

NOTAS SOBRE UN MODELO POLITICO-ADMINISTRATIVO EFICAZ PARA EL SIGLO XXI.

DIRECCION INTEGRAL DEL DESARROLLO: EL CASO DE COSTA RICA¹

Johnny Meoño S.*

INTRODUCCION

Debemos dejar claro, desde el principio, la premisa ideológica-política que sustenta todo el análisis presente: el Estado y su Administración no tienen que ser “inherentemente” perniciosos ni ineficaces o ineficientes en su papel interventor y regulador del sistema social como un todo. Son los hombres y los esquemas que éstos desarrollan, quienes generan condiciones de mediatización, fragmentación y ausencia de compromiso y motivación en la burocracia como sistema de acción del Estado y en los cuadros tecnocráticos estatales. Pero no tiene que ser siempre así, y menos de frente a un Estado que en el futuro previsible no va a perder su papel, significación e impacto global y específico en

América Latina, a pesar de los embates por privatizar y reducir el gasto público.

Pueden propiciarse condiciones en que los atributos burocráticos más connotados lleguen a aflorar y permanecer, creándose así nuevas dimensiones y proyecciones del aparato estatal. Pero hay que reconocer las insuficiencias y fortalezas existentes y pasadas, para construir, reformando, una nueva Administración Pública en los países, tanto a nivel nacional como regional y local.

CRISIS Y REFORMA BUROCRATICA

El proceso de reforma burocrática en Costa Rica, en que los distintos Gobiernos han estado involucrados desde 1976 con una

* Doctor en Administración Pública. Director Ejecutivo del Programa UNIR. Ex ministro de Reforma del Estado de Costa Rica.

1. Hemos revisado el Cap. IV de nuestro libro “Teorías Administrativas en América Latina. Perspectivas Críticas”, de 1988. Lo hemos encontrado válido a la luz de lo ocurrido en el país y en América Latina desde entonces. Hemos procedido a realizar unos ajustes de actualización. Sobre todo se aporta un marco analítico global e integral sobre la problemática del Estado, que puede ayudar a los estudiosos de la materia a superar las visiones tan dispersas, fragmentadas y simplistas que hoy abundan. Este marco de análisis quizás pueda contribuir a comprender con más profundidad y sentido costarricense la problemática del desarrollo regional y rural en el país (J.M.S.).

perspectiva macroanalítica² -contraria a la perspectiva micro de esfuerzos de "organización y métodos" que imperó antes de esa fecha-, ha tenido altibajos y se ha malogrado en algunos aspectos; pero no totalmente, pues tanto los conceptos de regiones y sectores, como los de sistemas integrados de recursos públicos, han generado importantes cambios orgánicos a nivel macroadministrativo que han repercutido casi en toda institución pública considerada individualmente. Pero lo más importante: se han producido actitudes y comportamientos por parte de cientos de funcionarios públicos y, por supuesto, de jerarcas políticos, así como de organizaciones de base y privadas que, tanto a nivel de regiones como de sectores, han encontrado nuevas formas de participación e influencia en el proceso de decisiones políticas de Gobierno, un proceso tradicionalmente vedado a ellas. Adversamente, hay personas que sin estar ligadas a este proceso, ni haberlo estudiado integral, ni seriamente, sostienen que ha "fracasado".

El gasto público es objeto de crítica y reformas por parte del Fondo Monetario Internacional y de otros organismos privados y públicos internacionales, pues se le señala como principal causante de la crisis inflacionaria y de balanza de pagos por servicios de la deuda externa. Internamente, grupos empresariales y políticos conservadores adoptan la misma perspectiva de crítica aunando sus voces a las de tales organismos internacionales en la identificación de medidas "salvadoras" que, en conjunto, apuntan hacia la disminución y "focalización" del gasto

público en áreas sociales y el consecuente fortalecimiento de tal gasto en áreas productivas, y la transferencia de programas públicos al "sector privado".

El fenómeno del endeudamiento del Estado es general hoy día en América Latina. En otros países, la virulencia social y política se canaliza en contra de los Gobiernos que "transigen" en alguna medida con el Fondo Monetario, y contra éste mismo y otros organismos similares, los cuales demandan medidas y acciones estatales que satisfagan las fórmulas económico-financieras diseñadas fríamente por sus técnicos, sin parar mientes en las repercusiones políticas y sociales de las mismas. Todo esto se da, para colmo de males, en un contexto en que la distribución del ingreso y de la propiedad, y del bienestar en general, se caracteriza por una tradicional desigualdad e injusticia producto, precisamente, de estructuras y patrones centenarios que no han sido enfrentados cabal e integradamente por el Estado en ningún país latinoamericano, aunque existen diferencias notables entre los países que presentan mejores patrones de distribución y aquellos con mayores desigualdades socioeconómicas.

Sin embargo, en Costa Rica hay grupos progresistas y críticos que aceptan el cúmulo de desviaciones estratégicas y tácticas que se han cometido durante el proceso de instaurar un régimen de bienestar social de orientación social-demócrata en el país desde 1949. No hay duda de que tales desviaciones ideológico-políticas han incidido en la configuración y comportamiento de la burocracia pública, y se manifiestan en un re-

2. Véase el primer "Plan Global de Reforma Administrativa" elaborado por quien esto escribe como Director de Planes y Política Administrativa de OFIPLAN, y publicado en la Serie de Estudios Técnicos de OFIPLAN, en Enero de 1977, y presentada ante el entonces Ministro Oscar Arias Sánchez.

lativo gigantismo estatal que, no obstante, sería inobjetable sino fuera por la incoherencia, erraticidad, desintegración y relativa desidia que caracterizan a dicho apartado estatal, lo cual a su vez ha generado niveles inadecuados de resultados y costos de la acción estatal. Y esto es lo grave: nuestro Estado y su Administración Pública han sido vigorosos y emprendedores y muestran niveles de interesantes logros en el contexto de América Latina en un sinnúmero de áreas de desarrollo nacional pero, internamente, su eficacia ha sido relativa, insuficiente, ya que muchos esfuerzos y recursos se quedan en el camino, agotándose y desviándose en un sinnúmero de acciones, procedimientos, trámites, puestos o canongías.

Particularmente álgido es el problema de la disminución del gasto público, pues la única forma de lograrlo, si hubiera verdadera voluntad política —por presiones del Fondo Monetario Internacional o de grupos nacionales— es concretar la identificación de programas e instituciones como tales, incluidos funcionarios, partidas presupuestarias y bienes y equipos que se consideran “innecesarios” o superfluos a la luz de las prioridades que pudieran haberse establecido políticamente.

El problema reside, en parte, en que, aunque de naturaleza paliativa, todo programa de índole social en América Latina reviste carácter de necesario, por la actual crisis y en ausencia de seguros de desempleo como existen en muchos países europeos.

Es cierto que en América Latina, incluida Costa Rica, ha sido también tradicional la incoherencia generada entre los aspectos sociales y los económicos de la política gubernativa. Ello ha producido una perspectiva insuficiente, desvertebrada, responsable en gran parte, desde su misma

concepción a nivel de partidos políticos o de burocracia pública, de los magros resultados, producto de medidas económicas despojadas de contenido y previsiones sociales, y viceversa.

EL MODELO COSTARRICENSE: EL PROCESO DE POLITICAS PUBLICAS. ALTIBAJOS

En Costa Rica, en particular, se ha desarrollado una concepción muy coherente, además de políticamente viable, que se elaboró básicamente a mediados de la Administración Oduber (1974-78). Se aprendió de los muchos errores y pocos logros estudiados, tanto en América Latina como en la incipiente experiencia costarricense de entonces en materia de regiones, como del único sector que funcionaba desde hacía varios años: el Sector Agropecuario.

El modelo resultante proporcionó un marco analítico y un enfoque político-organizativo congruente, dinámico, de la naturaleza real y deseable del “proceso de políticas públicas” sobre el cual sustentar cualquier modelo y esfuerzo hacia una transformación sustancial del rol del Estado y de su aparato burocrático.

Esto se planteó así pues se reconocía que tales actores específicos precisamente omitían las perspectivas regionales y sectoriales que debían entender y valorar con claridad para proyectarse más eficazmente en el territorio nacional y dentro de políticas y programas de Gobierno de naturaleza sectorial que obligan, precisamente, a que cada institución se perciba y se organice para colaborar integradamente con otras y otros actores cuyas acciones se complementan dentro de cada sector.

