

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 125

Administración política del desarrollo en América Latina

*Un marco teórico-conceptual para comprender mejor
nuestra real cultura política
y la viabilidad integral de los procesos de cambio social*

JOHNNY MEOÑO SEGURA

CUADERNO DE CIENCIAS SOCIALES 125

Administración política del desarrollo en América Latina

*Un marco teórico-conceptual para comprender mejor
nuestra real cultura política
y la viabilidad integral de los procesos de cambio social*

JOHNNY MEOÑO SEGURA



Sede Académica, Costa Rica.
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)

Secretario General:	Wilfredo Lozano
Director Sede Académica	
Costa Rica:	Carlos Sojo
Producción Editorial:	Leonardo Villegas

ESTA PUBLICACIÓN SE HACE CON
LA COLABORACIÓN FINANCIERA DE
SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT
COOPERATION AGENCY (SIDA)

Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad
del autor y pueden no coincidir con las de la institución.

© Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
Sede Académica Costa Rica
Apartado 11747-1000, San José, Costa Rica
Primera edición: noviembre 2002

ÍNDICE

PRESENTACIÓN.	5
¿POR QUÉ ADMINISTRACIÓN POLÍTICA?	3
SECCION 1:	
UNA NECESARIA INTRODUCCIÓN DE CONTEXTO. CULTURA POLITICA: ¿CÓMO ABORDARLA CON SENTIDO DE REALIDAD EN AMERICA LATINA?	10
1. La común extrapolación de planteamientos “anglosajones”: se asume, no se investiga, la realidad latinoamericana:.....	11
2. ¿Es América Latina igual a otras regiones de naciones en desarrollo?	13
3. El “costo de oportunidad” –un subdesarrollo sostenido- de no reconocer a fondo nuestra cultura política:.....	14
4. La historia como marco referencial para reconocer el origen y evolución de nuestra cultura política:	15
5. El caso costarricense: ¿por qué tantos se empeñan en hacer las cosas tan mal cuando podrían llenarse de gloria haciéndolas muy bien?	23
SECCION 2	
EVOLUCION DE LA DISCIPLINA DE “ADMINISTRACIÓN” EN LOS PAISES GENERADORES DE TEORÍA Y SU INCIDENCIA EN AMERICA LATINA	34
1. El desarrollo de la disciplina de administración publica	35
2. El proceso administrativo en teoría de la “administración general”	41

3. Discusión de algunos tópicos teóricos mayores de relevancia en América Latina:	44
a. ¿Teorías de organización o gerenciales?	46
b. Perspectiva micro-analítica e ingenuidad política de las teorías de organización “generales”	48
c. Eficiencia y Racionalidad.. y ¿Eficacia?	50
d. La relevancia relativa de “principios generales de administración” en América Latina.	53
e. Las indeseables consecuencias de transplantes teóricos	57

SECCION 3

EL PROCESO POLÍTICO/ADMINISTRATIVO QUE CARACTERIZA
A “NUESTRA” ADMINISTRACION PUBLICA

1. La Administración Pública en teoría de sistemas	59
Diferencias básicas entre lo público y lo privado:.....	63
A. Sistema Integrado vs. Sistema Disperso:.....	64
B. Propósito social, o Eficacia versus	65
Eficiencia:	65
C. Atribuciones de la Administración	68
Pública vs. Supeditación de la Privada:.....	68
D. Control ciudadano de la gestión pública vs. gestión privada libre:	69
E. El contexto político de las instituciones públicas:	71
F. Conclusión: la necesidad del “administrador profesional de la función pública”:.....	75

SECCION 4

ORIGEN DE LAS ORGANIZACIONES GUBERNATIVAS

1. Necesidades sociales se convierten en organismos públicos	79
2. Eficacia y eficiencia en la función pública	81
3. Proceso de creación institucional:	83

PRESENTACIÓN

¿POR QUÉ ADMINISTRACIÓN POLÍTICA?

JOHNNY MEOÑO SEGURA 1

América Latina vivió una inflexión de características semejantes en su dinámica de desarrollo socioeconómico y político a mediados de la década de los setenta. Fue entonces cuando se incubaron **gérmenes** que agravaron el lastre histórico de inestabilidades e inequidades de todo tipo que la región ya exhibía –el endeudamiento público de orígenes políticos y debido a motivaciones ideológicas semejantes, la desordenada e irresponsable asignación y desviación de muchos de esos recursos, y la incapacidad de los gobiernos para programar y pagar a los poderosos acreedores externos-; tales “gérmenes” han constituido mayores factores de distorsión en la conducción política y en el desemeño institucional del Estado, agravando así los también debilitantes rasgos de nuestra cultura política de toda una vida y frenando lo que pudo y debió haber sido un mejor desarrollo integral de los países de la región.

-
- 1 Catedrático Escuela Ciencias Políticas e Investigador Asociado del Instituto de Investigaciones Económicas y del Observatorio del Desarrollo, de la Universidad de Costa Rica; Doctor en Administración Pública y Política, de *The London School of Economics and Political Science*; ex ministro de la Reforma del Estado (1990-01), exembajador en Italia (1991-94), consultor nacional de organismos como IICA, UNESCO, PNUD, HABITAT; exdirector de la División de Reforma Administrativa del Ministerio de Planificación Nacional (1975-1984); investigador y autor de varios libros sobre procesos públicos y políticos en América Latina y Costa Rica. El presente trabajo está constituido por varios capítulos –ajustados de acuerdo al ámbito de proyección académica de FLACSO- de un nuevo libro que publicará a fines de año y que se intitula *Teoría y praxis político/administrativa y jurídica en administración pública. Hacia una administración política efectiva del desarrollo*.

El presente trabajo profundiza en el análisis de tales “gérmenes” a través de un enfoque producto de nuestros esfuerzos investigativos y conceptualizadores. No será éste, un artículo en el que el lector busque y encuentre cuáles son las teorías de moda en ciencias políticas, en administración pública o ciencias sociales. Sí verá el lector referencias a autores a nuestro juicio clásicos sobre todo en el área de “administración” cuyos enfoques aún admiten novedosas interpretaciones a la luz de los acontecimientos presentes, y después de los cuales lo que muchos otros connotados tratadistas han desarrollado ha sido “más de lo mismo”, con cambios de nombres y énfasis de conceptos más que de verdaderos enfoques. Esto es particularmente válido y verificable en materia “administrativa pública” como veremos en la sección respectiva y según lo que enunciamos de seguido.

Muy poco se ha hecho en materia de transformaciones significativas y autóctonas que hayan realmente incrementado el desempeño e impacto de la acción del Estado y de su Administración Pública desde entonces; más bien, el ejercicio errático del poder político y administrativo o institucional (y gerencial) por parte de ese Estado sigue esperando por una reivindicación total en casi todo país de la región, sin que a nuestro juicio haya que sujetarse necesariamente a nuevas leyes o menos a seguir intentando más experimentos con enfoques administrativos o legales de “vanguardia” en países desarrollados.

El recuento crítico de base que ofrecemos abajo sobre la evolución de la disciplina de Administración Pública y de “Administración General y de Negocios” en los Estados Unidos sobre todo, y su influencia en América Latina, busca demostrar esta tesis, y el lector encontrará un conjunto de advertencias muy válidas a tener presentes antes de asumir una de dos cosas: a) que los procesos políticos/administrativos propios del Estado y de sus instituciones, pueden ser fácilmente comprendidos, y asimilada su conducción política y gestión gerencial, por cualquier profesional en cualquier disciplina o empírico con experiencia, o que haya leído un buen texto o artículo de “gestión pública”, o peor aún, de “gerencial general” o privada; y b) que todo “enfoque administrativo foráneo” es aplicable en su valor nominal, en Costa Rica o en América Latina. El asunto se agrava porque a esta asunción, se agrega la falta de esfuerzos investigativos para crear teoría política/administrativa y jurídica sobre todo pública, que surja del estudio riguroso del fenómeno político-institucional del Estado en cada país.

En otra sección, proporcionamos en sustento de lo anterior un amplio recuento que establece las importantes diferencias a no perder nunca de vista, entre el fenómeno administrativo privado con respecto al fenómeno político-jurídico-

administrativo público, inclusive tomando en cuenta todo el embate privatizador y antiestatista que la mayoría de países latinoamericanos ha enfrentado a partir de las exigencias de organismos internacionales de principios de la década de los ochenta para “desestatizar”.

El hecho que nos preocupa es que muchos analistas liderados principalmente por influyentes economistas, aceptan que el Estado en América Latina se retiró de sus “tradicionales actividades populistas y dirigistas” de antes de la crisis dando a entender que ya el Estado se privatizó y sólo regula al sistema económico privado, y que su “tamaño” real ha disminuido con respecto al tamaño de la economía de cada país, sólo para confirmar en nuestros análisis de la vida cotidiana actual de las naciones de la región que: a) el Estado sigue siendo el factor primordial en la dirección del desarrollo de cada país, y b) que su propio peso específico en cuanto a gasto e inversión continúa siendo determinante, más que el de cualquier empresa o grupos de empresas de “nuevo cuño”, inclusive en cuanto a los fracasos de privatizaciones de activos estatales que requieren hoy más que nunca de un redireccionamiento estatal, además de que su traslado a manos privadas tampoco resolvió el problema de endeudamiento global en todo país. Tanto el Banco Mundial como el BID, al menos, vienen reconociendo persistentemente en años recientes la necesidad de volcar la atención a cómo fortalecer más bien los Estados en su eficacia y no sólo en su eficiencia productiva, y en su capacidad de regulación y movilización de recursos y poblaciones hacia objetivos superiores de lucha contra la pobreza, de equidad y de generación de empleo que no dependa sólo de los “tradicionales” y exitosos nichos exportadores de los últimos quince años.

Es por todo lo anterior que el presente recuento más bien enfatiza de manera comprometida cómo nuestra tendencia al formalismo legalista nos ha llevado a contar en casi todos los países latinoamericanos con leyes extraordinarias que pareciera fueron promulgadas bajo el objetivo nocivo de nunca aplicarlas.

La improvisación en el ejercicio del poder político superior por parte de Presidentes de la República y Ministros, producto en parte del sentido tradicional de ese personalismo y arbitrariedad propios de nuestro régimen presidencialista recalcitrantemente enmarcado o sustentado en esa cultura política de origen colonial, es causa de grandes desventuras en América Latina, pues ha significado que muy pocas instituciones individualmente consideradas muestren logros extraordinarios en el cumplimiento de sus resonantes leyes orgánicas, y menos muestren logros

“agregados” con otras instituciones y ministerios en la solución de problemas que precisamente competen a más de una institución, como es el caso con los “sectores de actividad” (es decir, desarrollo agropecuario, industrial, turístico, infraestructural; educación, salud, vivienda, seguridad social, etc). Ello genera evidencia incuestionable sobre la inhabilidad de la mayoría de Estados de la región para actuar con sentido unitario, tal y como cada Constitución Política normalmente consagra. ²

Hay leyes generales necesarias para gobernarnos y administrarnos como países del “primer mundo” a pesar de nuestro real centralismo político/administrativo –aunque éste sería un factor favorable si se aprovechara constructivamente-, pero persistimos en hacerlo como países del “tercer mundo”.

Es por ello totalmente deseable en la América Latina de hoy plantear el tema estratégico de la “legalidad para el desarrollo”, en el mismo espíritu en que hace unas cuatro décadas se popularizó el tema de “administración para el desarrollo” a partir de los esfuerzos de países industrializados de promover en los países del tercer mundo, con apoyo de contingentes de académicos financiados por los gobiernos –especialmente los Estados Unidos de América- y por organismos internacionales como el Banco Mundial y Naciones Unidas, un sentido de una mayor racionalidad según el “modelo exitoso” que ellos habían alcanzado, lo cual requería, precisamente, de una “administración orientada al desarrollo integral”. ³

2 Posiblemente a esto se refieren Bulmer-Thomas y Kincaid cuando, caracterizando a América Central y los esfuerzos internacionalmente apoyados para que la subregión supere sus debilidades de productividad e inversión, educación y salud, que en conjunto le permitan aspirar a una inserción más vigorosa en el contexto de la globalización, concluyen que “no obstante, estas propuestas han sido en general de carácter cortoplacista y han carecido de un enfoque integral”. *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*, en Cuaderno de Ciencias Sociales No. 121, FLACSO, San José, noviembre 2001.

3 De particular relevancia puede resultar este aporte presente, de cara a los importantes esfuerzos que distinguidos científicos sociales en el mundo, y en particular los asumidos por el Banco Mundial con FLACSO en el contexto de América Latina y el Caribe, realizan en materia de exclusión social y pobreza (véase, por ejemplo, *Social exclusion and poverty reduction in Latin America and the Caribbean*, Gacitúa y Sojo, Editores, The World Bank-FLACSO, San José, agosto 2001). Si bien es importante delinear con la mayor precisión posible los conceptos básicos objeto de profundizaciones y clarificaciones analíticas y teóricas alrededor de estas “materias” –lo cual resulta difícil pues cada disciplina reclama aportes propios y significativos, por ejemplo con respecto al concepto de lo “institucional”-, sí consideramos totalmente adecuado proporcionar en un medio académico e intelectual como el cubierto por FLACSO,

Lógicamente, corresponde un esfuerzo elevado de análisis adicional de situaciones y de desarrollos teórico-conceptuales originales que permitan sentar las bases de ese enfoque de nuevo cuño que de necesidad tiene que contemplar las vertientes administrativas/institucionales públicas del fenómeno –muy distintas de las manifestaciones propias del fenómeno de administración privada o de empresas-, así como su correspondiente vertiente política, de manera articulada con la vertiente jurídica propia del derecho público y del derecho administrativo.

Tratamos en este ensayo, así, de fundamentar esa visión más articulada del aporte de tres disciplinas que han cometido el error histórico en su desarrollo en América Latina, e inclusive en países desarrollados, de preocuparse por arrojar análisis unilaterales sin miramientos de lo que cada otra disciplina puede aportar para comprender mejor el “fenómeno mayor” objeto de estudio de las tres, el cual es a nuestro juicio, unitario y no admite tales desarticulaciones analíticas ni conceptuales.

Nos auguramos que la capacidad incrementada de análisis y de “diseño modelístico” político-institucional y jurídico resultante de tal articulación explícita de esas tres disciplinas, podría constituir un verdadero avance en nuestras ciencias sociales y en un gran beneficio para nuestros países, pues se podrá superar así la improvisación rutinaria que hoy día se da en ese campo del diseño de estrategias, políticas y programas, o bien de “modelos institucionales” o jurídicos que nunca se respaldan en un diseño previo del tipo de Estado, institución, sistema o normatividad

un análisis de “especialista” sobre temas que hemos investigado durante casi treinta años constatando una y otra vez cómo los mismos resultan a menudo enunciados muy vaga o globalmente, sin permitir la profundización investigativa y conceptualizadora que los descubre en sus complejas y reales manifestaciones y articulaciones precisamente institucionales y políticas y en su impacto real sobre los procesos sociopolíticos que todos deseamos cambiar para bien de nuestros propios países. Nuestro abordaje presente busca, así, enriquecer los esfuerzos de análisis situacional integral sobre los graves e históricamente acendrados problemas producto de la brecha entre **realidad política y realidad jurídica** en América Latina, problemas tan distintos y distantes de los mismos fenómenos en los países altamente industrializados y generadores principales de teoría social; problemas que configuran una **cultura política** tan diferente también, cuya comprensión cabal exige reconocimientos históricos de nuestra evolución sociopolítica que no son frecuentes en la literatura sobre América Latina. También considera nuestro análisis, la relevancia de desarrollar y aplicar enfoques autóctonos por realistas y holísticos, al análisis “de nuevo cuño” sobre los problemas de producción, productividad, pobreza y equidad social, así como gobernabilidad, pero desde el punto de vista de cómo los factores de “dirección y planificación estratégicas” del y desde el Estado, constituyen los factores más determinativos para sustentar una mejor comprensión de esa cultura política imperante desde hace quinientos años, y para confrontar y superar o

deseada integralmente según los aportes posibles de esas tres disciplinas, sino que se dan de manera aleatoria y generalmente improvisada, produciéndose entonces “propuestas parciales” que no convencen y que generan gran escepticismo, especialmente cuando se dan proyectos de ley en cualquier campo sin haber intentado la discusión nacional o con los grupos de interés sobre el modelo previamente diseñado. Ello permitiría que toda discusión y “construcción colectiva” de las soluciones pretendidas, se pudiera entonces lograr de manera amplia sobre el modelo, a sabiendas de que después, una vez consensuado éste, el proyecto de ley vendrá por añadidura y será un ejercicio relativamente sencillo, instrumental.

El concepto en sí de **administración política** que aplicamos para el título del ensayo, pretende invitar al lector a que entienda que abordamos el análisis y comprensión integral del fenómeno normalmente denominado “administración pública” con una óptica distinta, más holística pues reconoce las implicaciones y dinámicas políticas y jurídicas, e inclusive sociológicas, del mismo mucho más allá de su percepción administrativa o institucionalista. Sobre este tema ofrecemos un recuento amplio de la evolución de la disciplina de administración pública sobre todo en los Estados Unidos de América y sus repercusiones en América Latina, de manera que el lector tenga una buena idea de cuán lejos andamos en esta región del mundo en por lo menos “emular bien” –ya que casi no producimos teoría propia- lo que nos llega de países más desarrollados, sobre todo porque sólo transplantamos conceptos,

revertir las debilidades que la misma impone sobre nuestras actitudes, valores y comportamientos reales en la forma de analizar problemas, definirlos, convertirlos en proyecciones y diseños de estrategias y políticas públicas o estatales, y materializarlas en acciones “institucionales” que deben mostrar su eficacia plena en el momento preciso y en el plano territorial mínimo –la comunidad o el asentamiento humano- y en su impacto directo y unitario en cada unidad familiar objeto de tales estrategias y políticas universales o focalizadas, y que debe, asimismo, permitir la mayor y más efectiva participación protagónica posible de éstas en tales procesos desde su misma identificación local o comunitaria, hacia la agregación de sus iniciativas de maneras sistematizadas y efectivas “hacia arriba” de las estructuras reales o formales de validación o decisión superior definitiva (en la mayoría de países latinoamericanos, aún en aquellos con importantes esquemas institucionales y políticos de descentralización legalmente estatuidos, es posible identificar la vigencia política real, hegemónica, de los tradicionales centros de decisión en oficinas centrales de ministerios y entes paraestatales ubicados en cada ciudad capital, usualmente desconectados –por desgracia- de esa otra realidad regional, cantonal y comunitaria).

no prácticas, a sabiendas de que allá ambos factores responden a una cultura política congruente y coherente, además de disciplinada. Aquí no, como veremos también en la sección introductoria del ensayo.

Sostenemos en el texto que la administración pública, o burocracia pública, es el principal mecanismo de conversión del sistema político, y explicamos por qué. Sostenemos que hay enormes diferencias entre lo público y lo privado inclusive desde el punto de vista “administrativo”, y que no hay que olvidarlo en ningún momento. Sobre todo, creemos demostrar fuera de toda duda razonable que en la región se sigue incurriendo en una inaceptable improvisación del “manejo administrativo y gerencial” de procesos e instituciones, en la peor praxis ya denunciada desde 1964 por Albert Waterston en su famoso estudio ordenado por el Banco Mundial intitolado *Planificación del desarrollo: lecciones de la experiencia*, en el cual demostró cómo en la mayoría de países subdesarrollados de la época había un total divorcio entre los planificadores económicos, los incipientes planificadores sociales, los políticos, y el resto de la burocracia pública. Los planes económicos eran muy macro, y no contemplaban nunca la “viabilidad administrativa” de los mismos, pues asumían que ésta debía ajustarse a los requerimientos tecnológicos, organizativos e inclusive gerenciales implícitos –no explícitos- en esos grandes planes, y entonces no preveían los necesarios y específicos cambios organizativos ni gerenciales –ni la debida capacitación, al menos- como parte inherente en la fase de “ejecución” del plan.

Hasta hoy, no se aprende de esa experiencia, y la conducción política superior así como la gerencia en todo nivel de las instituciones públicas, siguen también bajo una constante improvisación, creyéndose que basta con buenos líderes, o buenos empresarios privados, o administradores de empresa, o cualquier profesional que lea un buen texto o manual de “administración” –ni siquiera de buena administración pública- para que se convierta en un buen “gerente público” y de procesos sociales. Esto no es cierto y ha causado grandes males en cada país. El artículo dedica atención al análisis integral de esta problemática, buscando subsanar esa actitud superficial de tantos en nuestros países, ofreciendo sólidas bases teóricas y metodológicas sobre cómo enrumbar un esfuerzo serio y autóctono también, en este campo de la conducción política y la gerencialidad de procesos públicos y sociales.

El Estado, planteamos, administra políticamente un país. Por más que algunos grupos o pensadores neoliberales nuestros o anglosajones digan o propugnen lo contrario, en países como Costa Rica al menos, hay Estado-benefactor

y Estado-empresarial para muchos lustros más. Lo ha habido antes de la crisis de fines de los setenta y lo seguirá habiendo a pesar de los embates privatizadores respaldados por gobiernos de naciones industrializadas y por organismos internacionales –los cuales vienen por cierto, como dijimos atrás, experimentando una gran modificación a favor de Estados eficientes y eficaces, y reconociendo que la privatización no ha sido una buena solución y que el tamaño del Estado no debe seguir siendo considerado un problema-.

El concepto de administración política debe constituir un marco referencial válido para estimular el interés intelectual y académico de quienes hasta ahora han buscado con ahínco investigar nuestra realidad sociopolítica y económica con visión unilateral propia de cada disciplina, para que lo sigan haciendo pero con reconocimiento explícito de que los fenómenos políticos de nuestros países, no pueden ser adecuadamente comprendidos en su integralidad y eficacia real si no se les dimensiona en sus manifestaciones concretas al interior de lo que son procesos y estructuras institucionales o burocráticas, pues es en éstas donde finalmente se decide por parte de políticos y tecnócratas de múltiples disciplinas, cuáles decisiones que responden o no a demandas sociales, económicas y políticas externas, serán finalmente adoptadas y cuáles programas o servicios se activarán para cumplir con ellas.

Quien no reconozca esto, incurre en falta de rigurosidad y de integralidad en sus análisis disciplinarios. El fenómeno “administrativo” que ocurre al interior de nuestras instituciones públicas y en conjunto al interior del Estado, sólo puede por su lado entenderse en su amplia importancia nacional en la medida en que sea aceptado y disectado en toda su complejidad orgánica y procesal, pues configura un verdadero sistema de acción que no se agota en modo alguno en las angustias y acciones particulares e internas de los individuos que trabajan en él. Toda acción institucional responde a una demanda o estímulo externo, o tiene una repercusión concreta sobre individuos o grupos externos, o sobre la colectividad como un todo. No tener conciencia de esto de parte de quienes investigan y desarrollan concepciones y estrategias, políticas y programas de desarrollo social o económico, es una falta mayor a nuestro juicio, al igual que lo es la repercusión que ello tiene en la formación de los miles de estudiantes que acuden a las universidades a buscar una educación superior que los habilite para desempeñarse profesionalmente luego en el contexto de un país en donde el Estado juega aún un papel preponderante en la direccionalidad del desarrollo, e ignorarlo implica tener profesionales menos sensibles, menos capaces de

exigir cuentas o de ser más proactivos como ciudadanos o funcionarios públicos, o como dirigentes políticos.

Administración Política es un concepto que nos debe ayudar a entender que el Estado debe ser visto, estudiado, comprendido y gerenciado, con reconocimiento pleno de la direccionalidad determinativa que ese Estado imprime a la totalidad del desarrollo integral que un país tiene, o aspira a adquirir. Implica el reconocer el uso del poder legitimado para ejercer una autoridad movilizadora que hasta hoy no ha sido ejercitada en América Latina con fines realmente desarrollistas y sostenidos de un gobierno al siguiente. Implica reconocer que los países, aún hoy, cuentan con una Constitución y unas leyes generales a veces óptimas para desplegar los más imaginativos y concretos esfuerzos superiores desde la Presidencia de la República –aún en aquellos países formalmente descentralizados como Estados federales como veremos adelante-, para abrir los espacios de verdadera y resolutive participación de la sociedad civil de maneras ordenadas y convergentes que sin duda enriquecerían más las limitadas perspectivas que políticos, jerarcas y tecnócratas crecientemente exhiben sobre el desarrollo de cada país en cada campo de actividad social y económico.

Vemos así en principio a abogados especialistas en materia pública, a politólogos y a verdaderos administradores públicos en un sinnúmero de vertientes especializadas, compartiendo primero la ilusión de investigar integralmente y bajo una nueva óptica analítica y conceptual, el fenómeno político-institucional-jurídico del Estado y de sus instituciones concomitantemente con el sistema político-electoral que lo circunda y condiciona de múltiples modos; y vemos a todo otro cientista social, sobre todo a sociólogos y planificadores públicos, más a todo otro profesional que labore o pretenda laborar con el Estado, decidiéndose a no seguir ignorando estas vertientes del fenómeno político-institucional del Estado para el que desea trabajar, o trabaja, o con el cual se relaciona de manera consistente aún cuando trabaje en el campo privado o de los negocios, sino más bien buscando estudiarlo a fondo para perfeccionar mejor su ubicación y desempeño con relación a ese fenómeno unitario y poder desplegar inclusive muchos mejores resultados en su accionar desde el punto de vista de su disciplina y del cargo o puesto que desempeñe en cualquier empresa privada o institución pública o del Estado, en la ciudad capital, o en las provincias, o en los cantones, o en comunidades específicas.

Ello requiere de una comprensión de nuevo cuño de lo que es el fenómeno político-institucional del Estado en función de su misión constitucionalmente

definida en la mayoría de países de la región. Ello a su vez requiere entender que esa visión de nuevo cuño debemos moldearla alrededor de un concepto que, como el de **administración política**, permite reconocer y entender mucho mejor las dinámicas, fortalezas, debilidades, retos, capacidades, etc., que es posible recomponer y construir a partir del más añejo concepto –normalmente derrotista y encasillador- de Administración Pública, inclusive si le agregamos a ésta el “para el Desarrollo Integral”, concepto que, valga mencionar, no es nada pasado de moda o inútil aún en la actualidad nacional. Es, eso sí, limitante debido a las reticencias que evoca por causa de la ineficacia que todos le adjudican a los procesos y estructuras institucionales “tradicionales” que surgieron en el país bajo la motivación o justificación “superior” de promover, sin precisamente lograrlo hasta la fecha, ese desarrollo integral.

No buscamos un concepto novedoso por el prurito de innovar. El concepto de **administración política** permite abordajes integrales e interdisciplinarios sobre los procesos políticos y públicos nacionales. Permite asimismo incorporar el análisis extraordinariamente rico de cultura política, y aplicarlo para el necesario redimensionamiento de la loable “legalidad para el desarrollo” que varios países latinoamericanos ofrecen, llevando a niveles superiores un análisis interdisciplinario “unitario” alrededor de la importancia y vigencia del Estado y de sus instituciones de frente al ineludible y esencial reto que cada país enfrenta para realmente mejorar un desarrollo sostenible y sostenido.

Es nuestra honesta convicción que ese salto sólo puede lograrse bajo un liderazgo preclaro de ese Estado en asociación constructiva con la sociedad civil, y en formas y modalidades que sólo pueden replantearse, rediseñarse y activarse plenamente bajo una óptica de que lo que cada país requiere de ese Estado es, ni más ni menos, de una **administración política clarividente, precisa**, en la que las leyes destinadas a ello y los procesos políticos e institucionales regulados por éstas –y los análisis críticos y la exigencia integral de cuentas sobre éstos-, tienen por fuerza que dejar de ser improvisados por todos, es decir, por políticos, por jerarcas que llegan como aves de paso, por tecnócratas, por grupos de interés, por analistas de tales procesos públicos, por los medios de comunicación, y por todos en cada país.

Administrarnos políticamente es, en suma, un reto que requiere reconocer y superar nuestra más que centenaria cultura política inhabilitante del desarrollo integral que todos deseamos en nuestras mentes y corazones pero que tanto

improvisamos y contrarrestamos en la praxis con nuestros desordenados y contradictorios esfuerzos personales, políticos e institucionales, todo lo cual cobra su dimensión plena y realista en lo que es papel, recursos, misión y proyección real, y posible pero de nuevo cuño, del Estado en cada país latinoamericano.

Pasemos a desarrollar el ensayo con este objetivo en mente, y con la ilusión que nos suscita tan delicada pero bien orientada tarea de explorar con un marco teórico-conceptual autóctono, la praxis que nos tiene atrapados en un subdesarrollo tan injusto como innecesario.

SECCION 1:

UNA NECESARIA INTRODUCCIÓN DE CONTEXTO. CULTURA POLITICA: ¿CÓMO ABORDARLA CON SENTIDO DE REALIDAD EN AMERICA LATINA?

JOHNNY MEOÑO SEGURA

El tema de “cultura política” resulta de relevancia intelectual y política reconocerlo como punto de entrada de los restantes análisis que pretendemos ofrecer en el resto del ensayo, sobre todo a la luz de la coyuntura histórica que vive América Latina. ¿Por qué? Precisamente porque sin reconocerlo, muchos lectores podrían no comprender la intencionalidad que aplicamos en el ensayo en cuanto a mostrar cuánto nos gusta a los latinoamericanos recurrir a la regulación normativa o legal más para exhibirnos ante las “graderías” internacionales, que para actuar de acuerdo con esas nuevas pautas normativas para la convivencia sociopolítica y superar, así, las persistentes debilidades que nos caracterizan como conglomerado sociopolítico desde hace quinientos años.

Ello sólo exige entender y aceptar que el Estado que ya tenemos en cualquier país tiene que dar mucho más de sí, y puede lograrlo haciendo mucho más con los mismos recursos actuales, aún antes de que todos en cada país se pongan de acuerdo algún día –si es que lo logran- en cuanto a la “gran reforma” de ese Estado que diversos grupos y medios de comunicación siguen predicando como la “única alternativa” válida –reducción sustancial de la planilla pública, de las transferencias gubernativas, venta de activos estatales (de los que aún “queden”), liberalización económica plena- para que cada país finalmente “logre” ese salto a un desarrollo pleno y sostenido. Nosotros, tenga muy claro el lector, estamos convencidos de que ese salto es posible empezar a darlo ya –y ha sido posible darlo exactamente desde

hace muchos años- con el Estado que se tiene en cada país, y este ensayo proporciona enfoques políticos, administrativos públicos y jurídicos, que no dejan lugar a dudas sobre cuál ha sido, y sigue siendo, una óptima estrategia integral y unitaria para lograrlo. **Nuestro peor enemigo para avanzar es, precisamente, las debilidades de visión y de comportamiento producto de esa cultura política históricamente generada y arrastrada generación tras generación** de latinoamericanos, sin que nos demos cuenta clara y objetiva de que ello es así. De aquí, la justificación plena de por qué continuar con este análisis.

1. La común extrapolación de planteamientos “anglosajones”: se asume, no se investiga, la realidad latinoamericana:

Partimos de una preocupación existencial o bien epistemológica al escribir sobre este tema: cuán difícil es encontrar análisis sobre “cultura política” latinoamericana que no asuman, mayormente, los planteamientos originales de los autores “foráneos” que primero desarrollaron el concepto. Es como con muchos otros conceptos y enfoques en ciencias sociales: muchísimo académico se excede en extrapolar lo que tales autores plantean como producto de sus investigaciones académicas en sus propios contextos –sea Estados Unidos de América, Inglaterra, Francia, España, Italia, sea que lo hayan hecho en el contexto de grandes corporaciones y medianas empresas privadas, o en comunidades o segmentos poblacionales nacionales, o en ámbitos territoriales particulares-, sin parar mientes, precisamente, en que de partida hay diferencias abismales en las respectivas “culturas políticas” que impiden tal extrapolación generalizada.

No se puede analizar, por ejemplo, un problema de “servicios en ventanilla” en instituciones públicas en Costa Rica y los procesos político-institucionales concomitantes que supuestamente los distinguen, basándose en la réplica analítica de estudios semejantes en Estados Unidos, sin reconocer desde el inicio que en este otro país la prestación de tales servicios básicos al ciudadano se da a nivel de verdaderos gobiernos locales, en donde las reglas de juego son tan distintas inclusive en materia de rendición de cuentas al ciudadano cara a cara, por ejemplo, con respecto a la prestación de servicios a nivel comunitario en Costa Rica, donde la mayoría de tales servicios están en manos de agentes de ministerios y entes autónomos nacionales,

quienes responden a sus directores centrales en San José y nunca ante los usuarios a nivel comunitario.

Muchos analistas siguen yendo por la vida con la pretensión de “comprender” nuestros problemas nacionales asumiendo explicaciones que se encuentran en textos de tratadistas que precisamente nunca han investigado siquiera la realidad latinoamericana. Y así enseñamos en gran medida ciencias sociales –administración, administración pública, ciencias políticas, sociología, trabajo social, etc.-, contribuyendo con ello a distorsionar la capacidad analítica de nuestros futuros profesionales e investigadores sociales, sin que se cuente con muchos más recuentos integrales –y no meramente ideológicos- sobre las causas verdaderas de ese **subdesarrollo político-institucional y actitudinal** nuestro.

Nos preocupa que muchos analistas en la región muestren una tendencia a adoptar en sus trabajos una gran cantidad de referencias de autores de países altamente industrializados, en un afán más academicista que verdaderamente investigativo de nuestros problemas y procesos, sólo para confirmar en la praxis de nuestras propias investigaciones sobre procesos públicos y políticos –o en los reiterativos informes de organismos internacionales sobre los “avances” de la región- que la contrapartida fáctica a dicho retoricismo teórico es, precisamente, la ausencia de un verdadero y profundo conocimiento de nuestras realidades. Esto se constata en muchísimos de los enfoques prospectivos o modelísticos generados sobre tales bases y recogidos en muchas leyes o reglamentos de muchas de nuestras instituciones públicas, o en estrategias y enfoques publicados y recomendados por acreditados centros de estudio, los cuales simplemente no llegan a generar aún cuando reciben algún grado de aplicación institucional o social, ni los cambios comportamentales ni funcionales al interior de las instituciones ni el impacto concreto sobre la realidad social y política que se quiere transformar. Más bien, esos reiterativos informes mundiales o regionales de los principales organismos internacionales dedicados a tal monitoreo del desarrollo de los países, documentan los constantes fallidos intentos en casi todo campo del quehacer socioeconómico, político, ambiental y cultural de nuestros países, y el deterioro creciente de los índices comúnmente aceptados para evaluar el grado de desarrollo humano y calidad de vida de los mismos países.

Tal fenómeno es común en situaciones en las que muchos académicos o analistas, o consultores internacionales o nacionales, acogen “cada” nuevo enfoque de resonancia publicado en las más recientes revistas de ciencias sociales anglosajonas y predicán y promueven la necesidad de aplicarlo en cualquier país, sin siquiera haber

investigado por qué los enfoques semejantes o del mismo cuño predicados con anterioridad y con igual entusiasmo para aplicar a las mismas situaciones o problemas, no produjeron los cambios pretendidos ni siquiera en sus países de origen. Esto es particularmente común en materia administrativa, con respecto a “enfoques” como círculos de calidad, reingeniería, procesos, polifuncionalidad, presupuesto por programas, y muchos otros. Peor aún, cuando se asumen estos enfoques básicamente privatistas como válidos para el contexto público y con respecto a procesos sociales, con consecuencias funestas como veremos abajo.

La anterior situación se agrava por la recurrente falta de disciplina, de voluntad política y de consistencia que siempre se da en el sentido de que, una vez formalmente “aceptados” muchos de esos nuevos enfoques –es decir, formalizados en leyes, reglamentos o normas, o políticas y programas, en algunas instituciones o en todas-, ya en la praxis de su instrumentación nadie se preocupa –ni el órgano legislativo, ni órganos fiscalizadores superiores, ni académicos ni colegios profesionales ni cámaras ni grupos de interés relacionados- de que aquellos enfoques de “nuevo cuño” sean clara, concreta y eficazmente entendidos y aplicados por todos en cada institución y en toda situación como parte de un nuevo conjunto de valores, actitudes y comportamiento. Esto, se llama formalismo, y es producto de factores cuya comprensión no la encontramos en el análisis de las situaciones en sí, sino en un trasfondo histórico muy lejano en el tiempo.⁴

4 Veamos, si no, lo que PNUMA ha reconocido con gran claridad en el informe *GEO 2000 América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente*, San José, Costa Rica, 2000. En sus Conclusiones, página 92, el Informe, elaborado por decenas de especialistas convocados por unos pocos centros latinoamericanos acreditados ante el PNUMA en esta materia, dice: “Es claro que el reto del desarrollo sostenible va más allá del ámbito de la calidad ambiental. También se relaciona con factores sociales /y económicos/ que son altamente críticos para el desarrollo. Por ejemplo, el alto crecimiento demográfico, el suministro adecuado de alimentos, las fuentes contaminantes de energía y las amenazas a los ecosistemas tienen todos un impacto crítico sobre la exclusión socioeconómica y la desigualdad tanto en zonas urbanas como rurales. En la práctica, las políticas /económico/sociales y ambientales casi no se relacionan. Las poblaciones enfrentan serios vacíos en términos de las necesidades sociales básicas, particularmente en los países menos desarrollados. Generalmente, los programas diseñados para luchar contra la pobreza, y especialmente la pobreza extrema, no tienen relación con las políticas ambientales, y todavía no se han tomado acciones efectivas para complementar estos

Reconocemos de plano las importantes contribuciones de autores como Verba, Almond y Powell, quienes desarrollaron en la década de los sesenta y setenta el concepto de cultura cívica y cultura política. Pero, requieren validación y adecuación en la América Latina de principios de este siglo XXI.⁵

campos de política para su beneficio mutuo. A la par del imperativo de superar la exclusión social y económica, la ausencia de políticas ambientales consistentes y consolidadas es uno de los principales retos del futuro... **El nivel de ratificación de acuerdos ambientales /por los países/ es alto... Esto, sin embargo, pocas veces ha llevado a una priorización de las cuestiones ambientales en la agenda política o en los presupuestos nacionales**” (nuestro énfasis). Entre las barreras existentes que la “...acción política...” debe superar en América Latina para la implementación exitosa de estos acuerdos, el Informe señala una primera: “La ausencia de una visión política coherente que articule en forme eficaz y equitativa las dimensiones económica, social y ambiental en el proceso de desarrollo”. Tengamos este reconocimiento presente para lo que es el resto del análisis que proporcionamos en este ensayo.

5 Almond y Verba, en *La cultura cívica*, 1963, definen la cultura política como “...el conjunto de orientaciones específicamente políticas de los ciudadanos hacia el sistema político, hacia sus partes componentes y hacia uno mismo como parte del sistema”, definición ciertamente ambigua que pretendemos mejorar. También véase Almond y Powell, 1978. A pesar de las muchas críticas que surgieron con respecto a tal concepto y sus múltiples derivaciones, el mismo continúa siendo de gran utilidad para comprender, sobre la base de adicionales adecuaciones aplicadas en el contexto de realidad latinoamericana, por qué estas sociedades nuestras funcionan de manera tan distinta a la de las naciones democráticas hoy industrializadas. El marco referencial que utilizamos parte del reconocimiento de este gran aporte de estos tratadistas norteamericanos, pero hurga en aspectos de nuestra evolución histórica desde la Colonia misma que nos permite producir análisis e inferencias poco usuales en la literatura sobre América Latina. Sobre todo, nos permite precisar cómo el concepto de “cultura política” ampliado como pretendemos, constituye un marco conceptual totalmente rico y actual para entender mejor nuestras debilidades societales en términos de las actitudes, valores y comportamientos precisos ante y dentro de nuestras estructuras y procesos políticos e institucionales grandemente copiados, a nivel de constituciones y leyes, de esas otras naciones, pero muy inoperantes en sus consecuencias cotidianas. Otra forma de referir este fenómeno latinoamericano, es el de reconocer la relación entre la “realidad jurídica” y la “realidad política” imperante en nuestros países, tema que retomamos adelante. Por su lado, LaPalombara (*Bureaucracy and Political Development*, 1963, Editor) y otros tratadistas (Braibanti, *Political and Administrative Development*, 1969, Editor) asociados a universidades norteamericanas que realizaron estudios comparados entre países desarrollados y países subdesarrollados en la década de los sesenta y principios de los setenta con apoyo presupuestario de organismos internacionales como Naciones Unidas y el Banco Mundial, promovieron este concepto con fuerza en el mismo espíritu en que Almond y Verba aconsejaron al mundo subdesarrollado cómo suplantar el “largo y costoso proceso que llevó a

2. ¿Es América Latina igual a otras regiones de naciones en desarrollo?

Las generalizaciones de los teóricos anglosajones de la sociología, de la administración, de la economía y de la política comparadas, fueron muy inadecuadas cuando asumieron atributos culturales o societales semejantes para explicar las condiciones y dinámicas de los diversos conglomerados humanos entonces calificados como “subdesarrollados”. Para ellos, América Latina no presentaba mayores diferencias con respecto a las excolonias europeas en África, Asia y el Medio Oriente que adquirieron mayormente la independencia a mediados del siglo XX. Las generalizaciones sin sustento histórico ni cultural hechas son también impresionantes, y la mayoría de ellas las hemos confrontado frontal y contundentemente en trabajos anteriores.⁶

De nuestro trabajo de investigación doctoral, extrajimos una gran confirmación de nuestra propia hipótesis de hacía años: **la cultura política de América Latina** se caracteriza por las actitudes, valores y comportamientos concretos que determinan las formas y estilos de entender y hacer gobierno y administración política –lo cual exige ver y entender a la “burocracia estatal” como el principal mecanismo de conversión del sistema político y, en consecuencia, estudiar los procesos burocráticos o institucionales en su más amplia dimensión política-; dicha **cultura política es la que a su vez determina el grado de participación más o menos protagónica** de todos los individuos en las actividades esenciales que determinan la dinámica y naturaleza de los procesos de gobierno o de administración política de un país. **Esa cultura**

las democracias occidentales más estables a formar este tipo de cultura política”. Tales estudios y recomendaciones inspiraron muchos de los programas de asistencia técnica de esos organismos y del propio gobierno de los Estados Unidos de América (recuérdese la “Alianza para el Progreso”) para “demandar” en América Latina la creación de modelos y mecanismos legales e institucionales que “producirían el milagro” de cambios instantáneos en el comportamiento errático, indisciplinado y poco previsor o planificador de los gobiernos y ciudadanos en esos países, sin lograrlo.

- 6 En nuestra tesis doctoral que desarrollamos de 1980 a 1984 en Londres, Inglaterra, y se intituló *Administrative change and reform in Latin America. A study of the nature and justification of reform proposals*. En *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, 1988, profundizamos en estos análisis, particularmente en el Capítulo III.

política, sostenemos, tiene sus fundamentos formativos claros y precisos en las actitudes, valores y comportamientos concretos que caracterizaron los trescientos años de formación y evolución colonial de América Latina, hasta el día presente, sin solución de discontinuidad durante los más o menos ciento ochenta años de vida republicana e independiente de casi todo país de la región. **América Latina enfrenta, hoy, el lastre de una cultura política de quinientos años de evolución,** sin que ni siquiera en las más importantes academias de la región, parezcan reconocerlo frontal y claramente. A ello busca contribuir este ensayo.

3. El “costo de oportunidad” –un subdesarrollo sostenido- de no reconocer a fondo nuestra cultura política:

La consecuencia actual de tal insuficiente reconocimiento de dicha cultura política en toda su persistente crudeza histórica, ha sido la de que se han omitido sistemáticamente los análisis o diagnósticos que pudieron haber llevado a académicos, partidos políticos y gobiernos a sustentar y diseñar las prospecciones estratégicas e integrales de cambio que efectivamente incorporaran los factores o elementos necesarios que hubieran permitido enfrentar y confrontar, para realmente superar, esa cultura política tan presente en América Latina.

Las soluciones final y reiterativamente propuestas en prácticamente todo campo del desarrollo socioeconómico, político y cultural de nuestros países, no sólo muestran una frecuente fragmentación en los análisis de problemas particulares con respecto al fenómeno mayor que se da en el “gran contexto” del desarrollo integral de cada país, sino que han carecido de viabilidad actitudinal y comportamental, fracasando así en superar los problemas que están aquéllas llamadas a resolver. El círculo vicioso –nada virtuoso, por cierto- de la inercia histórica de los procesos que apuntan a un pretendido y fallido “cambio social y político” normalmente consagrado en el “marco jurídico” en América Latina, continúa impertérrito, inconfundible a nuestro juicio y contribuyendo a que los problemas se agraven y constituyan más bien, ante poblaciones crecientes, problemas crecientes en todo sentido, sin que se vislumbre en la región “la” gran solución estratégica de

involución de dicha inercia histórica –salvo quizás el caso chileno por razones irrepetibles o, al menos, nada recomendables como “estrategia” para resolver “radicalmente” el problema de cultura política díscola y colonial que aqueja hoy día a todo país latinoamericano.⁷

En nuestros estudios sobre América Latina, hemos podido comprobar cómo una mayoría de aquellos factores que caracterizaron la monolítica y rígida realidad normativa y social durante trescientos años de evolución colonial, se manifiesta aún hoy día en forma de factores, repetimos, que determinan los valores, actitudes y comportamientos actuales del latinoamericano.

4. La historia como marco referencial para reconocer el origen y evolución de nuestra cultura política:

La historia es un trasfondo útil para entender la naturaleza y validez o no, de afirmaciones comunes sobre América Latina. La mayoría de factores descritos por diversos estudiosos de nuestra historia como propios de esta región, han existido por mucho tiempo y todavía existen. Pueden ser identificados como provenientes del pasado colonial. Mucho antes de que Max Weber desarrollara su análisis de autoridad “racional-legal” y sobre “burocracia” como su mejor expresión organizativa, los españoles habían construido un aparato burocrático administrativo altamente jerárquico, coordinado y efectivo para mantener los vastos territorios coloniales juntos en nombre del monarca, y bajo claros objetivos fijados para la colonización direccionada de estas tierras, así como para su poblamiento y la explotación de las mismas bajo patrones diametralmente distintos a los que distinguieron la colonización “familiar” de las tierras al Norte del Continente por inmigrantes ingleses.

⁷ El marco referencial que permite diferenciar entre la realidad política-institucional de un país y su marco jurídico superior en términos de un constante o tradicional divorcio, lo hemos señalado en todas nuestras publicaciones en cuanto a América Latina, y es un rasgo típico del “formalismo” que nos caracteriza como sociedades, según veremos abajo. Sin embargo, María Teresa Gallego Méndez lo desarrolla más recientemente como “desconexión entre realidad política y realidad jurídica” en el contexto del análisis del tema “Estado social y crisis del Estado”, en *Manual de Ciencia Política*, Editor Rafael del Aguila, Madrid, 1997, Capítulo 5.

Las implicaciones políticas, institucionales y comportamentales de este esquema burocrático/colonizador durante aquellas tres centurias fueron muchas, y todavía muestran perniciosas, inhabilitantes y recurrentes manifestaciones en la actualidad. Veamos ⁸

- a) Había una gran secrecía o secretismo en las operaciones de las colonias y en sus relaciones económicas con España, y ello para evitar la interferencia de otras potencias europeas. Este patrón aún persiste en América Latina en la forma en que la mayoría de actos institucionales son guardados del escrutinio público, especialmente cuando errores políticos o burocráticos, o acciones dañinas a los intereses del ciudadano o usuario, son encubiertas, así como en la forma en que esquemas de participación popular y social para lograr una “mayor fiscalización social” sobre el aparato público y una mayor rendición de cuentas por parte de jerarcas y funcionarios, han sido sólo tímidamente desarrollados. La desconfianza total generada entre las mismas colonias por el impedimento de comerciar entre ellas, ha pesado hasta nuestros días de diversas formas visibles

8) El recuento histórico que sigue se fundamenta en J. E. Fagg, *Latin America. A General History*, New York, 1977, Capítulo 9. Los análisis de actualización son, sin embargo, cosecha personal del autor de este artículo y plenamente desarrolladas primero en nuestro trabajo de investigación doctoral de 1984. Darcy Ribeiro, *Las Américas y la Civilización*, 1969, también nos inspiró en nuestro trabajo de escudriñamiento histórico. Se verá claramente cómo hay diversos factores actuales que reflejan valores y prácticas coloniales. Nuestro propósito es el motivar actitudes apropiadas de cambio y modernización constructivas de acuerdo a requerimientos actuales, pero no precisamente por esperar un cierto “goteo” u “ósmosis” producto de observar o emular simplemente esos patrones avanzados y consolidados en las naciones industrializadas. El reconocer las causas de origen de nuestra cultura política, nos obliga a repensar integralmente los patrones mismos que hoy día nos rigen en nuestra forma de ver y hacer gobierno y, en un plano más pragmático, administración política. Exige replantear ese divorcio constante entre nuestro “formalismo transplantístico” de esquemas foráneos que sí funcionan en sus sociedades de origen, y nuestra realidad sociopolítica en los aspectos más rígidos, buscando entonces los esquemas, factores y mecanismos que debidamente incorporados –pues tienen que acabar en normas de acción- en nuestro marco jurídico superior como normas viables e inviolables de comportamiento, permitan finalmente confrontar y superar las debilidades de ese comportamiento histórico social y político que nos mantiene en una condición suspensiva de “típico palanganeo” y de soluciones a medias, en prácticamente todo campo de actividad humana.

en que la “región” y subregiones han buscado y fracasado parcialmente –aunque se vislumbran hoy mejores posibilidades que ayer-, en integrar esfuerzos, fronteras y sistemas políticos al estilo de lo que Europa sí ha logrado consolidar.

En conjunto, estos antivalores cultivados durante cinco centurias, propician la no rendición de cuentas, la desconfianza sobre, y la impunidad constante de, jefes y funcionarios, al contrario de los “contrapesos” políticos e institucionales que tanto en Estados Unidos como en Europa -el presidencialismo federal o descentralizado asociado a un congreso y a legislaturas y gobiernos estatales y locales sumamente autónomos, fuertes e incisivos, y más aún el parlamentarismo con su práctica de cotidiana exigencia de cuentas al Gobierno- permiten un equilibrio de poder y una transparencia mayor de los procesos públicos que resultan del interés inmediato del ciudadano.

- b) Había un alto nivel de lentitud en los asuntos coloniales, no sólo porque las distancias eran largas, sino porque había también demoras, entramientos, pedantería, litigios y predisposición a no tomar decisiones por parte de la mayoría de españoles burócratas en todos los niveles. Felipe II incluso introdujo el estilo de chequear cada documento procedente de las colonias, un patrón que fue fortalecido por oficiales de menor rango para obstruir, más que empujar los asuntos. El mismo estilo prevalece hoy en América Latina y, a nivel de presidentes y ministros, ello genera inconvenientes consecuencias en la toma de decisiones, e incluso en la ejecución de éstas. La pedantería, a su vez, parece todavía un fenómeno muy extendido a través de toda burocracia, dañando principalmente los legítimos pero débiles intereses de las “clientelas” más pobres de la Administración Pública, pues a menudo deviene intimidante para éstas en la relación cara a cara o de “ventanilla” con funcionarios pedantes.
- c) En ausencia de castas como existió en otras naciones en desarrollo, la sociedad española exhibía una manía por rangos, títulos, honores y reconocimiento oficial. Muchos de los problemas de hoy en cuanto a vicisitudes burocráticas en América Latina, se originan en estos valores que ponen un gran peso en el reconocimiento político y social pero no por méritos de logros burocráticos de servicio al ciudadano, sino por el estatus proporcionado por títulos profesionales

o lealtad personal y partidista a los superiores, a los políticos o partidos, a grupos importantes de presión y a influyentes individuos fuera de la burocracia.

- d) En la España Imperial, había un amplio deseo de depender de la planilla pública. En ausencia de hombres competentes para manejar el Imperio, vender puestos fue una fuente de ingresos y llenó la burocracia con aquellos que tenían el dinero o el crédito. La mordida fue el pago que un sujeto hacía para estimular a un oficial burócrata a cumplir con sus tareas. El patrón ha permanecido explícito en las formas y prácticas todavía presentes hoy en muchas naciones latinoamericanas en cuanto a reclutamiento y selección de personal público. La mayoría de planteamientos hoy en estos países acerca de las necesidades de sobreponerse a esta inconveniente situación, motiva planes de reformas administrativas en términos de ideales weberianos, con sus prescripciones para implantar sistemas de mérito e impersonalismo con miras a lograr un sistema burocrático “racional”.⁹ Ciertamente, el Estado en América Latina ha emprendido a veces inconscientemente un rol de empleador mayor de los cuadros de graduados universitarios de disciplinas de poco interés en el mercado

9 Es útil refrescar aquí cómo organismos como el BID a través de su Presidente y varias publicaciones, y el mismo Banco Mundial en su último Informe del Desarrollo Mundial 2000-2001, entre otras publicaciones también, vienen aceptando y recomendando a los países en desarrollo un redimensionamiento del Estado que ya no responde a los parámetros neoliberales previos de reducirlo y limitarlo a mínimos “aceptables”, sino a parámetros de una mayor racionalidad y eficiencia en función de la eficacia pretendida de ese Estado sobre todo en naciones en proceso de desarrollo –nuestra propia tesis “cansina” y ampliamente desoída desde nuestros primeros escritos importantes de 1974-, en donde aquél no sólo tiene que regular o direccionar los procesos económico-productivos con inteligencia y en interés superior de cada nación como tal y no sólo del empresario privado, sino enfrentar y resolver el problema de distribución desigual del ingreso y sobre todo el problema de pobreza extrema no sólo a través de regulaciones universales sino focalizadas, las cuales toman formas varias, desde políticas y programas de ayuda indirecta a los pobres –infraestructura adecuada, programas de crédito, desarrollo agrícola y rural, generación de empleo, etc.- hasta transferencias directas –pensiones, subsidios, guarderías, comedores escolares, capacitación, atención a madres adolescentes, etc.-. Nuestro argumento de fondo aquí ha sido y sigue siendo que si cada país no logra racionalizar al máximo posible su aparato institucional inclusive bajo adecuadas normas de “racionalidad burocrática” en el mejor espíritu weberiano y con pleno

privado. Tales profesionales terminan a menudo como empleados estatales, improvisando en puestos técnicos –especialmente delicado, reiteramos, es lo pertinente a “gerencia pública”- para los cuales nunca fueron preparados. Este problema parece surgir de la ausencia de políticas gubernativas sobre prioridades en educación superior; pero también corresponde con la idea latente del Estado actuando como un mayor empleador y como medio de lucha contra el desempleo crónico, sin valorar adecuadamente la importancia de que, sobre todo en el contexto público donde se manejan intereses y recursos colectivos, tal improvisación a ultranza, es decir exagerada más allá de toda racionalidad técnica y disciplinaria o académica, tiene graves efectos sobre el desarrollo de cada país.

- e) El gobierno monárquico español fue siempre visto como un órgano que debía regularlo y darlo todo, y era así como el monarca mismo otorgaba la tierra para minería, agricultura y para el establecimiento de industrias rudimentarias, introduciendo un centralismo y un personalismo que restringía la iniciativa personal y empresarial ciertamente, y que estimulaba la dependencia sobre lo

reconocimiento de que la gerencia pública exige una formación distinta de la gerencia de negocios, y que hay que racionalizar sus procesos de análisis y definición de políticas -totalmente dispersos, improvisados y altamente centralizados en las capitales de los países- por falta de consistencia en cuanto a aplicar criterios y mecanismos verdaderamente articuladores por sectores de actividad pública al menos y por regiones de desarrollo, tanto en lo que son “procesos precisamente formales” de formulación como de ejecución de planes y presupuestos públicos, es poco lo que se logrará entonces como respuesta a esos llamados hacia una mayor “eficacia gubernativa”. Esto es muy claro en el caso costarricense, que es el país latinoamericano que menos esfuerzos serios ha hecho en materia de descentralización política y administrativa de sus estructuras de poder central. Muy pocos parecen advertir que la corrupción y el abuso también se facilitan más en regímenes altamente centralizados, y constatamos también día tras día y año tras año que la gran discusión formal sobre el tema de descentralización se agota aquí en el “régimen municipal”, del que todos parecen resultar enemigos a la hora de las verdades, sin reparar en que prácticamente ningún país hoy desarrollado brincó de la nación al cantón pues ello genera una fragmentación mayor en la gobernabilidad de cualquier país, sino que han reconocido y fortalecido la provincia o estado como ámbito político/administrativo de indispensable intermediación.

que el gobierno podía hacer y dar, y ello ante una incapacidad de conceptualización global y estratégica, y menos de largo plazo –las colonias, recuérdese, no podían siquiera comerciar entre ellas. Mientras que en las colonias de Nueva Inglaterra el proceso histórico de colonización no fue un proyecto gubernamental y hubo un activismo mercantilista agresivo y libre entre aquéllas, en América Latina sí lo fue. No es difícil relacionar tales patrones con las expectativas generalizadas de hoy acerca del Estado como movilizador de la sociedad para alcanzar ambiciosas metas de desarrollo social y económico, pero sin “saber” exigir el locuaz ejercicio por parte de los gobernantes de las esenciales actividades de dirección y planificación estratégicas de largo plazo. El paternalismo estatal, por otro lado, llega a ser un mayor problema en América Latina cuando el ciudadano crece acostumbrado a esperar bienes y servicios sin dar nada a cambio, ni siquiera su propia contribución de trabajo o de comportamiento distinto.¹⁰

-
- 10** Otro es el criterio de Estado-Benefactor, el cual a nuestro juicio no sólo fue sino que sigue siendo válido, y es reconfortante comprobar cómo organismos internacionales que hasta hace poco lo cuestionaban como se indicó en la nota anterior, hoy día buscan redimensionarlo positivamente. En Costa Rica, afortunadamente los vientos de privatización no avanzaron mucho salvo en lo que de todos modos fue una experiencia onerosa y rechazada por muchos con el Estado-Empresario configurado en el consorcio montado por CODESA a mediados de los setenta, mas no así con respecto al resto de Estado-Empresarial que se formó después de la Constitución de 1949 y que se mantiene hasta nuestros mismos días con relativo éxito y bienestar para el país (telecomunicaciones, electricidad, banca, seguros comerciales, acueductos y alcantarillados, distribución de combustibles, e inclusive educación, salud, y cuanta actividad admite una prestación privada inclusive concurrente con la pública). Es indudable, como hemos predicado desde hace casi tres décadas, que tales instituciones no debían entonces, ni deben ahora, seguir operando o siendo “manejadas” de maneras tan improvisadas, descuidadas, desarticuladas y politizadas, sin visión de conjunto, pues ello frustra los esfuerzos del país por enfrentar y superar su situación de subdesarrollo latente en tantos aspectos y agudiza el problema fiscal, lo cual sólo puede resolverse si quienes llegan a ejercer el poder político superior cada cuatro años –hablamos de un Presidente y sus menos de veinte ministros!- entienden que hay mejores formas de gobernar y administrar que la normal e irresponsable improvisación en que gobierno tras gobierno se incurre en ese manejo superior del poder político nacional, dando la espalda a leyes generales excelentes que, en su constructiva y articulada interpretación y aplicación convergente, proporcionan el marco justo para gobernar y administrar con el sentido de Estado unitario y responsable que la Constitución Política entroniza como principio fundamental de la organización política del país. Retomaremos esto en la última sección.

No todos estos elementos han sido reconocidos en América Latina como vigentes o importantes hoy día, y menos en su impacto sobre las dinámicas del desarrollo de cada país y de la región en su conjunto. Pero existen tal y como los presentamos aquí. Hay otros factores que agregamos, también producto de nuestras investigaciones.

- f) El personalismo y el centralismo político y administrativo en América Latina fueron rasgos muy entrelazados, y parecen estar cercanamente ligados a tales otros factores sociales como liderazgo, formalismo constitucional, inestabilidad política, el rol y poderes del Estado y del gobierno central propiamente, y el presidencialismo. Ello es fácilmente identificado en los lazos familiares y de amistad de casi todo ciudadano o familia con “alguien” en la burocracia, llegando así a ser esto un factor que puede ser usado para acelerar decisiones y procedimientos –brincándoselos o aplicándolos apropiadamente, o para inducir lentitud con miras a afectar las demandas o intereses de alguien más. También se refleja en acciones “formalistas” para establecer en diversas Constituciones regímenes políticos territorialmente descentralizados que, sin embargo, continúan de múltiples formas dependiendo de la voluntad y recursos administrados o asignados por quienes gobiernan a nivel central o nacional, normalmente bajo la condicionalidad personalista del Presidente de cada país.¹¹

11 Aquí y a manera de ejemplo, sostenemos que la realidad latinoamericana en materia de descentralización debía ser un acicate al orgullo del costarricense, en el sentido de que al menos en términos de voluntad política casi toda otra nación ha avanzado mucho más teniendo una tradición democrática de menos data que la de Costa Rica. Naciones como Colombia, Argentina, Brazil, por ejemplo, exhiben casi un 50% del total del gasto público en manos de provincias o estados y municipios, contra menos de un 1% en manos del régimen municipal en su conjunto en Costa Rica. **La descable eficacia de tales esfuerzos, sin embargo, no la encontramos en Latinoamérica**, pues ninguno de esos países ha resuelto sus problemas de ejercicio errático del poder político superior y de la debilidad estructural de su cultura política inhabilitante e inestable, ni han resuelto tampoco con esa descentralización territorial los serios problemas de producción, competitividad y distribución de la riqueza. **Es en este contexto en que interpretamos lo registrado en el mismo informe del PNUMA2000** referido atrás sobre la situación ambiental en América Latina, en cuanto a que, a pesar del grado de “entusiasmo” con que los gobiernos adoptan las declaraciones internacionales sobre participación ciudadana y descentralización política para mejorar “la real gobernabilidad” de los países sobre todo en

- g) Se dio en la época colonial también un afán por un formalismo a ultranza, factor que respondió a la constante necesidad ibérica de escribirlo todo para establecer reglas y precedentes claros, creyendo que con eso se lograban los comportamientos “necesarios”. Se pretendía clarificar en detalle, como hoy, normas y procedimientos en la organización de oficinas y en definir los roles de los “gerentes coloniales”, así como en establecer complejos procedimientos administrativos que demoraban los procesos de decisión y que limitaban la prontitud y flexibilidad en la entrega de bienes y servicios. La dinámica del formalismo se exacerba aún más en la América Latina postindependentista, cuando nuevas élites gobernantes reemplazan a una élite progresista –democráticamente elegida o impuesta de facto- y retienen el marco jurídico institucional existente pero sin ningún compromiso de sustentar en él nuevas

materia de desarrollo ambiental a través de una mayor y directa participación ciudadana en la toma de decisiones públicas, se constatan en la actualidad numerosas “debilidades de la capacidad institucional de los organismos gubernamentales, no gubernamentales y los organismos de base comunitaria, así como falta de una cultura de participación en todos los sectores y desconfianza entre las partes”. Hay también “vacíos en la legislación que generan incertidumbre sobre los roles y las responsabilidades de cada parte, más ausencia de políticas relevantes o poca integración de las cuestiones del desarrollo sostenible en la planificación económica y de políticas” (pág. 88). **Tal eficacia política e institucional en materia de descentralización integral, la debemos buscar** –para sopesarla adecuadamente en términos de la cultura política que la respalda y las formas inteligentes y viables que pueden adecuarse en América Latina- en las naciones donde la descentralización sí ha funcionado desde tiempos centenarios, es decir, en las naciones democráticas industrializadas al Norte del Continente y en Europa, Estados-Naciones altamente descentralizados a partir del municipio o cantón, con variaciones importantes que van desde esquemas administrativos hasta políticos de intermediación entre el cantón y la nación, como han sido las prefecturas (Francia), los estados federados (Estados Unidos), las regiones federadas (Alemania, y con un modelo más “ligero” Italia) y las autonómicas (España), o las provincias como tales (Canadá). Nuestro libro del año pasado, explora a fondo esta problemática y propone en su Capítulo V una recomposición integral de las estructuras del poder político, institucional y tributario hoy central en favor de las provincias y cantones, a favor de emergentes estructuras políticas autónomas corporativas y gobernadores de elección popular, así como “debilitando integralmente” el tamaño, volumen y competencias de ministerios y entes autónomos para dar nacimiento a toda una nueva institucionalidad provincial y cantonal que surgiría sobre las bases de aquellos ministerios y entes autónomos hoy existentes en toda región o provincia, y empoderando sobre todo a la sociedad civil en nuevos órganos políticos superiores de todas esas “nuevas” instituciones, con las municipalidades jugando un gran papel de “tutela política”.

políticas progresistas, consecuentemente disminuyendo las dinámicas institucionales que apoyaban o sustentaban tales políticas previas, o simplemente orientando los recursos existentes hacia otras metas y programas sin eliminar formalmente el marco legal o normativo y programático anterior.

- h) Además, las muchas reacciones de la gente para “derrotar” al todopoderoso Estado regulador de todos los órdenes de la vida, a menudo asumieron en las colonias prácticas de resistencia pasiva, mendicidad, corrupción, así como dio lugar al bien conocido dicho español de “obedezco, pero no ejecuto”. Lo mismo puede ser visto en la forma en que muchos segmentos de la sociedad hoy desafían o ignoran las políticas públicas o leyes que requieren cambios de actitudes y comportamiento, situación fácilmente comprobable en casi todo país latinoamericano, y con especial fuerza en Costa Rica, donde existen marcos legales extraordinarios que podrían transformar al país en un país desarrollado, de ser adecuadamente ejecutados, pero donde son más bien reiterativa y persistentemente obviados por ciudadanos, por gobernantes, por medios de comunicación, por partidos políticos, e inclusive por el grueso de académicos de toda disciplina social obligada a estudiar dicha realidad jurídica y a promover más bien su acatamiento consciente e integral hacia una realidad política de país de avanzada, lo cual precisamente ayudaría a superar ese círculo vicioso del formalismo que nos permite solamente reclamar créditos a nivel internacional por tener “legislación de avanzada”... sin preocuparnos de cumplirla y resolver con ello las grandes desigualdades sociales y debilidades productivas que el país aún afronta. También profundizaremos este tema en la última sección del presente Capítulo.
- i) Por otro lado, los procesos de decisión en América Latina algunas veces parecen mostrar un enfoque positivo en cuanto a las relaciones y compromisos personalizados de los políticos en el poder y de los burócratas mismos, por ejemplo, cuando tales orientaciones se dirigen a las “clientelas ciudadanas” más pobres y débiles que necesitan más estímulo directo del Estado, que lo que es requerido por grupos más autosuficientes de la sociedad. Pero más importante aún, el personalismo parece dominar el rol y el impacto de los líderes políticos y de las organizaciones públicas. Aún desde la independencia, hubo una fuerte necesidad por un liderazgo nacional que fortaleció a su vez los patrones sociales

de fuertes ejecutivos o presidentes y de fuertes gobiernos nacionales, no sólo por la tradición centralista colonial, sino por los eventos internos en casi todo naciente país que amenazaban con desencadenar una fragmentación territorial de las colonias entonces “dibujadas” por los españoles. Este patrón de personalismo y caudillismo permanece aún latente hoy día, y hemos visto inclusive cómo muchos dictadores introdujeron políticas y programas progresistas en la mayoría de los países en la región, mientras que ha habido y sigue habiendo importantes líderes elegidos popularmente con ideologías personales que son las que han venido a constituir una fuente principal de orientación de la política gubernativa y de las propias plataformas de sus partidos políticos, sin sostenerse más allá del período de quien las impulsó.

Liderazgo de este tipo parece haber sido, y seguirá siendo, un factor muy vital, especialmente en ausencia en América Latina de los fuertes elementos políticos, socioeconómicos y culturales de “contrapeso” que existen en las naciones más desarrolladas occidentales donde, como Farley planteó, “...un líder político efectivo, que sea indiferente al desarrollo económico, está más lejos o es menos probable que arruine la economía desastrosamente de lo que podría hacerlo en América Latina o en la mayoría de los países en desarrollo”.¹²

En los cuatro años de 1980 a 1984 pudimos comprobar durante la redacción de nuestra tesis doctoral, y pudimos registrar en nuestro libro de 1986 *Administración Pública. Teoría y Práctica*, la existencia en América Latina de varios factores muy positivos en su consideración unilateral, pero muy perniciosos en su interacción real, que probaron ser precisamente importantes y a la vez nocivos en los años siguientes hasta el día de hoy en cuanto a las “expectativas” y “realidades” de una mayor deseable gobernabilidad democrática, a juzgar por lo que sucede actualmente en tal sentido en varios países:

12 Rawle Farley, *The economics of Latin America. Developmental problems in perspective*, New York, 1972.

- a. Por un lado, el regreso de regímenes militares a sistemas democráticos en Honduras, El Salvador, Perú, Bolivia, Ecuador, Argentina y Panamá, más Brasil, Chile, Uruguay y Guatemala, generó precisamente un mayor pluralismo político y participación social alrededor de y dentro del aparato burocrático del Estado; pero también ha introducido elementos de intransigencia sectaria, luchas políticas y sociales, que en conjunto contribuyen en gran medida a producir cierto inmovilismo estatal orientado a no comprometerse con unos u otros en la solución estructural de los grandes problemas de toda una vida, es decir, en el rompimiento significativo del estatus quo imperante. El Estado como tal y el régimen democrático adoptado se han mostrado insuficientes para neutralizar, o atender de inmediato, las demandas radicales de quienes abogan por cambios estructurales en el plazo corto y que no se han logrado en largos períodos históricos de esas naciones.

- b. Ha habido un mayor acervo de políticos con formación profesional y humanista, con ideas y perspectivas integrales que debieron producir políticas y programas de Gobierno coherentes; pero el canibalismo político motivado en parte por los patrones y estructuras de poder dentro de los partidos políticos latinoamericanos, así como la naturaleza misma de nuestra tradición política en el sentido de que un mismo político no puede ser reelegido de inmediato para otro término –salvo calificados casos de recientes reformas constitucionales que no han permitido constatar las “bondades” del sistema debido a la praxis tan “latinoamericana” de dicho sistema de reelección, y por la falta de contrapesos propios de las democracias industrializadas y maduras– ni puede ocupar más de una posición en el aparato estatal (puede ser diputado, pero no ministro; ministro, pero no diputado, por ejemplo), generan presiones que motivan al político a tratar de realizarse al máximo en los cuatro, cinco o seis años que dure su período gubernativo, obligándose a sí mismo entonces a improvisar y decidir sobre el plazo inmediato, no más allá, y no en áreas que requieren acciones y proyectos de inversión de larga maduración, con pocas excepciones que difícilmente impactan de manera positiva las estructuras tradicionales de productividad y de distribución de la riqueza;

- c. Hay una mayor afluencia de profesionales hacia el sector público, pero es un flujo desordenado, no de acuerdo a lo que la Administración Pública realmente requiere –y no es frecuente encontrar planes o programas que clarifiquen las necesidades estatales de recursos humanos según prioridades propias–, sino a lo que las universidades y otros centros superiores de enseñanza, alocada y caprichosamente proporcionan. La Administración Pública se ha seguido afianzando como un campo de trabajo de muchísimo profesional que no ha sido preparado para proyectarse en la actividad privada, y ello genera mucha improvisación e ineficacia en la utilización deseable y necesaria del recurso humano. Adicionalmente, casi todo programa o plan de reforma administrativa que uno logra analizar en América Latina, reconoce la aún inadecuada práctica de botín político, inestabilidad y discontinuidad de la carrera administrativa, personalismo y promoción no por mérito precisamente, desidia y desmotivación de grandes grupos de funcionarios públicos y otros males que en conjunto ofrecen un cuadro bastante alejado del modelo “weberiano” de burocracia pública al que la mayoría de Gobiernos latinoamericanos todavía parece aspirar como meta para la estabilidad y mayor eficacia del aparato público. El activismo y la creatividad, asociadas a nuevas generaciones de “tecnócratas” profesionales y que se manifiestan en la realización de grandes obras y servicios públicos, se enfrentan últimamente a nuevas y recalcitrantes actitudes sindicalistas y profesionales que generan perniciosas luchas salariales (de estatus y estratificación profesional en disciplinas que se enfrentan o imitan entre sí en cuanto a los beneficios pecuniarios pretendidos) y políticas, dando con frecuencia la espalda a la tarea irremplazable de entender y contribuir a enfrentar la continua crisis con ahínco, profesionalismo y creatividad, con pleno aporte de su conocimiento especializado y desde la trinchera burocrática que se ocupe.
- d. Decíamos en 1984 también, y lo reiteramos hoy, que nuevas concepciones y técnicas de organización pública y administración de recursos desarrolladas en los países industrializados de Occidente, siguen siendo fácilmente asimiladas, sin cuestionamiento crítico, por numerosos grupos de tecnócratas latinoamericanos que precisamente han estudiado en textos foráneos que analizan y discuten problemas políticos y burocráticos extraños a nuestras

realidades. Investigación de operaciones, gerencia por objetivos, desarrollo organizativo, presupuesto base cero, reingeniería, círculos de calidad, procesos, polifuncionalidad y “achatación” estructural, “gerencia pública” pero con visión microorganizativa, “empowerment”, y muchos otros conceptos más cuyo impacto analizamos abajo, son “tecnologías” desprovistas de “viabilidad cultural política” latinoamericana, y siguen siendo el arsenal tecnológico al que muchos políticos y tecnócratas siguen acudiendo para tratar de enfrentar –erradamente a nuestro juicio- los enormes problemas de organización y funcionamiento de nuestras Administraciones Públicas.

- e. Pocos han profundizado desde un punto de vista macro, integral y articulado, sobre la naturaleza cultural, económica y socio-política que caracteriza hoy día a las sociedades latinoamericanas y en particular y precisamente derivado de ello, a sus sistemas políticos, jurídicos y burocráticos, lo cual ha hecho que la aplicación de ese sinnúmero de concepciones y técnicas importadas no haya contribuido sustancialmente, u ostensiblemente a juzgar por los muchos vicios o insuficiencias aún existentes, a modificar ni la organización, ni las actitudes ni comportamiento, y menos el impacto real, del Estado latinoamericano y de su Administración Pública. Esto exacerba las expectativas de políticos, tecnócratas, y, fundamentalmente de los grupos sociales –¿clientelas ciudadanas?– que esperan año tras año verse favorecidas con tales políticas y acciones estatales, y a sabiendas de que tanto pobres como ricos, empresarios como trabajadores, “comparten” al menos tal aspiración de mejora unilateral, correspondiéndole de esta manera al Estado la espinosa, pero inaplazable y necesaria tarea política de definir y organizar las bases de producción y distribución, por acciones propias y del individuo mismo fuera de estructuras propiamente estatales, que pudieren permitir tal proceso de crecimiento con distribución para todos.

Hemos también podido reiterar al día de hoy, la naturaleza de importantes esfuerzos que en América Latina se vienen realizando, aunque incoherente o discontinuadamente Gobierno tras Gobierno, en materia de reforma de la burocracia pública, algunos de un mayor significado e impacto que los aún más tímidos esfuerzos asumidos, por ejemplo, en Costa Rica.

Las nociones de regionalización –y dentro de ésta, lo pertinente a descentralización política/territorial- y sectorialización de la Administración Pública son permanentes en la historia de tales países desde antes de que Costa Rica asumiera en serio desde 1974 disposiciones en esas materias, al igual que lo son sus magros resultados por razones que calificamos en parte como de incoherencia conceptual de los modelos político-organizativos que las sustentan así como de la “cultura política” formalista o aparentadora que aún prevalece desde la Colonia misma, cultura que más bien estimula la ausencia de vínculos sólidos y viables entre regiones y sectores, así como por la escasa continuidad y voluntad política de los distintos Presidentes de la República, al igual que por carencia de estudio e interés sistemáticos hacia tales materias dentro de los mismos partidos políticos que proporcionan los líderes que ocupan la estructura de dirección política de la Administración Pública. Reformas globales importantes en materia de descentralización política/territorial, como en Colombia desde 1990, son excelentes ejemplos de cómo países con menos tradición democrática que Costa Rica han desplegado una voluntad política que aquí sigue siendo realmente débil y poco visionaria; pero, no lo son –como dijimos arriba- en cuanto a su eficacia política y socioeconómica puesto que no han resuelto los múltiples problemas de cultura política errática y de desarrollo integral que aún se constatan en esa atribulada nación. O bien en Brazil, Venezuela, México y Argentina, naciones federales que siguieron desde hace mucho tiempo el “modelo formal” norteamericano, pero no su praxis.

5. El caso costarricense: ¿por qué tantos se empeñan en hacer las cosas tan mal cuando podrían llenarse de gloria haciéndolas muy bien?

Consideramos útil incorporar en este punto un análisis crítico –como caso particular para entender mejor nuestro marco teórico-conceptual aplicado- de la situación de Costa Rica, país que como sabemos ha mostrado un desarrollo bastante progresista bajo el paradigma de Estado Social de Derecho desde su Constitución Política de 1949, alcanzando estándares de desarrollo humano de “orden superior” en América Latina junto con los tradicionales países Argentina, Uruguay y Chile aún al día de hoy. Su tradición democrática y progresista, sin embargo, data de toda una evolución histórica inclusive colonial en la que no primaron intereses de aventurerismo conquistador, pues no contaba el país con grandes contingentes de indios a ser esclavizados ni con grandes riquezas minerales que generaran ni interés político ni codicia de quienes manejaban el Imperio Español generación tras generación. Es bien conocido que en Costa Rica, la colonia, los gobernadores tenían que trabajar la tierra con sus manos si querían sobrevivir. La ausencia hoy, de grandes reliquias arquitectónicas propias inclusive de otros países centroamericanos de Nicaragua hacia el norte, es evidencia de la simpleza de vida de la población mayormente española constituida por familias que buscaban verdaderamente vivir en paz en el Nuevo Continente. La eliminación real del ejército en 1949 por don José Figueres Ferrer, triunfador de una guerra civil de corto tiempo, y la nacionalización ese mismo año de importantes actividades como la banca, la electricidad y telecomunicaciones, se agregaron a importantes conquistas sociales anteriores inclusive del siglo XIX, que fueron estableciendo una base productiva y distributiva relativamente más equitativa que en casi toda otra nación latinoamericana. El régimen judicial ha logrado consolidarse de manera importante como un contrapeso esencial en la vida institucional del país, a pesar de crecientes clamores por modernizarlo en todo sentido.

Sin embargo, sostenemos que a pesar de tantos logros, el país aún exhibe una notable incapacidad para dar el salto a un desarrollo sostenible y sostenido, pero más

por inopia política y capacidad gerencial pública propiamente, que por ausencia de leyes que lo propicien y de capacidades técnicas en casi todo campo del desarrollo social y económico. Inclusive el problema recurrente del déficit fiscal que año con año genera inestabilidad y presiones inflacionarias, amerita más una solución política que financiera. Los factores que impiden ese “salto mayor” para lograr el necesario consenso nacional sobre la base de un modelo integral de desarrollo, surgen de esa “cultura política” descrita en la sección anterior.

Ofrecemos así el siguiente recuento crítico de la situación costarricense, como una importante demostración de la bondad del marco referencial que aquí hemos desarrollado sobre cultura política latinoamericana. En adición, puede el mismo suscitar motivaciones a más de un académico que nos lea para intentar análisis situacionales semejantes en sus propios países, pues nuestra tesis, de utilidad general para América Latina, es que esos factores de cultura política que nos inhabilitan para pensar y actuar como “sociedades plenamente civilizadas” conscientes de sus derechos y obligaciones, y de sus potencialidades, están presentes en todo otro país, y continúan generando debilidades sociales y políticas que impiden reconocer sus causas y más viables soluciones integrales, inclusive en el nivel del desempeño de instituciones, programas y grupos poblacionales específicos en todo campo de actividad.

Nuestro abordaje, entonces, del tema de cultura política en un país como Costa Rica, implica partir de la pregunta-título de esta sección. ¿Por qué? Porque en su misma enunciación se focaliza el reto que el país tiene ante sí, de comprender la enorme brecha que hay que superar entre “**realidad política**” y “**realidad jurídica**”. Esto constituye la esencia misma de las debilidades de la cultura política latinoamericana y en particular costarricense: una “aparencialidad” legal de que se está a la altura de las naciones democráticas industrializadas, sólo para constatar en cualquier análisis por superfluo que se haga de los procesos públicos y del impacto de éstos en el nivel de bienestar socioeconómico, que la realidad política e institucional de dichos procesos públicos anda divorciada, en un alto grado, de ese marco de “idóneo formalismo legal” que muchos países de la región ostentan, como hemos afirmado en este artículo.

En Costa Rica, este cuestionamiento no admite discusión alguna cuando reconocemos con seriedad la existencia de un claro concepto de Estado unitario en

nuestra Constitución Política.¹³ Hay tres leyes generales, sin embargo, que nos permiten demostrar la inopia e inconsistencia del costarricense en cuanto a actuar en la praxis de acuerdo con ese mandato superior.

Una, es la Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974, pues en ella **la voluntad política** en ese acto expresada por los legisladores para asegurar que el desempeño del Gobierno y sus instituciones descentralizadas se sustentara en un Plan Nacional de Desarrollo de largo, mediano y corto plazo –claro concepto de planificación estratégica que exigía y permitía superar la visión cortoplacista de todo equipo de Gobierno ante la inexistencia de reelección presidencial, y operativa pues demandaba poner los pies en la tierra en cada período fiscal de un año- no dejaba lugar a dudas de ningún tipo en cuanto a la voluntad de los mismos legisladores de formalizar tal afán político en **un instrumento legal**. La Ley, por desgracia, no previó sanciones por incumplimiento, y casi todo Gobierno desde entonces la ha incumplido en diversas formas, sobre todo cuando diversos Presidentes han debilitado volitivamente al propio Ministerio encargado de liderar dicha actividad.

Otra, es la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978 que introdujo, sobre todo sus Artículos 1°, 6, 26 b), 27.1, 97, 98, 99 y 100, un marco legal

13 Sobre todo, en su extraordinario Artículo 50: *El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza...* En todos los demás donde se habla del Estado y sus competencias para regular, ordenar, proteger, etc., el Constituyente nunca dejó de pensar en que se refería a un único y unitario Estado, independientemente de que la misma Constitución estableció modalidades organizativas que permitirían una racional división del trabajo entre órganos superiores de la Administración del Estado como los ministros y sus respectivas carteras, las instituciones autónomas (Art. 188) y los gobiernos cantonales (régimen municipal). Si bien puede discutirse la inconveniencia del concepto de “autonomía de gobierno y administración” de tales entes descentralizados originalmente consagrada en dicho Artículo 188, ésta fue subsanada en 1968 con la reforma que les dejó sólo la “autonomía administrativa” y supeditó la de gobierno “a la Ley”; también la Constitución incorporó con claridad el concepto del Poder Ejecutivo como reglamentador de todas las leyes y órgano tutelar del desempeño de toda institución pública. En todo caso, es nuestro argumento que no podía, por un lado, crearse un modelo de Estado unitario y presidencialista, e impedir al mismo tiempo en la misma Constitución que el órgano superior de la Administración del Estado constituido por el Presidente como tal y por el Poder Ejecutivo en sí (Presidente y Ministro del ramo) pudiera ejercer dicha tutela y direccionalidad elemental para asegurar la unidad y coherencia de acción de tanto ministerio y ente autónomo, pues ello habría implicado renunciar en la misma Constitución a que ese “Estado” enunciado en el Art. 50 pudiera cumplir con semejante cometido, y con los demás cometidos que exigían desde ese momento, una capacidad de acción unitaria de tanto ente público.

que, de nuevo, materializa una voluntad política decidida a clarificar, delimitar y sobre todo, a personificar en la noción de ministros “rectores” la responsabilidad política llamada a darle direccionalidad y coherencia a esa necesaria acción de tanto ministerio y ente descentralizado que no se lograba hasta entonces, en un instrumento jurídico real y concreto que buscaba poner orden en el desorden imperante hasta 1978 en el manejo de los procesos y asuntos públicos.

Sostenemos que a partir de esas dos leyes y artículos precisos citados, y sin referirnos aún a la tercera (la nueva *Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131* de octubre del 2001), el país podía –y sigue pudiendo si se aplicaran puntillosamente- experimentar un enorme salto para **enfrentar y superar la improvisación y el ejercicio errático del poder político superior, ya que es este específico factor el que más contribuye a generar el enorme desorden, fragmentación y desarticulación** que el “conjunto” de ministerios e instituciones exhibían en todos sus ámbitos o niveles de actuación –y exhiben crecientemente- en el abordaje de sus problemáticas institucionales sin consideración alguna de su supeditación o vinculación con otras instituciones a partir de objetivos superiores a cada una. Tómese nota de que, al no estar tales objetivos superiores definidos concretamente para cada “ramo o sector” en la Constitución misma ni en Ley alguna, sino sólo insinuados en aquélla y en la LGAP al introducir ésta el concepto de “sector de actividad” bajo ministros rectores en el marco del articulado arriba referido, todas esas instituciones y sus Jerarcas han “preferido” operar –y aquí es donde afirmamos que con la complicidad pasmosa de grupos de interés, de medios de comunicación, de académicos y de toda la sociedad- con total desapego a aquellas elementales normas de articulación, de convergencia, de simultaneidad interinstitucional, tanto en la definición de sus políticas como en la programación de sus actividades y presupuestos en San José y en su ineludible ejecución regional.¹⁴

14 Ni siquiera los activos grupos de interés de agricultores se han interesado en exigir del Gobierno una mayor determinación y claridad en sus estrategias y políticas para el agro, a pesar de que la Ley FODEA de 1987 en su Título II creó el primer y único Sector de Actividad pública, el Agropecuario, con clara definición de competencias ministeriales en el espíritu y letra de lo que la LGAP plantea en cuanto a rectoría política, y con mecanismos de participación constante de esos grupos en los procesos de análisis y definición de decisiones por parte del Gobierno de la República. Tal indiferencia pública y social, sólo puede explicarse en el contexto de las diversas causas que en este artículo estamos explorando sobre “cultura política”.

Si sólo nos detuviéramos –como dijimos arriba- en el análisis de esas dos Leyes generales cuya comprensión articulada exige en sí un grado especial de esfuerzo analítico, ya estaríamos en condiciones de denunciar que los principales académicos de este país de toda disciplina social, los principales colegios profesionales, las principales cámaras empresariales, los principales sindicatos, los órganos fiscalizadores adscritos a la Asamblea Legislativa, los partidos políticos, los principales centros de estudio del desarrollo nacional, han sido persistentemente omisos en el análisis y reconocimiento de esa cultura política con ese trasfondo histórico, pero también de esas leyes generales, de los mecanismos diseñados y reglamentados desde el Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) a partir de 1976 con base en ellas, y de sus deseables, potenciales y reales implicaciones trascendentales para el país, incurriéndose más bien en reiterativos análisis disciplinarios unilaterales que llevan a la identificación desarticulada o fragmentada de problemas que están íntima e intrínsecamente conectados y de las concomitantes propuestas de solución, las cuales se diseñan también de manera desarticulada o fragmentada con respecto al fenómeno mayor de desarrollo integral con el cual hay que “conectarlas”. **El efecto de esa omisión ha significado “tres décadas perdidas” para Costa Rica, y no precisamente por “imposiciones violatorias” sobre nuestra soberanía por parte de organismos internacionales.**¹⁵

- 15 De utilidad para facilitar a analistas de otros países una profundización en cuanto a una probable problemática en el mismo sentido, aportamos el siguiente recuento. En nuestras más recientes consultorías en los últimos dos años, hemos constatado cómo en el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) por ejemplo, y en el Patronato Nacional de la infancia (PANI), se enfrenta la lucha contra la pobreza extrema y la protección de los derechos de niños y adolescentes en familias en situación de riesgo social, no sólo con una elevada fragmentación estratégica y de políticas al interior de cada institución, sino de manera totalmente desarticulada entre ellas, como si se tratara de problemas y mundos distintos. Ello significa que en sus normales “planes estratégicos o anuales” ni el IMAS menciona al PANI, ni éste al IMAS, cuando tenemos conceptualmente claro –y así lo predicaban tardía o extemporáneamente los usuales organismos internacionales, pero lo reconocen y predicaban al fin- que la materia de “lucha contra la pobreza” no puede simplemente darse a contrapelo de, o sin reconocer, la intrínseca relación entre un importantísimo y elevado segmento de esa pobreza, con las familias en situación de riesgo social. También se da tal disociación temática y analítica en importantes publicaciones universitarias sobre esas mismas materias. Este panorama se complica cuando entran en juego las demás instituciones con mandatos claros en el Código de Niñez y Adolescencia de 1998, ley que ordena claramente la oferta gubernativa en la materia, señalando cómo el IMAS, el PANI, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Ministerio de Educación Pública, la Caja Costarricense del Seguro Social, el Instituto Nacional de Aprendizaje, el Ministerio de Salud, y varios otros, deben concurrir convergentemente para resolver “ambos problemas” pero unitariamente, es decir, el de los niños, adolescentes y sus

familias pobres o en situación de riesgo social. Se complica aún más cuando los distintos jerarcas y funcionarios de cada ente evaden constantemente inclusive el reconocimiento de esa articulación conceptual y orgánicamente legitimada en sendos marcos legales inconfundibles. Nos resulta portentoso cómo esta fragmentación ocurre, inclusive en lo que es el papel también regulado del Consejo Nacional de Niñez y Adolescencia, sin que los órganos fiscalizadores externos a la Administración Pública, o la misma Asamblea Legislativa, o los mismos grupos de interés directos representativos de los sufridos beneficiarios, lo reconozcan y denuncien pública y sistemáticamente, o no acudan a la Sala IV para exigir la restitución o más bien aplicación de ese ordenamiento jurídico. Igualmente común es encontrar a los mismos funcionarios públicos y representantes de la sociedad civil participando en diversos foros u órganos deliberativos como parte de “redes interinstitucionales” organizadas para “atender” áreas temáticas que en su diseño original por diversos especialistas y en su desempeño operativo, son vistas como “distintas” o separadas, sólo para constatar aún por simple observación empírica que muchas de ellas deberían de operar como, o bajo, una “sola red” o mecanismo integrador de esos mismos funcionarios y representantes civiles. Esto se da particularmente en áreas de lucha contra la pobreza, en cuestiones de género, de niñez y adolescencia, de agresión doméstica, de adultos mayores, de madres adolescentes, de derechos de las mujeres, etc. El caso es dramáticamente comprobable, a manera de ejemplo concreto, en y alrededor de quienes ejercen como jefes de Oficinas Locales del PANI y Gerentes Regionales del IMAS, pues deben multiplicar sus horas de trabajo y energías en formas tan dispersas como irracionales, deviniendo innecesariamente inefectivos, cuando podrían ser mucho más efectivos con menos horas de dedicación y desgaste, si se actuara lógicamente integrando dichas “múltiples redes” cuya temática ineludible es la familia mayormente en situación de riesgo social. Esperemos que la reciente decisión del Presidente de designar a quien ejerce como Presidenta Ejecutiva del PANI con el recargo de Ministra sin Cartera de Niñez y Adolescencia, se canalice de acuerdo a las reglas de juego que en este campo están claramente delineadas para evitar la confusión y contradicción jurídica y política de ese “recargo”. De lo contrario, lejos de resolverse un problema serio de desarticulación y dispendio de recursos multimillonarios bajo un claro y necesario “liderazgo político” especializado que nunca ha podido o querido ser ejercitado por quienes llegan como titulares al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, podría tal decisión convertirse en parte del problema, a un costo muy alto para el país: más confusión, inacción, ineffectividad, dispendio, todo ello generando más ineficacia con perjuicio de niños, adolescentes y familias en situación de riesgo social o pobreza. La también muy reciente iniciativa del Defensor de los Habitantes (La Nación, junio 19) para elevar a Ley la asignación total de un 20% del Producto Interno Bruto para “ordenar” el gasto público en desarrollo social y sobre todo asistencia y promoción social (incluye lucha contra la pobreza), es bien intencionada, pero de nuevo implica esperar a un formalismo constitucional cuando el marco legal que aquí hemos referido, ya permitiría sin ninguna duda producir ese impacto deseado del Poder Ejecutivo sobre esa totalidad de recursos. Cómo? Dirigiendo, o direccionando por fin, las actividades de todos los entes con competencias, recursos y programas en ese campo, mediante el acto de emisión de directrices ministeriales que “ordenen la actividad, pero no los actos de tales entes, imponiéndoles las metas y los tipos de medios que han de utilizar para realizarlas...” (Art. 99.1 LGAP). ¿Se requiere más claridad que ésta para actuar ya?

Se ha fallado así, sostenemos, en señalarle al país durante casi tres décadas las vías entonces y ahora disponibles para dar el gran salto en cuanto a “comenzar” a pensar y actuar global, estratégica, articulada e integradamente en materia de gobierno y de administración política del país (lo contrario a la fragmentación, improvisación, cortoplacismo y desorden con que realmente se ha actuado y se sigue, lamentablemente, actuando hasta el día de hoy).¹⁶

Dicha omisión demuestra a nuestro juicio, un estado mental y actitudinal evasivo, cuando no servil en muchos casos, propio de nuestro pasado colonial. No es posible que tantos costarricenses y grupos distinguidos y con capacidad de análisis, de denuncia y de prospección en todo campo de actividad del desarrollo del país, hayan incurrido en semejante omisión sin que ello responda a una explicación de fondo como la que enunciarnos aquí. El costo de oportunidad para Costa Rica, según anticipamos, ha sido demasiado alto.

Nuestra cultura política no puede continuar impertérrita e imperturbable para conveniencia de quienes, consciente o inconscientemente, no están dispuestos a reconocer que el problema de nuestro subdesarrollo no es de recursos ni de falta de

16 Una muy reciente y loable iniciativa de sindicatos y empresarios divulgada en el periódico La Nación del 19 de junio para crear un “consejo económico social” que pueda “...discutir y tomar decisiones de manera consultiva y concertada...”, constituido por Gobierno, sindicatos y empresarios, da para meditar en el contexto de la discusión que en este artículo planteamos sobre cultura política: a) sindicatos y empresarios no son exhaustivos representantes de la “sociedad civil”, ni por sectores de actividad –agricultores, industriales, empresarios turísticos; empresarios portuarios; grupos de interés en educación, salud, vivienda, lucha contra la pobreza, niñez y adolescencia, etc.-, ni en cuanto a regiones de desarrollo. Ese órgano sería una “cúpula” nacional que no debería dejar por fuera a representantes calificados de esas otras organizaciones de “cúpula” sociales y regionales, error cometido en el proceso de concertación fallido que aplicó el Presidente Rodríguez Echeverría hace cuatro años; b) parten sus proponentes, por desgracia, ignorando u omitiendo la existencia de los esquemas ya decretados desde hace años e inaplicados pero aún válidos sobre todo a la luz de esta misma iniciativa, de regiones de desarrollo y sectores de actividad diseñados por la entonces Oficina de Planificación Nacional, en los cuales la concertación sociopolítica constante, no aleatoria o casuística, era una filosofía plasmada en mecanismos concretos de participación continua de múltiples grupos representativos de la sociedad civil, sindical y empresarial, inclusive a nivel de una cúpula o consejo consultivo normado para el propio Presidente de la República, pero incorporando protagónicamente a los ministros en dicha actividad concertadora en cada sector de actividad; y a funcionarios, municipalidades y grupos sociales de todo tipo y “linaje”, en

capacidad de pensamiento técnico, sino de **insuficiencia analítica para entender que el “enredo”** de instituciones, de programas, de políticas, de recursos de todo tipo, de debilidades comportamentales de individuos y funcionales de instituciones, de visiones dispersas sobre los problemas y cómo enfrentarlos producto de la “ninguna concertación” que se practica en el país, **es efecto de una inefectiva dirección y planificación de los procesos públicos y sociales.** Y que, en consecuencia, **ello puede revertirse integralmente con una dirección y planificación de “nuevo cuño”** que maximice la productividad e impacto de los actuales recursos y esfuerzos nacionales en todo campo de actividad, y que esas dos leyes generales proporcionan las pautas y mecanismos para lograrlo.

Ahora, si incorporamos en el análisis la extraordinaria Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de octubre del año pasado, entonces nadie puede dudar de nuestra afirmación de que la misma **está llamada a cerrar el “círculo vicioso” de la mediocridad política e institucional y ciudadana en este país, para entronizar más bien un “círculo virtuoso”** que

cada región a nivel de consejos regionales de desarrollo. ¿Por qué se menosprecia y desperdicia así la excelente experiencia política e institucional acumulada con esos esquemas en la reciente historia del país? ¿Por qué tantos costarricenses de nobles ideales le dan la espalda al análisis de realidades tan recientes como éstas, y proponen esquemas inviables y antagónicos a la Constitución misma cuando se pretende que un órgano menor como el que se plantea ahora, asuma competencias de decisiones que nunca deben dejar de ser del Gobierno de la República? Una cosa es concertar, y otra es decidir colectivamente asuntos que son del peculio del Poder Ejecutivo. ¿Por qué, en otro ejemplo “aterrador” de indolencia visionaria, la reforma del año pasado al Art. 11 de la Constitución sobre “rendición de cuentas” –que exigió todo el costo, tiempo y energías propios de una reforma constitucional-, se quedó en la figura del Ministro que “debe rendir cuentas a la Asamblea sobre su ministerio”, cuando ya la Ley General de la Administración Pública, como estamos viendo, incorporó claramente la competencia y responsabilidad de los ministros como rectores de sector, de dirigir y coordinar a los entes autónomos de su ramo, intervenirlos en caso de incumplimiento injustificado de directrices, lo cual en conjunto implica –y exige- que tales ministros respondan por esos entes ante el país, ante el Presidente y ante la misma Asamblea Legislativa? Los ministros siguen saliendo políticamente impunes en este contexto, y nunca son increpados ni siquiera por los mismos medios de comunicación por el desorden y descoordinación de los entes autónomos en cada campo de actividad como si aquellos no fueran los responsables ya no de coordinar, sino de algo más fuerte y crucial como es dirigir. Las Memorias Anuales recientes de la Contraloría y

pondrá sin duda a Costa Rica en la senda del desarrollo sostenible y sostenido en el corto plazo, impactando y cambiando para bien la mayoría de factores de origen colonial que configuran nuestra actual cultura política, **siempre y cuando la Ley sea mínimamente entendida y exigida en su aplicación integral**, sobre todo en materia de dirección, planificación y presupuestos, al menos por un único ente u órgano fiscalizador superior: la Contraloría General de la República. Si la Defensoría de los Habitantes también lo hace, entonces el país tendrá mejores opciones aún para obtener una mejor defensa integral y unitaria de sus derechos integrales y también unitarios.

Si por su lado el Presidente de turno quisiera llenarse de gloria, liderará él mismo la gran transformación a que dicha Ley obliga simultáneamente con el redimensionamiento necesario de las dos otras leyes generales mencionadas arriba. **Pero bastará con que el Contralor de la República quiera, y su personal lo apoye, para que Costa Rica empiece a experimentar una eficacia y modernización creciente de su Estado y de sus instituciones**, lo cual significará inevitablemente un

de la Defensoría de los Habitantes, señalan tal “descoordinación” entre instituciones autónomas, sobre todo en el campo “social”, pero no reconocen, y en consecuencia no denuncian para nada, lo que aquí enunciamos con total fundamento: que los responsables de esa *descoordinación* son los propios ministros que como rectores tienen que *dirigir* en el espíritu y letra en que la LGAP lo dispone con total claridad y contundencia. **A pesar de tan excelentes análisis y denuncias, el país sigue sin entender, entonces, que la solución de dicho desorden “funcional” está en que se exija del Poder Ejecutivo que cumpla con su potestad de DIRECCIÓN GUBERNATIVA O POLÍTICA sobre los entes autónomos, en su conjunto y por sector de actividad, pero también en sus operaciones regionales**, en donde el desorden central se magnifica y eleva a niveles inaceptables, el impacto inefectivo de la acción de nuestro Estado. Además, nos preguntamos cómo diversas carreras universitarias en ciencias sociales pueden enseñar “realidad costarricense” en procesos políticos y públicos en general, basándose en libros o fuentes anglosajones, o en el análisis de experiencias latinoamericanas en regiones y sectores de desarrollo o sobre descentralización y régimen municipal, pero nunca encarando el reconocimiento objetivo –y con ello enriqueciendo las indudables interesantes experiencias y enfoques foráneos- de los planteamientos teóricos costarricenses o investigaciones realmente autóctonas sobre nuestra propia problemática en cuanto a cultura política así como en cuanto a procesos políticos y públicos, muchas de ellas generadas y sistematizadas desde OFIPLAN, hoy MIDEPLAN, hace ya 28 años, para citar sólo esta relevante fuente oficial...

mayor grado de bienestar integral –social, económico, ambiental, cultural, de participación social- en todas y cada una de las provincias en que el país está dividido, y se transformará nuestra cultura política en un conjunto de valores, actitudes y comportamientos “de nuevo cuño”.

Como consecuencia de esto, **se acabará finalmente la improvisación con que cada Presidente organiza su equipo de Gobierno pues tendrá que hacerlo inexorablemente por sectores de actividad** –no importa si superpone “consejos” que integren a los ministros rectores de sector para una mejor articulación y coordinación de visiones y esfuerzos-, ordenando y a la vez aceptando él mismo que los ministros finalmente asuman como rectores de sector, lo cual significa convertirse en los líderes políticos de grupos de instituciones y responsables unipersonales por éstas ante la Asamblea Legislativa y el país, lo cual en conjunto entronizará a su vez el orden y la articulación –más que la “coordinación voluntaria” entre entes- de sus esfuerzos y recursos en función de beneficiarios que a su vez tendrán que ser unitaria y homogéneamente identificados y atendidos, tanto en San José como en cada región de desarrollo o provincia (imagínese el lector el impacto positivo que esto tendrá sobre la lucha contra la pobreza, la protección de los derechos de niños y adolescentes, hoy áreas en las que las denuncias oficiales de descoordinación o desarticulación de instituciones “sociales” abundan); habrá “por fuerza”, además, una verdadera participación de la sociedad civil en esos mismos ámbitos hacia una labor gubernativa que tendrá que privilegiar obligadamente la concertación permanente con ésta a lo largo de sus procesos de dirección y planificación, pero no sólo en una “cúpula nacional” como se dijo arriba que pretenden hoy día empresarios y sindicatos. Entre todos será, así, más sencillo encontrar y acordar las fuentes verdaderas de los problemas nacionales, y sus soluciones integrales y viables.

El “milagro” de ese círculo virtuoso, lo sustentamos en nuestra interpretación positiva de que dicha Ley No. 8131 de octubre del año 2001, dicta con claridad la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo (Art. 4) para todo ente público, los cuales deberán a su vez elaborar planes institucionales de largo, mediano y corto plazo como antesala validadora de sus presupuestos anuales, y sustentarlos obligadamente en dicho PND. Esto, sin duda, redimensiona en todo su esplendor la Ley de Planificación Nacional y al Ministerio encargado en ésta de liderar la actividad y proceso de planificación, así como lo que debe ser un contenido y una estructura estratégica y programática del PND, pues no podrá

éste ser “cualquier” documento, sino uno que sea claro en definiciones clave sobre desarrollo por sectores y por regiones o provincias dentro de una estrategia global nacional de país. De lo contrario, será bien poco lo que la Contraloría pueda “verificar” como realmente novedoso y necesario que permita superar la visión rectilínea y centralista de nuestros políticos y tecnócratas cómodamente ubicados en San José.¹⁷ Además, dicha Ley No. 8131 obliga a que la Contraloría General de la República (Art. 53) autorice o impruebe los presupuestos de entes autónomos en la medida en que éstos se fundamenten en los “objetivos y metas del PND”. **Introduce la Ley también, un inédito régimen de responsabilidad y sanciones a jefes** –ministros y presidentes ejecutivos, por ejemplo- que no cumplan con esos objetivos y metas en el PND o en sus planes o presupuestos institucionales, o que omitan decisiones y directrices oportunas. Corresponderá a la Contraloría, precisamente, levantar las denuncias correspondientes tanto ante la Asamblea Legislativa para que ésta ejerza su control político sobre el Poder Ejecutivo, como ante el propio Presidente de la República.

Hay más, pero hasta aquí llegamos en este análisis de “realidad jurídica” de cara a la “realidad política” que tenemos claramente identificada del país. El círculo virtuoso de que hablamos, permitirá sin ninguna duda amalgamar ambas realidades para bien del país.

Estamos, entonces, ante un escenario totalmente realizable, en el que todos podemos contribuir con un pequeño grano de arena. El Contralor y su equipo de apoyo, ciertamente tienen la máxima posibilidad y mandato legal de obligar inclusive

17 El *Plan de Desarrollo Regional Provincia de Limón 1999-2004/2009* que fue literalmente promovido y activado por nosotros desde el Programa UNIR de la Fundación Kellogg en la UNA en nuestra calidad de Director Ejecutivo (de 1996 a marzo de 1999), es un excelente ejemplo de cuán distinta y rica es la visión sobre tal dimensión del desarrollo cuando la misma es sistematizada por los actores directos del mismo y no por políticos y funcionarios centrales. Dicho Plan fue finalmente producido o publicado con el concurso de todas las “fuerzas” públicas, municipales, empresariales y sociales de la Provincia de Limón a principios del 2000, y todavía espera a que el Gobierno de la República lo “entienda” y lo respalde ojalá que mediante un Decreto Ejecutivo que lo haga vinculante al menos para toda institución pública. Se trata de un abordaje integral, global, intersectorial del desarrollo de una provincia. Quizás el temor “oficial” por avalarlo surge de la fortaleza aquí referida en cuanto a que el Plan demuestra cuán necesario y viable es acometer el desarrollo de nuestras regiones o provincias con un muy elevado grado de autonomía participativa de sus actores propios, autóctonos, no centrales. ¿No es esto lo que denunciamos aquí, en parte, sobre nuestra rígida “cultura política” que nos mantiene subdesarrollados, pudiendo no serlo?

a la entronización de ese círculo virtuoso cuya inmediata consecuencia será la de modificar de manera positiva la mayoría de “atributos negativos” que caracterizan las debilidades de nuestra cultura política. **Y es aquí donde sostenemos que nuestras academias estatales al menos, que tienen un gran componente de inversión en investigación, enfrentan una obligación de reconocer más nuestras realidades con visión integral, realmente interdisciplinaria,** tal y como sus respectivos Estatutos Orgánicos claramente establecen.

Nuestro marco teórico-conceptual para entender y explicar, pero también para confrontar y eventualmente superar, el fenómeno del desarrollo de este país, contempla esa necesaria visualización global, estratégica e integral de lo que son los procesos públicos y políticos en un país como Costa Rica. Reconoce la complejidad de dichos procesos, ubicándolos adecuadamente en los ámbitos en que los mismos ocurren en sus distintos niveles de especificidad. Un nuevo libro que esperamos publicar a fines de este año trata, precisamente, de explicar cómo nació este enfoque en Costa Rica, cómo se configuró durante varios años en diversas Administraciones gubernativas desde 1976, y por qué ha flaqueado en los últimos quince años a pesar de la claridad y rigurosidad normativa del marco legal en que lo sustentamos en su diseño político y administrativo.¹⁸ La historia reciente, para nosotros, sí cuenta como acervo patrimonial de la nación; no podemos, simplemente, tirarla por la borda sólo por sucumbir a ese estilo errático e improvisador y poco transparente de tantos, producto de nuestra peculiar cultura política.

Es así como es preciso reconocer el fenómeno mayor del desarrollo nacional en su ámbito global/nacional, pero también en sus características regionales –y dentro de la región, el cantón, el distrito y las comunidades concretas-, así como sectoriales e institucionales propiamente. En estos ámbitos participan distintos actores con visiones muy distintas de sus problemas, y obviarlos implica, como ha ocurrido en Costa Rica en los últimos doce años al menos por los distintos gobiernos -aunque académicamente esta omisión de estudio ha sido una actitud incomprensible durante toda una vida-, al darle la espalda a dinámicas, recursos y expectativas distintas aún entre segmentos poblacionales aparentemente “semejantes” (agricultores, industriales, comerciantes, empresarios turísticos;

¹⁸ Se trata del libro *Teoría y praxis político/administrativa y jurídica en Administración Pública. Hacia una administración política efectiva del desarrollo*, que esperamos publicar a fin de año con la Editorial de la Universidad de Costa Rica.

educadores y padres de familia, médicos y grupos de beneficiarios, y así en todo sector de actividad, y en cada región de desarrollo).¹⁹

Reconoce nuestro enfoque, también, la importancia de contar con un conjunto de categorías analíticas que permitan identificar de manera articulada y coherente la complejidad del fenómeno político-institucional en Costa Rica. Las categorías analíticas de dirección, planificación, organización, control y evaluación, las aplicamos en todos nuestros textos, y en particular en el más reciente del año pasado, y **permiten una caracterización muy completa, multidisciplinaria, sobre cómo cada elemento importante de nuestro proceso de desarrollo** –sea el conjunto de actividades socioeconómicas que lo distinguen, sea la naturaleza de los procesos de dirección y planificación propiamente (o conducción), sea los tipos de actores públicos y sociales que participan- **es posible comprenderlo dentro del complejo pero armónico conjunto de decisiones y acciones que corresponde al Estado definir o legitimar, y hacer cumplir.**

19 Pueden consultarse nuestros dos primeros libros en los que se exponen estos enfoques y esquemas, nada despreciables inclusive en los momentos actuales pues en su ausencia lo que impera es el desorden, la fragmentación de visiones y acciones tanto de instituciones en su conjunto y de los ciudadanos y grupos de éstos en particular: *Introducción al análisis de la burocracia pública*, San José, EUCR, 1980, y *Administración Pública. Teoría y Práctica*, 2ª. Edición, San José, EUCR, 1986. Nuestro último libro actualiza los análisis sobre las consecuencias hasta nuestros días, de la incomprensible omisión en que todos en el país han caído con respecto a la extraordinaria utilidad de los mecanismos contemplados en los esquemas nacionales de sectorialización y regionalización, impulsados desde la entonces OFIPLAN desde 1976 con sustento primero en la Ley de Planificación de 1974 y luego en la Ley General de la Administración Pública de 1978 (véase *Crisis nacional, estado y burocracia. Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, Cartago, ET, 2001). Son estos, esquemas ampliamente reconocidos por CEPAL/ILPES como dos de los “subsistemas” más originales y novedosos en América Latina, en su excelente publicación *El régimen jurídico de la planificación en América Latina, cuaderno No. 37*, Santiago de Chile, 1993. Aquí en el país, su reconocimiento y estudio académico ha sido casi inexistente y mezquino, quizás producto de la reticencia de muchos a estudiar y entender a fondo un marco teórico-conceptual tan elaborado, complejo, unitario y articulado de una realidad política y jurídica nacional que es, en sí, compleja, fragmentada y tan multidisciplinaria en sus manifestaciones. Obviamente, estudiarla para reconocerla y sistematizarla, y más aún conceptualizarla, resulta tamaña tarea. Comprender el marco referencial interpretativo resultante, exige mucho esfuerzo investigativo, analítico e interpretativo, y esto no se ha dado con respecto a estos planteamientos y esquemas normados y producidos en Costa Rica por costarricenses, prefiriéndose entonces explicaciones foráneas de fenómenos aparentemente parecidos pero no, definitivamente, de la verdadera realidad nacional en estos campos.

Nuestra cultura política es poco transparente, poco proclive a la rendición de cuentas pero también estimula poco la exigencia de cuentas como tal; es paternalista y centralista, promueve la corrupción en muchos frentes, es clientelista/partidista, poco participativa, limita la conceptualización estratégica de largo plazo y sus implicaciones de corto plazo, estimula la improvisación en el manejo de la cosa pública, y varias otras características vistas previamente en el análisis histórico de América Latina, o derivadas de ese análisis histórico (y, reiteramos, la reversión de todo esto no se logra simplemente “coordinando” mejor a las instituciones públicas).

Sostenemos con total conocimiento de causa, que estas tres leyes generales aquí reseñadas, contienen los elementos indispensables en su articulación orgánica para derivar los mecanismos y patrones de comportamiento que finalmente entronquen o inauguren en el país un estilo más civilizado y racional de conducción política, y de participación ciudadana directa en ésta. Es por ello que el libro concluye con un análisis articulado de esas tres leyes, más otras vinculadas.

Por otro lado, **la alternativa de una transformación orgánica –política y jurídica- integral de nuestro Estado, de su Administración Pública y del sistema político nacional, es también viable** y la hemos desarrollado exhaustivamente en proyectos previos que han merecido mejor suerte a manos de gobiernos anteriores, y lo planteamos en el Capítulo V de nuestro libro publicado el año pasado.²⁰ Pero, y esto es vital compartirlo, **sostenemos que en ausencia de tal**

20 Cuando llegamos a formar parte del Gabinete de don Rafael Angel Calderón Fournier en 1990, llevamos este proyecto como parte constitutiva de nuestro Plan de Reforma del Estado, el cual no alzó vuelo por verse el Gobierno confrontado por el FMI ante el incumplimiento en que el Gobierno saliente había incurrido con éste desde octubre de 1989. Lo que era una estrategia de transformación radical, integral y simultánea del Estado, de su administración pública y del sistema político de entorno, se vio superada por las exigencias para despedir funcionarios y para privatizar instituciones, objetivos que no eran parte de nuestro plan ni compromiso político en el Gobierno, y nos llevó a una lógica y necesaria renuncia a menos de un año de haber asumido. Sin embargo, no hemos visto hasta ahora ningún estudio académico que haya reconocido la riqueza al menos conceptual y estratégica de dicho planteamiento sobre reforma integral del Estado, planteamiento que fue la política de Gobierno al menos durante ese primer año. Más bien, han prevalecido en varios de esos análisis que hemos leído, las críticas “facilonas” sobre despidos y posibles privatizaciones que también la prensa se dedicó a divulgar y destacar sin darle importancia al marco más global de “nuestro” Plan de Reforma del Estado. Aquellas otras acciones puntuales más bien constituyeron las prioridades de acción de quien nos sustituyó en ese puesto ministerial por los siguientes tres años de Gobierno, quedando ese primer año literalmente invisibilizado en los análisis de muchos académicos que, entonces sí, habrían podido sobre ese

reforma radical e integral, es mucho lo que el país puede lograr ya si nuestros más influyentes académicos, analistas y grupos de interés y presión, dejan de mirar al exterior para ver qué está de moda en cuanto a modernización institucional y política, y empiezan a estudiar con seriedad y un poco más de empeño lo que nuestro ordenamiento jurídico casero ya disponible, y sobre todo estas tres leyes aquí referidas, pueden lograr en cuanto a transformaciones radicales y positivas de nuestra cultura política... con sólo entenderlas en su contenido articulado y convergente, asociarlas con esos vicios y debilidades enraizados en nuestros valores y actitudes políticos, y exigir y vigilar la aplicación rigurosa por nuestros gobernantes de los mecanismos de ellas derivados –más otros que ciertamente es deseable y posible diseñar e instrumentar- con el fin de impactar nuestro comportamiento tan errático, díscolo y fragmentado en todo sentido, para lograr lo contrario.

extraordinario “modelo estratégico” de recomposición estructural de Costa Rica, contribuir a una discusión mucho más rica, de fondo, estratégica, global y de gran impacto transformador para el país inclusive en materia de descentralización política/territorial, en el mismo espíritu en que abordamos el tema en nuestro más reciente libro del año pasado. En el gobierno Rodríguez Echeverría, planteamos a la Segunda Vicepresidenta a mediados de 1999 un proyecto novedoso en ese sentido para producir un modelo integral de Estado, administración pública y sistema político para convertirlo luego en una Ley Marco de la Administración Pública. El proyecto nos fue aceptado con fondos del BID, pero en los primeros cuatro meses hubo intereses en juego nada técnicos ni académicos, y tuvimos que abandonar el proyecto un año antes del vencimiento del contrato de servicios, dándosele un giro totalmente distinto a lo pactado con el mismo BID en los términos de referencia. El “modelo resultante” –Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública- fue uno de un Poder Ejecutivo desconcentrado, y no de un Estado descentralizado como nosotros propugnamos desde un inicio. Pero, que se puede, se puede. Se requiere visión política estratégica, y un esfuerzo interdisciplinario modelístico, más una apertura grande para consultar y concertar ampliamente el modelo integral. Una vez diseñado y consensuado el modelo, redactar la Ley es un ejercicio sencillo. Y sobre todo: es imprescindible que en semejante diseño, se tome debida nota de los aspectos básicos de “cultura política” que es preciso incorporar en forma de normas, patrones deseados de comportamiento, y mecanismos, pues de otra manera se incurre en uno de los típicos “formalismos” que precisamente constituyen la característica más peculiar de nuestra cultura política. Todo esto, lo tuvimos y tenemos presente en cuanta labor académica o intelectual asumimos en la materia. No es así, por desgracia, en la mayoría de iniciativas fragmentadas o parciales en estas materias en que muchos otros siguen incurriendo al menos

Es ésta, nuestra tesis clara, concreta y totalmente fundamentada en los análisis y estudios, así como en los diseños teórico-conceptuales y metodológicos que de ellos hemos derivado a lo largo de nuestras investigaciones de la realidad latinoamericana y, en este caso particular, costarricense durante los últimos treinta años.

El nuevo libro anunciado atrás, busca precisamente proporcionar no sólo una fundamentación y una metodología diagnóstica de gran contenido histórico a lo previamente esbozado, sino también una prospección modelística que permita al lector comprender en detalle los fundamentos jurídicos, políticos y administrativos/institucionales públicos que, en conjunto, delinean un marco teórico-conceptual y metodológico de gran valor con respecto al análisis integral de la realidad de fenómenos nacionales que usualmente son analizados de maneras muy unilaterales o disciplinarias.

Hablamos de que hay una situación dada con respecto al Estado costarricense que no puede ser comprendida mediante un diagnóstico de cómo es hoy, sino de cómo ha llegado a ser hoy, y cómo pudo haber sido si el costarricense hubiera reconocido hace años las debilidades de su cultura política y hubiera actuado con sentido de urgencia y sensibilidad para cerrar la brecha entre la realidad política y la realidad jurídica circundantes.

Hablamos de una situación cuyas proyecciones futuras están a la vista con sólo sustentarnos en el análisis que aquí proporcionamos sobre las características de esa evolución estatal en los últimos treinta años: más de lo mismo, lo cual significa mantener la senda del subdesarrollo integral sin visos de discontinuidad.

El presente trabajo busca, así, desaleargar al lector para que asuma posiciones más sólidas y convincentes acerca de lo que sí se puede hacer a partir de hoy, si sólo dejamos de improvisar el manejo de los procesos políticos y públicos que distinguen al Estado costarricense y a sus instituciones en todo ámbito en que se proyectan. Es tal propósito el que nos anima: convencer de que podemos ser mejor país y mejor sociedad si sólo dejamos de improvisar o de tomar decisiones sólo por aparentar, pero no para cambiar.

Los conceptos, esquemas e ideas en general que ofrecemos, proporcionan una sólida base para motivar al lector a un cambio de actitud y de comportamiento en estas materias.

SECCION 2

EVOLUCION DE LA DISCIPLINA DE “ADMINISTRACIÓN” EN LOS PAISES GENERADORES DE TEORÍA Y SU INCIDENCIA EN AMERICA LATINA

Este tema específico lo incorporamos con plena conciencia académica de que estamos ante una de las facetas más subvaloradas e improvisadas en el estudio y praxis de los procesos de políticas públicas para el desarrollo integral que distinguen a América Latina en su conjunto: **la conducción o dirección política, y la gerencia pública**, de tales procesos en sus complejas manifestaciones en todo campo del desarrollo social y económico de cada país. Es decir: nos ubicamos ante los retos y constantes debilidades que la *administración política* que el “Estado” latinoamericano debe y pretende realizar en cada contexto nacional, enfrenta históricamente sin ninguna capacidad de confrontación y superación real que se sustente en una base conceptual y metodológica que a la vez permita a nuestras sociedades y academias superiores, principalmente, reconocer de una buena vez que el factor de “organización y ejercicio superior del poder político y gerencial” es, en sí mismo, EL FACTOR más determinativo en la dinámica real y eficacia integral de la acción de ese Estado.

Ello nos mueve a compartir con académicos de toda disciplina social sobre todo, nuestra visión crítica y reivindicativa de lo que este campo del conocimiento del desempeño de las organizaciones públicas, privadas y sociales como tales, implica en cuanto a visiones, teorías, metodologías, técnicas, instrumentos y comportamientos deseables versus los reales, que resulten verdaderamente adecuados a las características tan propias del fenómeno sociopolítico de la “administración del Estado” en su capacidad de *administración política* de un país en América Latina, y no en Europa o Estados Unidos de Norteamérica, y todo ello bajo la premisa de que somos importadores natos, no generadores, de teoría social-administrativa pública y privada.

1. El desarrollo de la disciplina de administración pública

Los latinoamericanos podemos inferir importantes lecciones y reconocer desviaciones en las concepciones y prácticas sobre Administración Pública, si nos percatáramos del desarrollo sinuoso pero sistemático y muy direccionado que la Administración Pública como disciplina ha mostrado, principalmente en los Estados Unidos de América, que es la fuente de mayor influencia en nuestra región.²¹

Para comenzar, es importante señalar el hecho de que tales precursores de la disciplina administrativa como Gulick y Urwick actuaron como consultores organizativos del Presidente Roosevelt. Esto, más su fuerte convicción sobre la universalidad de sus “principios administrativos”, contribuyó en mucho a acrecentar el prestigio de estos y de subsecuentes teorías administrativas generales y de negocios como “marcos teóricos” buenos para la cura de cualquier tipo de “enfermedades administrativas”, fuera en el contexto público o privado, o se tratara de una nación industrializada o de una eminentemente agrícola.

No es de extrañar que la forma más común en que muchos tratadistas administrativos –y muchos diletantes- aún hoy día manejan las teorías de organización, transmite la impresión de que se está frente a problemas propios de los negocios privados, y nunca de la organización política/estatal de un país, tal y como lo señalamos previamente y se reiterará más adelante.

21 Autores que sustentan recuentos convergentes con el nuestro propio sobre esta materia, son: Nicholas Henry (1980), Robert Golembiewsky (1977) y Stephen Bailey, en James Charlesworth (1968), aclarando que nuestro análisis lo hemos proyectado al día de hoy mediante las necesarias indagaciones de fuentes académicas y editoriales disponibles en Internet, además de material documental de diversos países y autores en nuestro poder. El lector puede consultar directamente diversas investigaciones y publicaciones en dos acreditados centros de investigación: Development Administration Group de la School of Public Policy de la Universidad de Birmingham, Inglaterra, inclusive para un buen trabajo de 1999 *States as brokers of change: do the new uniforms fit?*, dirección electrónica R. A. Batley@bham.ac.uk.; y National Partnership for Reinventing Government, especialmente un trabajo consolidador realizado en agosto de 1999 intitulado *Balancing Measures: Best Practices in Performance Management*, dirección de Internet: <http://www.nprgov/paper/bkgrd/balmeasure.html>. Las muy diversas y excelentes publicaciones periódicas de FLACSO, del Banco Mundial, del BID, de las diversas agencias de Naciones Unidas, son también muy pertinentes en cuanto al desarrollo de investigaciones y pensamiento anglosajón y latinoamericano en materia de procesos sociales y económicos.

El enfoque burocrático de Max Weber, como ya lo mencionamos, fue una piedra angular de teoría organizativa propia de instituciones públicas, aunque útil también para diagnosticar y prescribir en el sector privado. Aún hoy, dicho enfoque mantiene a nuestro juicio su raíz como una incipiente perspectiva sistémica que permite mirar a las instituciones públicas en su capacidad de acción y reacción unitarias y confiables según el contexto. Aquí sus nociones de “neutralidad” y “dominación racional-legal” en el desempeño de la burocracia pública, son útiles para enmarcar u orientar discusiones estimulantes sobre tópicos álgidos hoy en la presente situación de crisis en América Latina. Nos referimos a que aquí la evolución de valores éticos, el activismo político-partidista en las democracias “viejas” y en aquéllas surgidas en la década de 1980 después de largos períodos de dictadura militar, y el resquebrajamiento de esquemas sobre modelos de desarrollo prevalecientes, así como los equilibrios rotos en el comercio y flujo financiero internacional, entre otras cosas, han motivado cuestionamientos de fondo sobre el papel del Estado y del sistema económico y del mismo empresario privado, sobre ética y responsabilidades en la toma de decisiones y en las consecuencias de éstas para el desarrollo, y sobre requerimientos de transformación sobre el aparato burocrático estatal, y con ello, sobre el papel y desempeño necesarios de políticos, burócratas, partidos, grupos de interés, y ciudadanos en general para salir de la crisis.

Quando se mira a la evolución de la Administración Pública como disciplina, no puede uno estar más de acuerdo con Henry cuando asegura que *una primera etapa* se inicia formalmente con Woodrow Wilson, con su trabajo “The Study of Administration” de 1887, donde introduce la discusión sobre política-administración como una dicotomía, y donde también planteó la necesidad de estudiar la Administración Pública como un campo por derecho propio, proclamando la “necesidad de más recursos intelectuales para sobrellevar la gerencia del Estado”.²² La preconización de Wilson sobre el estudio científico de la Administración Pública, precedió incluso el planteamiento de Taylor sobre el estudio científico de la gerencia industrial, que él exploró principalmente en su libro “Principles of Scientific Management” de 1911.

22 Véase W. Wilson, *The Study of Administration*, ensayo reproducido en “Political Science Quarterly”, número 50, diciembre 1941, pp. 481-506.

La evolución de la disciplina de Administración Pública en los Estados Unidos de América atravesó una etapa muy distinguible como un subcampo de las ciencias políticas, pero adquirió legitimidad académica con el texto de Leonard White, "Introduction to the Study of Public Administration" de 1926, primer texto de fondo dedicado enteramente al campo. La aún hoy importante discusión de cuál debe ser –o si conviene que haya– una separación clara entre política y gerencia, fue claramente desarrollada en este trabajo, sobre la base de una diferencia entre "valores" y "hechos". La misión de la "administración" era obtener economía y eficiencia en la función pública, y la "política" no debería entrometerse en la administración. Así de sencillo era el planteamiento de la época, según White.

En América Latina, este enfoque tuvo una temprana influencia que permanece en gran medida hasta el presente, en el sentido de que el estudio del campo de "políticas públicas" y temas relacionados ha sido "dejado" en manos de científicos políticos, economistas y sociólogos, supuestamente orientados más a análisis valorativos y normativos que al manejo de situaciones y esfuerzos actuales y "operativos". Pero también se ha dejado en manos de científicos políticos, campos y tópicos tales como teoría del poder y del Estado, partidos políticos, grupos de presión, comportamiento judicial y legislativo; mientras que los analistas administrativos, orientados o direccionados hacia la comprensión y manejo de "hechos" o situaciones actuales –sean de negocios o públicos–, tienden a estudiar y enseñar teoría organizativa general, gerencia –sobre todo técnicas e instrumentos microanalíticos– administración de personal, presupuesto, análisis administrativo, y otros tópicos relacionados. Esta división de áreas temáticas ha contribuido así a una muy reducida perspectiva sobre el fenómeno burocrático del Estado, dejando de percibirse el contenido y proyección integralista de la Administración Pública como sistema de acción del sistema político, es decir como **administración política**, y del administrador público como un necesario experto en articular e integrar el concurso de todos los demás actores hacia un proceso coherente de naturaleza socio-administrativa y política, entre otras necesarias proyecciones funcionales.

Una segunda etapa se afianza con el libro de Willoughby de 1927, "Principles of Public Administration", y se extiende como hasta 1950. Ya varios autores preconizaban la relevancia de "principios generales de administración", principalmente vinculados a investigación y consultorías en el Gobierno, como con Gulick y Urwick, quienes acogieron muchos planteamientos del anterior en su mayor

obra de 1937, basada en su asesoría al Presidente F. D. Roosevelt, obra intitulada “Papers on the Science of Administration”.

Durante esta etapa tan creativa, tales principios como “POSDCORB” (planear, organizar, dotar de personal, dirigir, coordinar, organizar, presupuestar), y otros sobre “gerencia administrativa, fueron formulados principalmente como producto de experiencias en el contexto público, un hecho muy a menudo obviado o ignorado en América Latina.

En efecto, la influencia de Willoughby en América Latina fue evidente. Su noción de “principios de administración”, tan influyente durante el despegue teórico del enfoque organizativo “gerencia administrativa”, fue bien recibida en América Latina. Particularmente bien acogida fue su idea de “departamento general de administración”, diseñado para apoyar al Presidente de la República en la “gerencia general” de todo el aparato público de Gobierno Central, concretamente en los casos de Brazil y Bolivia en aquella época, según reportaba Beatriz Wahrlich en su publicación “Evolución de las ciencias administrativas en América Latina”, de 1978.

Complementariamente, sus ideas sobre la necesidad de un nuevo tipo de “institución descentralizada” que respondiera básicamente al Congreso más que al Presidente, como un intento para introducir más “eficiencia” y dinamismo a la acción pública fuera de la estructura de Gobierno Central, proporcionó bases a muchos latinoamericanos que preconizaban a fines de la década de 1940, nuevas formas de intervención y organización del Estado, propiciando así nuevas bases jurídicas para lograr y desarrollar esta nueva modalidad de organización estatal, sólo que no como apéndice de acción del Parlamento, sino como rama descentralizada del Poder Ejecutivo. Wilburg Jiménez, en su obra “Administración Pública para el desarrollo Integral” (1975), ofrece un recuento sucinto pero relevante sobre estas contribuciones conceptuales de Willoughby, y señala que “...uno puede verificar la influencia negativa que su teoría ha tenido para la concepción integral del Estado y las muchas dañinas aplicaciones derivadas de ella” (pp. 352-354), refiriéndose este autor costarricense a las tendencias de fragmentación entonces percibidas en la mayoría de países latinoamericanos en términos del creciente número de entes autónomos, descentralizados de la estructura de acción del Poder Ejecutivo. Faltó en el enfoque del tratadista norteamericano a nuestro juicio, una visión sobre dirección y articulación integrales de ese sistema resultante, y ello ciertamente se entronizó como modelo original en toda América Latina con la creación de los entes autónomos o paraestatales.

Entre 1938 y 1948, escritores como Barnard, Simon, Dahl, Appleby y Waldo, así como Morstein-Marx, abiertamente atacaron la idea de una dicotomía entre política y administración, y rechazaron la inmutabilidad de “principios de administración”, así como la metodología y los valores de economía y eficiencia que subyacían en tales principios generales.

Una *tercera etapa* en el desarrollo de la disciplina se inició cuando ésta empezó de nuevo a perder su identidad a partir de las críticas referidas en el párrafo anterior. Buscó así esta disciplina, para lograr su supervivencia, una supeditación estratégica de las ciencias políticas, en el período 1950-1970, aunque eventualmente enfatizando una orientación hacia la administración comparada y para el desarrollo.

Realmente, el ataque sobre los “principios de administración” pareció inducir a muchos administradores públicos a evadir su posible identificación con el “cultivo de una mentalidad ingenieril”, que implicaba perder contacto con las realidades sociales y políticas de sus tiempos.²³ En efecto, muchos de los trabajos durante la etapa anterior estimularon en América Latina una tendencia ingenieril aún vigente en muchos casos (a pesar de la rica experiencia colonial de tipo macro-político y macro-institucional), que llevó a llevar a mirar principalmente a problemas micro-organizativos o micro-institucionales -como con enfoques de organización y métodos, o inclusive gerenciales modernos, o los más recientes sobre reingeniería institucional o del Estado!-, **que siguen omitiendo** los requerimientos y vínculos propios con fenómenos más complejos y con contextos mayores en los que la mera institución o la “unidad” departamental, se ubican y vinculan inexorablemente. El presente ensayo proporciona evidencia de tales desenfoces aún al día de hoy, y cómo superarlos.

Paralelamente a esta tendencia, *una nueva fase dio comienzo* entre 1956 y 1970, cuando los administradores públicos norteamericanos buscaron superar su condición de segunda clase en escuelas de ciencias políticas. La búsqueda los llevó a asociarse con una corriente de gran sofisticación tecnológica en escuelas o departamentos de administración general o de negocios.

Tratadistas como Keith Henderson, March, Cyert, Thompson y Simon mismo, contribuyeron mucho en la difusión de la idea de que las “teorías de organización” y la “ciencia administrativa” eran un contexto teórico-académico adecuado para el desarrollo y enseñanza de la disciplina de Administración Pública, regresando así en

23 Henry, op. cit., pp. 36-37.

gran medida a la noción previa de “principios administrativos” de validez universal tanto para el contexto público como para el privado. La mayoría de departamentos de “ciencias administrativas” en Estados Unidos eran de orientación privatista. La influencia de la Universidad de Yale -fuerte en administración de negocios- en la promoción de esfuerzos de “desarrollo organizativo” en el sector público norteamericano –caso parecido al de INCAE en Centroamérica en épocas recientes-, más el surgimiento de instrumentos administrativos y de nueva tecnología operativa, tales como investigación de operaciones, PERT, CPM, gerencia por objetivos, teorías de sistemas y cibernética, contribuyeron mucho a su aplicación generalizada en organizaciones públicas y privadas, en Estados Unidos y en América Latina.

Hoy, América Latina muestra evidencia de la influencia de estas últimas dos corrientes. La disciplina de Administración Pública aparece en universidades y otros centros superiores de enseñanza, como un subcampo de escuelas o programas de Ciencias Políticas o como un campo o simple grupo de materias, en carreras de Administración de Negocios. Si bien hay también un creciente número de escuelas y programas de Administración Pública a nivel de licenciatura y post-grado en algunos países, muchas escuelas o programas claman estar formando “administradores generales”, bajo la falsa presunción de que son buenos tanto para el contexto privado como para el sector público. Esto ocurre sobre todo, bajo el influjo de que hoy lo que cuenta es el “servicio al cliente”, y de que la “gerencia” debe estar capacitada para ello. Gerencia, en este caso, lo utilizan los analistas y firmas consultoras sobre todo privadas pero que ofrecen –y logran darlos- sus servicios a instituciones públicas, en un sentido genérico, es decir, de que las dinámicas y necesidades de instituciones públicas de servicio son iguales a las de cualquier empresa privada inclusive del mismo ramo... Grave error, insistimos, pues se soslayan aspectos cruciales distintos propios de los procesos políticos y públicos presentes aún en tales “instituciones de servicio”, y entonces la “capacitación” efectivamente transferida no acaba mejorando ni actitudes ni comportamientos ni procesos ni... la deseable eficacia integral de tales servicios institucionales.

La disciplina en los Estados Unidos, por su lado, se las agenció para adquirir más relevancia intelectual, y empezó a desarrollar un interés activo y sistemático hacia aspectos como ciencia, tecnología y política pública como caminos que fortalecieran su posición en relación con la disciplina de ciencias políticas, principalmente a finales de la década de 1960.

La edición por Waldo en 1971 de “New public administration: the Minnowbrook Perspective”, preconizó y sustentó un mayor involucramiento de la disciplina en el estudio de la ética en el servicio público, de relaciones entre clientelas ciudadanas y la burocracia, el rol del individuo en la organización, así como con problemas de urbanismo, tecnología y violencia. Pero por otro lado, prestó menos atención a áreas como eficiencia, eficacia, presupuesto y técnicas administrativas.

Este trabajo marca el inicio de *una quinta etapa* en la evolución de la disciplina en Estados Unidos, etapa que ha generado atención hacia áreas tales como el interés interdisciplinario en las universidades por el análisis de las burocracias públicas propiamente, las capacidades que propicien una mayor síntesis conceptual de la disciplina con otras, así como la inclinación hacia temas que reflejan problemas de la vida urbana, relaciones administrativas entre organizaciones públicas y privadas, y las interrelaciones entre tecnología y sociedad, todos los cuales han llegado a ser tópicos de interés y estudio relativo en América Latina, aunque no como áreas temáticas que configuren un verdadero “perfil de salida” de las diversas carreras ofrecidas, menos en Costa Rica.

Sin embargo, la pérdida de interés en mucho tratadista norteamericano –inclusive hoy día- por distinguir las diferenciaciones del fenómeno administrativo en el contexto público y en el privado, aunque estimulante para mucho latinoamericano neoliberal que busca replantear -reduciendo y privatizando- el rol del Estado en la presente situación de crisis económico-financiera aduciendo una mayor eficiencia y dinamismo del empresario privado y del sistema de mercado de oferta y demanda, choca frontalmente con lo que muchos otros latinoamericanos, y en particular quien esto escribe, consideramos como necesidad impostergable en cuanto a lograr clarificaciones más sólidas y orientadoras sobre las particularidades del fenómeno socio-administrativo y político en el contexto público, como lo hemos señalado a lo largo de este trabajo.

El mismo Nicholas Henry en su obra citada, enuncia que los administradores públicos en Estados Unidos y en Gran Bretaña venían crecientemente preocupándose “hasta los setenta” de las áreas relacionadas de ciencia política, economía política, los procesos de políticas públicas y su análisis, y la medición de los productos de dichas políticas, como áreas que denotaban un interés “propio y exclusivo” de sociedades desarrolladas. Sin embargo, éstas son áreas temáticas que han encontrado asimilación expedita en América Latina, y son también complementadas con un interés creciente

en la región por tales tópicos como derecho público, sicología social de las organizaciones públicas, y desarrollo socio-económico -que constituye a nuestro juicio una área de mayor repercusión para el rol del Estado que aquella proveniente de diversos enfoques sobre “economía política”. Lo anterior ha sido tardíamente aceptado y empleado parcialmente en diversas escuelas latinoamericanas, tanto en carreras de grado como de postgrado (nuestros primeros libros de 1980, preconizaban claramente esta necesaria simbiosis académica, sin que fuéramos debidamente escuchados en nuestro medio).

Por otro lado, la generalización que Waldo hacía en este documento citado en cuanto a prestar menos atención a ciertos tópicos, encuentra oposición en recientes tendencias en América Latina, donde hay un fuerte y creciente interés hacia tales temas como eficiencia y eficacia, técnicas gerenciales, y presupuesto, entre otros. Estos elementos o campos ciertamente aparecen en la mayoría de países de la región como factores en muchos casos obstaculizantes del desarrollo, ya que se carece aún de una comprensión sistemática y utilización real, al igual que se carece de un marco conceptual de ubicación macro-organizativo para propósitos de visualización del fenómeno burocrático-estatal como un todo, y de las posibilidades de transformación estructural del Estado y de su Administración Pública. Este ensayo busca contribuir con esta visión y práctica holística de la disciplina a través del marco teórico-conceptual que denominamos como “administración política”.

En suma, el tema de fondo en los momentos actuales de qué tipo de Estado y sociedad se quiere, y consecuentemente, cuánto Estado se requiere, no puede plantearse ni entenderse sin una sólida visión integralista, globalizante e interdisciplinaria, en la que el componente “político-organizativo” de tal visión juega un papel determinativo sobre la viabilidad política y operativa de cualquier proyecto nacional sobre la materia.

El aporte de la disciplina de Administración Pública hacia una comprensión integral de los requerimientos de la crisis actual y hacia una estrategia de superación, está por darse. Hacia dicho aporte busca contribuir este trabajo, y hacia su comprensión y manejo teórico-metodológico, se orientó el estudio del caso costarricense. De particular relevancia para la clarificación del contexto político y cultural del fenómeno administrativo del Estado, es lo visto en la Sección 1..

2. El proceso administrativo en la teoría de la “administración general”

Nos interesa elaborar en este punto las consideraciones elementales que en Teoría General de la Administración se entienden por Proceso Administrativo, de suerte que podamos, luego, contrastar adecuadamente con lo que nosotros entendemos y proponemos como Proceso Político/Administrativo Público.

En realidad, la discusión y origen del Proceso Administrativo surge claramente con *Fayol*, cuando en su libro *Administración General e Industrial*, publicado en París en 1916, introduce una serie de conceptos novedosos para su época, que él llama seis funciones de operación de toda empresa: técnicas, comerciales y financieras, de seguridad, de contabilidad, de operación propiamente, y de administración.

Luego, sobre la función de administración plantea las bases teóricas del Proceso Administrativo, ya que define que dicha función está compuesta por sus cinco elementos clásicos: previsión, organización, mando o dirección, coordinación y control (respetamos, de esta manera, el orden original en que las “funciones” fueron planteadas y justificadas por Fayol. Obsérvese desde ahora, pues es diferencia sustancial con nuestro propio enfoque, que su función de previsión o planificación viene primero, y mando o dirección después).

Fayol planteó en su tiempo que la función administrativa se preocupaba por la coordinación y armonización de todas las otras actividades, definiendo el programa general de actividades y creando la estructura social necesaria.

Tal planteamiento tiene, para nosotros, total vigencia dentro del marco de toda elaboración posterior de teoría administrativa. Todo autor que ha incurrido en esfuerzos de desarrollo teórico administrativo, fundamentalmente en el campo de las funciones directivas, parte forzosamente del análisis que *Fayol* aportó sobre el Proceso Administrativo.

Tratados enteros de reconocidos autores de muchos países hasta el mismo día presente, y este texto no es la excepción al menos en cuanto a su uso “nominal”, gravitan en torno a los elementos básicos que *Fayol* elaboró. Hay, de esta manera, acuerdo explícito entre todo tratadista administrativo de que, cuando se habla de Proceso Administrativo en su total conjunto, debe necesariamente entenderse que se está refiriendo a la *vital labor de dirección administrativa o gerencial de organizaciones e instituciones, pues es esta “macro función” de Dirección Administrativa o*

Gerencia, la que precisamente resume la capacidad y responsabilidad primaria de que ese Proceso Administrativo se dé de manera integral y armónica en su conjunto, para lograr los resultados que se esperan de la gestión organizativa. En esto radica, a manera de resumen, la importancia vital del Proceso Administrativo en Teoría General de la Administración, y en Teoría de la Administración Pública.

Hay divergencias entre autores de Administración General o de Negocios, sobre cuáles son las funciones concretas constitutivas del Proceso Administrativo, y los autores que revisamos a continuación han sido realmente precursores y no vemos, sinceramente, grandes avances en lo aportado por los diversos y más “nuevos” tratadistas norteamericanos o de otras naciones europeas utilizados hoy por muchos de nuestros académicos administrativistas en Costa Rica, en el sentido de que éstos tienden a llamar con nombres relativamente distintos, funciones o contenidos conceptuales –enfoques, métodos, técnicas- que encuentran su mejor y más original elaboración en varios de los tratadistas clásicos que a continuación utilizamos como referencia mayor.

Algunos como *Johnson, Kast y Rosenzweig*, desarrollaron su enfoque sistémico del Proceso Administrativo con base en las funciones de planeación, organización, control y comunicación (*Teoría, Integración y Administración de Sistemas*, Limusa-Wiley S.A., México, 1966).

Por su lado, *Koontz y O'Donnell*, en su obra *Curso de Administración Moderna*, (McGraw Hill de México, 1973), discurren en el mismo sentido sobre las funciones de planeación, organización, dotación de personal, dirección y control.

Solamente para dar una idea de la complejidad y contenido genéricos de lo que se entiende por Proceso Administrativo y de la labor igualmente compleja a ser desarrollada por todo responsable de una organización privada, delinearemos muy brevemente una lista de elementos esenciales a ser tomados en cuenta en el desarrollo conceptual de cada una de las funciones de dicho Proceso Administrativo en Teoría General de Administración, aunque de aquí se deriven algunas enseñanzas de utilidad para la disciplina de Administración Pública como tal. Debe el lector comprender, a estas alturas, que estamos señalando claramente que *todas y cada una de las “funciones” o categorías analíticas del Proceso Administrativo deben ser suficientemente conocidas y dominadas por todo Director Administrativo o Gerente, así como por toda aquella persona que ocupe posición de jefatura*, dado que estas posiciones, cualquiera que sea su ubicación jerárquica, se fundamentan unas a otras para una

gestión eficaz en el conocimiento y destreza en cuanto al manejo de las proyecciones del Proceso Administrativo en cualquier organización, como se explicará más adelante en el punto 3 del presente capítulo.

Veamos, pues, tal resumen de los elementos básicos que constituyen el Proceso Administrativo, con base en tratadistas de Administración General y de Negocios (tenga claro el lector, que mayormente no aludimos en esta discusión a tratadistas en Administración Pública).

- a.- Planeación: “Es la función que selecciona los objetivos de la organización, así como la política, programas, procedimientos y métodos para lograrlos; proporciona una estructura para la toma de decisiones integradas y es vital para cualquier sistema hombre-máquina” (*Johnson, Kast, Rosenzweig*, obra citada). Adicionalmente, *Koontz y O'Donnell* reafirman esta idea general en su libro citado *Curso de Administración Moderna*, al explicitar en su Capítulo sobre Planeación, que ésta tiene que ver con la definición de objetivos, toma de decisiones, estrategias y políticas. No es ésta, téngalo también claro el lector de este libro por ahora, nuestra posición en cuanto a procesos políticos y públicos, y lo elaboraremos abajo en detalle aun cuando ya lo anticipamos en el capítulo introductorio del libro.

- b.- Organización: De nuevo, *Johnson, Kast y Rosenzweig*, definen que la función de organización “ayuda a coordinar personal y recursos dentro de un sistema en tal forma, que las actividades que ellos realizan los conduzcan a logros dentro de las metas del sistema. Esta función administrativa implica la determinación de las actividades requeridas para lograr los objetivos de la empresa, la subdivisión de estas actividades y la asignación de autoridad y responsabilidad para sus actuaciones. Así, las funciones de organización proporcionan la interconexión entre los diversos subsistemas del sistema organizador total”.

Koontz y O'Donnell tratan, dentro de este concepto, los temas de *la amplitud de comando de la administración, departamentalización básica, asignación de actividades, relaciones de autoridad entre la línea y el “staff”, departamentos de servicios, descentralización de autoridad, comités y cómo lograr una organización efectiva.*

c.- Control Los tres autores de *Teoría, Integración y Administración de Sistemas*, definen esta función como “esencial para lograr que los distintos subsistemas organizadores lleven a cabo sus tareas de acuerdo con los planes. El control es esencialmente la medida y la corrección de las actividades de los subsistemas para asegurar el logro de un plan total”.

Koontz y O'Donnell por su lado, examinan dentro de este concepto aspectos que tienen que ver con las clases de control (presupuesto, información estadística, revisión interna, análisis del punto de equilibrio, etc.), con las técnicas especiales de control (control de procedimientos, sistemas logísticos, análisis de cadenas tiempo-evento, presupuestación del programa), control del desempeño total (resúmenes e informes de presupuesto, control de ganancias y pérdidas, control a través del rendimiento de la inversión, medida y control de la organización humana), y otros aspectos como control indirecto, control directo, revisión administrativa, etc.

d.- Dirección: Esta, que es a nuestro criterio la “función” o categoría analítica más importante de tal Proceso Administrativo en el contexto público, la refieren los tres coautores citados –*Kast, Johnson y Rosenzweig*– como función de Comunicación, y la describen como la función que consiste esencialmente “*en transferir información entre los centros de decisión dentro de los diversos subsistemas en toda la organización. La función de comunicación incluye también el intercambio de información con las fuerzas ambientales*”, y consideran que el flujo de información es elemento vital en la toma de decisiones administrativas. Siguiendo ellos la propia posición precursora de *Herbert Simon*, conciben a las organizaciones como complejos sistemas de toma de decisiones. Desde este punto de vista, resulta comprensible entender que la función y rol organizativo de Dirección, tiene por dinámica fundamental la responsabilidad y atribución de tomar decisiones.

Koontz y O'Donnell también incluyen el concepto de comunicación como parte vital de la función de Dirección, pero añaden el elemento de motivación y liderazgo, así como analizan en detalle las nociones de autoridad y mando.

A nuestro juicio, y adelantando criterio que estaremos exponiendo en detalle en los próximos puntos, hay una sensible falta de integración en la forma en que la mayoría de los autores de Teoría General de Administración o de

Administración de Negocios exponen y justifican la función de Dirección, pues no parecen dejar clara la supeditación de la eficacia de todo el Proceso Administrativo a la eficacia y proyección específica de la función de Dirección, que por su naturaleza en el contexto público y político de las instituciones de Estado es implicativa, a nuestro juicio, de todas las demás “funciones” o categorías analíticas comprendidas en dicho Proceso.

- e.- Coordinación: Curiosamente, muy pocos autores desarrollan la función de Coordinación como función diferenciada por derecho y proyección propios. Usualmente se la engloba en el desarrollo de las demás funciones, con lo cual se pierde de proporción y perspectiva, a nuestro criterio, la importancia vital de tal elemento organizativo, especialmente en el contexto de la Administración Pública. En este texto como se verá adelante, nosotros la proponemos como parte integrante aunque diferenciada, de la categoría analítica de Dirección, sobre todo para aprovechar su definición jurídica en la Ley General de la Administración Pública.

Pfiffner y Sherwood, autores de *Organización Administrativa*, (Herrero Hns. Sucs. S.A., México, 1961), ambos profesores norteamericanos de Administración Pública, ofrecen un excelente desarrollo del contenido de la función de Coordinación, en un análisis comparativo de cómo se da la misma en la *Administración Pública y en la Administración Privada o de Negocios*, y presentan conceptos como canales y cadenas de mando, diferenciación de las labores según su nivel, un esbozo de la diferenciación de labores por escalones, guías de comportamiento y labor, ámbito de control y descentralización, el papel de las comisiones en la coordinación, etc. Esto, para dar una idea de la cobertura amplia de temas y conceptos alrededor de esta función, que ratifican nuestro criterio de que tal concepto requiere el análisis y desarrollo diferenciado que el mismo *Fayol* le dio en su época.

Hasta aquí, el desarrollo breve que consideramos necesario hacer sobre el Proceso Administrativo según la Teoría General de la Administración y de la Administración de Negocios.

Es ésta una fase elemental para efectos del análisis comparativo que el lector requiere hacer con el fin de comprender y valorar el desarrollo posterior que estaremos haciendo sobre el fenómeno político, jurídico y administrativo propio del Estado y sus instituciones.

3. Discusión de algunos tópicos teóricos mayores de relevancia en América Latina:

La importancia general de las teorías administrativas o de organización anglosajonas para América Latina –sean públicas o privadas-, ha sido enfatizada previamente en este ensayo como casi monopolística en el sentido de que ha habido una gran dependencia sobre ellas, complementado con un magro esfuerzo de investigación original en América Latina por parte de académicos de la región como tales.

Hay algunos temas mayores específicos que nos preocupan acerca del “clamor” de muchos en cuanto a la validez universal de estas teorías en su propio contexto anglosajón como de sus repercusiones en América Latina, cuya discusión puede proporcionar más perspectivas críticas y sugerentes sobre la naturaleza diferente de las presiones socio-económicas, políticas y culturales presentes en América Latina con respecto a las burocracias estatales y al fenómeno político/administrativo y jurídico alrededor de éstas.

Algunos problemas gruesos de teorías administrativas u organizativas a tener presentes especialmente para América Latina, pero que también son cuestionables en términos de los propios y originales planteamientos anglosajones de cara a sus propias realidades políticas y culturales, son:

- a- El trasplante frecuentemente acrítico de teorías sobre organizaciones privadas, al contexto público,
- b- la perspectiva unilateral de diferentes teorías administrativas sobre el fenómeno administrativo integral;

- c- una persistente e inadecuada perspectiva gerencial sobre muchas “situaciones” organizativas;
- d. la frecuente ingenuidad política exhibida por los teóricos de organización en sus análisis,
- e. la frecuente perspectiva micro sobre organizaciones; y
- f- las menores, pero no insalvables, contradicciones conceptuales y de superposición entre algunos de los más conocidos “principios de administración”.

Mientras que un escritor como Self mostraba un escepticismo inicial acerca de la validez académica de las “mezclas sintéticas” de teorías organizativas eclécticamente recomendadas por la gerencia moderna, Fesler concluía que “parece improbable que los teóricos pudieran mirar al fenómeno organizativo y llegar a tan disparatadas interpretaciones”, y terminaba describiendo brevemente cómo “cada corriente de pensamiento organizativo representa una verdad significativa acerca de las organizaciones gubernamentales”.²⁴

Sin embargo, a pesar del escepticismo de Self, su propio libro “Teorías administrativas y políticas” provee una excelente discusión conceptual y empírica de las dinámicas básicas políticas y administrativas principalmente en Gran Bretaña, e integran algunos de los más importantes tópicos discutidos por esas diversas escuelas de pensamiento dentro de una integración “ecléctica” bastante original. Proporciona un análisis amplio y convincente del gobierno central británico y de las complejas relaciones entre políticos y los cuadros o niveles superiores técnicos y gerenciales.

Tal aparente contradicción entre escritores anglosajones sólo refleja la naturaleza ambigua de la materia de análisis organizativo. No hay que negar aquí la validez teórica de generalizaciones conceptuales hechas sobre fenómenos en un país, que luego constituyen un importante marco de referencia analítico para distintos

²⁴ Véase Peter Self, *Administrative theories and politics*, Londres, 1973; y James Fesler, *Public Administration. Theory and Practice*, Englewoods, N. J., 1980.

países. Las validaciones empíricas y la teorización pueden fortalecer o replantear la validez de esos conceptos “foráneos” en términos del nuevo contexto en que se apliquen. La magra cantidad de recursos humanos y financieros dedicados a la investigación administrativa en América Latina tiene que ver con la ausencia de un enfoque latinoamericano sobre Administración Pública. “Eclécticamente” podría derivarse mucho de la teoría existente de las naciones anglosajonas, o de otras, y proporcionar conceptos, principios y metodologías empíricamente probadas para uso en América Latina. En ausencia de una teoría latinoamericana sobre organizaciones, han sido entonces principalmente las teorías de organización de negocios o generales producidas en las democracias industrializadas de occidente, las que han llegado a constituir una fuente de referencia conceptual para América Latina. Un verdadero enfoque latinoamericano sobre Administración Pública y hasta privada, llega a ser no sólo necesario sino también posible. El siguiente análisis busca proporcionar una contribución conceptual hacia este esfuerzo.

a. ¿Teorías de organización o gerenciales?

Hay una distinción hecha en la literatura entre los conceptos de “organización” y teorías “gerenciales”. El primero se preocupa por la organización como entidad social, con comportamiento, valores, objetivos y dinámicas, así como con el comportamiento de los miembros organizativos, en la medida en que contribuyen a las dinámicas de la organización dentro y fuera de una estructura formal.

El enfoque gerencialista se preocupa por la racionalidad y eficiencia organizativa-administrativa en el uso de recursos. Self adicionalmente enfatiza el criterio de que las teorías gerenciales son prescriptivas, mientras que las teorías de organización son “más objetivas y sociológicas” y en consecuencia, descriptivas, una conclusión que en su valor nominal dejaría a tales “escritores de organización” como Gulick, Urwick, Fayol y otros, reducidos a una “orientación gerencialista”, aunque tales tratadistas se las arreglaron a nuestro juicio para sintetizar características tanto descriptivas como prescriptivas de las organizaciones.

Estas definiciones previas son con frecuencia planteadas por muchos como que reflejan intenciones conflictivas, es decir, como excluyéndose mutuamente una de otra en cuanto a sus contribuciones conceptuales sobre el “fenómeno organizativo” como un todo.

Aquí, sostenemos más bien la idea de que cualquier descripción de situaciones fácticas conduce a la identificación de criterios normativos, un hecho que ha sido obvio aún entre los teóricos de “relaciones humanas”, tan intencionadamente descriptivos.

Ambas facetas, sin embargo, constituyen la totalidad del “fenómeno administrativo” de cualquier organización: hay ciertamente un lado “comportamental-organizativo” que requiere comprensión para poder asimilar y entender el lado “gerencial-comportamental” de las organizaciones, y viceversa.

Al mismo tiempo, y ello es especialmente importante en América Latina, hay una presionante necesidad para asimilar en mejores formas las “dinámicas del cambio social”, en particular en cuanto al rol “político-institucional” atribuido al sector público aún hoy día. El cambio no surge por sí mismo si se deja suelto de acuerdo a sus propias dinámicas y tendencias, o a las fuerzas espontáneas de un mercado, sino que requiere de un tipo específico de estímulo socio-político.

La descripción de procesos organizativos es en consecuencia importante, pero tal descripción constituye sólo un asunto de interés académico si no se prescribe hacia dónde ir. Lo contrario también es cierto: recomendar lo que hay que hacer en cualquier organización sin enraizarlo en un diagnóstico objetivo de la situación histórica y presente, no conduce a un proceso de cambio claro y responsable.

Es importante hacer notar que los enfoques tanto organizativos como gerenciales fallan en reconocer sus roles y contribuciones complementarias en cuanto a describir y prescribir, lo cual constituiría una mezcla o integración conceptual que los haría más útiles en América Latina, puesto que la experiencia ha mostrado lo inadecuado de urgir la realización de “reformas administrativas” basadas solamente en una de estas perspectivas, lo cual ha sido frecuente en la región.

Un énfasis en lograr un comportamiento racional en la toma de decisiones, debe estar bien sustentado en el conocimiento preciso de la naturaleza y dinámicas político/institucionales internas y externas involucradas. De otra manera, las decisiones pueden generar disfunciones e ineficacia organizativa y, por ende, socioeconómica en un país.

Las organizaciones, planteamos, deben ser vistas en forma integral. Los gerentes ciertamente deben actuar como los garantes de que la organización trabaje eficazmente así como en forma eficiente; en consecuencia, ellos deben preocuparse por dominar los criterios tanto descriptivos como prescriptivos que les

permita un conocimiento integral de aquélla y lograr con esto un manejo efectivo de la organización.

Su usual visión incompleta como gerentes parece ser así más un producto de su formación, que de las técnicas que utilizan. Un individuo que se especializa por ejemplo en investigación de operaciones, a menudo ve a la organización como un contexto en el cual aplicar sus habilidades, y sólo eso.

América Latina muestra una predominancia clara de la perspectiva más limitada “gerencial” en la persistente forma de mirar a la Administración Pública por parte de políticos, consultores organizativos y burócratas. Más estudios han sido hechos en la región sobre técnicas gerenciales para lograr mayor eficiencia y racionalidad, que sobre problemas organizativos integrales de las instituciones como entidades sociales, y a menudo asumiendo las razones que se identifican en muchos libros de texto foráneos como explicaciones de lo que “toma lugar en América Latina”, según profundizamos en el Capítulo introductorio sobre cultura política.

La literatura en Administración Pública propiamente, proporciona a nuestro juicio un enfoque más positivo de una naturaleza sintetizante o integradora de las facetas organizativas y gerenciales de las instituciones públicas.

Aún desde los días cuando la dicotomía “política-administración” fue primero planteada por Woodrow Wilson en los Estados Unidos de América, la principal perspectiva para analizar a la Administración Pública como estructura social, ha estado basada en una perspectiva de interrelaciones entre variables “políticas-organizativas” y “políticas-gerenciales”.

El análisis puede haber sido en oportunidades política o gerencialmente predominante, pero la mayoría de los textos sobre Administración Pública proporciona evidencia de que la discusión sobre aspectos de gerencia política y gerencia técnica-administrativa en las instituciones públicas, no ha estado divorciada de la discusión de aspectos básicos de tipo “organizativo-comportamental”. La literatura contemporánea sistémica sobre Administración Pública refleja aún un mayor compromiso académico en términos de tal análisis integrado.

La “gerencia” en las organizaciones es, a su vez, uno de sus muchos elementos a ser considerados tanto en esfuerzos descriptivos y prescriptivos para lograr el cambio administrativo. La institución como un todo -la organización- constituye, así, el ámbito social a ser examinado, y esto no debe ser obviado por ningún estudioso ni analista de tal fenómeno.

b- Perspectiva micro-analítica e ingenuidad política de las teorías de organización “generales”

Un análisis similar aplicamos con respecto a lo que consideramos, con Self, la perspectiva microanalítica y la gran y natural ingenuidad política manifiesta en las teorías de administración. Los escritos de Wilson sobre Administración Pública y de Weber sobre burocracia, sin embargo, no fueron ni políticamente ingenuos ni micro-organizativamente orientados. Fueron políticamente viables y bien aceptados en su tiempo y más allá, y han probado ser académicamente influyentes hasta nuestros días.

Pueden ellos de hecho haber sido idealistas más que políticamente ingenuos, en la misma forma en que cualquier clamor racionalista de cambio administrativo integral en cualquier país, puede serlo. Ningún teórico puede reclamar completa racionalidad o integralidad en la valoración de las dinámicas políticas o en la viabilidad de cambios organizativos específicos, excepto nominalmente. El concepto de comprensibilidad o integralidad política no existe en la literatura de administración de negocios; pero puede ser identificado en la literatura sobre Administración Pública a través de distintos niveles de análisis explícito o implícito.

El reconocimiento sustancial e inherente de factores políticos por parte de administradores públicos, es evidente en una gran mayoría de textos foráneos. Hay sin embargo, una diferencia cualitativa en relación con las discusiones sobre dinámicas políticas que distintos escritores sobre Administración Pública proporcionan.

La mayor parte de la literatura sobre Administración Pública principalmente de Gran Bretaña y Estados Unidos, proporciona importantes fuentes de análisis político-administrativo que los latinoamericanos no han apreciado con profundidad aún, principalmente debido a la prevalencia aquí de la literatura y práctica sobre administración de negocios.

Sin embargo, los problemas mencionados en cuanto al trasplante de prácticas comunes en los negocios privados dentro del sector público, tampoco han sido confiablemente resueltos aún en estos dos países desarrollados.

La tendencia más reciente en dicha literatura sobre toma de decisiones públicas, formulación de políticas y asuntos públicos, provee una ligazón más confiable entre las dinámicas organizativas y políticas de las instituciones públicas en esos países.

Hay que tener cuidado sin embargo, de no aceptar fácilmente muchos de esos análisis y conclusiones que, aunque aceptables en sus propios contextos, podrían probar ser ‘extremadamente ingenuos’ e imprácticos en América Latina, tales como la eventual introducción de regímenes parlamentarios y gabinetes ejecutivos, federalización de regiones, descentralización de autoridad política a niveles locales, eficiencia en las instituciones públicas como un requisito para que el Estado emprenda cualesquiera acciones, y aún sofisticados procesos presupuestarios. Sin embargo, aún así, puede que tales planteamientos resulten ingenuos para algunos, pero viables para otros aún en América Latina, como a menudo ocurre.

De la misma manera, la crítica en la literatura en cuanto a que la “teoría de organización” se preocupa básicamente por una perspectiva “micro” de organizaciones individuales, tiene que ser valorada en su importancia en el contexto público.

La afirmación puede ser cierta para la administración de negocios, puesto que sus dinámicas “sistémicas” son, en el mejor de los casos, flexiblemente impuestas en y por mecanismos de mercado, en vez de constituir un fenómeno estructural de todos los días que demanda una coherencia sistémica necesaria, propia de un aparato administrativo público como un todo.

La afirmación, sin embargo, no es cierta para la Administración Pública como materia y como literatura. No importa cuán formalistas sean ciertas escuelas de Administración Pública, su más frecuente perspectiva aspira a cubrir el campo todo de la Administración Pública, aunque por este concepto usualmente se quiere decir en Gran Bretaña y en Estados Unidos, el ámbito del gobierno central, dejando la discusión general de la administración paraestatal o descentralizada y de otros niveles de gobierno, a literatura más especializada.

Hay diferentes grados de ámbitos de análisis, e importantes diferencias por razones teóricas y pragmáticas entre las diversas fuentes de la literatura. La teoría burocrática en el espíritu de Weber, reconoció pocas diferenciaciones interinstitucionales, puesto que estaba más interesada en prescribir y describir principios y reglas comunes para todo un aparato público con miras a lograr racionalidad política-institucional en su desempeño. Escritores de la corriente de gerencia administrativa como Gulick, Urwick y Fayol, a su vez, proporcionaron más análisis específicos de tipo particular sobre estructuras, o de variables interinstitucionales, según se refleja en los casos, por ejemplo, de reformas

administrativas emprendidas bajo tales enfoques (tales como las comisiones Hoover de la post-guerra y los esfuerzos del presidente Roosevelt a través de su “Comité sobre Ciencia Administrativa”; el Reporte del Comité Fulton sobre el Servicio Civil de 1968 en Gran Bretaña, y casi cada reforma administrativa mayor y menor diseñada y emprendida en América Latina).

La experiencia latinoamericana en Administración Pública muestra una persistente dependencia política, académica y pragmática sobre enfoques gerenciales de una naturaleza privada, en consecuencia inherentemente ingenuos desde el punto de vista político y con una perspectiva micro-organizativa y procedimental que en conjunto han causado que muchos esfuerzos de cambio administrativo sean ineficaces. **Estos, han terminado usualmente en:** a) la promulgación formal de leyes generales o modelos, normas y procedimientos, así como en b) cambios marginales a nivel interno de instituciones particulares, en el espíritu de enfoques de “organización y métodos”. De nuevo, el eslabón perdido entre los niveles macro y micro de las organizaciones públicas en América Latina, resulta evidente, y este libro aspira a contribuir a cerrar esa brecha teórico-conceptual.

c- Eficiencia y Racionalidad.. y ¿Eficacia?

Estos dos son conceptos importantes que persistentemente reciben mucha discusión en literatura pasada y contemporánea sobre administración, tanto pública como privada. Hay fuertes razones para argumentar que en el contexto de la administración de negocios, ambos conceptos significan cosas similares, puesto que la racionalidad organizativa no puede ser considerada como diferente de la eficiencia en el aprovechamiento de los recursos, provisto que haya una demanda efectiva en el mercado para los productos de la firma. El asunto no es tan claro en términos de la Administración Pública, y menos en América Latina.

Racionalidad es un concepto muy elusivo. Puede significar muchas cosas de acuerdo al contexto o el problema bajo análisis. Puede haber una racionalidad política, así como una racionalidad social, económica, cultural y administrativa. Una institución o una situación administrativa no pueden ser comprendidas ampliamente si hay una preocupación unilateral por el concepto de “racionalidad administrativa”, puesto que entonces sería irrelevante en términos de otros tipos de racionalidad (política, social, económica y cultural).

Racionalidad en el contexto público debe ser visto en forma más amplia, de suerte que englobe los conceptos tanto de eficiencia como de eficacia, de manera más compleja que aquellos que se infieren de las nociones de productividad privada o eficiencia administrativa interna. Hay así una necesidad de lograr el mejor y necesario equilibrio posible entre política social y política de crecimiento económico, un tema frecuentemente discutido tanto en la literatura desarrollista de Estados Unidos y Europa como en América Latina.

Aún la discusión de si las burocracias públicas son más “eficientes” que las empresas privadas, o si el Estado debería devolver muchas de sus “ineficientes” empresas a manos privadas más “eficientes”, está al día de hoy presente en el fondo de estos conceptos. Es importante recordar ahora que el empresario privado latinoamericano, en general se ha mostrado como históricamente débil e insuficiente en creatividad empresarial, y que muchas empresas socio-económicas han sido emprendidas por el Estado sea porque se ha pensado en ellas como estratégicas desde un punto de vista ideológico y político, o porque la empresa privada sencillamente no estaba en condiciones de manejarlas o no se atrevía a emprenderlas, como en tantos casos de trabajos de infraestructura o porque aunque empresarios privados o corporaciones multinacionales estaban dispuestas a emprender muchas de tales actividades, ellos lo harían sólo en aquellos casos donde la rentabilidad constituía una certidumbre.

En América Latina parece existir la idea latente -que aquí se interpreta como un tipo de racionalidad cultural- entre importantes sectores de la opinión pública y grupos políticos, en el sentido de que aún una institución pública “ineficiente” puede añadir algo a la riqueza de un país, en la medida en que haya límites nacionales claramente establecidos y reconocidos dentro de los cuales los déficits individuales son considerados, de suerte que pueda mantenerse tanto el equilibrio de precios del país como su endeudamiento público y balanza de pagos relativamente estables, puesto que lo contrario podría generar inflación y altos niveles de endeudamiento externo, como fue el caso en los últimos veinticinco años en la mayoría de países latinoamericanos.

Por otro lado, los cambios en política pública en América Latina no parecen siempre seguir la idea de Lindblom (1968 *The Policy-Making Process* y 1977 *Politics and Markets*) de que tales cambios en general son “solamente desviaciones menores de políticas o situaciones existentes”, como muchas decisiones aparentemente

“incrementales” lo prueban (como por ejemplo, la nacionalización de actividades privadas estratégicas, a menudo propiedad de extranjeros tales como minería, banca, ferrocarriles, petróleo, seguros comerciales), puesto que ellos han generado cambios radicales socioeconómicos y políticos en el corto y largo plazo.

Tampoco puede decirse que cada decisión mayor sobre asuntos de Gobierno, ha sido apoyada en análisis “comprensivos” de todos los factores involucrados, en el espíritu racionalista del término. La noción de ideología en América Latina, como en cualquier otro país donde juega un rol importante, tiene su propia racionalidad política que a menudo no requiere apoyo en cuantificaciones comprensivas para escogencias de políticas. Muchas de estas decisiones más bien a menudo parecen conformarse más al argumento de Lindblom en términos de cómo los formuladores de políticas consideran solamente aquellas variables específicas que son subjetivamente importantes para ellos. Pero es frecuente que un líder político en el poder decide qué debe ser hecho (por ejemplo, una carretera o un puente siguiendo esta o aquella consideración mayor sobre la ruta o área a cubrir, quizá su propia localidad), y los expertos entran luego para darle a la decisión, ahora como una actividad a ejecutar, el *mejor posible apoyo técnico*.

También ocurre en América Latina que el burócrata de carrera parece todavía enfrentar presiones sociales para actuar al mismo tiempo como “imparcial” ante la sociedad y ante sus superiores políticos temporales, solamente para encontrar que no importa cuán amplia sea su experiencia, ética y compromiso político en términos de influir decisiones finales, el ambiente tan volátil ideológico-político de América Latina en que él actúa, lo compele a hacer continuos cambios en sus análisis técnicos-administrativos, así como políticos. El es adicionalmente compelido a hacer esto por presiones clientelistas intencionadas que los ciudadanos individuales, o grupos de ciudadanos, concretamente ejercen sobre tal burócrata tan pretendidamente “imparcial”.

En América Latina, el aparato público existente no siempre facilita la “racionalidad” y dinámicas estructurales, funcionales, comportamentales y sistémicas que pueden enfrentar flexible y efectivamente las necesidades cambiantes políticas y socioeconómicas. Puede que tampoco adquiera la continuidad mínima política-institucional para la realización de su trabajo de un gobierno a otro. La Administración Pública llega así a ser errática, inestable e ineficaz, a veces incapaz de contribuir ampliamente a la generación de una mínima racionalidad desarrollista, sea “comprensiva” o aún “incremental”, aunque alguna

continuidad estatal puede ser observada a través de sucesivas Administraciones durante algunos períodos históricos en varios países.

Lo contrario también es cierto: mantener el estatus-quo en cualquier país latinoamericano, o aún mantener el ritmo de crecimiento bajo patrones presentes de distribución del ingreso y de la riqueza, requiere de una clase diferente de racionalidad política que la requerida para cambiarlo. También requiere una racionalidad administrativa de agregación cuantitativa de recursos a instituciones y programas existentes para mantener el ritmo con el crecimiento de la población y de la actividad económica, en vez de una racionalidad de acciones dinámicas y comprometidas políticas-institucionales que fomenten y logren cambios estructurales socio-económicos y conductuales. El caso es más notable si se pretende que tales cambios tomen lugar con, o sin el pleno consentimiento de aquellos que están siendo afectados por ellos -sea el rico que pierde muchos de sus privilegios, o el pobre que puede no estar psicológicamente dispuesto a apreciar en forma amplia lo que se pretende que sea una ganancia o beneficio para él. El caso en las democracias industriales, sin embargo, es uno donde los niveles de vida son ya mucho más altos que en América Latina, y mantener el estatus-quo allí no significa exactamente retener los niveles de injusticia socio-económica y de pobreza que sí hay en América Latina, aunque muchos de esos países muestran desde hace unas dos décadas un incremento en los índices de pobreza producto de factores varios, entre éstos la migración proveniente de sus excolonias y de las naciones del otrora “Este” europeo. ²⁵

25 El caso de gobernabilidad y “buen gobierno” que la sociología moderna viene promoviendo desde hace más o menos una década, nos permite entender la diferente “racionalidad política” de que hablamos en este texto. De hecho, la prédica por una mayor participación de la sociedad civil, explícita y consciente, para influir las decisiones de política gubernativa o estatal que les beneficie con mayores espacios de protagonismo y para una mejor direccionalidad de tales esfuerzos gubernativos, y todo ello alrededor del concepto de respeto de “derechos integrales” de las poblaciones socialmente excluidas, es más entendible en países en vías de desarrollo en los cuales los sistemas políticos muestran grandes rigideces e inestabilidad, y poca participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones que los afectan en la tutela y disfrute efectivo de sus derechos ciudadanos plenos, a pesar de que muchos de estos países han adoptado esquemas formales de descentralización política y territorial de sus gobiernos, pero son esquemas inoperantes pues el Gobierno Central y sobre todo los Presidentes de la República, siguen influyendo notoriamente los procesos de asignación de recursos y la absoluta preeminencia de políticas y regulaciones nacionales sobre aquellas provinciales o cantonales. No es lo mismo predicar en estos momentos cruciales, es nuestro punto, la “nivelación” de

El concepto de racionalidad en América Latina puede ser mejor entendido desde el punto de vista del rol del funcionario burócrata de carrera. Su contribución más consciente y agresiva al proceso de formulación de políticas gubernativas, requiere de una alta sensibilidad y habilidad para valorar y articular demandas sociales aún en términos que puedan ser ideológica o políticamente rechazables por la élite gobernante, o aún por él mismo, por lo menos en principio. Pero a menudo depende del funcionario de carrera, de su compromiso e involucramiento en el proceso, el plantear en forma clara tales demandas inteligiblemente como opciones válidas de política, tendientes a lograr convertirse en decisiones superiores.

Es frecuente en América Latina que los burócratas de carrera –como dijimos párrafos arriba- se vean así forzados o motivados a alinearse con partidos políticos específicos o grupos organizados dentro o fuera de la burocracia, o con segmentos no organizados de la sociedad (minorías indígenas, los minusválidos, familias campesinas dispersas en las zonas rurales, y así por el estilo), y tal involucramiento e identificación tiene repercusiones en el grado de confianza e imparcialidad que se genera entre político y técnico. El fenómeno requiere consideración más profunda, puesto que las instituciones como tales, así como los “principios administrativos”, las actitudes y prácticas burocráticas, tienen que discernir el rol políticamente intencionado de los burócratas en América Latina, y sus correspondientes relaciones con sus superiores políticos.

minorías migrantes en los países europeos y en Estados Unidos con respecto al “disfrute pleno” de sus derechos como miembros de esas sociedades que ya gozan de un desarrollo humano integral elevadísimo por el cual se compara al resto del mundo, que predicarlo y lograrlo en América Latina, en donde tales derechos no son reales u operativos en grandes segmentos de sus propias poblaciones, y en donde, en consecuencia, la “exclusión social” denota una situación de “exclusión política” y de todo tipo socioeconómico cuya solución requiere de una estrategia monumental integral y exhaustiva, para la cual el sistema político e instituciones y sociedad civil acuerden las formas concretas en que deberán enfrentar y superar la cultura política predominante en la región, la cual apunta, precisamente, a una actitud predominante de menosprecio e irrespeto histórico por los “derechos ciudadanos” elementales que en las democracias industriales surgieron con fuerza y con una consistencia y coherencia propias de su cultura política. Ésta, muy resumidamente y al contrario de lo que ha ocurrido en América Latina, siempre ha buscado propiciar la más realista articulación entre **“realidad política”** y **“realidad jurídica”**. **He aquí la gran diferencia en materia de gobernabilidad y “buen gobierno”** en términos de la “agenda para el desarrollo” no realizada que América Latina enfrenta aún a inicios de este Siglo XXI.

En América Latina, no alinearse con un partido político o alinearse con uno diferente a aquél del jerarca político, es una causa frecuente de desconfianza por parte de éste último. Pero la participación activa política-partidista de funcionarios de carrera, es común en América Latina. Las actitudes y comportamientos políticamente intencionados de parte de los burócratas de carrera, encuentran apoyo empírico en la cultura política de la región, puesto que la ideología juega un papel mayor en este contexto desarrollista.

Establecer instituciones y sistemas técnicos-administrativos para fortalecer los procesos de formulación y ejecución de política, y contribuir activamente a la formulación y ejecución de tal política una vez que aquellos son establecidos, requiere de un conocimiento amplio de la sociedad sobre la que tales esfuerzos van a ser aplicados.

Necesidades y demandas aparentemente similares en forma (como por ejemplo, por mayor y mejores niveles de educación, salud, distribución de la tierra, carreteras, electricidad, tributación, nutrición y muchos otros campos) a aquéllas existentes en naciones más desarrolladas, son con frecuencia valoradas en forma poco crítica en América Latina, aplicando el razonamiento teórico familiar así como los instrumentos metodológicos comunes, encontrados en la literatura anglosajona sobre temas o tópicos similares. La investigación original parece difícil de realizar en tales áreas cuando la teoría, instrumentos y aún patrones de consumo y estilos de vida, son tan fácilmente asimilados en América Latina cuando provienen de las naciones industrializadas occidentales.

Por otro lado, la aplicación acrítica de técnicas cuantitativas para toma de decisiones gerenciales y políticas, a menudo constituye un elemento disociador y enajenante a la sicología y patrones culturales de ciertos grupos en América Latina. Por ejemplo, mucho del esfuerzo de planificación pública en la mayoría de los países en la región a veces ha sido orientado hacia el desarrollo de descripciones de problemas y opciones sobre la base de complejas tecnologías y referencias técnicas cuantitativas, careciendo de sensibilidad y perspectiva política, cultural y administrativa, y generando así escepticismo por parte de políticos y burócratas de carrera, más que apoyo.

La mayoría de problemas sociales en América Latina son todavía temas muy sensibles políticamente, en particular después de las restricciones generadas en las últimas dos décadas por las medidas economicistas de liberalización comercial y de

reducción del tamaño y proyección de los Estados, generando más bien demandas que dominan gran parte de la arena ideológica-política, como en vivienda, salud, electricidad y otros campos socio-económicos. La regulación o solución “incremental” o “comprensiva” de tales problemas por parte del Estado, constituye una gran diferencia en términos del mayor o menor acceso al bienestar que diferentes grupos en la sociedad pueden lograr, según los beneficios de la modernización socio-económica y cultural sean mayores o crecientes, o según se estanquen o, peor aún, declinen.

Y, estamos totalmente convencidos por nuestros estudios y observaciones de la realidad latinoamericana, que en muchas de estas situaciones el grado de menor o mayor éxito en la solución parcial de tales carencias, ha dependido o depende de una capacidad e iniciativa estatal o burocrática en la identificación y resolución de las mismas, sin que necesariamente medie el grado de organización o de “poder” organizado de los grupos sociales así atendidos, como algunos de los más recientes enfoques sobre “governabilidad” y “buen gobierno” presuponen que debe ser para que el Estado reaccione. En tales casos, podemos afirmar que la burocracia estatal y los partidos políticos como tales o sus dirigentes una vez que llegan al poder, han sido creativos y han actuado relativamente bien y por su iniciativa en el objetivo de subsanar carencias de las poblaciones con mayor “exclusión social” en cada país. El problema a reconocer es que se trata normalmente de iniciativas bien intencionadas pero deficitariamente diseñadas en muchos aspectos tanto técnicos o sustantivos –de fondo- como organizativos y gerenciales, no alcanzando impactos integrales y unitarios en cuanto al conjunto de necesidades o carencias varias que aquejan a esos segmentos poblacionales.

d. La relevancia relativa de principios generales de administración en América Latina

Los conceptos de administración, como Saire afirma, son “formas sistemáticas de pensar acerca de la organización del trabajo humano y de los propósitos del trabajo. Como principio, ellos permanecen abstractos: son instrumentos útiles de exposición y análisis. Toman, sin embargo, significado operativo sólo cuando ellos son aplicados a situaciones concretas organizativas en un momento particular y en un

ambiente particular, y entonces el enjambre de principios debe ser cortado para ajustarse a la forma y personalidad de la organización objeto de examen”.²⁶

El elemento “un ambiente particular”, toma proporciones “nacionales” cuando se mira al concepto y práctica de la Administración Pública como tal. Glass previno en 1958 que, “en la medida en que hay poca similitud en el esfuerzo de planificación de diferentes partes del mundo, las lecciones que un país pueda aprender de otro son a menudo indirectas más que directas. Principios y métodos técnicos, en particular administrativos, no deberían ser importados sin miramientos de las ideas sobre las que ellos están basados”,²⁷ todo lo cual significó una introducción apropiada a los enfoques ecológicos sobre las organizaciones que se desarrollarían después de 1958.

En términos comparativos, la planificación, sea como función o como proceso, puede llegar a ser efectiva razonablemente en la toma de decisiones políticas y técnicas diarias en América Latina, si se ejerce para asegurar a cada político o grupo político en el poder mejores posibilidades de lograr sus objetivos político-institucionales; lo mismo puede pensarse de las teorías de organización.

Los políticos, sostenemos, pueden ser “ayudados” a comprender las muchas limitaciones que las organizaciones, sistemas y comportamiento organizativo inadecuados en cada país, presentan para el exitoso desempeño político-institucional de su Gobierno, y cómo consecuentemente las “teorías de organización” pueden mejorar su desempeño organizativo y su gestión política.

El análisis de la Administración Pública en América Latina requiere de una perspectiva más amplia que la que se hace en la literatura anglosajona acerca del gobierno central, puesto que el tamaño e importancia del aparato para-estatal en América Latina significa que menos acciones directas de producción de bienes y servicios y hasta reguladoras, están en las manos del gobierno central, y consecuentemente, significa que más y mejores formas de dirección y control son requeridas sobre el aparato para-estatal.

La Administración Pública como un concepto, así como la idea del “proceso administrativo” (este último concepto tratado más ampliamente en la literatura

26 Sayre., en Brown y Steel, *The Administrative Process in Britain*, 2a. edición, Londres, Methuen & Co. Ltd., 1979, p. 171.

27 Véase Ruth Glass, en *A reader in planning theory*, A. Faludi, editor, Oxford, N. Y., Pergamon Press, 1973.

británica que en la norteamericana), requieren más clarificación en América Latina, para evitar la persistente separación conceptual hecha a menudo entre el político y el administrador, así como para subsanar la ausencia de precisión analítica que caracteriza a la noción de “proceso administrativo” cuando se usa en el análisis de fenómenos internos y externos político-institucionales.

Un marco de referencia teórico general apropiado podría ser proporcionado por Self, cuando afirma que “la política en la administración pública es un fenómeno mucho más universal que la política democrática de grupos de presión y de partidos. En muchas sociedades, la forma dominante de política si no la única, es aquella prescrita por las burocracias públicas y organizaciones públicas, incluidos los militares”.

Muchas naciones latinoamericanas han experimentado muy a menudo períodos de gobierno dictatorial con supresión de pluralismo político. Aún así, cualquier análisis dentro del concepto de “política en la administración”, requerirá diferentes perspectivas teóricas, políticas y organizativas en América Latina, especialmente cuando valoramos algunas de las condiciones especiales del proceso político que Self dice gobierna a “la política en la administración”, tales como las muchas reglas de fiscalización o control que surgen de la preocupación parlamentaria por o ante el ejercicio de los poderes coercitivos del Estado; supervisión política; la posibilidad de revisión judicial; y las reglas organizativas acerca de la localización, diferenciación y coordinación de numerosas tareas.

En América Latina, conceptos similares en significado teórico y formal como poderes coercitivos, reglas de fiscalización, supervisión y control políticos, revisión judicial, división del trabajo y el tan manoseado concepto de “coordinación”, son influidos por factores muy distintos de aquellos que se dan en países anglosajones.

Las fuertes tendencias centralistas acumuladas en la figura de la cabeza de Estado, reforzadas por los patrones recurrentes de liderazgo carismático, dictaduras y gobierno militar, así como la influencia de intereses foráneos políticos, militares y económicos en las políticas de América Latina (principalmente por parte de los Estados Unidos, con una larga tradición de intervención directa e indirecta), más la mezcla de parroquialismo cultural y de modernización alocada y excluyente que influyen las actitudes y actividades socio-económicas de cada nación de la región, producen en conjunto diferentes formas de patrones y actitudes políticas que afectan a su vez la forma y esencia de lo que sería aquí, siguiendo a Self, esa “política en la administración”.

Partidos políticos, electorado y grupos de presión, significan diferentes cosas en la mayoría de los países latinoamericanos, con muy pocas excepciones, de lo que significan en Gran Bretaña o en los Estados Unidos. Mientras que estos conceptos pueden ser utilizados como un marco de referencia conceptual para identificar “funciones” en los sistemas políticos latinoamericanos, los patrones “estructurales y dinámicos” asociados con tales funciones variarán de poco a mucho en cuanto a su real eficacia operativa o funcional, según el país.

No importa cuál sea el nivel de sofisticación del sistema político en cualquier nación latinoamericana, las instituciones públicas están hechas de una estructura superior política de dirección y de una estructura remanente de diferentes tipos y niveles de burócratas de carrera. Mientras que estos últimos han influido a veces, y podrían todavía influir aún más, en la cantidad y calidad de las decisiones públicas que se toman y que finalmente se instrumentan, los primeros, los políticos -cualquiera que sea su origen socio-económico y su “instalación” democrática o impuesta en el gobierno- interpretan y deciden sobre la necesidad de las demandas sociales, independientemente de si hay en ellos un sentido o perspectiva de electorado cuyos “clamores o demandas son sucesivamente más amplias, y articuladas hacia arriba por el proceso político” como analiza Peter Self que es en su propio país, Gran Bretaña.

Por otro lado, ejemplificar alrededor del “principio” de delegación en América Latina, proporciona una evidencia de lo que es un patrón persistente de centralización en personas e instituciones. Esta actitud es tan notoria que, cuando surgió la presión a lo largo de toda la región en la década de 1940 para impulsar la política de “sustitución de importaciones” mediante la “descentralización” de las funciones del gobierno central, hubo una casi natural actitud en todos los países en cuanto a hacerlo mediante la estrategia de crear instituciones nacionales jurídicamente novedosas, las instituciones y corporaciones para-estatales (diseñadas para disfrutar de una autonomía política y administrativa más amplia en sus operaciones), más que la actitud de descentralizar a través de una estrategia de fortalecimiento de la existente estructura de gobiernos locales.

Contra todos los pronósticos, puesto que muchas medidas precisamente formales más recientemente promulgadas han aspirado a devolver el poder político a los gobiernos locales, el factor motivador para este proceso fue el establecer una nueva forma de intervención por el Estado, pero una que se quiso mantener dentro del alcance directo del Gobierno Central. El hecho de que una abrumadora mayoría de

acciones y recursos públicos fue puesta desde entonces en las manos de instituciones para-estatales, provee una clara evidencia de la todavía prevaleciente tradición centralista en América Latina. Se requiere más investigación que vaya más allá de las recetas o prescripciones comunes que los administradores científicos o los expertos en gerencia moderna, frecuentemente recomiendan cuando aconsejan a los gobiernos latinoamericanos en materia de delegación o descentralización.

Sin embargo, mejores formas de delegación administrativa pueden haber sido logradas en instituciones para-estatales que en ministerios, debido a la mayor flexibilidad estructural y funcional de las primeras que permiten más prácticas “modernas” de gerencia pública. Por otro lado, una actitud tradicional de desconfianza hacia los subordinados, más la existencia hasta hace pocas décadas de personal con muy bajas calificaciones en el servicio público, principalmente en el gobierno central, han contribuido también a fortalecer el alto grado de compromiso o de preferencia de los políticos que llegan al poder y de burócratas centrales, por la concentración de autoridad.

Los Ministros, por ejemplo, parecen preferir adoptar, una vez en el poder, la definición tradicional legalista –antes que un liderazgo movilizador- tanto de las tareas estratégicas y operativas normalmente definidas para ellos como “cómodos asuntos de rutina” en manuales de personal en casi todos los países de la región; la resistencia a delegar efectivamente a niveles locales y regionales, aún dentro de la estructura misma de ministerios e instituciones nacionales, encuentra apoyo adicional en la ausencia similar de criterios efectivos y mecanismos de planificación, de control y de evaluación del desempeño que pudieran entonces estimular más a los políticos y burócratas centrales para delegar más, sabiendo que lo que ellos deleguen sería más confiablemente supervisado y valorado en su representación, a través de esas tres importantes funciones, si fueran éstas adecuadamente institucionalizadas a nivel central en unidades especializadas, y en mecanismos y prácticas más efectivas.

e- Las indeseables consecuencias de transplantes teóricos

América Latina, incluso en su propia cultura política, no ha alcanzado aún niveles mínimos de desarrollo político-institucional confiable en muchas áreas.

A pesar de un progreso relativo en varias naciones de la región, prácticamente todos los países latinoamericanos muestran muchas insuficiencias políticas e institucionales de características semejantes.

Las teorías de administración general o de negocios, o incluso de administración pública, no parecen haber sido una solución a tales insuficiencias, además de que no parecen haber sido aplicadas ni verificadas dentro de estrictas condiciones científicas o de racionalidad en términos de su viabilidad y operatividad.

Expertos internacionales u organismos, frecuentemente proporcionan consultorías directas a instituciones específicas, por ejemplo, sobre desarrollo organizativo o gerencia por objetivos, sin tomar en cuenta los planes existentes de reforma organizativa o modelos macro de Administración Pública perseguidos por los respectivos gobiernos, o bien sin propiciar dicha visión estratégica y global que permita superar esos enfoques micro y políticamente ingenuos.

La revisión de los objetivos formales de una institución, al igual que sus programas de acción así como de su comportamiento, es frecuentemente preconizada y exigida en el contenido de tales planes oficiales de cambio administrativo. Sin embargo, las instituciones públicas usualmente se embarcan en importantes esfuerzos de cambios organizativos internos sin reconocimiento de esos modelos o planes macro organizativos gubernamentales. Y lo hacen dentro del espíritu del individualismo y autonomía tan tradicionales en América Latina.

Fortalecer las capacidades internas de los cuadros gerenciales en una institución -con apoyo frecuente de consultores externos e incluso foráneos- sin miramientos de los cambios radicales que muchas veces se esperan de la institución por parte de reformadores sectoriales o centrales y por el gobierno mismo, **sólo contribuye a fortalecer la capacidad gerencial dentro de la institución para lograr objetivos y actividades según ellos los ven o los interpretan.** Esta perspectiva gerencial a menudo aparece divorciada de otras prioridades de gobierno sea a nivel sectorial o regional, o peor aún a nivel nacional, capacitando así a una institución en términos de adquirir una mayor “ineficacia” específica, en su desempeño dentro de un programa gubernamental mayor, en vez de su eficacia integral.

Experiencias similares de trasplante acrítico de teorías administrativas o tecnologías abundan, como en materia de presupuesto por programas, que fue formalmente introducido en la mayoría de los países de la región desde hace unos treinta años sin tomar en cuenta las particulares condiciones de los sistemas existentes de planificación y contabilidad con los cuales el presupuesto por programas necesariamente tiene que relacionarse... hasta el día de hoy. El resultado general ha sido una transformación formal de códigos presupuestarios y nombres más que de una

efectiva integración funcional con los sistemas de planificación y contabilidad. Pero ni aún en cada país tal sistema ha sido introducido formalmente en toda institución pública, de suerte que cada institución, especialmente las para-estatales, a menudo emprenden modernizaciones de sistemas que mantienen poca similaridad o semejanza con lo que otras instituciones hacen, desarrollando así diferentes sistemas que hacen la comunicación dentro del “sistema integrado” como un conjunto unitario, difícil de lograr.

Otros “principios” comunes de administración se violentan en su validez conceptual original cuando son aplicados en un contexto político institucional caracterizado por la inestabilidad política, por la baja profesionalización de grandes cuadros de burócratas, por el parroquialismo y personalismo que imperan, por el individualismo y egoísmo burocrático, por la ausencia de apropiados criterios y sistemas de fiscalización interna y externa, así como por la misma ignorancia y aún indolencia que muchos “clientes ciudadanos” muestran acerca de sus derechos y sus protecciones ante el Estado.

Esta situación compleja en América Latina, parece ser una razón importante por la cual muchos consultores internacionales y expertos gubernativos a menudo optan por asumir la validez de muchos de estos conceptos y tecnologías extranjeras, inapropiadamente induciendo insuficiencias en América Latina, en vez de realizar serios y complejos esfuerzos de investigación original sobre tales fenómenos.

Por otro lado, es oportuno mencionar el hecho de que la absorción de teorías y tecnologías en América Latina parece haber ido a un ritmo mucho más rápido que su aplicación o que la prueba o validación de ellas. Sus preconizadores simplemente tratan de imponer tales importaciones, sobre las estructuras y actitudes existentes sin cuestionar su viabilidad técnica y política, evadiendo así la necesidad de emprender importantes cambios de actitudes, y sobre todo, de buscar conceptos y técnicas más apropiadas.

Muchos clamores en América Latina por abandonar este o aquel “modelo de tecnología” administrativa o técnica, están usualmente basados en el argumento de que los mismos “han sido superados o reemplazados” en su país de origen por aquella o esta nueva tecnología o modelo pero sin reconocer, primero, que el modelo o tecnología previas pueden no haber sido ni siquiera puestos a prueba en su país de origen, y segundo, que pueden no haber sido institucionalizados en América Latina

más allá de una preconización formal o de un establecimiento inicial pero efímero en la Administración Pública como un todo, o en el gobierno central, o en alguna institución paraestatal, sin instrumentarlo en toda su posible eficacia operativa.

Así vamos por la vida, asimilando y transplantando enfoques excelentes generados en los países industrializados altamente desarrollados, sin que nos detengamos a valorar, simplemente, que las ciencias del comportamiento humano no son, de manera automática, transplantables de una sociedad a otra. Este ensayo intenta constituir una base válida y valiosa de motivación y sustentación de más investigación autóctona de las realidades costarricenses en materia de procesos políticos y públicos y, en especial, de nuestra capacidad necesaria de administración política efectiva del desarrollo nacional. Ello requiere conocernos mucho mejor, y dejar de asumir que las respuestas las encontraremos en los mejores y más de moda enfoques foráneos en ciencias sociales.

SECCION 4

EL PROCESO POLÍTICO/ADMINISTRATIVO QUE CARACTERIZA A “NUESTRA” ADMINISTRACION PUBLICA

1. La Administración Pública en teoría de sistemas

El desarrollo en Ciencias Sociales del concepto, perspectiva y método de lo que genéricamente se conoce como Teoría de Sistemas, ha incidido poderosa y positivamente en el desarrollo de la Teoría Administrativa.

El Enfoque de Sistemas introdujo un valioso elemento de análisis social e institucional, al evidenciar la importancia de observar y escudriñar las interacciones de partes aparentemente distintas de un conjunto de unidades sociales que contribuyen con determinado aporte a la producción de algún resultado que, como tal, es mucho mayor que sus partes componentes, pero es producto directo de éstas.

Es útil partir del enfoque de sistemas en el desarrollo de este texto, toda vez que el mismo proporciona un marco de referencia novedoso y rico para la teoría política, administrativa pública y jurídica, al tiempo que facilita las bases para una clara diferenciación entre lo que es Administración Pública y Administración de Negocios, *al permitir la identificación clara de cómo los contextos sociales de una y otra afectan en forma distinta el desarrollo político, jurídico, organizativo y funcional de organismos públicos por un lado, y de las organizaciones privadas por el otro.*

Sin embargo, no siendo éste un texto sobre Teoría de Sistemas, utilizaremos este marco de referencia como inherente en nuestro enfoque, y orientaremos al lector a distintas obras de consulta especializadas, para todo análisis complementario.

Es importante definir, desde ya, qué entendemos por Administración Pública: *toda la rama Ejecutiva del Estado, incluidos entes ministeriales y descentralizados (autónomos, semiautónomos, empresas públicas), así como en un plano especial, las Municipalidades. Constituye la Administración Pública el principal mecanismo de conversión del Sistema Político y por ende, de todo el Sistema Social.*

En el enfoque de sistemas que buscamos fundamentar, el Sistema Social es el sistema por excelencia, es decir, el que contiene a la totalidad de fenómenos, interacciones, acciones y actividades de todo tipo: político, cultural, económico, social, religioso, etc.

El Sistema Político es pues, un Subsistema de aquél; el Sistema de Administración Pública es un Subsistema del Sistema Político.

Es justificado definir a la Administración Pública como un *subsistema del Sistema Político, por cuanto nos resulta obvio que toda acción estatal o pública de cualquier naturaleza se fundamenta en su capacidad coercitiva y reguladora, lo cual la hace altamente política*, en el sentido del poder de negociación y de decisión alrededor de todo tipo o clase de conflicto entre personas, comunidades u organizaciones, o entre éstas y el Estado, o con otros Estados.

La Administración Pública es el principal mecanismo de conversión del sistema político, por cuanto es a través de ella *que se genera y concreta toda acción política que tiende a satisfacer las demandas sociales que requieren*, precisamente y en determinado grado, *de algún tipo de acción estatal o pública para su solución.*

Nos referimos al tipo de acción estatal que se concreta en una actividad, producto o servicio directo al ciudadano. Y esta acción es, en nuestro sistema político, exclusividad de la rama Ejecutiva del Estado. No ocurre tal prestación directa de bienes o servicios con el Poder Legislativo; y en cuanto al Poder Judicial, sus servicios y actividades en cuanto a interpretar e impartir justicia, quedan en última instancia sujetos a la capacidad del Poder Ejecutivo para actuar en la ejecución y salvaguardia de las decisiones de justicia, a través de la actividad policial y penitenciaria o de reclusión que éste maneja.

En todo caso, y entendida así nuestra concepción de Administración Pública, es necesario comprender que la calidad de mecanismo de conversión que le concedemos a ésta se deriva precisamente de la circunstancia de que *toda demanda social que requiere algún grado de dilucidación o intervención estatal de cualquier tipo, se vuelve demanda política y precisa ser asimilada y transformada en bienes y servicios, o actividades reguladoras, por dicha Administración Pública o por cualquiera de sus partes componentes.* Todos los factores que caracterizan la “cultura política” latinoamericana adquieren plena operatividad y comprensibilidad en su confrontación directa con esta definición, ya que todo latinoamericano es “presa” de las actitudes, valores y comportamientos reales que dichos otros factores determinan

inexorablemente hasta ahora en cuanto a su capacidad, interés, sensibilidad, agresividad o mero deseo de actuar de determinadas maneras que le permitirán o no, acceder o influir en los procesos y estructuras de decisión formal que ese “mecanismo de conversión” que es el conjunto de instituciones públicas descritas, representa para su desarrollo personal, comunitario, provincial o nacional. Veamos cómo funcionan, de hecho y de derecho, estos procesos.

La Administración Pública recibe “insumos”, definidos estos por nosotros como demandas y apoyo externos; los recursos financieros requeridos para el financiamiento de sus actividades, sea por la vía de recaudación de impuestos, de venta de servicios o de bienes directos a la comunidad, los consideramos como consustanciales al funcionamiento mismo de la Administración Pública, a diferencia de diversos autores que los consideran también como insumos básicos. Nos resulta obvio que toda actividad pública se inicia con determinado financiamiento o fuente precisa de financiamiento definida en su Ley constitutiva. Su subsistencia real no depende de un mercado de oferta y demanda inseguras o fluctuantes; así, las necesidades y criterios de administración de finanzas públicas difieren sustancialmente de lo que se da en los negocios privados, así como lo relacionado con todo otro recurso –humano, material–. Nuestra idea de insumo, es la de Insumo Político, que se manifiesta en forma de demandas por servicios, bienes o acciones reguladoras, y en forma de apoyos o rechazos a la gestión institucional. Esto tiene enorme importancia en el desarrollo de nuestra teoría, pues ponemos un énfasis especial en la deseable capacidad institucional para identificar, aceptar y satisfacer tales demandas y procesar tales apoyos o rechazos.

Por ahora, basta destacar que la Administración Pública, *como mecanismo de conversión, actúa con base en demandas o apoyos externos que se canalizan hacia ella.*

Percibidos y recibidos estos insumos, deviene una actividad y Proceso de Transformación de esas demandas o apoyos dentro de la Administración Pública, proceso que, en sus aspectos sustantivos, identifica la proyección, o lo que es lo mismo, *identifica la razón de ser de la actividad pública.*

Es en la realización de este proceso sustantivo de conversión, donde el Proceso Político/Administrativo Público debe ubicarse y desarrollarse para lograr la perspectiva y clarificación conceptual más adecuadas e ilustrativas de lo que es la realidad y teoría de una Administración Pública en un régimen democrático, buscando hacer una efectiva administración política del país, tan distinta del fenómeno administrativo privado o de negocios.

Por su lado, el Producto final de dicho proceso de conversión está constituido por los resultados “finales” de la acción pública *que deben tender a satisfacer las demandas originalmente planteadas, es decir, las demandas que dieron origen al proceso de conversión mencionado.*

Ahora, lo que arriba se visualiza como un simple mecanismo que representa a la Administración Pública, debemos considerarlo en su volumen y complejidad reales.

Lo que llamamos mecanismo de conversión, *está constituido por un complejo de organismos política, jurídica, económica y administrativamente diferenciados entre sí* -la Presidencia misma, los Ministerios, los entes descentralizados de todo tipo, y las mismas Municipalidades.

Es este cuadro complejo, y la característica fundamental de que el mismo debe responder con claridad a la consecución de objetivos de Gobierno que sobre todo en nuestro aún régimen presidencialista introducen un elemento de centralización en su dirección y unidad política y organizativa, la razón por la cual la Administración Pública debe actuar realmente como un Sistema Integrado en su papel de mecanismo de conversión del sistema político.

Nos explicamos: todo organismo público de la rama Ejecutiva del Estado encuentra su razón de ser en la realización de una actividad o función que necesariamente debe agregarse o complementarse con otras realizadas por otros organismos, para alcanzar finalmente objetivos de Gobierno de los que se responsabiliza personal y directamente el Presidente de la República ante el electorado nacional.

Así, cada objetivo primordial de Gobierno requiere de una *acción institucional perfectamente integrada, coherente, complementaria y no competitiva, de ministerios y entes descentralizados, así como, a nivel local, de la acción de Municipalidades, ya que éstas, a pesar de su autonomía política y administrativa constitucionalmente garantizada en prácticamente todo país en relación con el Poder Ejecutivo, se desenvuelven dentro de una limitativa política y financiera fijada por el mismo nivel nacional de Gobierno.* Esta limitativa y esta relación entre las Municipalidades y el Gobierno de nivel nacional, se derivan del hecho de que los Municipios deben cumplir en su propio ámbito, *con tareas y objetivos que son mayormente repetitivos de los objetivos y tareas que históricamente se le han encomendado al Gobierno nacional.* La realidad en un país como Costa Rica, por ejemplo, es que las Municipalidades se han orientado casi que irremediamente hacia un funcionamiento subsidiario en relación con el nivel nacional de Gobierno; es decir, actúan en campos que aun siendo propios de su esfera de acción, han llegado a

convertirse por insuficiencias de ellas mismas en responsabilidad de dicho nivel nacional de Gobierno.

El aporte que la Teoría de Sistemas ofrece en cuanto a la Administración Pública se refiere, es que ésta tiene la obligatoriedad política, técnica, jurídica y organizativa, de actuar como un Sistema Integrado en la realización del Proceso Sustantivo de Conversión de Insumos a Productos, en vista de que tal aparato gubernativo responde de necesidad y por su propia naturaleza, a una dirección política unipersonal y central, así como a objetivos de Gobierno que deben identificar con meridiana claridad los campos de actividad pública en los que cada ente público debe proyectar su aporte institucional.

Este cuadro de Sistema Integrado no se da en lo que respecta a la organización y funcionamiento de la empresa privada. En Teoría de Sistemas, veríamos al mundo de los negocios como un Sistema, ciertamente, pero un Sistema Disperso, que actúa con base en mecanismos fortuitos, circunstanciales, o permanentes de mercado, de relaciones comerciales y de competencia y complementariedad inter-organizativas que no responden en absoluto a objetivos comunes o superiores, hacia cuya consecución tengan que dar un aporte programado y preciso. Este punto lo desarrollaremos más en detalle en el aparte 3 del presente tema.

Baste el desarrollo anterior para entender con claridad que la base sistémica o de sistemas que aquí planteamos, tendrá enormes consecuencias en el desarrollo de este texto, toda vez que el Proceso Político/Administrativo Público, como deseamos llamarlo, debe recibir influencias y condicionamientos especiales y concretos de tal contexto y fundamento sistémicos, de un orden, magnitud y orientación muy distintos a las influencias y condicionamientos del Proceso Administrativo en la práctica de los negocios privados.

Procedamos a diferenciar, entonces, entre la teoría general de administración, y la teoría de administración pública que este libro busca desarrollar en profundidad en el contexto de la gran "función" que a aquélla le compete de administrar políticamente una sociedad como la costarricense.

2. Diferencias básicas entre lo público y lo privado:

Es necesario para el desarrollo del resto del ensayo y para ir construyendo la complejidad del mismo desde sus mismas bases doctrinales, definir con el énfasis necesario que el análisis que hacemos del Proceso Político/Administrativo Público parte de una clara identificación de diferencias sustanciales entre lo que es papel, organización y funcionamiento de la empresa de negocios, y lo que es papel, organización y funcionamiento de los organismos públicos y de su entorno político, por empresarial o especulativa que sea la actividad que estos realicen.

Esto tiene implicaciones fundamentales en el tratamiento que hacemos del concepto pues, aunque aceptamos y utilizamos la idea de que a nivel de principios muy generales, la Teoría de Administración General o de Negocios comparte en gran medida con lo que “debe ser” una Teoría de Administración Pública, mantenemos la posición doctrinaria de que a nivel de *principios estratégicos y operativos*, ambas teorías y ambos tipos de organización responden de necesidad a criterios, procesos, comportamientos, metodologías y técnicas diversas que no pueden ser fácilmente transplantadas de un contexto al otro sin el inminente riesgo de provocar serias desviaciones y contracciones organizativas que en absoluto facilitan el logro de los objetivos organizativos o institucionales de uno y otro contexto. En el caso público, estos objetivos son, precisamente, equivalentes a los objetivos del desarrollo nacional pretendido por la nación como tal.

Y ésta es la primera noción doctrinaria que introducimos en este texto:

La Administración Pública, y sus organismos constitutivos, responden a orígenes, causas, demandas, contextos, fines y dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales, muy distintas a las que delimitan la finalidad, organización y funcionamiento de la empresa privada. Ello exige de una preocupación por identificar, teorizar e instrumentar tales diferencias básicas, de suerte que dicha Administración Pública se perciba, organice y funcione de acuerdo a patrones, principios, normas y técnicas propias de su dinámica y fenomenología diferenciadas.

Lo anterior demanda ya una explicación de lo que entendemos como diferencias básicas entre lo “Público y lo Privado”, o lo que es lo mismo, entre la Administración Pública y la de Negocios o Empresas, diferenciación tan poco sustentada aún al día de hoy.

Adelantando posiciones que serán elaboradas en detalle más adelante, el Proceso Político/Administrativo Público *lo percibimos y desarrollamos como el*

elemento que condiciona, y facilita a la vez, la capacidad institucional –y personal del funcionario público con responsabilidad de jefatura– para generar tanto logros en la realización de las actividades sustantivas que le competen al ente, como niveles adecuados de gastos o costos.

Ello exige entender el Proceso Político/Administrativo Público como factor inherente a las instituciones mismas, y a los funcionarios en posiciones de jefatura. Esta perspectiva nos permitirá valorar aspectos usualmente ignorados en análisis unilaterales sobre dicho Proceso Administrativo, es decir, en análisis que toman en cuenta únicamente o el Proceso Administrativo como problema de instituciones, o el Proceso Administrativo más corrientemente como problema personal de quienes ejercen cargos de jefatura.

Pasemos, pues, a revisar algunas consideraciones básicas de lo que valoramos como diferencias sustanciales internas y de contexto entre la Administración Pública y la Administración de Negocios.

A. Sistema Integrado vs. Sistema Disperso:

La Administración Pública en Costa Rica debe entenderse y valorarse, para todo propósito, como un complejo de organismos diferenciados orgánica, jurídica, política y administrativamente, que responden, sin embargo, a una orientación política, jurídica, orgánica y administrativa altamente centralizada y jerarquizada, que establece objetivos globales de Gobierno que deben luego ser desagregados y asignados racional, coherente y planificadamente a cada organismo público que compone el Sistema de Administración Pública.

Esta característica exige precisamente una concepción orgánica, jurídica, política, y administrativa de la Administración Pública que garantice procesos de formulación y ejecución interinstitucionales integrados y, sin embargo, complementarios y relativamente independientes.

La Administración de Negocios aporta teoría y principios para aplicar al funcionamiento de la empresa individual, por compleja que ésta sea. La empresa privada opera ciertamente dentro de un Sistema mayor empresarial que la contiene, pero salvo en los casos muy dudosos de cámaras patronales o asociaciones de empresarios, dicho Sistema opera sobre las reglas de juego de libertad y espontaneidad de

mercado y relaciones comerciales que, en el gran contexto, garantizan un “ajuste” adecuado del Sistema pero que no implican en absoluto una organización, administración y dirección integradas, uniformes o centralizadas, ni mucho menos jerarquizadas en distintos niveles de actuación.

Este limitativo sistémico de la empresa privada exige una explicación conceptual y técnica propia de la perspectiva de cada empresa, y de ésta frente al resto del Sistema; *no exige la perspectiva de conjunto* o Sistema Integrado *que debe tener presente tanto* el Presidente de la República como su Gabinete y Juntas Directivas de entes descentralizados, para no mencionar ahora a todos los funcionarios técnicos de carrera, tanto en posiciones de jefatura como de cargos técnicos.

Ello imprime y exige estilos distintos de Dirección, Planificación, Organización, Coordinación, Control y Evaluación en ambos tipos de Administraciones, como se demostrará en el análisis posterior de cada una de estas categorías analíticas.

Una derivación principal de todo esto, a manera de adelanto, es la de asimilar y entender que la idea de Sistema Integrado exige plantear, por ejemplo, las finanzas públicas como un problema unitario de la Administración Pública: para ejecutar un determinado Programa de Gobierno se cuenta con un aparato institucional central y descentralizado, e igualmente con un financiamiento voluminoso, pero, en su mayor parte, en manos de los entes descentralizados. ¿Qué opciones debe tener el Poder Ejecutivo para decidir, programar y orientar todo ese gasto público? ¿Y para contratar? Es obvio que los sistemas resultantes de dirección, planificación y administración financiera diferirán enormemente de lo que los negocios privados encuentran útil para su propia gestión, no importa cuán grande sea cada empresa inclusive multinacional. Y así ocurre en todas las demás áreas de apoyo administrativo (en personal, en presupuesto, en suministros, etc.).

Adicionalmente, resulta útil valorar el hecho de que dicha Administración Pública se debe proyectar como Sistema Integrado sobre la totalidad de actividades y campos de la sociedad y economía nacionales, y que tal proyección debe fundamentarse en la perspectiva y capacidad institucionales que garanticen una acción armónica y equilibrada de todo el Sistema, que actúa bajo la Dirección Política del Presidente de la República. Esta no es ciertamente una característica distintiva de la empresa privada, ni como unidad empresarial, ni como Sistema.

B. Propósito social, o Eficacia versus

Eficiencia:

En uno de los más desafortunados errores de perspectiva que se pueden cometer, muchos autores de Teoría de Administración de Negocios, definen que la Administración Pública y la empresa privada tienen “el mismo propósito social”, porque ambas buscan satisfacer “necesidades sociales”.

Ciertamente, lo anterior no sólo es superficial, sino que constituye una enorme falacia.

Es claro que toda organización cumple con alguna finalidad social, si aceptamos que *toda demanda individual o colectiva es legítima para efectos de un mercado libre de bienes y servicios* (el Estado, a través del Poder Legislativo y de su Administración Pública, regula precisamente lo que es legítimo e ilegítimo).

Sin embargo, la Administración Pública se proyecta principalmente en campos en los que tiende a interesar más el objetivo político, social o económico-nacional, que el objetivo de generar actividades lucrativas para apropiación privada de los excedentes, que sí es la dinámica que priva en la práctica privada de los negocios.

Así, la acción estatal, por medio de la Administración Pública, pone énfasis aún al día de hoy en la consecución de objetivos de interés nacional, políticamente condicionados; y dicha acción se da independientemente de que la misma genere excedentes, o utilidades, o sea productiva desde el punto de vista empresarial privado.

La condición de “productividad”, hemos escrito desde hace casi tres décadas, no era ni es vital para que la acción pública se realice, si hay interés político y necesidades sociales y económicas que trascienden los límites o posibilidades de satisfacer tales necesidades por medio del mercado privado de libre competencia. Tengamos presente el gran salto conceptual que organismos como el Banco Mundial y el propio Banco Interamericano de Desarrollo han dado en este sentido en los últimos pocos años, según anticipamos previamente en este ensayo.

Planteamos que aún hoy día el énfasis primordial de la acción pública debe girar alrededor de la eficacia de su gestión, es decir, de su capacidad para alcanzar los objetivos políticos definidos y satisfacer así las necesidades o demandas que dieron origen a dicha acción institucional; la productividad en el uso de los recursos, o eficiencia, queda supeditada a que la demanda sea satisfecha cueste lo que cueste, fi-

nancieramente hablando, y a sabiendas de que existe infinidad de acciones públicas que no generan una recuperación directa de costos puesto que su prestación a las respectivas clientelas ciudadanas no genera ingresos directos o correlativos al costo real de la prestación.

En todo caso, la eficiencia o productividad en el uso de recursos en la Administración Pública la seguimos viendo supeditada a la eficacia que se busca con toda acción estatal; y esto debe implicar también que todo esfuerzo para lograr una mayor productividad en el uso de recursos públicos, debe incidir de necesidad o en un abaratamiento del costo de dichos servicios públicos, o en una transferencia sistemática de excedentes producto de actividades públicas productivas hacia actividades que aunque deficitarias sean consideradas políticamente prioritarias y justificadas. La práctica en Costa Rica, de nuevo como ejemplo, antes de 1979 en que se instauró “una” Autoridad Presupuestaria por Decreto Ejecutivo, era la de que los excedentes de instituciones “productivas”, eran del ente y no del Estado, y se reinvertían muchos de ellos en actividades usualmente superfluas. Hemos señalado también que, con dicha Autoridad Presupuestaria ya en los términos que nuestros Gobiernos aceptaron desde 1982 con el FMI y el Banco Mundial, se excedió lo que era la proyección deseable de una función articuladora del gasto público central y descentralizado, llevándose a una situación extrema de gerenciar o manejar unitariamente el gasto de las descentralizadas, restándoles recursos inclusive de inversión para el crecimiento vegetativo natural de éstas y menoscabando en gran parte la calidad de la mayoría de bienes y servicios producidos por ellas, básicamente para subsanar o disfrazar el creciente déficit del Gobierno Central.

En la empresa privada, es de rigor que la búsqueda incesante de una mayor productividad se orienta hacia una maximización de las ganancias. Y resulta evidente como para explicarlo en exceso, que *la gestión empresarial privada está de fijo supeditada a la generación de utilidades, lo cual deja por fuera dicha participación privada en actividades o campos en los que la demanda social existe, pero no puede expresarse en términos de demanda monetaria o poder adquisitivo, o no conviene que se exprese solamente en términos monetarios, como ocurre en áreas de elevado interés público y nacional* (telecomunicaciones, banca, acueductos, energía, seguros privados, etc.).

Todo lo anterior incide en la perspectiva y proyección técnica con que el Proceso Administrativo debe darse en un contexto y en otro. Los problemas e implicaciones

alrededor de la Dirección, Planificación, Organización, etc., son distintos según se den en uno u otro contexto “organizativo”.

Este análisis resulta más complejo si introducimos aquí la característica vista de Sistema Integrado. En efecto, la eficacia y la eficiencia en la Administración Pública, exigen un planteamiento a nivel de Sistema, es decir, exigen una concepción, perspectiva y aplicación práctica que se distinga por la homogeneidad y uniformidad de criterios en el Sistema como tal y en todos sus organismos constitutivos, pues la calidad de eficaz y eficiente de un organismo, incide necesariamente en la calidad de eficacia y eficiencia de todo otro organismo que realice actividades complementarias para conseguir algún objetivo esencial de Gobierno; y ello puede incidir, como de hecho ocurre, en grados de ineficacia e ineficiencia globales del Sistema Integrado. Y el costo político-electoral, social y económico de tal ineficacia e ineficiencia, es muy elevado en un sistema político de pluralismo democrático como el nuestro. Esto exige un estilo de Dirección Política, Técnica y Administrativa muy distinto al que exige la gestión privada de los negocios.

Asimismo, la proyección social de todo organismo público, por productivo que éste sea, exige de soluciones organizativas, de coordinación y planificación, así como mecanismos de control y evaluación de todo el Sistema, propios de la diversidad y multiplicidad de actividades públicas, tanto a nivel de Sistema como a nivel de organismos individuales. Todo esto se da dentro de una situación en que las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales imponen *demandas y soluciones institucionales diferenciadas*, aun a un mismo organismo público (un ICE debe trabajar a “pérdida” en electrificación rural, pero debe hacerlo porque social, económica y políticamente es necesario, y entonces subsidia dicha gestión con el producto de la venta del servicio a zonas urbanas más “pudientes” y pobladas).

C. Atribuciones de la Administración

Pública vs. Supeditación de la Privada:

Toda la capacidad de regulación social y política en esta nación, se canaliza en una forma directa o indirecta por medio de algún tipo de acción estatal.

El Sistema Integrado que es la Administración Pública, para hablar en términos que ya hemos definido, actúa como tal procesando gran cantidad de

demandas socio-políticas y económicas que exigen, en primera instancia, una acción reguladora de carácter coactivo, con el fin de distribuir poder y privilegios, y actúa en segunda instancia, produciendo bienes y servicios inherentes o colaterales a dicha acción reguladora.

El Estado, a través de su Administración Pública, realiza a nuestro juicio cuatro tipos de funciones, actividades o atribuciones casi de carácter exclusivo: regulación propiamente, producción, distribución y extracción de recursos económicos.

- I. En su función reguladora, el ámbito de proyección de la Administración Pública es casi inclusivo de toda actividad privada. Definir el tipo de sistema económico que se quiere, manejar automóvil, construir vivienda, viajar al exterior, contraer matrimonio, desfilarse en las calles, montar un negocio, establecer el precio de un artículo que se vende, exportar e importar bienes, etc., son actos privados que están sujetos al arbitrio, criterio y decisión de la Administración Pública, a través de uno o muchos de sus múltiples organismos.
- II. En su función productora, la Administración Pública ciertamente incurre en actividades que, compitan o no con la gestión empresarial privada, constituyen verdaderas producciones de bienes y servicios que se suman a, y muchas veces refuerzan o hacen viable, la propia producción privada. El Estado produce carreteras, puentes, escuelas, energía eléctrica y telecomunicaciones; sistemas de acueductos y alcantarillados, gasolina, servicios de transporte, puertos; da crédito bancario, asistencia técnica al agricultor, etc,
- III. En su función distributiva, el Estado costarricense subsidia y complementa el ingreso o nivel de vida familiar por medio de una serie de acciones no remunerativas o “productivas”, es decir, no generadoras de ingresos directos. Da salud, seguridad social, educación, vivienda, asistencia social, etc.
- IV. En su función de extracción de recursos, el Estado actúa en dos planos: uno, el de la imposición de tributos que sirven para financiar actividades en los otros tres campos de proyección pública; otra, la capacidad para fijar precios de venta a ciertos bienes y servicios que el mismo Estado produce, y que facilitan entonces una gestión pública más aproximada a la relación ingresos-egresos, o

costos-ingresos directos, común a la actividad empresarial privada, pero que no se da en ningún momento dentro de los parámetros de programación y administración financiera de la empresa o corporación privada.

Todo lo anterior, contrasta con las atribuciones y proyecciones sociales, económicas y políticas de la empresa privada, que más bien se ve grandemente supeditada a dicha acción reguladora, productora, distributiva y extractora de la Administración Pública.

Debe entenderse inmediateamente, que todo esto genera una situación en la que por un lado, cada empresa privada –pero nunca el Sistema Disperso empresarial como un todo– se ve en la necesidad de comprender y tratar de influir la toma de decisiones públicas en beneficio de su gestión empresarial y maximización lucrativa, y en la que por otro lado, la Administración Pública se destaca, se organiza y funciona para garantizar el bien común. Esto implica el desarrollo de criterios y mecanismos públicos, y de toma de decisiones, que busquen sopesar adecuadamente el equilibrio socio-económico y político que se desea para el país y, en fundamento de esto, la realización de acciones públicas que promuevan una mayor y mejor distribuida producción nacional en todo campo. Aquí una vez más, vislumbramos a la Administración Pública en la necesidad y obligación de actuar como Sistema Integrado frente a la empresa individual constituida dentro de un Sistema Disperso.

De nuevo, las implicaciones que todo esto tiene para la concepción, configuración y ejecución del Proceso Administrativo, difieren grandemente entre el papel y proyección de la gestión privada y la Administración Pública, como también demostraremos más adelante.

La Administración Pública aparece así consolidada en su papel de *Sistema Integrado y mecanismo de conversión del sistema político*, enfrentada a demandas del contexto, y condicionando grandemente, a su vez, la forma, intensidad y proyección de tales demandas. Esto, de nuevo, requiere de una concepción y funcionamiento orgánico, y de una capacidad directiva, política y técnica, muy distinta de la que exige la acción privada.

D. Control ciudadano de la gestión pública vs. gestión privada libre:

El hecho de que la Administración Pública fundamente su proyección en atribuciones coactivas, como las explicadas en el punto anterior, exige a su vez un complejo y sofisticado ingrediente de control ciudadano de dichas atribuciones, de suerte que aquél disponga de mecanismos y criterios adecuados para conocer y defender sus intereses particulares, de posibles arbitrariedades o insuficiencias del Estado en sus relaciones diarias con éste.

La función pública, el funcionario público, y las instituciones públicas en general, quedan así sujetos a un desempeño que debe ser justificado y fundamentado en leyes y normas, y pueden expresamente realizar aquellas funciones y atribuciones citadas en el punto anterior, dentro de los lineamientos y definiciones específicos que las leyes y normas establecen.

Esto impone una necesidad de que la función pública esté totalmente expuesta al análisis y crítica ciudadana, en busca de garantizar en forma razonable la aplicación de regulaciones y la prestación equitativa e imparcial de servicios y bienes por parte de las instituciones públicas. Todo acto público afecta tan directa y sustancialmente el nivel de libertad personal del individuo, como su propio nivel de bienestar –por actos regulatorios o por prestación directa de bienes y servicios–, que la sociedad ha desarrollado toda una serie compleja de actitudes, mecanismos, procedimientos y criterios que constantemente someten a la función pública al juicio y análisis del ciudadano, de grupos organizados de ciudadanos, o de organizaciones y organismos públicos especialmente creados para cumplir tal función controladora y crítica. Y todo esto, claramente, incide en un grado de complejidad de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, como también exige un mayor grado de capacidad política, técnica y administrativa de quien dirige instituciones públicas, o de quien a nivel técnico tiene responsabilidades sobre la forma en que los servicios públicos se hacen llegar al ciudadano.

Vista la Administración Pública como un Sistema Integrado, es fácil entender la importancia vital que reviste la forma y perspectiva como ésta, o cualquiera de sus organismos constitutivos, perciben las demandas socio-políticas que exigen o requieren de algún tipo de acción y respuesta estatal.

Todo el cuadro complejo de cómo los grupos de interés y presión operan dentro del Sistema Político en procura de sus demandas, adquiere características aún más complejas y de mayor importancia para el ciudadano o ciudadanos que presionan en busca de satisfacciones, cuando tales demandas dependen en última instancia para su aceptación y satisfacción definitivas, de la capacidad, forma, estilo y actitud con que el Presidente de la República, sus Ministros, Juntas Directivas y Presidentes Ejecutivos, y todo el resto de cuadros técnicos de alto, medio y bajo niveles que configuran la Administración Pública perciben, aceptan y deciden satisfacer tales demandas de determinadas maneras.

El aparato institucional público que es la Administración Pública, adquiere de este modo su verdadera dimensión como complicado engranaje de conversión de demandas ciudadanas, con acceso a los más vinculantes y coactivos medios de poder y autoridad; esto, a través de una estructura constituida por múltiples organismos que operan con ámbitos de actividad que se complementan entre sí, y muchas veces con patrones y discrecionalidad organizativa y administrativa que facilitan a tales organismos el evadir el control y decisión directos que sobre ellos debe ejercer el mismo Poder Ejecutivo, el cual, sin embargo, sigue concentrando la mayor porción de responsabilidad política directa por la forma en que tal aparato institucional funciona y presta sus servicios o actividades.

El criterio, pues, de control ciudadano de la gestión pública, puede ser adecuadamente entendido cuando aceptamos que todo ciudadano tiene derechos e intereses sobre la forma y alcances de toda actividad pública; y, lógicamente, que tal interés y derechos pueden expresarse en múltiples maneras: *la prensa, la radio, la televisión, los tribunales de justicia, una Contraloría General de la República, el Poder Legislativo, por medio de manifestaciones, huelgas, denuncias sobre incumplimiento de servicios o regulaciones; y, muy directamente, a través de las propias autoridades y funcionarios de cada organismo público.*

Una derivación inmediata y útil de todo lo anterior, es la de que todos estos elementos que condicionan y facilitan el control ciudadano de la gestión pública, inciden directamente en el nivel general de eficacia y eficiencia de dicha gestión, toda vez que exigen tanto criterios y procedimientos, como mecanismos específicos, que se incorporan a la estructura y rutina de toda institución pública en el cumplimiento de sus funciones, situación que no se presenta de modo alguno en la empresa privada.

Nos referimos a que elementos de control institucional como son, por ejemplo y también en el caso de un país como Costa Rica, una Ley de Planificación Nacional,

otra Ley General de la Administración Pública, la muy reciente Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, un Régimen de Servicio Civil, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y todos aquellos otros elementos jurídico-administrativos que buscan y exigen racionalidad, imparcialidad y ética en el desempeño de la función pública, han llegado a constituirse en criterios, mecanismos, procedimientos y trámites que de hecho afectan los niveles de eficacia y costos con que las instituciones públicas pueden operar, pues introducen disposiciones y mecanismos que dilatan y encarecen en forma sustancial la ejecución de los servicios públicos; todo ello, en comparación a lo que son prácticas comerciales y financieras mucho más flexibles y cambiantes con que operan las empresas privadas. Esto, sostenemos que reviste características semejantes en todo otro país de la región.

Ello incide, sin duda alguna, en la forma y contenido del Proceso Político/Administrativo Público, pues exige actitudes y competencia técnica, administrativa y política para valorar, comprender, manejar y hasta flexibilizar sin eliminar, todo ese complejo marco jurídico-administrativo y político del control ciudadano sobre la función pública. Las actividades de Dirección, Organización, Planificación, Coordinación, Control y Evaluación, adquieren características muy especiales y diferenciadas en relación con la empresa privada. Esto también se hará explícito en el desarrollo del resto del texto.

E. El contexto político de las instituciones públicas:

Un elemento muy necesario para comprender el por qué de la diferencia doctrinaria que planteamos entre la noción de Proceso Político/Administrativo Público y el Proceso Administrativo según se concibe y proyecta en el contexto de la empresa privada, es el del medio político en que se desenvuelven tanto las instituciones públicas en sí como el mismo Proceso Político/Administrativo propiamente, el cual es responsabilidad integral, como hemos dicho, *de los funcionarios en posiciones de jefatura política y técnica*.

Para efectos de claridad y énfasis, vamos a revisar separadamente los puntos más relevantes, a nuestro juicio, de este tema específico.

I. Mecanismo de conversión del Sistema político. Como lo vimos en su oportunidad, la Administración Pública constituye el vórtice mismo del Sistema Político, pues es el mecanismo que finalmente transforma eficaz o ineficazmente las demandas múltiples que se dan dentro de dicho Sistema, en los bienes, servicios o regulaciones estatales que buscan satisfacer tales demandas. Dentro de este punto, el mismo Poder Legislativo tiene una enorme capacidad de recibir y decidir demandas, pero no de satisfacerlas con la prestación directa de los bienes, servicios o aplicación de regulaciones requeridos, ya que esto es atribución exclusiva del Poder Ejecutivo y de sus instituciones descentralizadas. La misma Asamblea Legislativa o Parlamento se convierte en “fuente de demandas” para el Poder Ejecutivo, porque depende en última instancia de la capacidad política, técnica y administrativa de éste, o de la forma en que éste se organice, el que se cumpla o no con los mandatos legislativos.

La capacidad institucional pública para actuar como un eficaz mecanismo de conversión del Sistema Político, se sintetiza en la forma apropiada, integrada, coherente, equitativa y flexible, en que las funciones o categorías analíticas que constituyen el Proceso Político/Administrativo sean entendidas, dominadas y ejecutadas como funciones de “conversión política” por los funcionarios políticos y de carrera que comparten la responsabilidad de la gestión técnica y política de la Administración Pública.

II El proceso de toma de decisiones y la Dirección Pública. La toma de decisiones en la Administración Pública no es un proceso claro ni fácil de identificar, y mucho menos de manejar. Las decisiones públicas están enormemente condicionadas por factores y elementos ajenos, inclusive, a la misma problemática específica de cada institución pública.

Sin embargo, es indispensable y realista partir de la base de que dicho proceso de toma de decisiones debe verse y aceptarse como “politizado”, en la acepción más amplia de este término. Es decir, es un proceso altamente condicionado por factores de presión ciudadana, pugnas de y entre grupos y partidos políticos, e influencia electoral; todo esto, constituye una fuente inobjetable e inconfundible de influencia que, en un elevadísimo grado, configura el tipo y clase de decisión política que, a su vez, condiciona entonces el tipo y clase de decisión y acción técnica que la Administración Pública o algún organismo suyo, emprendan legítimamente.

El hecho de que en nuestro sistema político vigente, son los partidos políticos los que realmente proporcionan el liderazgo político del Gobierno, dramatiza la politización del proceso de toma de decisiones en la Administración Pública. *Es, ni más ni menos, una influencia y un condicionamiento que tienen que ser aprehendidos, y convertidos en principios técnicos operativos para ser usados por todo funcionario político y técnico de la Administración Pública.*

Resulta patente que cuando pensamos en nuestro funcionario público típico, no consideramos que es un elemento humano que tenga hoy tal perspectiva política y técnica, y menos aún, la formación técnica o profesional que le permita valorar su aporte apropiado y realista dentro de un proceso de decisiones públicas altamente politizado, como el que hemos referido someramente.

Todo esto, tiene incalculable valor para sopesar la importancia de darle al Proceso Político/Administrativo la dimensión y el contenido técnico-político que se deriva de su papel y proyección en un proceso de decisiones públicas que, en lo básico, responde a compromisos, demandas y perspectivas de grupos de presión –que actúan consciente o inconscientemente como tales.

Toda la estructura de lo que llamamos Dirección Pública, integra tanto al elemento de nombramiento y función políticos como al elemento técnico que ha hecho carrera en los distintos organismos públicos. Este último elemento representa la dinámica de tradición y conservadurismo institucionales, ante el político que, en una u otra forma, es un “arribista” y trae consigo no solamente un estilo y perspectiva personal de hacer las cosas, sino *una orientación política que muy frecuentemente exige cambios de actitudes y de comportamiento entre los funcionarios de carrera.* Este punto será elaborado en el tema sobre Dirección Pública. Por ahora, es suficiente lo presentado hasta aquí para dar una cabal idea de un aspecto objetivo del contexto político que condiciona el funcionamiento de la Administración Pública, y que no tiene parangón con el contexto inmediato en que se desenvuelve la empresa privada.

III. Programa de Partido, Programa de Gobierno. Es éste otro elemento frecuentemente obviado en las actitudes y perspectivas de nuestro funcionario público, especialmente del que ocupa cargos de jefatura. Cada cuatro años, diversos partidos políticos compiten por los votos del electorado, con el fin de ganar unas elecciones que le permitan a uno de ellos llenar todos los cargos públicos de función política, con elemento que en una u otra forma merece tal designación, desde el

mismo candidato presidencial que por derecho propio se convierte en Presidente de la República, hasta los partidarios que ocupan cargos de “asesores” políticos y miembros de Juntas Directivas de entes descentralizados.

En cada comicio electoral también, es interesante observar que cada partido político busca ofrecer al electorado un planteamiento ideológico-político a nivel del Programa de Partido; es decir, de ideario de aspiraciones, objetivos, metas, programas y hasta proyectos de corte técnico-político que el Partido aspira a convertir en su Programa de Gobierno, si gana la justa electoral.

Sin duda alguna, tal situación significa en nuestro criterio, un intento formal de cada partido político por definir cuál sería la orientación y proyección que éste buscaría darle a toda la Administración Pública, si ganara las elecciones. Y tal orientación usualmente va desde la definición muy global y filosófica del tipo de sociedad que se quiere para cada país, hasta la identificación de qué se pretenderá hacer con *el crédito bancario, con los programas de vialidad, con la seguridad social, con la incorporación de marginados a un mercado de bienes y servicios, con la energía eléctrica y las telecomunicaciones, con el crédito para vivienda popular, con las relaciones laborales, con el fomento de la producción agropecuaria e industrial, etc.* Y así, en todo campo de actividad de ingerencia estatal.

Obsérvese que hemos citado campos en los que intervienen directamente distintos entes descentralizados del Poder Ejecutivo, además de ministerios. Esto, con el interés de hacer evidente el hecho de que la mayoría de las actividades “eminente técnicas” que realizan nuestras instituciones, tienen en sus fuentes de inspiración un origen eminentemente político; y, claro, añadimos que viceversa: *una buena proyección de cualquier institución pública, independientemente de con qué Gobierno se inició, constituye a su vez una influencia muchas veces sustancial para que todo nuevo Gobierno la mantenga o, lo que es lo mismo, para que un partido político distinto al que concibió la actividad o programa, la “haga suya” a nivel de Programa de Partido.*

Esta fuente de inspiración política, es usualmente olvidada o ignorada por la mayoría de funcionarios técnicos o de carrera que concurren luego en su instrumentación operativa. Y no es poco frecuente encontrar que a nivel político de la Dirección Pública hay desconocimiento, inaceptable desde todo punto de vista, de las orientaciones concretas que el entonces Programa de Partido establecía sobre las actividades a cargo de la institución que se ha puesto en manos de tal Ministro o de tal Presidente Ejecutivo.

El hecho sobre el que queremos llamar la atención aquí, es el de que una vez que determinado partido político gana las elecciones nacionales, *su Programa se convierte irremediabilmente en Programa de Gobierno, y debe constituir el marco de orientación básico tanto del Presidente como de su Gabinete, Juntas Directivas y Presidentes o Gerentes de instituciones descentralizadas; y, lógicamente, debe constituir también el marco de referencia primordial de toda acción técnica institucional a cargo de funcionarios de carrera, que pueden o no haber sido simpatizantes de la agrupación política que ganó las elecciones.*

Conocer esto, y sus implicaciones reales y legítimas para las distintas clientelas objeto de atención en dicho Programa, es una obligación de todo funcionario público de carrera que tenga algún sentido de responsabilidad y de conciencia para con el cargo que desempeña. Y esto, requiere formación especializada y una perspectiva técnica y política que no proporciona la Teoría General de Administración, o de Administración de Negocios, que busca explicar procesos y fenómenos más estables alrededor de las actividades comerciales o financieras de la empresa privada, no cambiantes por procesos políticos sino por fluctuaciones de mercado de naturaleza muy distinta a la del “mercado político” de la Administración Pública.

En una situación como la de Costa Rica, lo anterior es vital tenerlo presente sobre todo a partir de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 de octubre del 2001 pues, como anticipamos en la Sección 1 como revisión del “caso costarricense”, en ella se enuncia una normativa muy clara en cuanto a la obligatoriedad del Plan Nacional de Desarrollo para toda la Administración Pública. Ello exige comprender lo que norma sobre dicho Plan y el proceso de planificación asociado de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Planificación Nacional No. 5525, y tener claro lo que la Ley General de la Administración Pública también referida previamente, plantea en materia de dirección interorgánica, pues corresponderá o habrá correspondido ya a la Contraloría General de la República a partir de octubre del 2002, exigir la aplicación precisa y articulada de tales leyes y conceptos, lo cual exige aceptar formalmente que la base o marco referencial para elaborar tal PND, tiene forzosamente que ser el Programa de Gobierno que el partido que ganó las elecciones presentó y defendió durante la campaña electoral que culminó en abril con la elección de un nuevo Presidente.

Es este elemento que discutimos, pues, otra diferencia sustancial entre la Administración Pública y la de Negocios en lo que se refiere al contexto político en

que se desenvuelve la primera. El Proceso Político/Administrativo Público, como puede inferir ya el lector acucioso, encuentra múltiples influencias y orientaciones peculiares en la consideración de tal contexto, como se elaborará más abajo.

Adelantamos ahora, sin embargo, que ante la impotencia material de un único funcionario político superior –el Ministro o el Presidente Ejecutivo de institución descentralizada– por conocer y dominar todos y cada uno de los elementos institucionales que deben concurrir en la ejecución de lo que el respectivo Programa de Gobierno asigna a su institución, resulta elemental y obligatorio que todo el resto de funcionarios técnicos del organismo tenga la perspectiva, la formación y el sentido de responsabilidad necesarios para darle el contenido adecuado y pertinente, con base en dicho Programa, a todas y cada una de las “funciones” o actividades que distinguen al Proceso Político/Administrativo Público. Ello porque tanto el estilo como la orientación para realizar la función de Dirección requerirá para su ejecución, sin duda, desde ajustes estratégicos hasta cambios estructurales, según el programa de acción política del Gobierno así lo exija o demande.

F. Conclusión: la necesidad del “administrador profesional de la función pública”:

Si el Estado ha de seguir interviniendo y regulando cada vez más, es vital que se reconozca que su principal mecanismo de conversión y de acción, la Administración Pública, debe contar con una capacidad de gestión política y gerencial para la más efectiva formulación de políticas y de ejecución de las mismas, muy superior a la actual. La participación estatal en los últimos decenios, a pesar del aparente reformismo social cristalizado en la existencia de un sinnúmero de instituciones públicas de servicio, no ha contribuido en forma sustancial a cerrar la brecha social entre pobres y ricos.

Opinamos que tal fenómeno ha sido posible en gran parte debido a la enorme “brecha” que ha existido entre definición o formulación de políticas de acción gubernativa, y capacidad mínima necesaria para implementar dichas políticas. Es decir, entre formulación y ejecución, a pesar de que el aspecto de formulación también ha sido grandemente menoscabado por la existencia de una burocracia muy desmotivada por épocas y en gran parte desvinculada de la realidad política y social que ha vivido y vive el país.

Los planes de desarrollo nacional son meros enunciados si no se cuenta con la capacidad organizativa y administrativa para interpretarlos y ejecutarlos, y no hemos avanzado mucho desde que Waterston publicó su ya referido célebre libro *Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia* para el Banco Mundial en 1964.

Nuestras Administraciones Públicas cuentan con profesionales médicos, abogados, economistas, contadores, administradores de negocios, agrónomos, ingenieros civiles, sociólogos, químicos y un sinnúmero de especialistas más. Y son profesionales en estas ramas –muy respetables y necesarias todas, sin ninguna duda– quienes han tenido la enorme responsabilidad de crear, organizar, dirigir y coordinar tanto las instituciones como los más específicos procesos y sistemas administrativos que hacen que aquéllas funcionen.

Un país subdesarrollado como Costa Rica y tantos otros en América Latina, con enormes problemas de incapacidad administrativa estatal para hacer viable la integración entre formulación de propósitos y capacidad de ejecución, no cuenta al día presente sin embargo, con suficientes profesionales en Administración Pública para enfrentar de manera real y eficaz esos enormes problemas organizativo-administrativos del Estado, que se dan con base en todas las particularidades descritas anteriormente.

Pretendemos ser realistas y académicamente enérgicos al plantear esta situación: el país no puede pretender seguir adelante sin hacer un alto en el camino y reconocer que, en primer lugar, la capacidad administrativa actual del Estado deja todavía mucho que desear y se ha constituido en un verdadero factor que obstaculiza y sesga el proceso de desarrollo nacional, y que en segundo lugar, se requiere de un tipo de profesional, el cual sin ser superior a todos los demás en sus campos específicos de especialización, sí es más competente en su campo propio: el Administrador o Gerente Público.

No sólo es el Administrador Público vital para organizar, dirigir o asesorar a los distintos grupos de especialistas en otras disciplinas que concurren en el ámbito estatal; también es indispensable para asumir la dirección, el planeamiento, la organización y coordinación de áreas como administración de personal; análisis administrativo; administración presupuestaria, bancaria, tributaria; análisis técnico-administrativo, evaluación institucional, programación y planeamiento administrativos; planeamiento de recursos humanos, etc.

Lo anterior, para dar una idea ligera de su campo de acción ahora improvisado totalmente por profesionales en otras disciplinas. Pero es que desde la creación misma de nuestras instituciones, la ausencia de muy buenos Administradores Públicos ha contribuido a producir el enorme mosaico peligrosamente ineficaz que es nuestra Administración Pública hoy día.

La función pública ofrece un ámbito increíblemente fecundo para el profesional sensible y con sentido de mística por el servicio público. Lo que usualmente era “mala cosa” –trabajar en el “gobierno”– ahora se convierte en un enorme reto para el profesional que busca participar de lleno en el proceso de cambio social que se da en el país.

Nunca antes ha sido más claro el hecho de que no hay prácticamente ningún acto privado que no esté regulado en alguna medida por el Estado, situación que se manifiesta en la existencia de alguna institución u oficina pública encargada de la regulación o control de esos actos. Y la perspectiva, conforme se verifica en toda América Latina, es la de un Estado cada vez más intervencionista y regulador, aunque muchos analistas afirmen lo contrario.

En tales circunstancias, ¿cómo no plantearse la pregunta de si la calidad y orientación del desarrollo presente y futuro del país –inclusive en lo que se refiere al papel o importancia del desarrollo de los negocios privados– no depende como variable secundaria, de la calidad y orientación de la Administración Pública de que disponga cada país?

La disponibilidad de mejores cuadros técnicos y directivos tanto en lo instrumental como en lo ético, así como la formación dentro de un reconocimiento de las actuales necesidades y posibilidades sociales y económicas de todos los grupos sociales que forman nuestro país, se convierten así en factor importantísimo para un desarrollo nacional más dinámico y equitativo.

Nos atrevemos a afirmar que, inclusive, la función pública se convierte en una real alternativa a la participación política individual que ofrezca un partido político.

El funcionario público sensible, hábil y técnicamente capaz, se puede convertir en colaborador y asesor indiscutible de los funcionarios políticos que vienen y van, y participar así en forma íntima en el proceso de formulación de las más importantes decisiones del Estado. Otra cosa es, como ya anticipamos, el servilismo político-partidista que en Costa Rica se ha enseñoreado de casi toda institución pública desde mediados de la década de los setenta, sin que ningún partido haya contribuido a

confrontar y revertir esa inconveniente partidización del funcionario, trátase de áreas sociales o de promoción económica. En el resto de América Latina, la situación semejante en este campo data de mucho antes.

Si a todo lo anterior agregamos que la función pública se proyecta en forma amplia y condicionante sobre prácticamente todas las acciones y actividades del ciudadano común y del empresario privado, resulta aún más preocupante y difícil, para asegurar el éxito de actuales o nuevos esfuerzos de desarrollo más equitativo, el no contar a nivel de Estado con funcionarios y profesionales en general ampliamente capacitados y sensibilizados en cuanto a sus responsabilidades sociales y a los alcances de su poder o autoridad burocrática.

Pero más peligroso aún, es el no contar con el profesional con capacidad para hacer que las instituciones se creen y funcionen de manera efectiva, es decir, para dar solución a los pequeños y grandes problemas que justificaron su creación: el Administrador o Gerente Público.

Elaborado lo anterior, no podemos dejar de reconocer que sigue existiendo desde hace tres décadas un campo de análisis –el de la organización y administración públicas– que por derecho propio requiere de la formación de técnicos y profesionales académicamente formados en conceptos, técnicas y prácticas que, al igual que con el economista o el abogado o el ingeniero civil en sus propios campos, aporten la contribución más importante en el estudio, solución y hasta dirección del funcionamiento administrativo integral del Estado nacional.

Creemos que, independientemente de la ideología política que alienta a ciudadanos y grupos organizados de ellos, se acepta en casi toda América Latina que la Administración Pública debe ser un efectivo instrumento de cambio social; es decir, de acción orientada hacia la modificación de estructuras y actitudes nacionales que favorezcan por generación multiplicadora, un cambio relativo importante de todos los ciudadanos –pero especialmente de los marginados– en la generación y distribución del ingreso nacional.

Dentro de esta concepción, no debe haber duda de que el profesional en Administración Pública está llamado a ser un importantísimo generador de cambio social. Esto lo deducimos porque concebimos que su formación técnica-académica debe estar orientada dentro de una concepción interdisciplinaria. Dicha formación interdisciplinaria, por un lado, le debe permitir a ese profesional identificar los principales aportes de otras ciencias sociales al análisis de su campo propio –el

organizativo y administrativo–; y por otro lado, le permite comprender y usar su ciencia para la solución organizativa así como de los grandes y pequeños problemas económicos y sociales que la Administración Pública, como principal mecanismo de acción del Estado, debe resolver, o se espera y exige que resuelva.

Finalmente, debe este Administrador Público, por lo que debería ser su misma formación técnica, aportar los criterios y tecnologías necesarios para mejorar sustancialmente la capacidad gerencial y operativa de la Administración Pública, dando inclusive integración y sentido operativo a la participación del sinnúmero de especialistas en otras áreas que laboran para el Estado, y que ayer y hoy se han visto improvisando tareas y cargos para los que no se les ha capacitado.

Creíamos percibir en 1980 y aún en 1986 ante la segunda edición de nuestro libro *Administración Pública. Teoría y Práctica*, que había más conciencia en América Latina de que los fenómenos administrativos del Estado no debían ser ya cosa de juego o de análisis superficial o empírico, sino que debían ser objeto de atención prioritaria en cuanto a emprender esfuerzos sistemáticos de análisis y modernización administrativos, así como en cuanto a aceptar que mejores y más profesionales en ese campo podían ofrecer mejores aportes que profesionales en campos distintos. La verdad es que suscribimos en este año 2002 la misma preocupación, pues se ha avanzado poco en estos casi 25 años en cuanto a organizar un esfuerzo especial en la formación particular de esos contingentes de gerentes y administradores públicos y sociales, y la improvisación funcional y académica sigue campeando en muchas universidades y en las mismas instituciones públicas.

En Anexos de aquel libro de 1980, el lector podría referirse a una propuesta que elaboramos en marzo de 1977 en la Universidad de Costa Rica para una carrera profesional idónea de Administración Pública, sobre la base de un perfil del Administrador Público idóneo. Mantenemos ahora nuestro criterio de entonces, corroborado por nuestras observaciones y experiencias adicionales durante todo este período.

SECCION 4

ORIGEN DE LAS ORGANIZACIONES GUBERNATIVAS

Coincide ex profeso este título con un capítulo de la obra clásica de Simon, Smithburg y Thompson, *Administración Pública*, publicada originalmente en 1950; y en español por Editorial Letras S.A., en México, 1968. Nuestra intención es clara: estimulados por esta obra, buscamos encontrar un análisis lógico, razonable desde el punto de vista político y doctrinario de la forma en que las instituciones públicas costarricenses nacen y sobreviven; encontrar también, las implicaciones más importantes que para el Proceso Político/Administrativo Público tienen las peculiaridades indiscutibles de la forma y estilo en que la Administración Pública y sus instituciones constitutivas, han nacido y crecido.

En este análisis también hacemos referencia directa al caso costarricense, con ejemplos concretos, para evitarnos el constante reconocimiento de nombres distintos que ciertos órganos parlamentarios y ejecutivos nacionales, provinciales y locales adquieren en cada país. Sin embargo, nuestra presunción académica sigue siendo la de que el marco conceptual utilizado deviene útil para todo otro país latinoamericano en cuanto al tema en cuestión. Pretendemos que sea, así, sugerente para el lector de cualquier país.

1. Necesidades sociales se convierten en organismos públicos

En una u otra forma, hemos dicho que toda necesidad social requiere de algún tipo de acción o refrendo estatal.

No sólo por una tendencia manifiesta hacia un paternalismo estatal, sino también por una justificada insuficiencia del ciudadano privado o de grupos de estos por satisfacer muchas de sus necesidades más apremiantes, nuestra sociedad ha promovido un crecimiento estatal burocrático sumamente dinámico y progresivo, especialmente en los últimos cinco decenios, y con mayor intensidad desde la década de 1960 (aunque cada país ostenta distintas características en efectividad estatal, y todos cayeron en el gran endeudamiento externo por las mismas razones a inicios de los setenta, como ya analizamos).

Todo ciudadano, y con más razón todo funcionario público, debe conocer el hecho de que la mayoría de instituciones públicas, y la gran mayoría de las funciones, tareas y procedimientos que tales funcionarios conocen y ejecutan en sus respectivos cargos, tienen su origen en presiones o necesidades sociales de todo tipo que, en determinado momento, fueron planteadas dentro del sistema político para recibir algún tipo de atención pública.

La mayor parte de nuestras instituciones públicas, ha nacido como producto de alguna inquietud o demanda, primero en la mente de algún ciudadano u organización privada o pública, y luego a nivel de planteamiento formal dentro del sistema político.

La identificación de tales demandas o necesidades, hemos señalado que es responsabilidad tanto de los funcionarios políticos del Gobierno y de sus instituciones descentralizadas, como de todo funcionario técnico cuyo cargo y funciones le faculten o faciliten tal labor de identificación.

Pero también los representantes políticos en el Poder Legislativo tienen una enorme responsabilidad, perspectiva y autoridad para identificar tales demandas ciudadanas y, lógicamente, para adoptar y exigir al Poder Ejecutivo las acciones públicas necesarias para satisfacerlas.

Hay ciertamente una gran pugna entre distintos ciudadanos o grupos de ciudadanos por atraer la atención del Estado hacia sus demandas específicas. Por ello es posible y necesario hablar de que todo este proceso y contexto político que plantea y exige acciones públicas de diverso tipo, constituye un verdadero **“mercado político”** dentro del cual, las “clientelas” política y económicamente más fuertes tienden a lograr más y mejores respuestas del Estado, al menos para sus intereses particulares. *Nuestro Estado, sin embargo, ha desarrollado una gran capacidad para actuar también por iniciativa propia en gran parte, en la identificación y satisfacción de necesidades de clientelas política y económicamente débiles y marginadas.*

Distintos partidos políticos en cada país han tomado banderas que de una manera directa han significado una orientación desarrollista en la configuración y orientación de cada Estado, y esto ha generado una dinámica institucional autosostenida que se ha manifestado por encima de algunos intentos formales por revertir muchos de los más significativos avances político-institucionales en materia de desarrollo social y económico.

Es posible e interesante, identificar que a ciertos organismos públicos corresponde una determinada clientela, no siempre homogénea, pero sí discernible; y, cuando son actividades públicas de interés nacional o colectivo, es fácil identificar el tipo de función, producto o servicio que cada organismo cumple, y debe resultar útil asociarlo con sus mismos orígenes socio-políticos.

Uno de los elementos más importantes en este punto, es la consideración de cómo el funcionario público de todo nivel está en condiciones favorables de identificar demandas sociales, analizarlas y delimitarlas para consideración posterior de los funcionarios políticos o técnicos superiores que en cada institución deciden en última instancia sobre la acción posterior a seguir, es decir, sobre si tal demanda será satisfecha dentro de políticas y atribuciones actuales, o si debe ser elevada a conocimiento del Ministro o Junta Directiva, o al mismo Presidente de la República, para su análisis y decisión.

La atención de demandas individuales y locales exige del funcionario público una perspectiva integral y responsable en cuanto a identificar y saber canalizar las distintas demandas que perciba. Esto constituye un campo de conocimientos que el funcionario mediocre, desmotivado, sin formación técnica y profesional adecuada, no podrá comprender ni manejar “eficazmente”, contribuyendo más bien, como es frecuente, a una rígida, poco creativa e ineficaz acción pública a nivel de prestación última de bienes y servicios, o de acciones reguladoras. *En gran medida, sostenemos que las parcialidades y desigualdades en el trato a distintos ciudadanos por parte de cualquier institución pública se originan en la situación anterior.*

Lo que buscamos en resumen plantear en este punto, es la idea básica de que se entienda la importancia de que todo funcionario político y técnico de la Administración Pública, conozca y valore adecuadamente la génesis tanto de su institución y de la Administración Pública en general, como de las mismas funciones y tareas que ellos desempeñan diariamente; en cumplimiento de qué demanda o necesidad social, en satisfacción de qué clientela ciudadana, y bajo qué orientación ideológica-política de Gobierno debe entender y justificar su labor. Hemos visto muchos ejercicios “FODA” en donde esta génesis y su direccionalidad doctrinaria, desaparecen en la definición de Misión y aún de Visión.

Lo anterior permitiría, a nivel de actitud política y de esfuerzo para generar tal nivel de conciencia en el funcionario público, una vinculación y arraigo más

genuino, sensible y directo del funcionario público para con la ciudadanía objeto de su atención. Así, los orígenes y génesis de un Instituto Costarricense de Electricidad, de un Instituto Nacional de Seguros, de un Sistema Bancario Nacional, de una Caja Costarricense de Seguro Social, de un Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, y de todos los demás entes descentralizados y ministeriales del Poder Ejecutivo, adquirirían especial relevancia y dinámica en la mentalidad de los funcionarios que hoy pierden totalmente de vista la razón de ser socio-política de sus instituciones, de sus cargos y tareas, a sabiendas de que el funcionario de ente autónomo en gran medida se autodefine con demasiada frecuencia como desvinculado totalmente del Poder Ejecutivo y del liderazgo político indiscutible que el Presidente de la República desempeña en nuestro sistema político de Gobierno republicano y presidencialista. Actitud ésta, que exacerba de manera inconveniente e injustificada el concepto de autonomía institucional de tales entes descentralizados con respecto al Poder Ejecutivo, y que a veces dificulta la labor de Sistema Integrado que necesariamente tiene que imprimirle dicho Ejecutivo a la Administración Pública y a la labor de Gobierno.

De nuevo en Costa Rica, la Ley General de la Administración Pública de mayo de 1978 sienta las bases “nuevas”, claras y radicales, para una dirección política indiscutible de los entes descentralizados por parte del Poder Ejecutivo. Entre más rápida y fácilmente comprendan esto “nuestros funcionarios de autónomas”, la propia Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, la Asamblea Legislativa y los grupos de interés, y puedan así exigir mejor, menos rigurosa u omisa será la tónica y acción por parte de dicho Poder Ejecutivo para lograr los cambios de actitudes y comportamiento institucional requeridos para que todo el aparato público opere como un verdadero Sistema Integrado. Igual ocurriría en todo otro país de la región.

2. Eficacia y eficiencia en la función pública

Nos interesa continuar la discusión anterior con una referencia directa y especial a los conceptos de *eficacia* y *eficiencia* públicas, por cuanto toda demanda social en busca de respuestas y acciones públicas, tiene necesariamente que entenderse como que exige una definición política y técnica muy concreta sobre los objetivos y logros que se pretenden con la acción solicitada, así como sobre los costos a nivel de gasto razonable asociado a la prestación de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos pertinentes. Esto es *eficacia* y *eficiencia*.

Elaborando un poco más sobre la naturaleza de las funciones públicas, es importante hacer notar con más énfasis lo que ya se dijo en el tema anterior: el Estado interviene en una serie de campos bajo la justificación de que ciertas funciones y ciertos servicios adquieren carácter público por la magnitud, urgencia o costo de las necesidades a satisfacer. No priva el criterio de cuál será el beneficio o utilidad económica para el Gobierno, sino para la comunidad receptora del servicio; tampoco priva el criterio de si el servicio es costoso en sí y en relación con la población y zona afectadas.

Privan los criterios, al contrario, de si los servicios son indispensables o convenientes desde un punto de vista primero social, y luego económico; y este interés económico usualmente se traduce en el impacto que para toda la economía del país tiene cada acción pública que se emprende, situación muy distinta de la empresa privada, que encuentra en el impacto sobre sus utilidades y sobre su supervivencia, el mejor índice para continuar o no con determinada actividad económica.

El problema de rendir culto exagerado al costo de los medios, o eficiencia, estriba en que se desvían recursos y atención hacia el control de costos, en perjuicio del control y atención de resultados. No hay duda de que es importante controlar el gasto público en la medida en que se compruebe que hay desperdicio, pero no en la medida en que se acepte que los servicios que presta, en general son indispensables o necesarios.

La misma práctica de la empresa privada de asignar los recursos a la producción de ciertos bienes o servicios que tengan una demanda entre ciertos niveles sociales o en cierta región del país se convierte, en la Administración Pública, en una asignación a veces motivada por el impacto electoral que tal acción tenga o tendría sobre ciertos estratos sociales o regionales del país. Y resulta claro que es imposible cuantificar el ingreso económico asociado a este tipo de criterio de asignación de recursos.

Y aún cuando las acciones públicas respondan a intereses puramente de partido o de personas, siempre habrá un impacto social que podrá evaluarse en términos de logros para la comunidad nacional o parcial afectada; desde este punto de vista, toda acción pública puede ser analizada primero a través de su eficacia relativa, y segundo a través de su costo, para luego poder declarar o encontrar que es acertada o inconveniente; por último, se pueden tomar acciones correctivas o de consolidación.

Hay, pues, todo un proceso de demandas sobre el sistema político, que son convertidas por éste en demandas concretas que, como dijimos, añaden nuevas funciones a instituciones ya existentes, o demandan la creación de nuevas instituciones, y con ello, plantean la necesidad de más recursos; pero todo ello sin que usualmente se tenga una idea aproximada de la actual capacidad productiva de la Administración Pública y, por supuesto, de la posibilidad de que pueda haber reasignación de recursos o funciones entre instituciones antes de crear nuevas estructuras.

Por todo lo anterior, es posible manifestar o reafirmar que la Administración Pública trabaja bajo presión para que logre economías, pero que la presión del sistema político es mayor y que, en virtud de que esta presión a su vez responde en una mayoría de casos a la satisfacción de necesidades de la comunidad, necesidades que el elemento político muchas veces busca capitalizar en su favor como potencial electoral, no interesa en principio si la acción pública requerida cuesta mucho, sino que se debe dar.

Sin embargo, no es lo mismo asumir cualquier función que se considere indispensable pero al costo mínimo posible, que incurrir, al principio (o durante) la prestación del servicio respectivo, en una utilización improductiva de recursos. Esto quiere decir que aún cuando el Estado está llamado a regular e intervenir más y más en la dirección social (en su acepción más amplia) del país, es importante que tal intervención se realice dentro de límites de racionalización del gasto público lógicos y austeros.

3. Proceso de creación institucional:

Hay en toda creación de organismos públicos, un proceso inherente de planteamiento de una demanda o identificación de una necesidad; de análisis posterior a nivel político y usualmente técnico, de discusión legislativa, y finalmente, de creación jurídica del mismo, con todas las variaciones grandes o pequeñas que ocurren entre la idea inicial y la solución final que se adopta.

Se plantea así desde un principio, la relación de los fines y los medios de la acción pública. Y agregamos, para vincular el punto anterior con el presente, que las instituciones públicas se crean para satisfacer necesidades que se configuran por medio del sistema político nacional. No se crean para economizar, sino para lograr resultados, o sea, para cumplir con objetivos que hacen deseable y necesaria la existencia de la institución de que se trate.

Lo primero que debe preocupar a las autoridades políticas y a los analistas administrativos, es el asegurarse de que los objetivos que se han definido son, primeramente, viables de realizar con unos recursos dados, y segundo, que el esfuerzo de dirección política, técnica y administrativa de las instituciones, se oriente en lo fundamental –y que se establezcan mecanismos de control y evaluación para comprobar esto antes, durante y después de un período de operación, lo cual no se hace en el país– *hacia la consecución de esos objetivos, ya que sólo esto justificará socialmente la existencia de cada institución pública.*

Definido esto, veamos con más detalle el proceso o génesis de los organismos públicos, y sus vinculaciones socio-políticas.

2.1 Planteamiento de la necesidad y discusión pública.

El origen de todo organismo público se remonta, irremediamente, al planteamiento o identificación de una necesidad social en el amplio sentido de este término. Es planteamiento, cuando algún ciudadano o grupo de ciudadanos decide exteriorizar de alguna manera concreta alguna necesidad o inquietud que, por su misma naturaleza o por tratarse de competencia con algún otro ciudadano o grupo de ciudadanos, requiere de atención, arbitrio o regulación estatal. Es identificación, cuando algún funcionario público –político o técnico– como tal, o cuando algún organismo público como ente, percibe por sí alguna demanda o necesidad latente o explícita que, por una u otra razón, no ha sido articulada o planteada por los propios interesados o involucrados en el problema.

Es claro que ambas acciones pueden darse simultáneamente: el planteamiento ciudadano y la identificación de la necesidad por parte de algún funcionario u organismo público. Es claro, también, que dentro del sistema complejo que es la Administración Pública, organismos de ésta también constituyen fuente de demandas y exigen acciones de otros organismos o de nuevos organismos.

Las demandas o necesidades sociales que dan origen a planteamientos ciudadanos o a una identificación y acción estatales, pueden ir desde un simple problema personal para legitimizar la adquisición de un terreno en un lugar remoto donde aún hay tierras baldías, hasta una situación de solidaridad de comunidades enteras exigiendo satisfacción de sus múltiples problemas, como ha ocurrido con frecuencia en Costa Rica en los últimos años.

Entre estos dos extremos, hay una infinidad de áreas o situaciones cuya solución exige restar, suprimir o no tomar del todo, acciones que otros ciudadanos u otros grupos u organismos públicos esperan para satisfacción de sus propias necesidades. Se plantea así, de lleno, la naturaleza altamente competitiva y álgida del “mercado político” en que se desenvuelve la acción pública.

Es frecuente que conflictos entre ciudadanos o grupos de estos, exijan o requieran, aún en contra de la voluntad de estos, de una acción pública que arbitre y regule el conflicto; y *esto establece un precedente que se institucionaliza en alguna forma específica.*

Es comprensible ahora, la importancia que tiene la formación sólida y la perspectiva sistémica, ética y equitativa del funcionario público, tanto político como técnico, para enfrentar con equidad, imparcialidad, determinación y eficacia real, las múltiples demandas y presiones que diariamente le plantean distintos ciudadanos o grupos organizados de estos.

La discusión pública, se inicia cuando formalmente algún ciudadano o grupo de ciudadanos plantea sus necesidades o demandas, o cuando algún funcionario u organismo público, identifica demandas o necesidades latentes o explícitas, y casi en representación solidaria de una clientela ciudadana que puede no haber percibido o haber querido plantear, por distintas razones, tal demanda.

A manera de ejemplo, problemas de ausencia de caminos en una comunidad agrícola pero dispersa, asuntos relacionados con parásitos en áreas insalubres, con tala irresponsable de bosques, con contaminación de ríos por actividades industriales, y cualquier problema que afecte a un grupo pequeño o grande de ciudadanos, representan estímulos para que se tome conciencia de su situación, y para que algún organismo y funcionario públicos identifiquen la situación y decidan actuar sobre ella.

Las respuestas van entonces desde una acción por parte de organismos y actividades ya existentes, hasta la creación de nuevos organismos o de nuevas actividades.

Es en esta fase de la discusión pública, donde múltiples factores e influencias directas aparecen para influir en alguna forma o para exigir algún tipo de “compensación” o reivindicación que estaba en estado latente por algún, o algunos, otros grupos de ciudadanos, que ven en determinado asunto público la oportunidad para plantear lo suyo. *Es frecuente que en nuestra realidad socio-política, demandas sobre determinado aspecto susciten interés y reacciones de otros grupos que tienen necesidades semejantes o competitivas.* Es éste, el caso de cuando en una comunidad

nacional se demanda y se logra apoyo estatal para establecer centros especiales de enseñanza superior, e inmediatamente después, otras comunidades presentan demandas idénticas. O, también, cuando una comunidad se organiza como un todo y, a través de diversas formas de presión colectiva, fuerza al Gobierno a respuestas “totales” en cuanto a prestación de múltiples servicios y actividades que antes se negaban por una u otra razón; e inmediatamente después, otras comunidades utilizan el mismo expediente de actuación solidaria y de presión al Gobierno.

Es evidente que tales situaciones requieren de un elevado tacto político y capacidad técnico-administrativa de funcionarios políticos y técnicos pues los recursos y capacidad institucional públicos son limitados en todo sentido, y una eventual incapacidad o insuficiencia suyas para responder ante nuevas demandas sobre asuntos que ya han sido resueltos favorablemente para otros grupos, puede generar reacciones disruptivas de los grupos afectados y ello puede poner en entredicho la credibilidad de las instituciones y del Gobierno. *En última instancia, esto puede ser la fuente de insatisfacción ciudadana que motive o justifique un cambio de partido político en la conducción del Gobierno en unas nuevas elecciones.*

Es también en esta fase donde todas las partes interesadas emiten criterio pero con demasiada frecuencia, por desgracia, con omisión total del marco teórico-conceptual y jurídico como el develado en este ensayo: la prensa, asociaciones patronales y de obreros, partidos políticos, estudiantes, y por supuesto, algún o algunos organismos públicos involucrados en el problema.

Unos apoyan la iniciativa de quienes plantean o identifican la necesidad o el problema; otros la objetan o rechazan por distintas razones. Una determinada negociación para permitir la explotación de un mineral por parte de alguna gran compañía extranjera, contará con el apoyo de las comunidades aledañas a las áreas de explotación y de grupos empresariales nacionales, especialmente si estos están interesados en alguna sociedad comercial con la compañía; y muy posiblemente, estudiantes, sindicatos y políticos objetarán la negociación.

Una iniciativa del Gobierno para establecer un sistema de asistencia directa a los marginados en el país, financiado con un nuevo impuesto a las planillas, suscitará oposición de todos los grupos patronales, y recibirá apoyo posiblemente de políticos y organizaciones de izquierda o social-demócratas. Y así en un sinnúmero de casos.

A nivel legislativo o parlamentario, ocurre siempre una especie de trasiego político en relación con las iniciativas originales que se presentan para análisis, discusión y eventual aprobación de dicho Poder del Estado. Tal trasiego político se

da cuando ya los propios legisladores tienen en sus manos la responsabilidad de analizar, consultar y dar forma final al proyecto o idea de que se trate. Es muy frecuente que las respectivas comisiones legislativas cuyo cometido es estudiar a fondo la idea, llamen a consulta a las distintas partes interesadas directa o indirectamente, para escuchar criterios y razones.

Y aquí también a nivel legislativo, entran en juego los más poderosos, influyentes y ocultos intereses de los distintos grupos de presión que benefician o antagonizan la idea en discusión. Surgen así los sentimientos y actitudes localistas o regionalistas, personalistas, de partido, electorales, así como económicos y comerciales; se presiona con especial interés a legisladores cuyos votos pueden resultar determinantes, o cuya influencia personal sobre los demás legisladores es evidente.

Siendo ésta la fase en la que se configura ya la forma política, técnica y organizativa básica del ente que se crea, es de vital importancia que todo funcionario público sagaz, responsable y capaz, que tenga interés directo o indirecto en el asunto, pero especialmente el mismo Poder Ejecutivo y Presidencia de la República como tales, la analicen en detalle, para tener el conocimiento de en qué momento y bajo qué formas pueden haberse introducido desviaciones importantes en lo que era la idea originalmente identificada y presentada a discusión legislativa. Esto, para prever y tomar luego acciones que puedan aproximar más la ejecución de programas y actividades, ya bajo la responsabilidad directa del Poder Ejecutivo, a las necesidades originales identificadas y aceptadas, o promovidas, por dicho Poder Ejecutivo ante el Legislativo en busca de una ley.

2.2 Organismo público o privado

Siguiendo con el desarrollo del punto anterior, es útil plantear la importancia que tiene la decisión –y el proceso que lleva a ésta– de por qué la necesidad planteada o identificada debe ser resuelta o atendida por un organismo público, y no por algún esfuerzo privado.

Aquí entra en juego toda la amplia gama de factores que hemos desarrollado brevemente en el punto sobre Eficacia y Eficiencia de la Administración Pública, es decir, todas aquellas razones que tienen que ver con el papel regulador y distributivo del Estado, y con la imposibilidad de ciudadanos, actuando por sí mismos, de satisfacer muchísimas de las necesidades y demandas de la sociedad.

Hay quienes aducen en nuestros países el excesivo paternalismo estatal que debilita la creatividad y sentido de responsabilidad individual. Pero el hecho histórico y objetivo es que nuestro Estado, hoy día es altamente versátil y agresivo en cuanto a funciones y actividades que ha venido emprendiendo por iniciativa suya o aceptando ante iniciativas de la comunidad. Y es este hecho objetivo el que requiere de explicaciones teóricas y pragmáticas, que ayuden al ciudadano y al funcionario público a percibir con mejor perspectiva la importancia de que los organismos públicos actúen con un grado de conciencia y responsabilidad de que hoy día adolecen muchos de ellos.

Recordemos que al inicio de este ensayo, cuando valoramos las diferencias entre la Administración Pública y la empresa privada, enunciábamos cuatro grandes atribuciones y campos de proyección del Estado: regulación, producción, distribución y extracción de recursos financieros.

Vale la pena mencionar que el Estado como regulador, distribuidor y extractor, *no es frecuente que encuentre opositores permanentes de ningún estrato social o actividad económica y social*. Pareciera que toda la comunidad nacional ha aprendido a valorar que, dentro de unas reglas de juego del sistema político que permiten protestar y expresar cualquier elemental sentido de insatisfacción ciudadana, es conveniente y aceptable que la casi gran mayoría de demandas ciudadanas que requieren de acciones públicas “de tipo distributivo o regulador”, sean finalmente aceptadas y satisfechas por el Estado, a través de su Administración Pública.

Lo que no resulta tan ampliamente aceptable para pequeños grupos muy activos e involucrados en tales actividades, es el Estado como productor. Hay ciertamente aceptación de que ciertas actividades básicas de infraestructura deben ser de atención estatal debido a la complejidad, magnitud y financiamiento de las mismas (energía, telecomunicaciones, acueductos y alcantarillados, transportes, puertos, ferrocarriles, vivienda popular, etc.).

Pero hay otras actividades también fundamentales que cíclicamente son cuestionadas por grupos liberales económicos y políticos que, dentro del sistema político nacional, tienen y representan a su vez una mentalidad y una actitud respetables. En el caso costarricense, actividades como los seguros privados (vida, incendio, automóviles, etc.), el crédito bancario, el procesamiento y venta de combustibles, la venta de productos básicos y otros usualmente de distribución privada, telecomunicaciones, etc., son actividades que ciertos grupos empresariales y

políticos estarían siempre dispuestos a separar del aparato estatal y “devolver” a una administración privada.

En todo caso, lo que conviene enfatizar en este punto es que en algún momento en la gestación de una necesidad o demanda, se define el interés de que la misma sea objeto de una acción pública o, en su defecto, de una solución dentro de los mecanismos que el libre mercado de bienes y servicios privados o que toda la legislación comercial y social que regula los actos privados, permitan o faciliten.

En gran medida y según hemos anticipado atrás, es el mismo Estado el que actúa solícito para asumir nuevas demandas y tomar o emprender nuevas acciones institucionales. Obviamente, toda necesidad que políticamente se defina como que no pueda ser o que no “convenga” que sea adecuada y racionalmente satisfecha mediante el aporte privado de ciudadanos u organizaciones, llega en una u otra forma al ámbito del sistema político y se plantea entonces en forma de problema de interés público.

Hay aquí la consideración de distintas fuentes de pensamiento ideológico y político. Un partido político “subsidiarista” buscaría una participación mínima del Estado en prestación directa de servicios y producción de bienes, y promovería al máximo el papel del Estado, pero como estimulador de la iniciativa y acción privadas para la solución de grandes y pequeños problemas. El concepto de organización de la comunidad puede servir tanto, por ejemplo, para impulsar una política de “subsidiariedad” del Estado, como una política de un Estado intervencionista que busca un mayor compromiso y participación de los ciudadanos, conjuntamente con las autoridades públicas, en la solución de sus problemas.

2.3 Diseño básico del organismo

Este punto tiene extraordinaria importancia para la comprensión del Proceso Político/Administrativo Público, pues hay en esta fase de creación institucional todo un condicionamiento político de lo que el nuevo ente va a ser y a hacer; y de cómo se va a hacer.

Decíamos que ya a nivel legislativo o parlamentario, se definen los elementos esenciales que permiten identificar la orientación y organización superior del organismo; y, con base en la nueva Ley, nace el nuevo ente, con unos objetivos y funciones que alcanzar y cumplir, y con una estructura superior determinada, así como una definición legal de cuál será el medio o fuente de financiamiento del ente,

La actividad de Organización del Proceso Político/Administrativo Público, tiene aquí un verdadero inicio y marco de referencia para su desarrollo futuro, ya cuando el ente empieza a respirar y a operar. Pero también la actividad de Dirección encuentra aquí los orígenes de su razón de ser; y los principales condicionamientos políticos, técnicos, organizativos y administrativos que se dan en esta fase, permean toda labor posterior de dirección técnica y administrativa del organismo, por cuanto las fuerzas y factores que le dieron origen, seguirán influyendo posteriormente en forma de demandas concretas por servicios o acciones institucionales que satisfagan las expectativas de tales “clientelas ciudadanas”. **En gran parte, la forma, estilo, y orientación con que se busque satisfacer estas expectativas, determinarán la eficacia institucional y, por ende, el estilo y capacidad de dirección institucional.**

También la actividad de Planificación socio-económica y administrativa recibe aquí su marco básico de referencia, pues las disposiciones superiores legislativas fijan las bases y límites de la misma, toda vez que es frecuente que la definición política de objetivos y funciones establece requerimientos de actividades, esfuerzos y financiamiento tan fuera de toda perspectiva realista, que las instituciones nuevas se ven luego obligadas a operar desviando sus actividades sustantivas hacia áreas fuera de su responsabilidad legal, en forma insuficiente, modesta e ineficaz, en relación con las obligaciones políticas ambiciosas que se le impusieron.

Organización y financiamiento adecuados, son usualmente elementos imprevistos o superficialmente valorados en la fase de creación de toda institución pública y dicha imprevisión se convierte en un “lastre histórico” para muchos organismos públicos.

Veamos, pues, los puntos mencionados más en detalle.

2.3.1 Definición de la Doctrina de la Institución

A nivel de Asamblea Legislativa o Parlamento se definen legalmente los fundamentos doctrinarios de todo organismo público. Por Doctrina entendemos básicamente la definición de objetivos y funciones institucionales.

Es importante resaltar aquí el hecho de *que es a nivel legislativo donde se concreta tal definición doctrinaria, y es a dicho nivel donde con suma frecuencia, ocurre una desviación importante entre lo que se planteó o identificó originalmente como demanda o necesidad, y lo que finalmente se acordó aceptar y legitimizar políticamente.*

Todo Gerente Público enriquecería sustancialmente su perspectiva y papel como tal, si escudriñara con la perspectiva adecuada en las actas legislativas que preceden a la creación de todo organismo, pues podría sustentar en ello todo un conocimiento de “causas, motivaciones y condicionamientos de todo tipo”, que le permitieran una mejor y más eficaz gestión institucional.

En todo caso, **es la definición doctrinaria la que delimita el campo de acción, organización fundamental y funcionamiento de todo organismo público**, pues como hemos hecho ver con insistencia, toda acción pública está orientada, por excelencia, hacia el logro de determinados objetivos públicos que condicionan, en forma absoluta, el tipo y clase de esfuerzo institucional a realizar para lograr el nivel deseado de eficacia. Es en esta fase, donde se refrendan o modifican y aprueban los “objetivos políticos y legales” originales de toda institución pública.

Se infiere de esto la importancia de que los funcionarios políticos y técnicos del Poder Ejecutivo deben actuaren todo momento en forma coordinada y hasta agresiva en relación con el Legislativo, tanto en lo que son gestiones o iniciativas de éste como en las de aquél; esto, por cuanto toda decisión legislativa resulta, para su ejecución, en una responsabilidad más para la rama Ejecutiva del Estado. Integrarse sistemáticamente el Poder Ejecutivo en esta fase es, en otras palabras, “coordinar” políticamente y “planificar estratégicamente” aun antes de la creación formal de organismos públicos. Y esto, no existe ni se da en forma sistemática y permanente en la actualidad, para infortunio del país.

2.3.2 Definición de la estructura superior

Es usual que en toda ley de creación de instituciones públicas, se establezca la estructura superior de la misma, es decir, la constitución y papel de la respectiva dirección Ministerial o Junta Directiva, de la Gerencia o Viceministros y de los órganos superiores de control interno (auditorías). Es muy poco frecuente que una ley de creación institucional establezca el detalle del resto de la estructura de operación. Esto queda para definición posterior, usualmente reglamentaria. Y si lo hace, constituye ello un error de diseño legislativo que luego genera rigideces y lamentos difíciles de corregir por la vía “reglamentaria” o meramente de adecuaciones institucionales/administrativas de iniciativa del propio Gobierno de la República.

Los aspectos más importantes de este punto, tienen que ver con el papel y atribuciones especialmente de Juntas Directivas, de las Gerencias y de las Presidencias de entes autónomos. En el ámbito ministerial, la figura, proyección y atribuciones del Ministro es semejante en todos los casos, y es de origen constitucional.

Es vital también reconocer y definir con claridad el ámbito y naturaleza de las relaciones y vinculación entre el Poder Ejecutivo propiamente –entendido éste en su acepción jurídica de Presidente con cada Ministro sectorial o del ramo– y el ente descentralizado de que se trate, a través precisamente de la Junta Directiva de éste y de su respectiva Presidencia Ejecutiva.

Sosteníamos hace 28 años que resultaba indispensable en Costa Rica cobrar conciencia a nivel técnico, político y ciudadano, de que el concepto de autonomía institucional jurídicamente desarrollado desde la Constitución Política de 1949, debía ser revisado y ajustado a los fenómenos políticos y organizativos de la nueva época, en aras de una mejor concepción y funcionamiento integrado de la Administración Pública, y de una verdadera asignación de autoridad y responsabilidad al titular del Poder Ejecutivo y a sus Ministros. Esto era muy necesario sobre todo después de la reforma de 1968 al Art. 188 de dicha Constitución en el que se les quitó la “autonomía constitucional en materia de Gobierno” para “dejarla sujeta a la Ley”, es decir a una eventual ley general o leyes particulares, y dejándoles sólo la “autonomía administrativa”. La Ley de Planificación Nacional de 1974 vino a entronizar un tímido régimen de planificación al que estaban adscritas dichas entidades descentralizadas, y al menos en materia de aprobación de inversiones, programas de cooperación internacional y modernización institucional, quedaban ellas sujetas a autorizaciones por parte de MIDEPLAN sujetas al Plan Nacional de Desarrollo, el cual no devino vinculante u obligatorio en ese texto jurídico, al igual que no se planteaban sanciones a nadie por incumplimiento de ningún tipo.

Lamentablemente, dicho concepto de autonomía institucional ha sufrido en la praxis política del país un manoseo nada edificante que ha ido mucho más allá de lo que quienes esto escribimos consideramos sano y deseable dentro de un adecuado sistema de pesos y contrapesos, pues se ha llegado a entronizar más la supeditación político-partidista de mucho funcionario al partido en el poder, o al de oposición, que al sagrado compromiso de cumplir con los deberes que la Ley establece de distintas maneras para todo funcionario público. El régimen de Presidencias Ejecutivas fue entronizado en 1974, y ha sido a nuestro juicio la principal causa de esas múltiples

desviaciones a manos de cada equipo gobernante desde entonces, ninguno de los cuales ha querido revertir el proceso eliminando dicho régimen al salir este sobrando ante el excelente, transparente y conveniente régimen de dirección gubernativa inaugurado, no puesto en práctica por desgracia, con la Ley General de la Administración Pública de 1978.

No es pensable que en Inglaterra o Francia, por ejemplo, un funcionario de carrera que comete un acto reprochable en el ejercicio de sus funciones públicas, sea indagado también –además de la indagación oficial que sus jerarcas deben realizar– por “comités de ética” del partido político “al que pertenece” y con el que milita, pues allá es bien claro según su cultura política, que el funcionario es funcionario al servicio de la sociedad, y no puede pertenecer a, o colaborar con, ningún partido político ni siquiera después de la jornada diaria de trabajo. Sabemos cómo ello sí es posible y frecuente en Costa Rica y en tantos otros países de la región, por desgracia. ¿No es esto, acaso, una muestra de la debilidad propia de nuestra cultura política, que explica en gran parte el nivel de corrupción creciente que caracteriza muchos de nuestros procesos públicos en los últimos treinta años?

Queda en gran parte en las manos de funcionarios políticos y técnicos responsables y creativos, el plantear estas relaciones y situaciones al Poder Legislativo, cuando correspon- da.

Hay aquí toda una relación política compleja que gira alrededor de los conceptos de autonomía institucional (política y administrativa) tan rígida y condicionante que, inclusive aún a nivel de simple planteamiento, requiere de una nueva perspectiva política, técnica y organizativa que influya de manera especial en el contenido y proyección del Proceso Político/Administrativo, pues éste se ve delimitado y configurado, especialmente en el ámbito de las descentralizadas, por la acción mencionada del Poder Ejecutivo y el celo institucional que muchas de éstas aún “tratan” de mantener, en cuanto a formulación de directrices políticas y control de gestión por parte del Poder Ejecutivo.

Conocer y plantearse esto, será muy útil, y deseable en esta fase de definición legislativa de la estructura directiva y contralora superior de los organismos públicos, pero especialmente de las instituciones autónomas, ya que los principales cambios reales en este sentido pueden lograrse básicamente en la mentalidad y gestión de los propios legisladores, que son quienes en última instancia sancionan la creación de todo organismo público.

2.3.3 Financiamiento institucional

Es éste otro elemento fundamental cuya inobservancia y tratamiento superficial ocasiona serias limitaciones a las instituciones públicas desde su mismo nacimiento.

A nivel Legislativo, no siempre existen los elementos de juicio técnicos que permitan fundamentar al legislador una acción más objetiva e integral en cuanto al financiamiento de nuevas instituciones. Esto ocasiona una frecuentísima brecha institucional entre “doctrina” y “recursos”, es decir, entre objetivos definidos y recursos reales identificados y comprometidos como fuente básica de financiamiento en la respectiva Ley de creación.

No parece haber esfuerzo de planificación integral estratégica a nivel legislativo que pueda orientar racionalmente el análisis de la relación objetivos-recursos; se definen aquellos, y se aprueba una fuente de financiamiento insuficiente o como es usual, infundamentada dicho técnicamente. Son muchas las instituciones públicas que se crean para cumplir determinados objetivos, y acaban realizando actividades que tienen poco que ver con la realización de aquellos, pero que se ejecutan porque los recursos financieros disponibles sólo facilitan ese tipo de actividad.

El financiamiento institucional se puede fundamentar en varias fuentes distintas. Las que distinguimos como más usuales son: financiamiento del presupuesto nacional, producto del cobro de todo tipo de impuestos colectivos (renta, ventas, consumo, y todos aquellos que contribuyen a configurar el presupuesto del Gobierno Central); financiamiento por impuestos específicos para la institución que se crea (impuestos al licor, impuestos sobre planillas, impuestos en timbres, etc.); y finalmente, financiamiento por venta del servicio que la institución va a prestar.

Lo anterior exige que tanto el Poder Ejecutivo como el mismo Legislativo, busquen una forma o formas racionales que permitan valorar las implicaciones financieras de todo objetivo institucional. Esto no es imposible en ningún país, y existen técnicas de planificación financiera y administrativa que permitirían tal ejercicio de viabilidad institucional que hoy no se da. Tal acción fortalecería realmente el desarrollo institucional público, y tendería a garantizar que todo organismo que se creara efectivamente se iniciara y proyectara con una adecuada relación objetivos-financiamiento, lo cual facilitaría enormemente la dirección y funcionamiento posteriores de todo ente público. Es decir, permitiría una mejor

administración política de cada país por parte del Estado una vez que el Gobierno de la República asume la conducción política real o la orientación central pertinente de cada nueva institución.

Pero, dicho lo anterior debemos cerrar este ensayo preguntando: ¿piensan y actúan así –con visión global, estratégica y sentido unitario de la acción estatal- nuestros principales “operadores políticos” y tecnocráticos en todo Gobierno Central? Y, ¿analizan así los procesos políticos y públicos que determinan las decisiones de política y de operación institucional, los más activos analistas de procesos políticos y socio-administrativos?

LECTURAS Y BIBLIOGRAFIA DE APOYO

Andrea Cornia, Giovanni; Jolly, Richard; Stewart, Frances, *Ajuste con rostro humano. Protección de los grupos vulnerables y promoción del crecimiento*, Madrid, 1987

BID, *Descentralización fiscal*, Progreso Económico y Social en América Latina, Informe 1994

Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Washington, 2001

Bulmer-Thomas, Victor y Douglas Kincaid, *Centroamérica 2020: hacia un nuevo modelo de desarrollo regional*, FLACSO, Cuaderno de Ciencias Sociales No. 121, 2001

Chiavenato, Idalberto, *Introducción a la teoría general de la Administración*, México, 1986

Gacitúa, Estanislao y Sojo, Carlos, editores, *Social exclusion and poverty reduction in Latin America and the Caribbean*, The World Bank-FLACSO, San José, 2001

Grindle, Merilee (Ed.), *Politics and policy implementation in the Third World*, New Jersey, 1980

- Hill, Michael, *The sociology of Public Administration*, London, 1972
- ILPES, *Régimen jurídico de la planificación en América Latina*, Santiago de Chile, 1993
- Jofré, Arturo, *Enfoques gerenciales modernos*, ET, San José, 1999
- Koontz y O'Donnell. *Curso de Administración Moderna*, McGraw Hill, Colombia, 1973.
- Meoño Segura, Johnny. *Lecturas sobre Administración Pública, Teoría y Práctica*. Cap. I y VI, trabajo mimeografiado. Universidad de Costa Rica, 1977
- Crisis nacional, estado y burocracia. ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?*, Editorial Tecnológica, San José, 2001
- Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, Ediciones Guayacán, San José, 1988
- Administración Pública. Teoría y Práctica*, Editorial Universidad de Costa Rica, 1986, San José
- Administrative change and reform in Latin America. A justification on reform proposals*, tesis doctoral, 1984, The London School of Economics and Political Science, Londres
- Teoría y praxis política/administrativa y jurídica en Administración Pública. Hacia una administración política efectiva del desarrollo*, en proceso de edición, San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 2002
- Oszlak, Oscar, y O'Donnell, Guillermo, *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, ICAP, San José, 1994
- PNUMA, *Perspectivas del Medio Ambiente Mundial GEO-3*, Madrid, 2002

- PNUMA, *GEO América Latina y el Caribe. Perspectivas del medio ambiente 2000*, San José, 2000
- Rivera, Roy, *Descentralización y gestión local en América Latina*, FLACSO, Costa Rica, 1996
- Rodríguez, Ronny (Ed.), *Parlamentos, Descentralización y Desarrollo Local*, San José, 2001, OEA-FOPREL-Fundación Arias para la Paz
- Sepúlveda, Sergio y Edwards, Richard (compiladores), *Desarrollo sostenible. Organización social, marco institucional y desarrollo rural (lecturas seleccionadas II)*, BMZ/gtz e IICA, San José, 1996
- Simon, Smithburg y Thompson. *Administración Pública*, Editorial Letras, S.A., México, D.F. 1968.
- Sojo, Carlos, *Democracias con fracturas. Gobernabilidad, Reforma Económica y transición en Centroamérica*, 1999, San José, FLACSO
- Pfiffner y Sherwood. *Organización Administrativa*, Herrero Hnos. Sucs. S.A., México, D.F. 1975.
- Waldo, Dwight. *Administración Pública*, Editorial Trillas, S.A., México, D.F. 1967

OTROS TÍTULOS PUBLICADOS

111. Schäfer, Heinrich. *¿Existe mi mamá porque yo existo? ensayo sobre el sujeto, la ética y la relación.* Febrero, 1999.
112. Escobar, Agustín, Bastos, Santiago. *Hombres, trabajo y hogar.* Abril, 1999.
113. Tripp, José Octavio, Compilador. *México y Centroamérica en los umbrales del siglo XXI: ¿de la identidad histórico-cultural a la articulación mesoamericana?* Enero, 2000.
- 114-I. PROFAC, FLACSO-COSTA RICA. IIS-UCR. *Participación para el desarrollo local.* Febrero, 2000.
- 115-II. PROFAC, FLACSO-COSTA RICA. IIS-UCR. *Participación para el desarrollo local.* Febrero, 2000.
116. Alvarenga, Venutolo, Patricia. *Trabajadores inmigrantes en la caficultura.* Agosto, 2000.
117. Martínez, Franzoni, Juliana. *Luces y sombras: formación y transformación de las políticas sociales en América Latina.* Setiembre, 2000.
118. Marín, Maritza; Monge, Allan; Olivares, Edith. *Tejedores de supervivencia: Redes de Solidaridad de Familias Nicaragüenses en Costa Rica: el caso de "La Carpio".* Enero, 2001.
119. Tardanico, Richard. *De la crisis a la reestructuración: las transformaciones de América Latina y el empleo urbano en la perspectiva mundial.* Marzo, 2001.
120. Molina, Iván. *Democracia y elecciones en Costa Rica, dos contribuciones polémicas.* Noviembre, 2001
121. Bulmer-Thomas, Victor. A. Douglas Kincaid. *Centroamérica 2020: Hacia un nuevo modelo de desarrollo regional.* Noviembre, 2001
122. Solera Mata, Eric. J. Amando Robles Robles. *Religión, sociedad, crisis.* Diciembre, 2001.
123. Hiernaux-Nicolas, Daniel, Cordero, Allen, van Duynen Montijn, Luisa. *Imaginario Sociales y turismo sostenible.* Setiembre, 2002.
124. L. Chou, Diego. *Los chinos en hispanoamerica.* Octubre 2002.
125. Meño Segura, Johnny. *Administración política del desarrollo en América Latina Un marco teórico-conceptual para comprender mejor nuestra real cultura política y la viabilidad integral de los procesos de cambio social.* Octubre 2002.

MAYOR INFORMACIÓN SOBRE NUESTRAS PUBLICACIONES

<http://www.flacso.or.cr>

Distribución de Publicaciones: libros@flacso.or.cr