donde está el problema. Depende de la situación del hoy, es lo que se quiere lograr para el mañana. Yo siempre he visto la planificación en función de eso. Depende de los actores sociales de hoy, lo que se quiera hacer a 25 o 50 años. Si vamos haciendo diferentes acciones, podríamos llegar a lo que querríamos tener en materia de transporte público a 50 años. Ir planeando acciones para llegar a eso, pero aquí no se hace nada. Por eso le digo que es una cuestión insoluble, la planificación y la variable política. La variable política determina si se planifica o no.

**E:** Muchas personas dicen que la planificación es una técnica o un instrumento.

**PE6:** Yo no diría que es una técnica, es una, ¿cómo le llamaría yo?, porque la técnica es muy reductiva. Digamos que una disciplina, o no sé cómo llamarle en este momento, que debe actuar de manera interdisciplinaria. Yo para planificar no me voy a sentar en un escritorio y decirme, *sí, voy a hacer un plan para 50 años*. Yo tengo que sentarme con los políticos, tengo que sentarme con los ingenieros, tengo que sentarme con un montón de disciplinas. Eso es, digamos, lo que yo siento que ha faltado mucho, especialmente en los países que nos llaman tercermundistas.

Pero sí se puede, ojalá usted pudiera ir, al terminar la tesis, a Medellín. El gobierno local de Medellín ha hecho cosas impresionantes y en las zonas más vulnerables. Entonces uno dice, ¿por qué Medellín ha hecho tantas cosas? Es un modelo a seguir y los demás países no lo han logrado. Y estoy refiriéndome a los países cercanos. Sudamérica, Centroamérica. Yo veo muy difícil, en Costa Rica, como estamos haciendo las cosas, llegar a los productos que ha tenido Medellín. Aunque hay gente que lo critica, porque dicen que ha hecho turismo de la pobreza, que vayan a ver, en el teleférico, los barrios más pobres, la escalera eléctrica para que vayan a las barriadas más pobres, pero eso está generando beneficios para esas comunidades y les está mejorando las condiciones. Medellín lo logró, ¿por qué los demás no?

**E:** La planificación tendría, siempre, una idea de desarrollo que la guía.

**PE6:** Por supuesto. Yo siempre digo, la planificación no es solo en el plano societal, sino que es hasta en el plano individual. Un señor me decía allá, por Pata de Gallo, en Cureña: *yo no sé qué es la planificación y yo no voy a participar*. Ellos tenían su casa, su finca y allá por la Laguna del Hule tenían un restaurante. Y yo les decía: *ajá, ¿por qué compró esta finca?* Y me decía, *diay, porque yo necesitaba algo para mi familia. ¿Y por qué se hizo esa casa?* Me respondía que por comodidad. *¿Y el restaurante? ¿Cómo hizo para hacer todo eso?* le preguntaba yo. *Usted no sabe muchacha*, me decía, *sin dormir en las noches, pensando en las deudas. Usted es bien mentiroso* le dije yo. *¿Por qué?* me preguntó él. *Porque usted planificó toda su vida. Desde joven pensó que quería una finca, que quería un restaurante. Y ahí están las cosas*. Entonces usted ha ido planificando en el tiempo. Y el señor se echaba unas carcajadas y me decía, *sí, es cierto*. Cuando uno quiere algo en la vida, uno lo va planificando. Yo estudio, consigo trabajo, me compro una casa. Eso mismo es lo que se debería hacer, pero a nivel de Estado.

**E:** Yo sí considero que es una disciplina, porque tiene un conocimiento teórico construido y una metodología propia.

**PE6:** Exacto.

**E:** Tiene un cuerpo de conocimiento establecido muy claro. En sentido metodológico, ¿qué diferencia a la planificación de otras disciplinas?

**PE6:** Primero, yo creo que la planificación fue copiada, digamos, de los países socialistas, en términos de que era la gran cosa. Que el socialismo iba evolucionando y planifiquemos nosotros. Uno si lee toda la historia en América Central y Sudamérica, que se creó el ILPES y otra serie de organismos para llevar a cabo la planificación, ya que la revolución verde no había dado los resultados que se esperaba. Entonces era así como la panacea. Planificamos, hacemos planes de desarrollo. Y así, todos vamos a alcanzar el desarrollo.

Pero, yo siento que ahí falló la cuestión que le estaba diciendo, la cuestión política. Yo como iba a llevar planificación a países que había dictaduras y no eran democráticos. Ya ahí, esa es toda la historia.

Ahora, metodológicamente, la diferencia de la planificación es que, por una parte, ha tratado de elementos importantes como ser participativa. Bueno, yo quiero construir un plan de desarrollo local en un cantón, entonces la idea no es que vaya y me sienta con la gente de la municipalidad y con ellos construimos el plan, sino que se incorpore a todos los sectores sociales que están participando en ese sector en esa comunidad o en ese cantón: empresariales, agricultores, grupos organizados. Para que sea una construcción colectiva. De tratar que lo que haya ahí, sea lo más viable posible. Yo no sé cuáles son las necesidades de los agricultores. Yo no sé cuáles son las necesidades de los sectores con discapacidad. Por eso se habla de que se logró hacer una construcción colectiva. Eso se va a plasmar en los objetivos que se quieren alcanzar a mediano y a largo plazo.

Por las restricciones presupuestarias no es que yo digo, voy a hacer esto. Si tuviera todo el presupuesto disponible, qué rico, se podría hacer lo que uno quiere. Pero no, entonces eso limita. Otra cosa es que usted puede irle dando seguimiento. Por eso digo que, en la mayoría de los países, es una restricción el hecho de que cada cuatro años se cambie de gobierno. Cada cinco años se cambia todo. Y si el gobierno anterior traía buenas ideas, yo tengo que eliminar eso, porque tengo que partir de cero. Muchas cosas buenas se van quedando perdidas.

Si la planificación se diera como debe darse, tendríamos diferentes momentos. Evaluación ex ante, durante y ex post. Esto nos permitiría ir mejorando los procesos sociales, sin embargo, una cosa es el ser y otra el deber ser. En estos momentos, yo diría que, ¿la planificación dónde está? Hicieron un Plan de Desarrollo, pero cada quien hace lo que se le ocurre. El presidente le dice a usted, *¿cumplió las metas? No, entonces va para afuera*. Usted no ve que haya procesos de evaluación, de seguimiento. todo ese proceso disciplinado que se debe seguir.

La planificación, además, tiene que trabajar de manera interdisciplinaria, yo requiero del apoyo de otras disciplinas para hacer lo que queremos hacer. Por ejemplo, un economista se avienta y dice que la sociedad, que la inflación, que el tipo de cambio. Pero él está trabajando solo, está haciendo macromodelos, mientras que la planificación requiere de la participación de otras disciplinas, para poder llevar estos procesos adelante. Yo digo que ahí en donde está la diferencia.

**E:** ¿Qué relación tendría con la promoción social?

**PE:** Ese es todo un tema, cuando la escuela de planificación se creó, se pensaba que estos promotores sociales iban a trabajar con las diferentes comunidades, dentro del marco de la Universidad Necesaria, que creó el padre Núñez y toda esa gente. Porque la idea que se tenía, en esta génesis de la Universidad Necesaria, era incorporar al desarrollo a los sectores más vulnerables. Ese es el discurso oficial que, usted, incluso, oye ahora en la discusión del FEES, que la universidad necesaria. Pero, para mí, eso se quedó en el discurso. Si vamos a ver los planteamientos filosóficos de la Universidad Necesaria, ya nada de eso existe.

La Escuela era pionera en la idea de que iba a crear promotores, que iban a trabajar con los diferentes grupos organizados de la sociedad, para lograr incorporarlos, etc. Sin embargo, eso era, digamos, un brazo importante de la planificación, especialmente para trabajar con esos grupos más vulnerables, que a veces no tienen buena organización, muy manipulados por los diferentes partidos. La idea original era tener un promotor que iba a trabajar con los diferentes grupos, desde la institucionalidad, para mejorar la participación social.

Del grupo mío, por ejemplo, mucha gente salió y se incorporó a trabajar en DINADECO, porque DINADECO iba a ser la institución que iba y hacia eso. Pero, si lo vemos en el tiempo, ¿qué ha pasado con DINADECO? Se ha concentrado en hacer salones comunales e infraestructura comunal. Y que están, yo diría que desfasadas, a veces ni siquiera cumple con las necesidades, digamos, climatológicas. Se convirtieron en una institución más, y lo que hacen es duplicar funciones. Cayeron en un nivel burocrático.

La misma escuela. La escuela, al inicio, eran dos años y medio para que usted se graduara de promotor social. Luego seguía bachillerato y después licenciatura. Después se eliminó el diplomado y se dijo que se iba a incorporar en la malla curricular. Yo creo que, si uno va y revisa la malla curricular, de los últimos años de PPS, ahí no hay nada de promoción social. Lo que más se acerca a la promoción social, que creo que ya la cambiaron, es la práctica organizativa. Usted tenía que irse dos semestres a una comunidad, trabajar con ellos. Pero yo siento que esa promoción social, que se estaba haciendo, estaba divorciada del proceso de formación que se le estaba dando a los planificadores.

Usted iba y hacía una práctica de promoción social en una comunidad x, y ya el otro año, cuando entraba, lo enviaban a otra comunidad que nada que ver, a hacer el estudio de factibilidad. Al inicio se pretendía que la práctica organizativa, el estudio de factibilidad y el Trabajo Final de Graduación se hicieran en una misma comunidad. Esa era la idea original.

Yo ahora, he escuchado, como que están tratando de recuperar inclusive hasta la parte conceptual de lo que es la promoción social. Porque usted va y busca y la escuela debería de tener un bagaje enorme de lo que es la promoción social. Y vaya busque algo de promoción social en la escuela a ver que encuentra. Yo creo que si acaso un documento que hizo Agustín, otro que había hecho Fabio y María Eugenia y pare de contar.

Entonces, no podemos decir que haya habido un aporte significativo de la promoción social, a lo que es la planificación. Y yo esto lo asociaría, también, con lo que le decía, con la Universidad Necesaria se quería que la Universidad Nacional fuera diferente a la Universidad de Costa Rica u otras que se pudieran crear aquí, pero, a través de los años, la Universidad Nacional, perdió ese horizonte. Se convirtió en una universidad más. Ahora, la Universidad Nacional, la extensión, siempre he dicho, es el patito feo de la Universidad Nacional.

Cuando presentamos un libro, yo dije, la extensión es el patito feo. La filóloga me corrigió y me dijo, *no, la extensión es el área marginada*. Y yo le dije, *no, es el patito feo*. Se recorta presupuesto, y ¿quién es el más afectado? La extensión. Los investigadores tienen unos laboratorios que valen mil millones y yo no sé qué hacen. Ah no, ya no hay presupuesto para extensión. Y la extensión es el puente universidad y sociedad.

La Universidad se perdió en eso. La extensión no me permite rankearme a nivel internacional. Y usted ve a las universidades ahora haciendo esfuerzos por rankearse. Y yo digo: ¿qué hace la Universidad Nacional en eso? Yo creo que lo que le debería interesar es tener un vínculo más profundo con las comunidades. Sin embargo, eso no se está haciendo. Como le digo, es un patito feo. Se recortó el presupuesto universitario, no hay para gasolina, para viáticos. No hay para nada. Entonces se está cortando el vínculo con las comunidades. ¿Dónde dejamos la promoción social? Que eso debería ser, digamos, ese enlace con las comunidades.

Yo siento que la promoción social hay que ir a buscarla. Se quedó perdida y no la han recuperado. Y como le digo, la Escuela no tiene un bagaje teórico que diga: se quedó perdida por esto y esto. Pero ahí está la promoción Social, nada de eso existe.

**E:** Eso es cierto. Yo haciendo la tesis he estado buscando antecedentes y el que me encontré fue ese de Agustín, otro señor que se llamaba Enoch Adames. Y todos son del 80.

**PE6:** Sí, digamos, los primeros intentos que hicieron ellos. Ellos fueron mis profesores, entonces fueron los primeros intentos que ellos hicieron para escribir algo sobre eso. Pero fue eso nada más, un intento y ahí se quedó. No hubo nadie que siguiera sistematizando eso en el tiempo.

**E:** Es muy vacilón, porque se quedó en el 88. Después de eso no encontré otro. Por último, en términos muy generales, ¿cuáles son los mayores retos para la planificación en Costa Rica?

**PE6:** Esa es la pregunta del millón.

**E y PE6:** (Risas)

**PE6:** A ver, yo creí, que, con una pandemia de tres años, la Universidad Nacional, la Universidad Necesaria, iba a cambiar, se iba a repensar, para ver cómo se volvía a establecer ese vínculo con la parte social. Yo pensé: van a tener que repensarse. Porque en pandemia ni siquiera tenían las herramientas para poderse vincular con las comunidades. A mí me deprimía oír que estaban hablando por teléfono con una comunidad. O intentaban comunicarse por Zoom. Conociendo uno las comunidades de este país, donde la gente tiene un nivel de escolaridad bajo, donde algunas no tienen señal. Los chiquillos de colegio son los que manejan el Zoom. Yo dije, la Universidad Nacional se va a repensar, porque después de la pandemia tiene que asumir una posición diferente. ¿Qué pasó? Pasó la pandemia y nos olvidamos de ese momento histórico. Y seguimos igual que antes.

El transporte, para ir a las comunidades, incluso ahora con más restricciones. Ya no hay plata para pagarle a los choferes horas extra. Y no critico solo a la Universidad, sino a todos los que tienen que ver con estos tipos de universidad a nivel latinoamericano. Porque yo me dediqué a revisar que estaban escribiendo todos esos teóricos. Puras tonterías. Y digo tonterías porque me preguntaba cómo iban a hacer después de la pandemia. Y lo que planteaban no tenía sentido y lo digo como una persona que dedicó muchos años de su vida como extensionista.

¿Qué ha pasado con la planificación? Más o menos lo que ha pasado con la extensión universitaria. Y vuelvo al inicio. Planificación política. Por otra parte, a la par de la política estamos viviendo en un mundo más globalizado. Pero el mundo globalizado está aquí, en las ciudades. Porque si yo tengo que hablar con los frijoleros de allá de la zona sur, del Águila, de Pejibaye; ellos no tienen esas aperturas tecnológicas que tiene la gente que está aquí en el Valle Central. No pueden decir, yo me conecto aquí y voy a vender el producto. No tienen esas herramientas tecnológicas. Yo siento que la tecnología se ha convertido en un arrastre más bien, para el desarrollo de la planificación. ¿Por qué? Porque no estamos al mismo nivel. No se ha homogenizado. Y ahora hablan de nómadas digitales. Vaya pregúntele a un señor de estos si él es un nómada digital.

Y yo siento que esa barrera va a ser muy difícil de superar, porque si no hay un nivel de educación que logre llevar esas herramientas tecnológicas a todos los sectores, eso va a seguir. Y como le decía antes, yo siento que en educación se han dado muchos retrocesos. A nivel de política social se han dado muchos retrocesos. Si usted aquí es un estudiante de un colegio privado, tiene una serie de ventajas, desde la parte del idioma. Yo conocí muchos chiquillos, allá por Remolinitos. No sé si conoce. Está el río San Juan, va allá por Tambor, los chiquillos tienen que montarse a una lancha para ir a Remolinitos. Salen a las 4 de la mañana, el bus los recoge en Tambor. Vienen a la Unión del Toro, van a clases y regresan otra vez a remolinitos, donde no hay luz eléctrica, no hay internet. Entonces, ¿cómo puedo yo comparar a un chiquillo estudiando en San José Centro con los de Remolinitos? Algunos han podido venir a estudiar fuera, pero la mayoría terminan en piñeras. Esa es la única opción que tienen. Igual pasa con la cuestión tecnológica y con la parte de planificación.

¿Cómo yo, voy a lograr que la planificación logre avanzar? Y yo creo que sí, estamos en un mundo globalizado, etc. Incluso gente que habla mucho del término glocal. Ya no era solo lo global, sino desde lo local. Y yo leo a los señores que escriben desde lo glocal y de verdad que estos señores nunca han andado por ciertas zonas. Ellos lo están viendo desde el centro de estos países. Y cuando vamos desde las universidades a las comunidades, vamos con una visión, pero nuestra.

Si yo llego a una comunidad y digo, vamos a planificar. Entonces la gente dice, sí, para nosotros es fundamental que el camino esté en buen estado. Y yo digo, no, que tengan mejores ingresos. Yo voy con una visión de mundo a imponérsela a ellos. Pero, ¿por qué para ellos es fundamental tener un camino? Porque de ese camino depende la producción, depende la salud, depende la educación. Si yo voy a Santa Ana centro y les digo: ¿cuál es el problema número 1 que tiene Santa Ana? La gente posiblemente me va a decir que las presas. Y yo voy a una comunidad rural y la gente va a decir que el camino. Porque esa es su realidad. Su realidad depende de ese camino. Si está en mal estado, si el puente en cualquier momento se lo lleva el río, yo quedo incomunicado. Si tengo un enfermo, si tengo que ir a una cita médica. Si tengo que sacar mi producto y si lo que produzco es leche, huevos, queso y se me va a echar a perder. Entonces el camino es la vida, es la columna vertebral. La planificación tiene que adaptarse a cada realidad. Yo

puedo hacer un plan para Santa Ana, para esas comunidades rurales, pero, además, tiene que haber una visión país a nivel nacional, entonces yo siento que le han fallado a la planificación. ¿Cuál es la visión de país en este momento? Dígame: ¿qué está pensando el gobierno? No sé.

Se han ido creando como islitas. Cada municipalidad, si tiene su plan de desarrollo, se enfoca en su localidad, pero sin interesarse en la totalidad. Yo quiero mejorar mi comunidad. Pero, ¿las demás qué pasa? No hay una visión integral de país.

Yo siento que la planificación, inicialmente, bueno, estaba bien como se concebía, era como una forma, un método, para lograr el desarrollo del país. Pero después, la planificación fue mal utilizada. Hacemos un Plan Nacional de Desarrollo y lo engavetamos. Eso es lo que pasa. Se hizo un uso perverso de la planificación. Y yo siento que eso no se ha superado todavía.

Usted ve que las grandes empresas planifican a largo plazo, pero yo, como sector público, no puedo tener esa misma visión que tienen las empresas. Y hay mucha teoría sobre planificación y cómo planificar. Pero, como le digo, eso funciona bien a nivel de sector privado. Pero en el sector público, con lo que tiene que ver con inversión social, con educación, está como al garete en este momento.

## **Anexo 8: Transcripción de entrevista 7.**

**E:** ¿Cómo definiría, en términos muy generales, la planificación?

**Persona entrevistada 7 (de ahora en adelante PE7):** Yo lo que diría es que es un conjunto de conocimientos técnicos que permiten mejorar la capacidad para preceder y presidir la acción. Aquí estoy arreglando algo que dijo Lira en el 2006. Seguramente ya consultó esto. La literatura de ILPES y CEPAL. Lira me parece un buen autor, Silva también. Ellos lo limitan mucho a un autor, Ander-Egg del 93. Son conocimientos técnicos que mejoran las condiciones para preceder y presidir la acción.

**E:** ¿Considera que la planificación se puede considerar como una disciplina propia o es subsidiaria, es decir, incorpora los conocimientos de otras disciplinas?

**PE7:** Digamos, es un objeto de estudio bastante amplio. Se genera bastante producción. Tal vez no tanto a nivel público, que cayó mucho en desuso, aunque el *public choice*, que es una escuela de pensamiento, sí gravita todavía mucho. En lo privado, sí se sigue con mucho énfasis, este tipo de cosas. Pero yo no diría que es una disciplina como tal, es más bien un instrumento para la acción, que, por su puesto, ocupa mucho espacio. Yo lo relaciono mucho con estrategia. El concepto de estrategia y bueno, táctica, etc. Y ese sí, me parece, ha tenido un desarrollo bastante propio. Si vemos la cantidad de texto que se produce sobre estrategia es impresionante. La respuesta es sí, se sirve de muchas otras disciplinas, sí es algo muy importante, se estudia mucho, pero es un instrumento.

**E:** ¿Y cómo se relacionaría con la promoción social?

**PE7:** Digamos, si usted tiene instrumentos que le permiten preceder y presidir la acción y usted está interesado en promover socialmente, diay, ya tiene usted la respuesta. Sí es un instrumento, en general para la promoción social y un instrumento de primera magnitud.

**E:** En el caso costarricense, cuando podríamos hablar que apareció la planificación.

**PE7:** Mire, hay una periodización, creo es de Lira o de Leiva, que plantea la evolución de la planificación. Yo diría que la planificación, coincido mucho con ellos, arranca a partir de los años sesenta con Punta del Este. Ahí se crean oficinas y consejos de planificación. Ahí es donde se puede ubicar el inicio de la planificación en América Latina. Sin embargo, si usted observa, por ejemplo, la planificación que se desarrolla en el ICE, es una planificación de muy largo alcance y es propia de la institución, como instrumentos más elaborados en ese momento. Yo creo que es la institución desde la que se logra planificar con mayor perspectiva. Con mayor alcance. Con luces largas diríamos hoy. Eso es previo a los sesentas.

Acá tuvo mucha importancia el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la UCR. Ahí había un grupo de gente que formó, además, a mucha gente que posteriormente tuvo mucha influencia en la planificación de las instituciones. Ese Instituto de Investigaciones Económicas fue muy impulsado por, diría yo, el papá de todas las conceptualizaciones sobre planificación en el país, que es Rodrigo Facio. Él nunca fue director del instituto, pero sí lo impulsó, como director de una forma extraordinaria. Y ahí se desarrolló un vínculo muy grande, con CEPAL México. Ahora hay una sede en México de CEPAL, que era la que atendía o atiende a América Central, e, incluso, al mismo México. Y ese vínculo, esa relación, fue estrechísima. Por ahí andarían los antecedentes y puntos de vista para la culminación de las planificaciones nacionales.

**E:** ¿Cuáles son los retos para la planificación nacional teniendo en cuenta la arquitectura institucional?

Mire, hoy por hoy, nuestro gran problema es que hay una arbitrariedad que intenta transformar un Estado concebido como un gobierno central débil, relativamente débil, y una cantidad importante de instituciones descentralizadas con autonomías relativas, que son tan importantes, o más importantes, que el propio gobierno central. Si usted lee los artículos que corresponden a la constitución, creo que son el 86 y el 87, en donde se habla de los instrumentos para la fiscalización de la gestión pública, se mencionan tres grandes instrumentos: presupuesto, que es, digamos, el sumum de lo que se quiere hacer, ese el presupuesto nacional, acá el presupuesto nacional no significa mayor cosa, porque está en manos de un ministerio de

Hacienda que poco tiene que ver con la planificación. Pero, en todo caso, volviendo a su pregunta, el mayor reto, en este momento, es volver al concepto de planificación y de autonomía de las instituciones.

Lo que tenemos hoy en día es un gobierno central, se lo ejemplifico con el logo del teatro nacional, quitan un logo que es el matasellos, se llamaba, que es un sello blanco que se le pone a las cartas, un poco estilizado, hace algunos años, pero que tiene 127 años, que es símbolo nacional, por cierto. Lo borran y ponen un manchón azul con un mapa de Costa Rica bastante deformado.

Por cierto, el mapa de Costa Rica está, como logo del CONARE, desde su fundación en el 72, 73. En todo caso, a lo que voy, es que el gran reto de la planificación es, en este momento, devolverles la autonomía a las diversas instituciones y, en particular, a la CCSS, las Universidades, los acueductos y los organismos todos estos especializados.

Si usted ve en la constitución, eso originalmente estaba planteado así, pero hay un cambio muy pequeñito que introduce Oduber, a principios de los setentas, que le permite una cierta injerencia, del ejecutivo, en esas instituciones. El concepto constitucional es que sean instituciones regidas por capacidades técnicas, sin injerencia politiquera. Así lo dicen las discusiones de la constituyente.

Y pues le decía tres elementos centrales: el presupuesto, el tema de las autonomías y un ente contralor muy potente, que es la Contraloría General de la República. Esas tres cosas se analizan en el mismo título de la constitución. Busque el título y va a encontrar esos tres elementos tratados.

Además, si se remite a las actas, es muy fácil, están en la asamblea legislativa, va a encontrar el argumento. Esta es de las pocas cosas que la constituyente no transforma, o digamos cambia radicalmente. Pero, ya reunida la constituyente, dijeron, no, tomamos de base la de 1871 con modificaciones. Por supuesto que el capítulo de garantías sociales es algo muy importante, se introdujo mucho elemento. En ese sentido, es mucho lo que hay que recuperar. Con Oduber aparece un pequeño cambio. Y aparece el 4/3 en las instituciones. 4/3 es repartirse la influencia en el bipartidismo, era más fácil. Pero resulta que ya no estamos en el bipartidismo y un partido puede repetir. Entonces serían 7/7. Ni siquiera esa tensión entre dos partidos se puede dar. Después agregaron las presidencias ejecutivas. Las autonomías dejaron de existir. Como se estaba previsto ya en los sesentas que podría funcionar la planificación.

No recuerdo si es en ese artículo o uno más reciente, que planteó que, siguiendo a Meoño, el tema es cómo se manejan las instituciones autónomas. Usted tiene un funcionariado, que son técnicos, planifican y ejecutan. Esos técnicos pueden recibir directrices por medio del PND. Cosa que no hace. Se dedica a tonteras y pasa diciendo el resto de los años porque no pudo cumplir. Son unos pocos objetivos. Somos un país muy pequeño, como para que nuestro territorio, nuestro gobierno, tengan una gran influencia.

Vea, por ejemplo, una recesión mundial, le cambia a usted todo el panorama. Ya no puede decir, voy a crecer tanto, ni voy a manejar la pobreza de esta manera. Que son las cosas tradicionales. Además, con indicadores que poco tienen que ver con la gestión pública.

Si ve, ya saqué pañuelo, me puse a llorar

#### **E y PE7: (Risas)**

**PE7:** Y le expliqué por qué, considero yo, hay mucho que hacer con las autonomías Hay que devolver esas autonomías, y devolver esas decisiones y capacidades técnicas. No que sean impuestas por una persona, que intenta gestionar mediante el temor y para facilitar algún negocio.

Vea usted, por ejemplo, el ICE, que era una joyita de planificación. El año pasado, para mejorar los balances económicos, que estaban muy negativos; entiendo que el presidente gira una instrucción, de vender a Centroamérica, mucha más electricidad. Sueltan las represas, empiezan a echar agua y a vender. Los balances terminaron muy bien, muy positivos. No estaban previendo, que el Niño estaba por llegar o se esperaba en 1 o dos años. Se la jugó y ni siquiera consideró eso. Consideró que el ciclo era estable. Este año que es lo que nos pasa, tuvimos que quemar búnker y diésel, pero en cantidades gigantes. Entonces los balances del ICE, salen muy malos este año. Esas injerencias pequeñitas son terribles. Es lo peor que

le puede pasar a una institución, tener temor a un tiranuelo, y tener tomar cursos de acción que no son adecuados, ni sostenibles, ni convenientes.

**E:** Hace unos días leía sobre el simposio que organizó Óscar Arias en el 76 para la creación de escenarios futuros. Ahora uno escucha sobre la Costa Rica del 2100. ¿Usted cree que la planificación, en el contexto costarricense, tiene las capacidades para crear esos escenarios a futuro y actuar?

**PE7:** Usted puede hacer cosas y definir senderos y eso, eso no es un desperdicio, aunque no tengan una aplicación específica. El Costa Rica hacia el año 2000 tuvo la enorme virtud de colocar a un montón de gente a discutir desde muy variadas posiciones. Sin pretender llegar a acuerdos específicos. Pero sí a ventilar importantes cosas, sin llegar a una decisión específica. Esos momentos de reflexión nacional son importantes. Por ejemplo, cuando arrancamos el Estado de la Nación, tomamos esos ejercicios muy en consideración. ¿Para qué? Para definir la temática del desarrollo nacional de largo alcance.

Un régimen como el chino sí puede planificar. Por ejemplo, Deng Xiaoping dijo, esos países tienen petróleo, nosotros tenemos las tierras raras. Vamos a especializarnos en esto. Esto suponía desarrollo tecnológico. Por eso las altísimas tasas de crecimiento chino. Yo no le exalto el modelo chino como un modelo de convivencia y de democracia, pero sí es un esquema de altísimo crecimiento bajo la base de la planificación. Como lo fue la Unión Soviética en los 30, 40 y los primeros años. Tuvo tasas de crecimiento muy elevadas. Aunque no se medía el PIB. Pero usted ve una sociedad atrasada y agraria, convertirse en una potencia que puede competir en una carrera armamentista y sofisticada, y una carrera espacial también muy sofisticada. ¿Por qué? Porque esos esfuerzos funcionan. Tarde o temprano se estanca, pero funcionan, porque es un periodo largo.

Esa proyección de escenarios es, vea, tenemos tierras raras. ¿Eso qué le dice? Nada. Pero si usted toma esa afirmación general y comienza a operacionalizarla, comienza a descubrir cosas que pueden darle senderos muy claros. Yo no estoy propugnando la planificación socialista.

Hay un libro que a mí me sorprendió mucho, porque fue escrito a los principios de los noventa. Se llama *¿Socialismo declinante?* y es de Stiglitz. Y él ahí plantea una pregunta. El socialismo sin mercado no funciona, pero, ¿funcionará el socialismo sin mercado? Y dice, póngale atención a China. Fue el primero que habló de ese caso.

Yo estaba, en esos días, en una universidad norteamericana, con una bibliotecóloga a la par mía, para localizar lo que yo pidiera. Estábamos preparando una auditoría para estudiar la calidad de la democracia. Yo busqué toda la bibliografía de Stiglitz, hasta el último articulo. Y me pasaron ese. Y es apasionante, porque es prefigurar lo que vendría, pero creo que me estoy extendiendo mucho.

**E:** No, no, eso que está mencionando es muy interesante, sobre todo el caso de China. Por ejemplo, cuando se habla del manejo de la pandemia, pudo planificar mejor porque tuvo mucho acceso a esto del Big Data. Gracias, en parte, al menor control en el manejo de los datos. ¿Usted cree que la planificación se podría apoyar en todas estas herramientas que han estado surgiendo? Big Data e IA.

**PE7:** Vea que la escuela de Viena o el Mont Pelerin. ¿Sabe quiénes son esos? Hayek, esos. Tuvieron una discusión, sobre si era posible sustituir el mercado como regulador de precios. Decían: no hay mecanismos y mucho menos para fijar los precios de una forma distinta a la oferta y la demanda. Bueno, ya hay mecanismos para eso. Ya no hay que esperar a que la oferta y la demanda regulen, sino que es posible calcular, mediante lo que dice usted, esos precios. O sea, la objeción de Hayek, se cayó. Ya es posible. Usted lo puede hacer, es complejo. No sé si los métodos de planificación están alcanzando a esta complejidad. Yo sé, por ejemplo, que en el Estado de la Nación se maneja mucho Big Data.

En realidad, la frontera entre la capacidad para manejar la información, se va corriendo muy rápidamente. Ya uno ahora no necesita en la computadora la capacidad para procesar eso, lo procesa en otro lado y se trae el resultado. Sí existen cada vez más capacidades para hacer planificación cada vez más compleja.

**E:** Por último, teniendo en cuenta lo que hemos hablado con respecto a la arquitectura institucional y algunos problemas, ¿cómo cree que se da la formación de planificadores en el país? Es una pregunta muy general, pero, a grandes rasgos, ¿usted qué piensa?

**PE7:** A mí me ha sorprendido encontrar gente graduada de Planificación y Promoción Social, en puestos de planificación, digamos, con una licenciatura, que manejan cosas muy delicadas. El perfil de PPS es otro, es más hacia la planificación social, no tanto la gestión de la gestión pública. Por lo general, uno espera ahí, a gente de administración pública, con expertise en planificación o en evaluación. Pero, en general, sí los he visto y se desempeñan bastante bien. La pregunta que uno les hace es, bueno, ¿ustedes se basan o les sirvió de algo lo que estudiaron? Y la respuesta nunca es positiva. Se lo digo sin haber desarrollado una encuesta o sistematizado eso, sino simplemente con los contactos que se tienen. Uno eso es lo que pregunta y esa es la respuesta. Le sugiero que revise el observatorio laboral del CONARE. PPS no tiene problemas de empleo. Ahí tal vez podría encontrar algo más sistematizado.

## Anexo 9. Transcripción de entrevista 8

**E:** ¿Qué se entiende en términos generales por planificación?

**Persona entrevistada 8 (de ahora en adelante PE8):** No me diga que me va a hacer un quiz

**E y PE8:** (Risas)

**E:** No, no, son preguntas bastantes generales.

**PE8:** Desde el ámbito público, digamos, es la capacidad de organizar los recursos existentes para lograr resultados específicos en determinados períodos de tiempo. Es organizar, definir, digamos, definir problemas, identificar rutas, la intervención y generar resultados. Y todo eso conlleva un proceso de planificación de corto, mediano y largo plazo.

**E:** Me he encontrado que muchas personas la consideran un simple proceso técnico, o que es una mera herramienta. Usted consideraría que es así o que es algo más complejo.

**PE8:** Es una herramienta, claro, el proceso de planificación generalmente está acompañado de herramientas que son matrices, que son técnicas de planificación. Tenemos muchas herramientas para hacerlo, pero, sí, es un proceso técnico, que puede ser muy riguroso o ser muy laxo. Pero, al final, más que un proceso técnico, es uno estratégico. Que tiene componentes técnicos y componentes políticos. Sin planificar, posiblemente no se generen los resultados en los plazos establecidos. Requiere una combinación de lo técnico, para tener solidez, pero también un tema de visión estratégica, visión política de, digamos, a donde puedo orientar los procesos de planificación.

**E:** Entonces, la planificación siempre tendría una idea de desarrollo o política detrás.

**PE8:** Sí, especialmente la planificación estratégica, porque digamos, usted puede tener una planificación operativa que se centra en organizar los recursos más inmediatos, que usted tiene para funcionar en una institución, para ponerle un ejemplo. Usted tiene un plan anual operativo, que le organiza sus tareas. Pero ese plan anual operativo no se da en abstracto. Hay un componente muy importante que responde a una visión estratégica de la institución, del gobierno, o del país, digamos, dependiendo. Y todos estos instrumentos no pueden estar aislados entre sí. La operativa tiene que estar relacionada con la de mediano plazo y la de mediano plazo, con la de largo plazo y así sucesivamente. Como un ejercicio cíclico y vinculado.

**E:** ¿Existe alguna resistencia ideológica a la planificación? como han planteado algunas personas.

**PE8:** Bueno, yo no coincido con esa visión. No sé quién la habrá planteado. Pero Costa Rica es uno de los países de América Latina de más larga data con los procesos de planificación. Ha cambiado, claramente, la fisonomía de la institución que ha estado a cargo. Antes era un OFIPLAN, muy ligado a la presidencia de la república, y fue muy buena idea, porque las oficinas de planificación, como pasa en otros países de Centroamérica, son entes auxiliares de la presidencia de la república. Es lo que le da ese soporte técnico y de proceso al cumplimiento de una meta de gobierno. Y digo esto porque, si bien, digamos aquí se cumplió 60 años de tener un Ministerio de Planificación. Entonces tiene una historia muy vieja y consolidada. Sí ha tenido picos muy buenos, picos muy bajos. Digamos que por mucho tiempo ha venido a menos. Ahora bien, ciertamente en el marco de los procesos de Ajustes Estructurales, toda esta situación de crisis, lo que se priorizó fue los ministerios de Hacienda frente a otros ministerios como los de planificación. Lo que más importaba era organizar la gestión en función de los recursos. No tanto en la función de la planificación. Entonces yo diría que es un proceso que ha tenido su momento de oro, disminuyó muchísimo, y ahora, desde mi punto de vista, ha ido entendiéndose, incluso desde los organismos internacionales, que solo la gestión financiera es insuficiente para propiciar el desarrollo de un país. Y, por lo tanto, se requiere de todos los instrumentos de planificación. Eso sería como mi punto de vista.

Ahora, en términos prácticos, siempre existe resistencia, pereza, rechazo de las instituciones a tener que estar llenando formularios. Eso es una realidad. Que Mideplan viene y pide esto, que Mideplan viene y

pide lo otro. Hacienda pide lo otro. La misma controlaría, para los entes que son fiscalizados directamente por la contraloría. Todo eso se convierte en un proceso tedioso para muchas instituciones. Que, al final, son las únicas herramientas que permiten tener un orden, una articulación, una sistematización de información. Y para eso está el PND y todas estas cosas, que, al final, en lo que se convierten es en un conjunto de matrices, que tienen que completar, que tienen que tener indicadores, resultados, etc.

**E:** ¿Cuáles son los principales hitos de la planificación en Costa Rica?

**PE8:** Bueno, el primero sería con la creación de la Oficina de Planificación, para mí, ese es el punto de partida, a nivel institucional, de cómo se entiende la planificación y la definición de prioridades, la noción de un gobierno que tiene que tener un orden. Y de ahí el cambio a ministerio, con ya una cartera y listo, esa sería como la historia. Lo que yo no tengo tan claro es si el 60 aniversario de Mideplan o si considera la creación de la OFIPLAN, usted tendría que revisarlo, pero yo diría que ese es el punto de partida a nivel institucional, me imagino que antes de eso hubo algunos esfuerzos, pero ya no orgánicamente hablando.

**E:** Institucionalmente sería con la creación de Ofiplan, entonces.

**PE8:** Exacto. Digamos que, con la creación de la Ofiplan, se estaba formalizando la necesidad de tener un instrumento o una institución a cargo de la planificación.

**E:** Ahí se vuelve algo concreto.

**PE8:** O tangible.

**E:** ¿Qué piensa de la ley 5525 como base para la planificación en Costa Rica?

**PE8:** Siempre hay cosas que se actualizan. La ley data de los setenta, y hay cosas que siguen bastante vigentes, hay otras que se han tenido que ir mejorando en el camino. Todo este tema de la regionalización de la planificación. Es uno de los retos actuales que tiene el ministerio, frente a otras cosas que sí se han venido cambiando, mejorando a partir de otras leyes conexas, como, por ejemplo, siempre todo el tema de inversión pública. Hay una nueva ley y eso le imprime más responsabilidades a Mideplan, aunque no necesariamente mayores recursos ni financieros ni humanos. La reciente ley de regionalización, que también le genera un montón de responsabilidades a Mideplan. Adicionales a las que ya tenía. La ley es el marco, que sigue siendo vigente, porque diay, tiene que ver con el desarrollo, generar investigaciones, generar propuestas, administrar el tema de cooperación internacional no reembolsable, etc. Y en el camino, hay otras normas y leyes que han venido a complementar, mejorar o precisar, esas funciones de Mideplan.

**E:** ¿Qué tanta diferencia existe entre la planificación en el sector público en relación con lo que hace el sector privado?

**PE8:** Hay una diferencia de bases para mí. Que la empresa privada planifica para sus intereses particulares. El Estado, como un principio básico, planifica para el bienestar común, no tiene un fin, digamos ni económico, ni particularizado. Desde una visión teórica romántica, el papel del Estado es garantizar el bienestar colectivo, a través de todas sus instituciones que tienen todas sus mandatos y responsabilidades de atención temática particulares. Eso lo hemos visto a lo largo de la historia. El tema de la nueva gerencia pública, de cómo algunos procesos de planificación del Estado han sido como insumo para los procesos de planificación en las empresas y viceversa. En la historia se ha dado una simbiosis o una articulación de esfuerzos, y podemos encontrar de las dos, pero cada una tiene, digamos, alcances muy particularizados, aunque las técnicas y los procesos se han realimentado entre sí. Tanto la empresa se ha beneficiado de algunas experiencias del Estado, así como el Estado se podría beneficiar de algunas experiencias de las empresas.

**E:** Históricamente, se suele asumir que surgieron de la mano.

**PE8:** Totalmente. Y bueno, uno cuando lee sobre todo este nuevo enfoque de la gerencia pública, es eso, cómo incorporar algunos elementos presentes en los procesos de planificación del sector privado, hacia la gestión pública. Más vinculado a la generación de resultados, un cambio de visión de no tanto tener un

conjunto de objetivos, y planificar para desarrollar objetivos, sino planificar desde el enfoque de gestión de resultados. Que al final lo que se quiere es tener resultados más concretos.

**E:** ¿Qué perfil debería tener un profesional en planificación?

**PE8:** Creo que tiene que tener la capacidad de, bueno, al menos el conocimiento de diferentes procesos y herramientas de planificación, desde un punto de vista innovador. Tiene que estar muy enfocado en innovación, en mejora, en simplificación de procesos y procedimientos, que además queda muy clara la relación entre lo técnico y lo político. La importancia de un equilibrio adecuado y virtuoso, porque ni solo lo político ni solo lo técnico. ¿Verdad? ¿cómo llega usted a un punto intermedio? Y eso, pues, beneficiaría mucho. Creo que es muy importante entender que los procesos de planificación, aunque sean particularizados de una institución, tienen que verse siempre en función de algo más grande. No perderse en la especificidad de las áreas. Si no entender como esto impacta a otros niveles. Eso me parece a mí que es fundamental. Eso incluye todo el ciclo de planificación. Entonces algunas herramientas de monitoreo, de seguimiento, de evaluación, serían ideales para entender el proceso o el ciclo completo de la planificación y esa capacidad de reinterpretar, mejorar, ajustar los procesos de planificación. Que también podrían, perfectamente, caer en el sector privado. Su nicho principal debería ser el sector público, pero también podrían tener todas esas herramientas muy bien conocidas para poder aplicarlas en el sector privado y abrir un nicho de mercado, digamos, interesante para un profesional en planificación.

**E:** En la unidad académica se habla de Planificación y Promoción Social. Si yo le digo promoción social, ¿a qué le suena? A veces no se tiene claro el significado.

**PE8:** Claro. Y planificación económica tampoco, para serle franca. Este Ministerio se llama de Planificación y Política Económica. De política económica vemos bastante poco. Eso de promoción social podría uno interpretarlo en función de que los procesos de planificación tienen que estar enfocados en generar bienestar para las comunidades y de las personas que estén siendo objeto de esas intervenciones o procesos de organización de la gestión pública.

**E:** Suena como a un deseo político.

**PE8:** Sí, como a una aspiración.

**E:** He hablado con otras personas entrevistadas sobre el famoso simposio Costa Rica para el año 2000 de Óscar Arias como un intento de discutir una visión de futuro. ¿Usted cree que actualmente hay algo de eso? ¿existe una visión de futuro en Costa Rica? ¿hay una idea de futuro de país?

**PE8:** Vea, yo le voy a decir varias cosas. El país ha hecho algunos esfuerzos. Hay unos idearios de la UNED, creo que son dos producciones que se hicieron en los años anteriores. No preciso ahora los años. Pero digamos que hay una reflexión ahí implícita de que es el país que queremos. Después están todos los informes de los notables, el informe de CEDARE, lo que fue COREC en algún momento. Se han dado algunos esfuerzos en ese sentido. Con esto quiero decir que sí ha sido una preocupación latente en el país. En el Mideplan se hicieron unos primeros esfuerzos hace algunos años de la Costa Rica del bicentenario, cuando hubo esta discusión del bicentenario, todo mundo se puso a generar propuestas y demás, y ahora, actualmente, el país cuenta con un instrumento de visión de largo plazo que se llama el Plan Estratégico Nacional 20-50. ¿Qué es lo que pasa? Que el producto se generó, ahí está, desde mi área nosotros lo tenemos en custodia, digamos, pero vamos a invertir este y el otro año, en generar apropiación del instrumento, porque nada hace con que esté ahí colgado en la página web muy bonito. Las instituciones hicieron un primer esfuerzo por operacionalizar, esas prioridades del PEN, en este PND, pero todavía, también hay que reconocerlo, fue un ejercicio muy inicial, muy incipiente, que tampoco logra, lo que plasmaron ahí, entender cuál es la ruta para lograr grandes cambios en el país, que es lo que el PEN requiere.

Entonces, siempre esto es una preocupación, siempre se ha planteado ahí. El tema es cómo vemos esas visiones de futuro con lo que realmente está pasando. Ahí todavía hay un corto circuito entre esas aspiraciones y lo que realmente se operacionaliza, en términos prácticos por las instituciones, esa

capacidad de articular o de decir, bueno, yo tengo un programa, voy a decir cualquier cosa, un programa, de centros de tecnología en territorios poco desarrollados, que tienen poco acceso a internet, a la tecnología, pero yo los tengo ahí, yo estoy enfocando esos esfuerzos, a generar habilidades para esas personas, que cuando se vayan desarrollando todas las habilidades productivas, ahí estén con esas habilidades desarrolladas.

Estamos intentando articulaciones institucionales que agregan, digamos, a un modelo país, y no tanto preocupaciones específicas, como le decía. El MEP podría decir, es que yo voy a capacitar en un segundo idioma. Voy a decir una cifra ahí, el 90% de los centros educativos del país va a generar bilingües, o sea, van a ser bilingües en 20 años. Pero, entonces, eso no responde a una estrategia del MEP en sí mismo, sino a que ese cúmulo de personas que van a ser bilingües, van a incorporarse de manera efectiva en el mercado laboral, en actividades que van a requerir de un bilingüismo básico. Esos conectes estamos todavía planteándolos.

**E:** Pero es un gran reto. Pasar de esos grandes idearios a los aspectos concretos. Por otra parte, le quería preguntar por los principales retos de la planificación en Costa Rica.

**PE8:** Yo creo que en la misma línea de lo que hemos planteado, que a pesar que eso es un proceso técnico, que no se vuelva simplemente en procesos mecánicos, para cumplir con requisitos de Hacienda o Mideplan. Que haya un proceso realmente reflexivo de cuáles son las metas de un periodo o de un gobierno, pero como engancha con metas más grandes. Para mí ese es el principal reto. Porque de una u otra manera, ya la planificación y los procesos están normados, tienen instrumentos, tienen tiempos, tienen sus características propias, se evalúan. Cada seis meses se hace un ejercicio de evaluación, o por lo menos, de autoevaluación y cumplimiento de metas. Pero, a veces, se tiende a convertir en un proceso mecánico y no analítico. Para mí, es necesario que ese aspecto de que sea mecánico, se debería convertir en algo de permanente reflexión. Yo tengo que decir: ¿realmente esto que puse aquí es importante o lo puse porque yo lo puedo medir y tengo los recursos? No me voy a fregar, no me voy a poner la soga al cuello, porque no sé qué va a pasar con ello. Eso, por un lado, y en la medida en que eso se dé, también represente una herramienta importante para los tomadores de decisiones. Que sepan que eso que está ahí, no es solamente un proceso mecánico. Que eso les puede dar claridad de que las metas que priorizó están siendo adecuadas. Y estar en ese proceso de actualización permanente. Evitar que se convierta en un ejercicio obligado.

**E:** ¿Y qué papel podría jugar la participación ciudadana en todo esto?

**PE8:** La vigilancia me parece fundamental. La planificación, yo no sé si en los principios mismos o propios de la planificación, sino en cómo generar insumos desde diferentes puntos de vista. ¿Quién genera la demanda?, ¿quién tiene una necesidad? Y eso se traduce en un proceso que es muy muy similar, pero paralelo, de diseño de política pública. Cuando usted diseña política pública, la parte diagnóstica es fundamental. Claramente, no es lo mismo entender los problemas desde San José, que desde la Chorotega o la Huetar Norte. Las realidades y los recursos disponibles son totalmente distintos a los que tenemos en la GAM. Y, para mí, eso es otro reto, ver cómo se logra desagregar, descentralizar, todos los procesos de planificación, para que realmente sea en los territorios, en donde se generen las propuestas de regionalización. Hoy en día, lo que pasa es que, por ejemplo, regionalización se llama a la distribución de una meta entre las regiones. Nos falta, aún, en los ejercicios de priorización. El tema es cómo mejorar ese proceso para que sea diferenciado. Como te digo, regionalizar no es coger una meta y dividirla entre las seis regiones. No necesariamente es lo que necesita cada una.

**E:** A nivel técnico, ¿qué implica la IA y el Big Data?

**PE8:** Esa es una herramienta, para mí, fundamental para los procesos de planificación, los procesos de evaluación, el seguimiento. Y ahí es donde deberían utilizarse esos recursos. Y el recurso humano inteligente, es decir, humano humano, dedicarse al análisis. A buscar alternativas, a innovar. Y no a dedicarse a registrar información. Un buen uso, un uso estratégico de la IA y de la tecnología, debería ser un elemento primordial para mejorar los procesos de planificación.

## **Anexo 10. Transcripción de entrevista 9.**

\*La persona solicitó realizarla por escrito y por medio electrónico

1. ¿Se puede considerar a la planificación como una disciplina o es un mero proceso técnico dependiente de la economía y/o la sociología?

Ni lo uno ni lo otro. La planificación económica y social es necesariamente un enfoque teórico multidisciplinario que se alimenta de varias disciplinas. Y de ninguna manera es un simple “proceso técnico” al servicio de la economía o la sociología. Sin embargo, toda ciencia social (incluida la planificación) debe estar al servicio de la convivencia humana y de las condiciones que hacen posible la vida. Cosa distinta es la teoría matemática de la planificación desarrollada en la antigua Unión Soviética. En este caso si se trataba seguramente de una disciplina al servicio de la planificación central de la economía. Por otra parte, la planificación puede ser considerada tanto una disciplina académica (en sentido amplio: multi-disciplina) como un proceso técnico en la gestión y la innovación social.

Esta dualidad se debe a su naturaleza interdisciplinaria y a su aplicación práctica en diversos campos. Como disciplina académica (en sentido amplio), la planificación presenta los siguientes rasgos: interdiscipliniedad, se basa en teorías y metodologías propias que guían la formulación de planes, políticas e intervenciones sociales, al mismo tiempo que contribuye en la formación de profesionales en el campo. Como proceso técnico la planificación se basa en: aplicaciones prácticas, uso de diversas herramientas y técnicas, interdependencia con otras disciplinas.

2. ¿Cuál es el objeto de estudio de la planificación como disciplina académica? y ¿en qué se diferencia al de otras ciencias sociales?

La planificación como (multi)disciplina académica se centra en el estudio, desarrollo y aplicación de estrategias dirigidas a organizar y gestionar recursos y actividades con el fin de alcanzar objetivos específicos, ya sean locales, regionales, sectoriales o globales. Como multi- disciplina académica su objeto de estudio incluye la formulación de planes y programas, la evaluación de políticas y la implementación de programas y proyectos en los más diversos contextos (urbano, económico, social, institucional, etc.).

A diferencia de otras ciencias sociales, la planificación se distingue por su enfoque prospectivo y práctico (aspira a ser “praxis”). Mientras que disciplinas como la sociología, la antropología o la lingüística se centran preferentemente en el análisis y comprensión de fenómenos sociales y culturales; la planificación busca intervenir directamente en estos fenómenos para mejorar condiciones humanas presentes y futuras (praxis). Además, la planificación exige una visión integral que combine conocimientos de diversas áreas, como la economía, la ciencia política y la gestión, a fin de diseñar soluciones que sean efectivas y sostenibles.

3. ¿Cómo se conoce ese objeto? ¿cómo se entiende el conocimiento desde la planificación?

Como en toda ciencia social, el objeto de estudio de la planificación se estudia a través de un enfoque sistemático y metodológico. Esto implica la recopilación y el análisis de datos, la elaboración de marcos categoriales, la formulación de hipótesis y la implementación de estrategias para alcanzar los objetivos específicos de la investigación. Para entender y abordar problemas complejos, los planificadores utilizan herramientas como modelos predictivos, análisis de escenarios y evaluaciones de impacto.

Desde la perspectiva de la planificación, el conocimiento se entiende como un activo cultural dinámico y acumulativo. Se valora tanto el conocimiento tácito (experiencias y habilidades personales) como el explícito generado utilizando el método científico. En cuanto a la gestión del conocimiento en la planificación, este implica la captura y organización de información relevante para mejorar la toma de decisiones y la implementación y evaluación de políticas.

#### 4. ¿Qué singularidades metodológicas plantea?

La planificación presenta varias singularidades metodológicas que la distinguen de otras disciplinas. Algunas de las más destacadas son: un enfoque integral, prospectiva y elaboración de escenarios, participación y concertación, flexibilidad y adaptabilidad, evaluación y monitoreo constantes. Estas singularidades metodológicas son estrictamente necesarias para que la planificación sea una herramienta eficaz para abordar problemas complejos y dinámicos en diversos contextos.

#### 5. ¿Cuáles son las pretensiones sociales y políticas de la planificación? y ¿cómo entran en tensión con los sistemas políticos, estatales o privados?

Las pretensiones sociales y políticas de la planificación incluyen, entre las más importantes: la transformación social en procura del bien común, el logro de la eficiencia y la eficacia, sin convertir estas en fetiches, la promoción de la participación ciudadana y la democracia participativa, la equidad y la justicia social.

Pero estas pretensiones pueden entrar en tensión con los sistemas políticos, estatales o privados de varias maneras: por la presencia de intereses en conflicto, por la resistencia al cambio, por los conflictos que se generen en los distintos niveles del poder, por la limitada capacidad institucional para servir de vehículo de las transformaciones económicas y sociales.

Pero estas tensiones son relativamente normales y reflejan la complejidad de la planificación como herramienta de política pública y la necesidad de un enfoque colaborativo y adaptativo para superar los desafíos.

#### 6. ¿Cómo caracterizaría, de manera general, la institucionalidad relacionada a la planificación, incluida la academia, en el sector público costarricense? ¿Cómo se relaciona la disciplina con los diferentes niveles y las diferentes escalas (nacional, local, regional, etc.)?

La institucionalidad relacionada a la planificación en el sector público costarricense se caracteriza por una estructura compleja y descentralizada, pero precaria y con una clara tendencia hacia la centralización, que incluye diversas entidades y niveles de gobierno. MIDEPLAN es el órgano rector del SPN, encargado de coordinar y supervisar la planificación estatal a nivel nacional. Sin embargo, en las últimas décadas, esta función ha venido a menos considerablemente.

No estoy al tanto de cómo la academia (específicamente la EPPS de la UNA) se incluye en este marco institucional. En el pasado conocí diversos esquemas de vínculo a nivel nacional e internacional, pero desconozco las acciones que se llevan actualmente.

#### 7. Relación con diferentes niveles y escalas

La disciplina se relaciona estrechamente con los diversos niveles y escalas, porque la planificación in situ siempre tiene un alto contenido sectorial, regional y local.

## **Anexo 11. Transcripción persona entrevistada 10**

**E:** En términos muy generales, ¿qué se entiende por planificación?

**Persona entrevistada 10 (de ahora en adelante PE10):** Bueno, a mi aprendizaje, porque, no sé si lo sabes, yo no soy planificador de base, pero la planificación yo la veo como esa herramienta lúdica de encontrarle el rumbo al uso de los recursos. De todo tipo de recursos: personas, económicos, activos. En materia de concretar proyectos y, en materia del Mideplan, proyectos encaminados a lo que son las intervenciones públicas. Políticas, planes, programas y proyectos.

La adecuada planificación, junto con una excelente administración de recursos de todo tipo, permite la concreción y la no concreción de los proyectos que vayan derivados al desarrollo del país. Es esa ciencia disciplinaria, que tiene que emprender desde la persona hasta la institucionalidad para el alcance de cualquier tipo de proyecto.

**E:** Exacto. La mayoría de las personas entrevistadas me la han definido de forma similar, solamente, lo que se suele discutir, es si la planificación es meramente técnica o si incluye otros aspectos, como el elemento político y las realidades sociales.

**E10:** Es que depende. Aquí en el ministerio, yo me acuerdo de don Mario Robles Monge, mi mentor, él era de carrera de administrador público y era el gerente del área de análisis de desarrollo y el país casi que le debe a él el desarrollo de los PND de cada administración. Yo lo que siempre aprendí de él es que en el contexto de Mideplan, la política es más política que técnica. Al ser la rectoría técnica del SNP.

Pero una persona especialista en la rama, que trabaje en una institución que ejecute programas y proyectos, porque Mideplan no ejecuta programas y proyectos, ya que, digamos, por ejemplo, PANI, CONAPAM, CCSS, que direccionan proyectos, como estamos definiéndolo, el constructo de planificación, si yo soy CCSS, por ejemplo, y quiero emprender un proyecto para la vacunación adecuada de las personas, ya ahí tiene que ser netamente técnico, no político, porque está en juego la salud de las personas. Si yo lo llevo al MIVAH, los proyectos deben ir direccionados a una cuestión técnica, más que política. ¿Por qué? porque si no, ese ordenamiento territorial, de nuestras ciudades, va a depender de decisiones políticas y no técnicas.

En el caso del Mideplan, usted tiene que trabajar con las rectorías, y las rectorías de los sectores políticos gubernamentales, digamos, sector salud, sector ciencia, tecnología e innovación; ahí el rector es la persona ministra. Entonces ya actúa más el capital político.

**E:** Y teniendo en cuenta esto, ¿usted cree que la planificación debería tener una idea de futuro o país detrás? Es decir, buscando una coherencia en el SNP.

**PE10:** Sí, pero qué complicado en un sistema que sus fases no están bien encaminadas. Y fases a nivel transversal y multinivel, por decirlo así. Porque, sí, podemos tener una visión país, porque cada ministerio tiene sus políticas de largo plazo y también sus planes de desarrollo específicos. Pero, en el caso del Mideplan, tiene el marco del plan estratégico al 2050.

Ahora, con el cambio de ley en la planificación regional, Mideplan emprende en el 2025 y 2026, los planes de desarrollo regional, empatados con la visión nacional, pero claro, porque son del mismo Mideplan. Pero, cuando caemos a lo cantonal, ahí ya actúan los gobiernos locales, los cuales tienen, número 1, autonomía y, número 2, independencia política. Y también, por código municipal, están exentos a que su planificación de largo plazo, sea plan cantonal de desarrollo humano local, o su plan estratégico municipal, no necesariamente tiene que estar empatado con la visión nacional y con la visión del PND.

Claro, Mideplan trata, pero llega un momento en el que queda a la voluntariedad del capital político y de los técnicos, de que todo eso caiga en armonía. ¿Es importante? Sumamente importante, tanto de abajo para arriba como de arriba para abajo, pero, tal vez, la estructura necesita mucha innovación para generar eso, muchas alianzas estratégicas de desarrollo para lograr eso.

**E:** Sí, de hecho, revisando los antecedentes para mi tesis, de acuerdo con documentos de la CEPAL, dos de los principales desafíos para la planificación son lo que ellos llaman multiescalaridad e intersectorialidad. Esto en el sentido, también, de que se establece una estrategia muy grande que se va diluyendo y diluyendo.

**PE10:** Y, de hecho, hace años, en una exposición en El Salvador, a mí la gente lo que me decía era: *¿Cómo involucramos a los gobiernos locales?* Ok, estudiemos el código municipal. El código municipal tiene por ley o por normativa que dictaminar a las municipalidades lo que tiene que hacer por cumplimiento de ley en ciertas cosas. Entonces, ¿qué fue lo que dije? Yo reviso cuáles son las prioridades nivel país, y reviso cuáles son las que las municipalidades deben hacer por ley. Pero, aunque yo estoy adecuando mis prioridades país, en esa visión de largo plazo, y las estoy vinculando ante la normativa de los gobiernos locales. Y resulta y acontece, que las instituciones fiscalizadoras, como la CGR, no lo ven de la misma forma.

Entonces, es indiferente si la municipalidad en algunos casos hace o no el cumplimiento de ley. Vea el caso de los planes reguladores, esos están, también, por código municipal. Todos los gobiernos locales tienen que hacer es plan regulador y actualizarlo cada cinco años. Hay gobiernos locales que sus planes reguladores son de 1985. Entonces uno dice, qué increíble, están incumpliendo la ley, y la institución fiscalizadora no da sanciones ni directrices o disposiciones. Y la CGR es de acatamiento obligatorio. Si le envía a uno disposiciones, uno como institución tiene que acatarlas. Pero no lo hace en todos los gobiernos locales. Entonces claro, tenemos sistema, pero este no está lográndolo todo. Seguimos en una Costa Rica que no se logra comunicar. Pese a que tenga la normativa para subsanar, en el buen sentido, lo autónomo y lo independiente. Respetándolo y subsanándolo, en el buen sentido de la palabra, para lo que es la limitación de desafíos o retos.

**E:** Es muy complicado ese tema. Ahora, en otros aspectos, me gustaría saber cómo le ha ido con la prospectiva aquí en Costa Rica que, académicamente, por ejemplo, es algo bastante reciente, liderado especialmente por la EPPS. ¿Cómo ha sido su experiencia? y ¿qué prospectiva es la que trabaja? Porque está la francesa y toda esta reformulación de lo que se ha llamado la escuela colombiana.

**PE10:** No es que haya una transformación colombiana, es que Colombia ha tenido la muy buena inversión de generar especialistas en escuelas europeas. Tenemos, por ejemplo, a Francisco Javier Mujica, que estudió en el Instituto de la Prospectiva con Godet, el impulsor de la prospectiva en Francia. Y Lucio Henao estudió con Francisco Javier Mujica. Pero, por otro lado, tenemos la inversión de la universidad del Cauca con Javier Medina, que Medina, cuando la universidad invirtió en él, la universidad lo mandó, pero a Italia, a estudiar en la corriente de Eleonora Masini. ¿Qué es lo que sucede? Que todas estas ponencias europeas, no necesariamente calzan a los sistemas de planificación o procesos institucionales latinoamericanos. Porque ellos en procesos de G7 o G20 o países que están en la OCD, pero con mucha más madurez que Costa Rica. Es decir, sí tiene procesos de largo plazo y con más data y con mucha más implementación.

Entonces sí, tenemos que aprender de las dos vertientes. Tanto lo que aprendemos de los países desarrollados, como de estas naturalizaciones o tropicalizaciones: Colombia, México, Chile, Perú. Perú, por ejemplo, tiene muy buen empate. Argentina, República Dominicana. Que me acuerdo que, para el 2015, Dominicana tenía uno de los mejores anuncios prospectivistas en visión de largo plazo. En ese entonces, estoy hablando del 2015, había tirado su visión al 2030. Estrategia Nacional al 2030 le denominaban. El anuncio era toda una transformación del país, como los anuncios de Corea del Sur, en el marco de la transformación de la sociedad. Y terminaba con un robot haciendo un jonrón. Quedaba lindísimo. Ahora, todas estas vertientes son las que uno ha aprendido. Porque uno no ha contado con esa oportunidad de ir a Europa y especializarse en este tipo de disciplinas.

Ahora, ¿cómo ha sido mi inicio y experiencia aquí en Costa Rica? Al principio, por ahí del 2010 hablar de prospectiva en el SNP no era para nada bien recibido. Por ejemplo, nosotros hicimos un estudio de los momentos en los que el país, desde el 1943, había intentado tener un pensamiento de futuro y largo plazo para una sociedad más desarrollada. Sin embargo, son ponencias que terminan en el papel y que no se

logran implementar. De hecho, solo una vez se logró la normativa, por allá de 1963, para la administración de 1964, el único plan decenal que ha tenido el país. En la siguiente administración fue desbaratado.

Entonces, al inicio contamos con esa resistencia. Y comenzamos solos, después nos asesoró el ILPES, CEPAL, y ahí conocimos a Javier Medina, quien ahora está como subsecretario de la CEPAL, entonces está emprendiendo todo lo que es la prospectiva por allá. Después comenzamos a generar réditos, de poco en poco. Tuvimos que esperar al 2014 un cambio de administración significativo, para poder comenzar a posicionar el tema de la prospectiva. Porque necesitábamos concientizar sobre la prospectiva, intentar cambiarle el chip al SNP en el uso adecuado de la prospectiva y después, comenzar a posicionar el tema. Ahora, como se tiene la venia y se pagó el derecho de piso, y se logró meter un poquito más. Porque ahora, los organismos internacionales hablan de la prospectiva.

¿Cuál es el miedo? El miedo nos lo había comentado Javier Medina en el 2018, allá en Bolivia, que celebraba el posicionamiento de la prospectiva, pero se estaba utilizando de forma inadecuada. Ahí es donde nosotros continuamos con ese reto. El reto es hacer cada vez mejor las cosas, para que la prospectiva vaya sumándose. Ahora estamos en la etapa de posicionar una visión de largo plazo y que sea sostenido de aquí al 2030 o 2050.

**E:** Sí, eso es muy interesante. Sobre todo, también, hablar del futuro. Recuerdo leer sobre el simposio de Óscar Arias con Manuel Mora y Constantino Láscaris y eran discusiones más especulativas. Ahora es un intento de entenderlo con criterios técnicos.

**E10:** A ver, es que eso es lo que sucede. Óscar Arias, en la primera administración, había sacado la Costa Rica del 2000. Fue un estudio visionario, no prospectivo. Pero sí visionario y de planificación de largo plazo. Ahora, con respecto a la segunda parte, a mí me gusta más decir que yo trabajo en lo que es la planificación de largo plazo, porque no solo utilizo la prospectiva. Se utiliza prospección, se utiliza forecasting, pero lo que he aprendido es que va a depender de cuál es la temática y a qué sector gubernamental estratégico está alcanzando usted. Soy más de la corriente, que tenemos ahí como dos publicaciones, de Mujica, Lucio Henao, Concepción y Tony Carbonero, cuando sacamos 38 métodos de escenarios a futuro.

La confusión que siempre se da es que todo estudio prospectivo es de planificación de largo plazo, pero no toda planificación de largo plazo es prospectiva. La esencia de la prospectiva, para mí, es la generación de escenarios a futuro. Y los escenarios de futuro usted los puede construir desde diferentes métodos y corrientes de pensamiento, de diferentes escuelas, de diferentes autores y autoras. Por eso a mí me gusta más decir que trabajo en planificación de largo plazo. Porque está bien, yo analizo 38 o más métodos de futuro, pero te digo, Roberto, ¿en qué institución estás? Y usted me dice que en el Ministerio de Salud. Y yo le pregunto por los datos y usted me dice, no, contamos con esto y con esto otro. Por ejemplo, en ambientales, las estadísticas son las más escasas, en el sentido de que hay poca oportunidad del dato, por ejemplo, el inventario de gases de efecto invernadero, ya vamos a cumplir 9 años de que Costa Rica no ha declarado este dato. Entonces hay muchos métodos que no puedo aplicar.

Pero resulta que, por allá, una escuela como la de Lucio Henao, Guillermina Baeza u otra metodología cuantitativa, plantea generar escenarios bajo esa condición. Y en algo más económico, como el crecimiento del PIB per cápita, la desigualdad medida por el GINI, la pobreza extrema o la tasa de desempleo abierta que tiene datos desde 1950. Esos datos sí son robustos cuantitativamente. Ahí yo puedo combinar el forecasting con la prospectiva. Eso es lo que utilizamos acá. Analizamos las diferentes temáticas y los diferentes indicadores y viendo la viabilidad, le aplicamos una u otra escuela. Uno u otro método prospectivo. También, va a depender de que tan madura está la prospectiva. Hay unas técnicas que sirven para el ejecutivo, pero hay otras que son más académicas, más de investigador o investigadora privada, o alguien que está generando un *paper* para alguna revista científica.

**E:** Teniendo en cuenta esto, ¿qué papel pueden desempeñar cosas como el Big Data o la IA? Que no son necesariamente algo nuevo, de Big Data, por ejemplo, se habla desde los noventa. Pero que se ha convertido en una narrativa muy popular actualmente. Creo que podría ayudar en la creación de escenarios.

**E10:** Ok, a ver, yo tengo ciertos elementos ahí en materia de Big Data. Cuando se le hizo, en cierto momento, la consulta a Javier Medina, él nos recomendó un programa, que yo no sé si todavía existirá, porque de eso estamos hablando de hace 14 años, en materia de métodos Delphi y de Big Data. De hecho, se compró la licencia, una licencia muy cara. Pero, ¿qué nos dimos cuenta? Que eso es más aplicable a situaciones empresariales privadas. Coloquemos también el sector empresarial público, yo no digo que Kolbi no tenga la capacidad de generar, pero, a la realidad de los ministerios, tenemos esto: 13 sectores estratégicos, un sector se puede llamar ambiente, otro, educación; esos 13 sectores son cambiantes en administración, cambian de nombre, cambian de rectoría y de organización. Además, tenemos 233 instituciones públicas con diferentes autonomías, pueden ser autónomas, semiautónomas, desconcentradas y, a su vez, mínimas o máximas, que son prácticamente como una autónoma. Y, después tenemos los ministerios centrales. Dentro de cada una de esas instituciones tenemos varios programas y proyectos que se ejecutan.

Ahora, por ejemplo, con respecto a un dato que estamos investigando, en borrador, es decir en proceso, hasta el momento tenemos 85 políticas públicas vigentes. Eso hace un promedio de 6,5 políticas por sector gubernamental. Y no necesariamente el sector estratégico conoce sus 6 políticas o esas 6 políticas no están entrelazadas entre ellas.

Entonces, qué complicado. Usted puede decir, ok, generemos la estructura, para que el Big Data empate las 85 políticas en el sector estratégico gubernamental y entre sectores, porque algunas están afianzadas entre sí. Por ejemplo, la de recreación, política y deporte del ICODER, que es un constructo de todos estos aspectos, pero que puede estar engarzada en el sector educativo y en el sector de salud. Y uno dice, qué maravilloso tener una herramienta tan potente como Big Data, pero, ¿usted qué necesita para utilizarla e implementarla? La información. Y si esta no está conectada, está dispersa y en un sistema que no se innova desde los ochenta es muy difícil. Seguimos trabajando de forma desarticulada, en islas tanto dentro como fuera de las instituciones. Por más herramienta, no va a cuajar en materia de lo que estamos buscando a largo plazo.

Si yo emprendo una visión de largo plazo, el chiste es que todos los instrumentos de planificación, por lo menos los más estratégicos, en relación con todos los ministerios, las instituciones, las autónomas y las descentralizadas, estén vinculados.

Digamos que uno podría, con un trabajo y bastantes recursos, agarrar una herramienta como la Big Data y emprender esa estructura. Pero yo no he visto esa estructura. Y véalo así, si bien hay una comisión de planificación presupuesto entre el ministerio de planificación y de hacienda, todavía esa vinculación plan-presupuesto no es significativa. Si ese trabajo estuviera muy bien estructurado, usted empata todo el Big Data con el contenido presupuestario. Entonces, sí, excelente herramienta, pero posiblemente en contextos de planificación más desarrollados. Me facilitaría la generación de escenarios, el monitoreo, seguimiento y la información para procesos evaluativos. Pero, para mí, la estructura todavía no está para emprender una situación de Big Data. Entonces, con todo respeto, como le dijimos a Javier Medina, muy linda esa aplicación, super robusta, super cara, pero las condiciones del país no son viables.

**E:** Sí, entiendo. Y tomando en cuenta esto, ¿cómo debería ser esa estructura?

**E10:** Vea, es que se lo digo así, nuestra ley de planificación es del 74. Vamos a cumplir 50 años de estar con una ley de planificación del 74, en el siglo XXI en el 2024. Con solo eso yo ya tengo situaciones desafiantes. Fue una ley muy robusta y muy bien vista en los años dorados de Costa Rica, como son los ochentas, cuando se salió de la crisis, de la recesión, y se hizo la deuda internacional, deuda que era impagable y que estamos viviendo del rédito de eso. Tenemos una condición, la ley de actualización, es decir, actualizar la ley de planificación. Dos, para mí, en un contexto personal, derivado de mi aprendizaje, la estructura de sistemas estratégicos gubernamentales, se tiene que transformar o innovar, porque ya no es viable el manejo de estos sectores que hace que se trabaje como por silos. Yo de educación, no me comunico con salud, pero qué raro, yo cuando estoy en un aula tengo que ver el nivel de educación, pero también el nivel de salubridad y buena nutrición de las personas menores que están en los procesos de educación primaria. Yo sector pobreza no me meto en educación, pero qué extraño, estamos en situaciones

desafiantes de deserción, de hogares con pobreza extrema, que no permite una condición salubre para un buen estudio, una buena reducción de brechas, incluidas las tecnológicas, porque no todas las personas tienen la capacidad adquisitiva para emprender un proceso educativo, entonces, mientras tengamos esas estructuras, nuestro sistema de planificación no va a cambiar.

¿Qué estamos proponiendo? Digámoslo así. Una estructura de vigilancia estratégica de todas las políticas públicas que estén vigentes. Comenzando por lo macro, y que es la mística del ministerio de planificación: ver el bosque desde lo macro. Porque cada institución lo va a ver desde lo específico y ahí es donde estamos encontrando ese número de políticas públicas que están vigentes, y emprendiendo un análisis de cuáles son las políticas públicas que realmente tienen impacto en el desarrollo del país. Porque si no lo que estamos emprendiendo es horas hombre, horas mujer, uso de recursos económicos y de tiempo, y activos de las instituciones sin generar un adecuado rédito.

**E:** Totalmente de acuerdo. Ya cubrimos casi todas las preguntas que traía, entonces, por último, a manera de síntesis, sé que ya lo hemos hablado durante toda la entrevista, ¿cuáles son, desde su punto de vista, los principales desafíos para la planificación en Costa Rica? O los problemas más apremiantes.

**E10:** Bueno, qué complicado.

**E:** Una señora que entrevisté me dijo que esa era la pregunta del millón.

**E y E10:** *(Risas)*

**E:** A ver, para mí, lo que le mencioné, revisar la normativa existente en materia de la ley de planificación nacional, la 5525, que es de 1974, después, el decreto 37735, que es el reglamento general del SNP. Ese reglamento me establece la manera en la que tiene que generarse el SNP. Y tres, lo que es el decreto ejecutivo del Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, que es el que me establece los sectores estratégicos gubernamentales y las rectorías. Puede existir, pero se tiene que definir, a nivel de normativa, el trabajo intersectorial. Eso por ese lado. Ahora llevémoslo al lado multiescalar, algo que hablábamos al inicio. Ahí es ver cómo se puede adecuar la normativa para que un proceso de respeto de autonomía y de independencia, los trabajos de los gobiernos locales lleguen a estar empatados con la planificación nacional y la planificación regional. Aquí yo se lo tiro a usted de tarea.

Yo no trabajo en esa área, pero podría preguntar y pasárselo por un correo electrónico. Quiero ver cómo quedó esa conexión con la nueva ley de regionalización, porque tal vez la nueva reforma ya lo tiene. Si se logró, ojalá hacer lo mismo para todo el sistema nacional. Y si no, adecuar todo este subsistema de planificación.

Cuatro, no sé si llevamos tres o cuatro, ahí usted cuando lo transcribe y lo enlista. El tratamiento en gestión por resultados en el país. Gestión por resultados en el desarrollo emprende mediante cinco pilares, uno de estos pilares es la planificación, retomada a largo plazo, entonces ahí viene el rescate de la misma. Ya sea mediante un proceso prospectivo o no prospectivo. Otro pilar es el financiamiento. Si no avanzamos en una condición de presupuesto por resultados, siempre vamos a obtener los mismos. Hay que discutir si seguimos con lo que se asigna por normativa o por cumplimiento de resultados. ¿Verdad? Que si usted, institución, no cumplió con su meta, al siguiente año no va a obtener un mayor presupuesto, porque usted no logró justificar la meta con el recurso pedido.

Esos, para mí, son los principales retos y desafíos.

## **Anexo 12. Transcripción de persona entrevistada 11**

**E:** Bueno, el tema es para definir un poco disciplinarmente qué es esto de la planificación, porque es una discusión que uno se encuentra en muchas partes. Y bueno, la primera pregunta que yo le quería hacer es si usted considera que la planificación es una disciplina autónoma, porque yo me he encontrado, por ejemplo, sociólogos que me dicen que la planificación es más una herramienta de la sociología o me dicen que es una mera técnica. ¿Usted consideraría que es así o que es una disciplina autónoma?

**Persona entrevistada 11 (de ahora en adelante PE11):** Bueno, yo, y también en la escuela, tenemos claro que la planificación es una disciplina. Es una disciplina que hace uso de una serie de otras disciplinas, porque el ejercicio de la planificación representa algo más allá que aplicar herramientas. Si uno lo ve desde la perspectiva de la administración, los administradores creen que la planificación es como una herramienta de la administración. Nosotros creemos que la administración es una herramienta de la planificación. ¿Por qué? Porque la planificación tiene un objeto de estudio claramente definido, que es el futuro. O sea, la planificación estudia el futuro. Así sea, muy concreta, muy operativa, está pensando en el futuro, porque cuando uno hace un plan de acción a un año, un plan operativo anual, uno está planteando actividades específicas que tienen como fin lograr un impacto para estar en un futuro determinado en un año. Digamos que eso es lo más concreto que puede haber en términos de planificación, un proyecto o un plan operativo.

Sin embargo, la planificación tiene como finalidad el desarrollo, un desarrollo diferente al que linealmente podríamos obtener si no hay intervención. Entonces la planificación determina qué hacer hoy para lograr un futuro diferente al que podríamos lograr si no intervenimos. Como dice Carlos Matus, en planificación o nos conducimos o nos conducen. Si nosotros no hacemos planificación, nos conducen. ¿Y quién nos conduce? Probablemente otras disciplinas como la sociología, como la administración. Pero si nosotros definimos el futuro que queremos, que es el objetivo, el objeto de estudio de la planificación, entonces nosotros vamos a definir las acciones que vamos a hacer para llegar a ese futuro deseado. Entonces, en síntesis, es una disciplina con un objeto de estudio diferente al de cualquier otra disciplina.

**E:** Sí, yo también creo que es una disciplina. Me han tocado algunas entrevistas que me dicen que no, ¿verdad? Sobre todo de ciencias políticas que me dicen que la planificación es un proceso técnico que se debería reducir solamente al sistema nacional de planificación. ¿Usted qué piensa de eso? De esa afirmación, por ejemplo, que me han hecho.

**PE11:** La planificación tiene diferentes aristas. Una arista es técnica, es decir, como un instrumento técnico que consiste en formular acciones para lograr un futuro deseado. Sin embargo, la planificación, desde la misma historia de la sociedad, ha representado una aspiración, una alternativa de describir un futuro deseado, un futuro anhelado, etc. Y para ello debemos de aplicar más que un simple proceso técnico, que es diseñar ese futuro. Si nosotros lo vemos en términos globales, América Latina hoy, por ejemplo, necesita una reorientación, necesita definir un futuro deseado. Si nosotros lo vemos a nivel nacional, Costa Rica en el último año de la gestión de Carlos Alvarado, formuló un plan, el primer plan estratégico nacional al 2050. Ese plan tiene un escenario futuro, un escenario deseado. Eso no se construye con algo técnico.

Eso requiere una reflexión estratégica en donde intervienen un conjunto de disciplinas como la administración, la sociología, la antropología, la estadística, la economía, etc. para poder pensar un mundo diferente. Y eso no es técnico. Eso es una construcción, una construcción social, política, económica, que una sociedad elabora. Y eso no se puede hacer desde una única disciplina, sino que se hace desde la articulación de saberes de diversas disciplinas y la planificación es la articuladora de esos saberes.

**E:** Sí, estoy de acuerdo. Y bueno, por ejemplo, vi que la escuela se ha acercado mucho también a la UNAM, como en el tema de todo esto de la teoría de la complejidad. ¿Usted cree que eso puede aportar al entendimiento de la planificación como proceso más político, que hay poder, que hay intereses y todo ese tipo de teorías?

**PE11:** Si la planificación quiere comprender las realidades e intervenirlas para lograr un futuro mejor, tiene que hacerlo desde una perspectiva de la complejidad, porque cualquier situación actual es compleja.

Entonces, si nosotros queremos intervenir en una organización, por más sencilla que esta parezca, la problemática a la cual se enfrenta es compleja, puesto que estamos inmersos en un mundo globalizado, en donde cualquier decisión, cualquier acción que se determine en cualquier país del mundo, va a tener una influencia directa en esa organización, en este país, en esta región. Y, por lo tanto, la complejidad representa una forma de mirar los fenómenos que precisamente son muy alineados al tema de lo que venimos hablando de intervenir esas problemáticas. Y eso, como digo, no se puede hacer solo desde la sociología, ni solo desde la economía. Necesitamos los saberes de diversas disciplinas para comprender el problema desde esa complejidad y para diseñar estrategias de transformación también diseñadas desde una perspectiva de diversas miradas. Entonces, eso es precisamente lo que trabaja la planificación.

**E:** ¿Y cómo cree que se adapta la planificación, sobre todo usted que está en la academia, a estas nuevas tecnologías que surgen, como por ejemplo todo esto de la IA o el Big Data, que creo que este Ortegón publicó un libro hace poco? ¿Cómo cree usted que puedan llegar a modificar la práctica de la planificación?

**PE11:** Digamos que hay un conjunto de herramientas tecnológicas que hoy por hoy cualquier investigador social tiene que utilizar. En el caso propiamente de la planificación, si nosotros queremos diseñar futuros integrados, necesitamos, por ejemplo, del MICMAC, del MACTOR, que son tecnologías muy recientes que permiten articular esos saberes y poder eventualmente visualizar las diversas posibilidades de articulación de las variables que ahí están influyendo para poder determinar un futuro posible. Entonces, hoy por hoy, quien se niega a la IA, pues realmente va a quedar totalmente obsoleto rápido. Quiérase o no, como dice Mojica, con nosotros o sin nosotros, la tecnología va a seguir avanzando y va a seguir influyendo en cualquier disciplina. Entonces, la planificación tiene que hacer uso de ella para poder eventualmente fortalecerse como disciplina.

**E:** Sí, bueno, y usted mencionaba que el objeto de estudio de la planificación puede considerarse como el futuro. Y supongo que, para la construcción del futuro, por ejemplo, el Big Data tiene que ser una herramienta muy importante, ¿verdad?, porque son datos históricos para poder construir esos escenarios.

**PE11:** Hoy por hoy se trabaja mucho, como parte de la planificación, la prospectiva. La prospectiva, precisamente, hay gente que dice que es nueva. La prospectiva, la planificación siempre ha sido históricamente prospectiva, puesto que la prospectiva lo que hace es mirar el futuro. Y si la planificación trabaja diseñando futuros, entonces siempre ha tenido una perspectiva prospectiva. La diferencia fundamental es que en el pasado los procesos de planificación impactaban más fácilmente porque las realidades eran menos complejas. Entonces, un plan de cinco años, de tres años, de cuatro años, se consideraba adecuado dado el poco cambio que se generaba en las realidades nacionales. Sin embargo, con el paso del tiempo y con la globalización y todo el involucramiento de los países a procesos globales, a economías globales, etc., al abrir las fronteras, entonces las influencias son permanentes. Ante eso, la complejidad de los fenómenos es mucho mayor y, por lo tanto, ya hacer un plan de cuatro o cinco años ya no es suficiente para poder impactar positivamente algunas variables. Por ejemplo, si nosotros hablamos de grandes pendientes de la sociedad costarricense, tenemos la pobreza, tenemos la desigualdad, tenemos el tema de vivienda, tenemos el tema de la vialidad. Es decir, una serie de situaciones que nosotros no las vamos a resolver con un plan de cuatro o cinco años. Necesitamos mirar en el largo plazo y plantear escalonadamente procesos para ir logrando responder a esas realidades.

Entonces, en esa complejización de las problemáticas es en donde la prospectiva nos genera un conjunto de herramientas que nos permiten de alguna manera pensar los procesos a 20, 30, 40 y hasta 50 años. Hoy por hoy hay países que están pensando 100 años adelante para poder eventualmente mantener las fortalezas y las diferencias fundamentales que les hacen ser competitivos. Entonces, creo que la prospectiva es como el último grito, digamos, en términos de planificación, por lo menos en la actualidad, que nos permite a nosotros pensar los países, pensar los escenarios en un plazo mucho mayor de lo que tradicionalmente hemos trabajado. Y dejar ya de pensar el cortoplacismo que nos ha caracterizado en los procesos de planificación.

**E:** ¿Y cómo diferenciaría tal vez lo que es la prospectiva de tradición francesa con todos estos estudios de futuro que son más de corta anglosajón, que suelen ser incluso procesos mucho más tecnicistas, por decirlo de alguna forma?

**PE11:** Bueno, América Latina viene desarrollando fuertemente una mirada prospectiva con una combinación de métodos, de técnicas. Ya no se apuesta solo al enfoque de construcción, constructivo, voluntarista, que es la perspectiva francesa, sino que también hacemos uso de los datos duros, de las proyecciones, de las estadísticas generadas por proyecciones tal vez un poco lineales. Lo que sí pasa es que América Latina no se está quedando con la perspectiva lineal, sino que a esa mirada muy anglosajona, como le dice usted, se le agrega el componente voluntarista, la opinión de experto, el trabajo con las poblaciones, etc. Digamos que los procesos de planificación deben necesariamente contar con la diversidad de actores, con la participación de todos los actores, porque eso es lo que lo convierte en estratégico y esa es la diferencia fundamental que se está teniendo en América Latina. Estamos, desde la planificación, visualizando alternativas de desarrollo diferentes a las que históricamente hemos tenido, porque de alguna manera hemos sido como objeto de imposiciones de modelos ajenos a nosotros y que de alguna manera han marcado el desarrollo histórico de América Latina. Hoy por hoy, por ejemplo, UNESCO está trabajando fuertemente el tema de alfabetización de futuros, intentando visualizar futuros diferentes para la región, pensando ya no solo en esas imposiciones, sino creando escenarios propios nuestros que parten de nuestras realidades, de nuestras idiosincrasias.

**E:** ¿Y cómo cree usted que está el sector público? Porque yo sé que, por ejemplo, desde la Escuela de Planificación se trabaja mucho, se reflexiona mucho sobre la prospectiva, pero ahora yo entrevisté a dos personas de Mideplan y me decían que al menos en el sector público la prospectiva es poco vinculante o que cuesta mucho implementarla en ocasiones, porque hay trabas burocráticas, porque no se tiene quizás la formación dentro de las instituciones. ¿Cómo ve usted el panorama para las instituciones públicas?

**PE11:** Digamos que pensar el país en el largo plazo implica tener definido o predefinido de antemano cuál es la línea de trabajo de un gobierno, cuál es la línea de trabajo de un periodo de gobierno. Entonces, de alguna manera va a haber resistencia a ello, porque, digamos que históricamente los gobiernos trabajan tres años planificados, el primero es para hacerlo y los otros tres para ejecutarlo, y cuidado no dos. Entonces, ¿qué es lo que implica? Que como gobierno yo no puedo jugármela con un plan de larguísimo plazo que me va a implicar muy probablemente quedar mal, porque en esos primeros cuatro años yo apenas voy a construir el plan y voy a sentar las bases para arrancar el proceso. Y luego va a venir otro gobierno que no va a creer en lo que se hizo y entonces desecha todo y empieza de cero. Entonces, de alguna manera hay una cultura cortoplacista en la gestión pública que tiene mucha resistencia en los políticos. Por ejemplo, este plan estratégico, que es el primer plan nacional de esa índole, que desde 1964 cuando se crea la ley se queda como parte del sistema de planificación, sin embargo, nunca se hizo. Se hizo al final de un gobierno y este gobierno de alguna manera dice que lo continúa, pero realmente no se hace mucho en ese marco, porque elaboraron su propio plan nacional de desarrollo a cuatro años y esa es la Biblia, como dicen, que es la que les va a dirigir. Entonces, no es tanto que no haya capacidad, porque digamos que sí hay capacidad y sí hay instrumentos de ese nivel, pero de alguna manera hay resistencia para el cambio. Y bueno, en Mideplan existe, por ejemplo, el departamento prospectivo, que incluso tenemos el nodo de prospectiva de Costa Rica, afiliado al proyecto Millennium, en donde trabajamos un conjunto de instituciones, dentro de ellas la U, y sin embargo sigue siendo ni siquiera una instancia de consulta, porque no se tiene interés en ese tipo de planificación.

**E:** Sí, yo tuve acercamiento con personas de ese nodo, que me parece muy importante, pero sí me comentaban eso, que usualmente a veces lo que ellos dicen no es vinculante para ninguna instancia.

**PE11:** Los esfuerzos que se hacen a nivel de planificación de largo plazo terminan quedando como esfuerzos un poco aislados. Por ejemplo, la CCSS tiene un plan estratégico al 2050. Sin embargo, todos sabemos la crisis que tiene la caja, y dentro de los lineamientos que tiene ese plan está la construcción de hospitales, etcétera, y sabemos lo difícil que ha sido, por lo menos para las últimas inversiones. Entonces, ¿eso qué indica? Que los planes de largo plazo al final terminan siendo solo una referencia, y realmente no son los que están definiendo la política pública.

**E:** Exacto. Y después otra pregunta, que quería hacerle, ¿cómo ve usted la planificación, pero más bien en el sector privado? ¿Cómo se parece a la que vemos en la escuela? ¿Qué cosas diferentes puede plantear, y cómo se diferencia también de lo que se hace en el sector público?

**PE11:** Si nosotros valoramos el sector privado como microempresa, probablemente no hay planificación. Probablemente se limita a proyectos sencillos de iniciar un nuevo producto, etcétera. Pero si nosotros lo vemos a nivel de grandes empresas transnacionales, tienen miradas de muy largo plazo, que son las que les permiten a ellos más o menos tener presencia permanente. Empresas que están pensando su empresa en los 20, 30, 40 años adelante, y definitivamente que tienen un impacto. Por ejemplo, si nosotros valoramos el tema de Dubái, por ejemplo, que por ejemplo cada año Dubái invita a prospectivistas del mundo para que lleguen a discutir los temas de interés para ellos y de alguna manera para el mundo. Y dentro de eso está el tema de la manera en la que se percibe Dubái en el tiempo. Y hay imágenes en donde 20 años atrás Dubái era una cosita metida en el desierto, y hoy, 20 años después, es una potencia. Entonces, ¿qué es lo que sucede? A nivel privado, sí se tienen procesos de planificación de largo plazo, pero en grandes empresas transnacionales, no en las empresas pequeñas nuestras. Aquí pues probablemente seguimos respondiendo a los embates de la realidad, y con muy poca perspectiva de planificación, por lo menos de largo plazo creo que no, tal vez haya opciones de muy corto plazo.

**E:** Bueno, una pregunta así muy general, pero ¿cuáles cree usted que son los grandes retos o desafíos del Sistema Nacional de Planificación?

**PE11:** El primero y más grande, hace poco estuve precisamente y me hacían esa pregunta en un foro con Mideplan, y nos hacían esa pregunta, y yo les decía que el principal reto para Mideplan hoy es validar el plan estratégico como política de Estado. Si nosotros tuviéramos ese plan estratégico, con todas las debilidades que pueda tener en la formulación, porque se formuló sin participación, nosotros como nodo nos ofrecimos como referencia, como escuela nos ofrecimos para poder apoyar, y nunca fuimos consultados. Entonces no es cierto que tenga tanta participación, pero a pesar de esas debilidades que pueda tener, representa al igual que en los años 40, que se definió un modelo país para el largo plazo, hoy ese ejercicio está definiendo un modelo país que se basa sobre todo en el desarrollo de ciertos polos de desarrollo en las regiones, que podrían dinamizar las economías a nivel local, prácticamente en las regiones más rezagadas del país, y el desarrollo de una serie de políticas públicas de inversión que podrían eventualmente representar una alternativa para el futuro. Sin embargo, pues sigue siendo un documento que está ahí y que no es referencia.

Si nosotros logramos definir el país que queremos y nos montamos en ese tren como sectores, el sector económico, el sector político, el sector social, el sector académico, entonces podríamos estar hablando de que hay claridad de futuro en el país. Pero es el principal reto que tenemos como sistema de planificación.

**E:** ¿Cómo se podría definir la promoción social y qué relación tendría con la planificación?

**PE11:** Bueno, yo creo que, si nosotros hablamos de planificación participativa, de planificación en donde los actores son partes, sujetos y objetos de todo el proceso, la promoción es la primera etapa de la planificación. No podría yo pensar en hacer planificación sin que haya apropiación de parte de los diversos actores, miembros o partes o influyentes en un sistema. Si yo hablo de planificación, por ejemplo, en una institución como, no sé, el ICE, yo necesito que todas las comunidades que hacen uso de los servicios eléctricos sean parte de ese proceso de planificación. Y eso solo se lograría si hay un proceso de promoción social previo que permita a la gente sentirse parte y ser parte del proceso de planificación. Entonces, no deberíamos de ver la promoción separada de la planificación, ni la planificación de la promoción. Ambas están como intrincadas en sí mismas.

**E:** Sí. Por ejemplo, una persona que entrevisté que era de ciencias políticas, por ejemplo, él no sabía que la escuela también era de promoción social. Y me decía que a él a lo que le sonaba era como un ideal o una pretensión política de una determinada comunidad académica. Como esa idea que usted plantea de que no se puede separar la promoción de la planificación y no entenderse como un proceso meramente técnico.

**PE11:** Bueno, Jerome Glenn, que es el director del proyecto Millennium, de prácticamente todo el mundo, tiene un dicho que dice que el escenario es como la utopía de la organización. Pero, dice él, no hay que medir el éxito de un escenario de futuro en el tanto se logre o no se logre. Dice, en última instancia, lo que menos importa es si se logra por completo. Lo que sí es importante es que los actores que están involucrados se motiven para tomar decisiones y el Estado y los Estados van tomando decisiones y van definiendo políticas en el marco de ese escenario. Entonces, muy probablemente sea utopía, pero la utopía mueve masas y son de alguna manera los motivantes, porque no hacemos nada con una sociedad desilusionada, sin metas, sin perspectivas de futuro, porque entonces el mundo se acaba o nos matamos entre nosotros. Tiene que haber una motivación y la planificación es como el detonante de ese futuro deseado que es como la línea de futuro que puede estar guiando permanentemente a una sociedad.

**E:** Por último, teniendo en cuenta que fue director de la escuela, ¿cuáles son los principales ideales éticos o políticos que persigue la escuela con sus procesos de planificación, sobre todo con la formación e incluso con todo el trabajo que se hace con comunidades?

**PE11:** Bueno, como le decía, nosotros tenemos un concepto de planificación del desarrollo histórico. La escuela nace, allá por los años 70, y nace para fortalecer a los sectores sociales más excluidos de la sociedad costarricense. Y esa fue la motivación incluso de la creación de la UNA, pero principalmente la creación de la escuela. La escuela surge como una instancia promotora del desarrollo a nivel de las comunidades. Yo creo que la escuela, no sé en qué momento fue, tal vez ha ido virando hacia una perspectiva más de mercado y tenemos que hacer fuerza para continuar el enfoque de trabajo con los sectores sociales.

Para mí, el aporte no va tanto en términos de empresa, a pesar de que nosotros tenemos hoy por hoy un alto porcentaje de personas trabajando en el sector privado, sigue siendo el tema del desarrollo de esos sectores como la parte política e ideológica que mayormente debe movernos como comunidad académica, generando capacidades para ir y revolucionar los procesos en esas comunidades, en esas organizaciones. Tampoco podemos perder de vista el tema de la empleabilidad de nuestros egresados y ante eso creo que más o menos ahí por los años 2000, es cuando la escuela se convierte en la carrera de planificación económica y social, pensando en que también el tema económico es fundamental en esos sectores y cambiando un poquito la lógica inicial de la escuela, que era más organización. Por eso incluso se deja de lado el técnico en promoción social, a pesar de que es parte del mismo proceso de planificación, ya no se gradúa a las personas con el promotor, porque de alguna manera se determinó que las problemáticas de los sectores sociales no eran ya solo organización. Necesitamos crear condiciones económicas para el desarrollo de la gente. Por eso se dejó un poquito de lado el tema de la promoción social y es una discusión pendiente. Yo soy de la idea de que podríamos rescatar el diplomado en promoción social. Pero sí, no cabe duda de que no debemos dejar de lado el tema de la empleabilidad, pero tampoco dejar de lado el origen histórico de la escuela.

### Anexo 13. Transcripción de persona entrevistada 12

**Persona entrevistada 12** (de ahora en adelante PE12): Soy planificadora, soy egresada de la escuela, sin embargo, siempre me apasionaron mucho los temas de planificación participativa y promoción social. Son como las dos grandes líneas que siempre he trabajado. Desde que era estudiante me gustaba mucho el trabajo con las comunidades, ese fue siempre mi tema.

Y cuando me gradué, yo sabía que eso era lo que quería. Sin embargo, esa pregunta me hizo reflexionar un poco ahora en la mañana, porque sinceramente, la planificación tiene elementos claves para ser una disciplina en sí misma, pero cuando pienso en la realidad social, ninguna disciplina es suficiente para responder a ella, porque es tan multidimensional.

Por ejemplo, como planificadora pienso que sí, tiene todo para ser una disciplina en sí misma: podemos hacer diagnósticos, programar, planear para la transformación social. Desde la universidad, sí, es una disciplina desde la institucionalidad. Pero si lo pienso desde la realidad social, ninguna disciplina da la talla para esa compleja realidad que tenemos. Cuando trabajo en comunidades, por ejemplo, formulamos proyectos, pero la necesidad a veces es mejorar fincas o unidades productivas, y necesitamos a la agronomía. Otras veces la necesidad es trabajar con mujeres que han sido violentadas desde niñas, y necesitamos la psicología. Frente a la realidad, ninguna disciplina responde por sí sola, todas se necesitan. Cuando estamos trabajando en la realidad, las disciplinas son apenas instrumentos unas de otras para poder responder. Entonces, no sé si más bien lo enredo con esa respuesta.

**E:** No, no, se me ha parecido lo que han dicho otras personas, sobre todo con esto que se habla de la interdisciplina, y que la escuela se ha metido mucho en ese tema de la complejidad, de integrar diferentes disciplinas. ¿Usted considera que eso es importante para abordar las realidades sociales?

**PE12:** Sí, claro, y para responder a esas múltiples necesidades que hay en esa gran complejidad. Son reflexiones que hago. A veces digo: la universidad no está estructurada para dar respuesta. Incluso hay un libro que se llama *Decolonizar la universidad*, que plantea que la estructura por disciplinas y facultades no refleja la realidad, que es abierta, dinámica y compleja. Sociología, filosofía, historia, estudios, todas forman parte de esa gran trama que hay afuera y que no estamos respondiendo. Y lo peor es que hablamos de interdisciplinariedad, multidisciplinariedad, pero como todos tenemos nuestras propias disciplinas a veces competimos.

Desde la planificación uno dice: *¿Quién estudia filosofía ahora? ¿Quién estudia sociología o psicología? ¿Bajo qué criterio decimos eso, si todas son claves?* A veces hablamos tan ligero que cometemos errores incluso desde nuestra propia disciplina.

**E:** Y bueno, la otra pregunta, esa es muy difícil.

**E y PE12:** risas.

**E:** Se han generado diferentes respuestas, y la pregunta es: teniendo en cuenta todo esto de las disciplinas, ¿cuál considera que puede ser el objeto de estudio de la planificación? Por ejemplo, la sociología estudia ciertas cosas, la filosofía otras, la antropología otras. ¿Qué hace particularmente la planificación? ¿Cuál sería su objeto de estudio?

**PE12:** Esa sí que es una discusión.

**E y PE12:** risas.

**PE12:** Un día sacamos una tarde para reflexionar en la escuela, y después de cuatro horas quedamos en nada. Como decía un jefe mío: *¿Ahora en qué quedamos?* Tomaron café, comieron y se fueron. Difícil, difícil de contestar. Pero yo diría que el objeto de estudio de la planificación es la búsqueda de la transformación social. Porque ¿qué buscamos cuando desde la institución planificamos proyectos? ¿Qué buscamos cuando queremos que los presupuestos alcancen para responder a necesidades? ¿Qué buscamos cuando vamos a una comunidad, cuando promovemos la autonomía, la emancipación, la organización

social? Lo que buscamos es transformar para mejorar la calidad de vida y el bienestar, especialmente de los sectores más marginados. Me parece que la búsqueda de alguien que estudió planificación siempre va a ser la transformación. Por ejemplo, la sociología hace un análisis profundo de la realidad. Nosotros, y esto puede enojar a algunos, somos teóricamente débiles, más fuertes en la práctica que en la teoría. Estudiantes que quieren una base más sólida estudian otra carrera para complementar. La sociología estudia a fondo una situación, la filosofía el tema del conocimiento, la psicología social el comportamiento individual o grupal.

Pero la planificación no solo hace diagnóstico, que es apenas la primera fase de cualquier proceso. Lo que buscamos es siempre la propuesta, la alternativa de solución, cómo transformar, cómo cambiar, cómo generar transformaciones profundas. Entonces yo digo que el objeto es la transformación social. ¿Qué objeto le han dado en otras entrevistas?

E. Va por ahí, de hecho. La única diferencia es que algunos han dicho que el futuro, la gestión organizacional y la búsqueda de transformación de las realidades, o usar la gestión para transformar realidades. Pero casi todas las personas han ido por la línea que usted señala. Solo creo que dos mencionaron eso del futuro.

**PE12.** Bueno, qué dicha que usted ha logrado hacer eso. Es que esa pregunta es muy complicada, la verdad. Y es que como nosotros siempre hablamos, yo digo, en tanto y en nada, nos cuesta reflexionar sobre cosas profundas.

E. Sí, de hecho, sí. Y después, bueno, yo tenía otra pregunta, que se daba un poco también en entrevistas con personas de ciencias políticas, porque esas personas lo que me dicen es que la planificación se debería reducir al realizar lo que pide el Sistema Nacional de Planificación. ¿Usted estaría de acuerdo con eso, o cree que la planificación como disciplina es mucho más amplia?

**PE12.** No, es mucho más amplia. Y yo pienso que es mucho más amplia también porque así lo ha buscado la universidad, la Universidad Nacional. Y es que, digamos, si hablamos de la historia de por qué surge la escuela de planificación, surge en el marco de la universidad necesaria. Entonces, bueno, yo me imagino que usted ha investigado un poquito sobre esto, ¿verdad? La escuela surge ahí, o sea, la escuela no surge, de hecho, desde la planificación como principal fundamento.

Si leemos la historia, realmente surge para dar respuesta a los sectores que en ese momento eran los sectores vulnerables y tradicionales, y más bien los sectores populares que estaban teniendo una necesidad en el sur de nuestro país, que las compañías bananeras se habían retirado, y que muy bien el profe Miguel Sobrado lo cuenta en las diferentes biografías, de los diferentes artículos que él tiene, y en las biografías campesinas. Si uno las revisa, nota, digamos, que ese es el surgimiento de la escuela. Y ahí es después, años después, en donde ha tomado, digamos, como ese horizonte de la planificación participativa, de la planificación prospectiva, de la planificación estratégica y todos esos matices que tiene la planificación. Lo que a mí me parece, y se lo voy a decir, es solo una percepción, no es un criterio que tenga respaldo, porque no lo he analizado en ninguna investigación, es que el sistema de planificación quedó corto. Usted llega a las instituciones, y la gente planifica, no como una práctica para mejorar, sino como un requisito para obtener presupuesto.

Y vea, le voy a poner un ejemplo: el tema de las municipalidades. Las municipalidades tienen que hacer planes de desarrollo municipal y planes estratégicos, y a veces llaman a la universidad desesperados. *Dígame una cosa, usted que coordina el programa de planificación y gestión del desarrollo local, ¿pueden hacernos el plan estratégico o el plan de desarrollo municipal?* Y yo, toda feliz, digo: *¡Qué súper! ¡Qué bárbaros! Ahora sí la planificación está logrando fuerza.* Y me dicen: *Sí, pero estamos en enero y lo necesitamos para agosto.* Yo: *¿Cómo que para agosto? ¿Por qué?* Y me responden: *No, es que en seis meses tenemos que tener el plan listo porque la Contraloría va a verificar si tenemos esos dos tipos de planes.* Y yo pienso: en seis meses no se puede hacer un plan de desarrollo municipal como quisiéramos, con la participación que se necesita, con participación verdadera, no solo de consulta, sino una participación autogestionada. Pero no, me dicen: *Que sea en agosto porque lo necesitamos para el presupuesto.*”

Y entonces, escuchar eso decepciona. Y hay municipalidades que han hecho el proceso con nosotros, han elaborado planes de desarrollo municipal y planes estratégicos, y después, cuando les llamamos para dar seguimiento, notamos que una vez que el plan quedó listo, se presenta a la Contraloría, se presenta como cumplimiento, les dan el presupuesto y el plan se engaveta. Entonces, si me preguntan: *¿Cuál es el logro de la planificación en estos procesos?*, yo digo que el logro está en el mismo proceso, no en el resultado, porque los instrumentos la gente los guarda.

Y vea como estamos con el sistema de planificación, siento que no hay una estructura organizativa que promueva realmente una cultura de la planificación. En las instituciones no lo veo. La gente planifica para obtener presupuesto. A nivel municipal puedo decirlo con certeza, porque no estoy hablando de una sola municipalidad, ni solo en Heredia. Son muchas, de cantones periféricos y de cantones centrales, que luchan por planificar para lograr sus presupuestos y ejecutar. Pero, ¿qué se ejecuta? Lo que la alcaldía diga al final. Y el plan queda ahí.

Yo siento que MIDEPLAN no tiene políticas claras. Y siento que es un ministerio que, lamentablemente, es importante, pero no está teniendo el rol y el papel que debería tener. Y además, sí, está en manos de mucha gente de la Escuela de Política Pública, de la UCR.

Pero siento que es, tengo compañeros que trabajan en MIDEPLAN y que me dicen, es muy machotero, o sea, lo que se pide es muy machotero y nosotros no estamos fortaleciendo, no estamos capacitando, no estamos formando en la importancia que tiene la planificación. Vea la escuela: en muy pocos cursos se habla de la Ley de Planificación. Hay gente que está haciendo su TFG y cuando les digo que revisen la ley, me preguntan: *¿Eso existe?* Y yo: *¿Cómo que eso existe?* ¡Claro que existe! Es la ley que rige al país a nivel de planificación institucional. ¿Cómo pueden no conocerla? Entonces vea que incluso la carrera, en el discurso, tampoco le da fuerza a esto. Yo creo que estamos un poco desvinculados. No sé.

**E.** Yo estoy de acuerdo con usted. De hecho, fue un señor de ciencias políticas quien me dijo que una vez fue a la escuela a dar una ponencia y nadie sabía la ley. Él fue parte de las personas que la redactaron. Pero para mí, la planificación no se puede reducir solo al Sistema Nacional de Planificación. Como usted decía, una disciplina no puede abarcar toda la realidad social, y mucho menos una ley.

**PE12.** Sí, y es que él era de ciencias políticas, que tienen una visión muy distinta de la planificación a como la tenemos en la escuela.

**E.** Yo creo que eso también tiene que ver con el tema de la promoción social. Y también por eso me interesaba esta entrevista, para que hablara un poco de cómo definir la promoción social y qué relación tiene con la planificación, al menos en la manera en la que la entiende la escuela.

**PE12.** Bueno, yo siento que la escuela, en sus primeras décadas, cuando uno revisa los planes de estudio, se nota que la promoción social era fundamental. Hay un documento de 1974, *Configuraciones de la Escuela de Planificación*, no sé si lo ha visto, que tiene elementos clave. Cuando uno lo lee, dice, *esto es promoción*. Habla del trabajo con los sectores, del apropiamiento del sujeto ante la realidad social, de un sujeto agente, que actúa, cambia, transforma, se organiza. Está muy enfocado a la promoción, no tanto a la planificación.

Haciendo una línea de tiempo, a partir de los planes de estudio, antes incluso se tenía el título de promotor social y planificador. Pero después del 84 se empieza a eliminar el tema de la promoción. Alguien podría decir, *Sí, pero solo se eliminó en la documentación*. Pero lo único que nos quedó de promoción social es el nombre de la escuela. De hecho, yo bromeaba un día con mis estudiantes porque estaban completando un formulario y pusieron que la escuela se llamaba Escuela de Planificación Económica y Social. Les dije: *No, chiquillos, esa es la carrera, ¿cómo se llama la escuela?* Y les costó llegar al nombre, ¡y ya estaban en tercer año! Y yo digo: *claro, si ni en el discurso ni en la práctica lo tenemos presente*. Somos la Escuela de Planificación y Promoción Social. Yo digo que tenemos que hacer una de dos: o definimos y actualizamos el concepto de promoción social y lo llevamos a la práctica en los cursos y espacios formativos, o lo eliminamos del título, porque tenerlo sin desarrollarlo también genera ruido.

Una vez hablaba con una profesora que trabajaba en promoción social en la U y ya se pensionó, y me decía: *La planificación sin la promoción social no es nada*. Ella es defensora de la promoción y decía: *¿Qué busca la promoción social? El apropiamiento, que el sujeto sea capaz de transformar*. Y claro, ¿qué proceso de planificación no requiere eso? Hay quien dice que la promoción es un instrumento de la planificación, que la planificación lo abarca todo y la promoción es un medio para lograr procesos exitosos. Otra gente dice que no, que la planificación es parte de la promoción, como lo planteaba esta señora. También hay quienes piensan que la planificación se trata de utilizar bien los recursos escasos, y la promoción es el trabajo con ese Otro que puede transformar su realidad. Ambas son diferentes, pero se entrelazan y se entrecruzan. Y ambas tienen capacidad para consolidarse como disciplinas.

Y vieras que yo, ante todo eso, me pregunto ¿cuál será la verdad? Ni yo tengo la respuesta. La gente defiende su posición desde donde se para. Y a veces, la verdad, me convence una postura, luego la otra. Porque, sinceramente, usted me agarra en esta entrevista en un momento en que estoy en plena reflexión sobre muchos temas. No tengo certezas, tengo más bien reflexiones. Yo creo que ambas son disciplinas claves y que tienen mucho que aportar, pero que una no debería existir sin la otra.

**E.** Sí, esta pregunta ha sido difícil para todo el mundo, porque es muy compleja. Por ejemplo, un señor me decía que históricamente, la promoción social y la planificación fueron vistas como contrapuestas. La planificación en América Latina iba por el lado estructural, técnico, hacia el progreso, mientras que la promoción se relacionaba más con la educación no formal, con procesos comunitarios más horizontales de educación popular. Que más bien lo que intentaban era como introducir a la gente que estaba quedando afuera de todos esos planes de Alianza para el Progreso, ¿verdad? Entonces son como dos visiones que a veces pueden chocar un poco.

Lo que me decían es que al escuchar el nombre Planificación Económica y Promoción Social, la parte de promoción social les sonaba más como un ideal ético, como una orientación política que debería guiar toda planificación que se hace, al menos desde la escuela. ¿Cómo le suena eso?

**PE12.** Sí, totalmente. Porque, ¿cuáles son las bases de la promoción? Por ejemplo, la educación popular, Freire, Óscar Jara. La búsqueda de ese otro que no tuvo acceso a la educación formal, ese otro y esa otra que está en la realidad social, que es un ser, como decía Fals Borda, sentipensante, pero que no ha tenido la oportunidad de generar espacios de encuentro y de reflexión con otros y otras en pro de la transformación, y que tiene capacidad.

Lo que pasa es que no ha tenido oportunidades ni siquiera de reflexionar sobre la realidad en la que vive, y mucho menos de soñar con una realidad distinta. La promoción lo que busca es ese compromiso ético-político que debería tener la universidad. Y ahí viene otra reflexión: ¿una universidad necesaria para quién, desde quiénes y por quiénes? Ese es otro análisis que tenemos que hacer. Porque seguimos con el discurso de la Universidad Necesaria, pero yo soy muy crítica. Hay cosas que no me gusta que sigamos repitiendo en el discurso, sobre todo cuando son tan tajantes. Eliminemos eso del discurso mejor, porque si no lo estamos haciendo en la práctica, entonces mejor no lo digamos. Porque termina siendo un doble discurso. Decimos que hacemos esto o aquello, porque es lo que corresponde decir desde una universidad pública, pero no necesariamente lo vivimos ni lo aplicamos.

Con compromiso, y que surgió en ese marco, ¿verdad? Yo creo que, desde la escuela, a veces surgen comentarios como que deberíamos dejar de ser una escuela y convertirnos en un instituto. Hay profes que dicen que deberíamos funcionar como un instituto que le venda al mercado procesos de planificación; bueno, está bien, si vamos a hacer eso, entonces seamos coherentes. Convirtámonos en instituto, vendámosle al mercado, pero eliminemos del discurso que somos una escuela con un componente de promoción social. Borremos también la idea de que apostamos por la planificación participativa. ¿A qué le estamos apostando realmente? Si esa es la ruta, entonces hagamos un centro de investigación, vendamos servicios al mercado y a la empresa, y listo. Pero seamos honestos.

Entonces la gente me dice: *No, es que usted se va al otro extremo*. Pero es que esos medios intermedios son los que han llevado a la sociedad al punto en el que está. Porque no somos ni una cosa ni la otra, y en esa indefinición, hacemos daño.

E. Sí. Y bueno, usted me había contado que habló con una exprofesora. Yo creo que tal vez la entrevisté también, porque una persona me dijo algo muy parecido: *que la planificación no existe sin la promoción*. Y, por ejemplo, esa misma persona me dijo que en la escuela prácticamente se dejó de lado la promoción social. Incluso, a nivel de publicaciones, hay muy poco sobre ese tema. Creo que el último era como del siglo pasado, literalmente los que he encontrado. ¿Usted cree que, si se sigue investigando más, digamos, publicando más sobre la promoción social, se podría, quizás, digamos, posicionar más dentro de la escuela o incluso dentro de la academia?

**PE12.** La promoción social, digamos, en la escuela prácticamente solo se manifiesta a través de la extensión universitaria. Pero incluso ahí, ya hay muy poca gente comprometida. Justo ahora estaba hablando con un uruguayo que vino y me preguntaba: *¿Usted cree que la universidad hoy en día es fuerte en extensión universitaria?*”. Y le dije que no, que lo que vemos en la realidad, tanto a nivel país como a nivel latinoamericano, también se vive en la universidad. Hay mucha gente que, incluso desde la universidad pública, busca responder más bien a las exigencias del mercado.

Por ejemplo, si usted quiere ser extensionista en la U, la gente le dice: *Ay, ¿luchar por las comunidades? No, no, mejor dé un cursito teórico, métase a dar capacitaciones sobre formulación de proyectos y hágase una buena plata*. Así te lo dicen: *Extensión, no. Luchar por pueblos que no sabemos si van a salir de la pobreza... ¿para qué?* Imagínese. Eso es lo que se escucha. Y yo me pregunto, ¿pero qué es pobreza? Solo con detenernos a pensar el concepto, nos damos cuenta de que, si lo miramos solo desde la perspectiva del crecimiento económico, ya estamos perdidos.

A veces siento que incluso en la universidad hemos perdido esa conciencia social. Y en la escuela también. Por eso le decía que algunos incluso proponen que mejor nos convirtamos en un instituto. Y yo digo: *entonces, ¿todos los ideales se fueron al carajo? Todo por lo que se luchó... A veces me siento como diciendo: no, no. Estamos igual que el presidente. Puro el presidente*. Y algo más que he notado, la promoción social, históricamente, estuvo muy en manos de mujeres. Las profesoras que se pensionaron fueron quienes más sostuvieron ese enfoque. Salvo algunas excepciones, como el profe Miguel Sobrado, y bueno, el profe Agustín, que ha escrito bastante también sobre promoción.

Lo que pasa es que el profe Agustín fue alguien clave. Él dejó dos artículos sobre promoción social —me imagino que los han revisado, son del 2002— y él tenía una formación sociológica, además de que creo que también era antropólogo. Estaba a cargo de los cursos de práctica, por eso tenía esa visión tan clara. Era quien llevaba práctica 1 y 2, la práctica organizativa, y eso le permitió hacer una crítica muy fuerte a la escuela, especialmente a la forma en que se hacía la práctica. Él estaba en contra de reducir la planificación a una práctica de proyectos. Decía que la planificación no podía limitarse a eso, que debía entenderse como procesos abiertos, con otra lógica, con más profundidad.

Entonces, siento que sus artículos, y conociéndolo personalmente, eran justamente una crítica a esa lógica instrumental, de proyecto, y por eso se posicionaba tan claramente desde la promoción social. Y otra cosa que te quería contar, es que yo fui parte de una generación que recibió clases de muchas profesoras que luego se pensionaron. Tuve la suerte de llevar los últimos cursos con ellas, entonces las conozco bien. Cuando converso con ellas ahora, muchas me dicen: *Pero entonces, ¿la promoción se desapareció?* Y cuando les cuento lo que hacemos desde Extensión Universitaria, con los programas y proyectos que llevamos a las comunidades, ellas me dicen: *Ah, entonces ahí está*. Lo que pasa es que perdimos el concepto de promoción como tal, pero las prácticas que ellas nos dejaron —las prácticas de promoción— hoy las hemos adaptado a la Extensión Universitaria.

¿Y qué busca la Extensión Universitaria? Una universidad con compromiso ético, con compromiso social, una universidad al servicio de las comunidades, una universidad que se relaciona con los territorios desde los saberes, no desde la imposición. Una universidad que no pone solo el conocimiento intelectual por encima, sino que reconoce y dialoga con los otros saberes. Cuando hablo de extensión y de sus ideales, siento que se acercan muchísimo a los ideales que tuvo la promoción social en los primeros años de la

escuela. Por eso yo digo que la promoción es fundamental si queremos hacerle frente a este modelo capitalista tan excluyente y tan violento. No podemos renunciar a ella.

## Anexo 14. Entrevista 5.

\*La persona solicitó realizar vía escrita y mediante correo electrónico

1. ¿Cuál es el objeto<sup>70</sup> de estudio de la planificación como disciplina académica? y ¿en qué se diferencia al de otras ciencias sociales?

En mis trabajos académicos, y en particular en los que le mencioné en mis comentarios anteriores, hay todo un desarrollo sustancial que reconoce aportes de alguna “literatura foránea respetable” pero que básicamente se enmarca en una interpretación propia mía sociopolítica e institucional, de nuestro ordenamiento sociopolítico y jurídico, o Régimen Social de Derecho, que da respuesta exhaustiva a esta pregunta. Añadiré que si usted lee la Ley 5525 verá con claridad en las funciones asignadas al Sistema Nacional de Planificación en su mero artículo 2, cuál debería ser el ámbito de proyección interdisciplinaria de la planificación como actividad gubernativa; de aquí, es fácil inferir cuál debería ser su tratamiento académico-programático en su enseñanza. Por supuesto que toda la Ley 5525 como tal, es la que debe delimitar ese ámbito de enseñanza de la planificación en su total conjunto estratégico y operativo. Pero recuerde: el análisis debe reconocer que en nuestro país la planificación gubernativa está subordinada a la competencia superior y determinativa de la DIRECCION GUBERNATIVA según la LGAP 6227 de 1978. Si no entiende esto, cualquier “constructo” que pueda acabar planteando estará a mi juicio viciado de nulidad axiológica y ontológica, al menos para Costa Rica.

2. ¿La planificación se debería considerar como una disciplina autónoma o, como señalan algunas personas, es un mero proceso técnico derivado de otras disciplinas?

En mis trabajos referidos, hay desarrollos exhaustivos desde mi punto de vista o enfoque, que responden a esta pregunta. Las dos dimensiones son una cara distinta de la misma moneda, o sea disciplina autónoma y procesos instrumentales derivados de, o apropiados para, proyectarla en o sobre otras disciplinas (sobre todo cuando se valora el “asunto institucional” en lo que tiene que ser la praxis eficaz de la planificación en Costa Rica, y el papel hegemónico del órgano central de planificación, MIDEPLAN).

3. ¿Cómo se conoce ese objeto? ¿cómo se entiende el conocimiento desde la planificación como disciplina<sup>71</sup>? y ¿qué singularidades metodológicas plantea con respecto a otras ciencias sociales?

Igual a lo anteriormente dicho: mis trabajos referidos.

4. ¿Cuáles son las pretensiones sociales y políticas de la planificación<sup>72</sup>? Lo anterior, en sentido axiológico<sup>73</sup>.

Roberto: no entiendo esa disociación que plantea: “las pretensiones sociales y políticas de la planificación” por supuesto que responden a distintas posturas y cambios históricos en todos los países aunque haya, en regiones muy “homólogas” como Europa, tendencias que se adhieren a planteamientos de grandes teóricos de la materia, como Tinbergen, insisto. Pero la pregunta debe ser más específica y orientadora, más contextualizada: ¿quiere saber esas pretensiones según autores, o según el Régimen Social de Derecho en que vivimos? Porque en este caso, lo axiológico que usted quiere auscultar apunta inexorablemente a la FUENTE DE INSPIRACIÓN O DE ORIGEN de la planificación en Costa Rica. En este caso, vuelvo a la necesidad de que ubique el tema en Costa Rica, y entonces se verá obligado a partir del reconocimiento de lo que la Ley 5525 enuncia o crea como ENFOQUE COSTARRICENSE sobre la planificación gubernativa o pública, la cual también inconfundiblemente apunta con claridad a objetivos sociales, económicos y ambientales que no puede ver en textos de ilustres tratadistas extranjeros, sino en nuestro ordenamiento jurídico superior pero incorporando un enfoque sociopolítico e institucional que por

---

<sup>70</sup> U objetos. Al enviar la entrevista a la persona, se incluyeron algunas notas aclaratorias.

<sup>71</sup> Esto teniendo en cuenta el contexto de las ciencias sociales. Es decir, por ejemplo, qué diferencias o similitudes puede tener con otras disciplinas como la sociología, la economía, etc.

<sup>72</sup> Entendiendo que existen diferentes posturas y cambios históricos.

<sup>73</sup> Es decir, relacionado a los valores. Como por ejemplo justicia, equidad, etc.

desgracia nadie en este país ha intentado aportar. Salvo... ya sabe quién. Para qué decirle (¡¡¡!!!). O sea: LA AXIOLOGÍA de la actividad de planificación en Costa Rica, sin saber quién o quiénes fueron los redactores de la Ley 5525, y en consecuencia la clase de planificación que debe enseñarse en toda Academia -por supuesto con retazos supletorios de teoría foránea o nacional con fortaleza o sustento científico, no bateado-, es la que se deriva del análisis jurídico y sociopolítico e institucional de NUESTRA PLANIFICACION según ha sido aplicada o ejercitada, bien o mal y sus efectos para el desarrollo del país, en la “bajada a tierra” de nuestro RÉGIMEN SOCIAL DE DERECHO.

4. ¿Cómo se relaciona la disciplina, tal y como ha sido desarrollada en el contexto académico costarricense, con la institucionalidad costarricense (nacional, local, regional, etc.)<sup>74</sup>?, ¿la formación de planificadores ha sido congruente con las necesidades del Sistema Nacional de Planificación? Justifique su respuesta.

De mi observación de situaciones y hechos de los que fui protagonista desde 1974, año en que se creó la Ley 5525, y como docente en la UCR durante 37 años y algunos años en la UNA, no hay ninguna congruencia entre la enseñanza de esta “disciplina” sobre todo en la UNA, o a nivel de materias inclusive en escuelas como la de Ciencias Políticas o Administración Pública de la UCR inclusive a nivel de “doctorados”, salvo en lo que eran mis cursos, y su vinculación real y pragmática con la praxis de la planificación en la institucionalidad gubernativa.

Inclusive los técnicos y profesionales de carrera de MIDEPLAN después de mi salida de dicho Ministerio en 1994 y los que han llegado después hasta hoy, demuestran total carencia de estos aspectos “ontológicos y axiológicos” de la PLANIFICACIÓN EN COSTA RICA vía su vinculación subordinada a la DIRECCION GUBERNATIVA. Esto se ha reflejado en los numerosos decretos ejecutivos que tras nuestra salida, repito, se siguieron repitiendo gobierno tras gobierno con terribles errores conceptuales y operativos de lo que debía ser la muy correcta y efectiva disposición orgánica y funcional de ministerios y entes autónomos del nivel nacional (o regionales como JAPDEVA e INCOP, por ejemplo, entes nacionales en todo caso), y las municipalidades vía “coordinación” en los ámbitos de sectores de actividad y regiones de desarrollo.

Estos análisis críticos también los encontraría en los trabajos que le he referido y de los cuales buscaré remitirle como archivos asociados a estos comentarios.

En suma y muy contundentemente le digo: quienes más de contraponen a las “necesidad y pretensiones institucionales del Sistema Nacional de Planificación” como dice en su nota 5, abajo, son los individuos que están en MIDEPLAN y en el Sistema como tal, o sea burócratas de carrera o “de confianza” temporal, y sobre todo los ministros que llegan sin preparación alguna, sin siquiera haber leído la Ley 5525. Peor aún: es el presidente de turno, quien llega con la misma ignorancia -todos- de dicho Sistema de Dirección y Planificación y no acaba -ninguno- de comprender que el ministerio más estratégico para el éxito de su gestión, y consecuentemente el MINISTRO más importante, no es ni el Ministerio de la Presidencia ni su ministro, sino el de PLANIFICACIÓN. Pero, ¿quién entiende o acepta estas verdad tan axiológica como ontológica, Roberto? Hasta ahora, nadie “importante” o con “autoridad”.

Ojalá usted pudiera impactar a “alguien” que, entendiendo, pueda cambiar el curso de las cosas, como... la Contralora de la República... si cumpliera fielmente con sus obligaciones constitucionales y legales, o los partidos de oposición, si entendieran y aplicaran “lo mismo” en sus cargos de legislación y control político integral.

---

<sup>74</sup> En este caso, la pregunta se orienta a comprender la manera en la que la planificación, como disciplina, se alinea o se contrapone a las necesidades y pretensiones institucionales del Sistema Nacional de Planificación.