

## *LIDERAZGO ADMINISTRATIVO PARA EL CAMBIO. LO PÚBLICO Y LO PRIVADO*

Johnny Meoño Segura <sup>1</sup>

### ÍNDICE

Resumen . . . . .	47
Summary . . . . .	48
El mundo, Costa Rica y la importancia de la administración. . . . .	48
¿Cuán universal es el fenómeno administrativo? . . . . .	49
Particularidad del contexto público o privado del fenómeno administrativo . . . . .	50
La cultura política latinoamericana a vencer. . . . .	55
La legalidad para el desarrollo con que cuenta Costa Rica. . . . .	55
La estrategia para confrontar y superar esa cultura política y social.	
Hacia una filosofía administrativa <i>de nuevo cuño</i> . . . . .	56
Bibliografía . . . . .	58

### RESUMEN

Este artículo reitera una preocupación nuestra de más de tres décadas de estudio, observación y práctica en el ámbito del fenómeno sociopolítico, jurídico e institucional integral del país. Identifica la necesidad de reconocer la importancia de la “administración política” en el mundo y en Costa Rica, las diferencias sustanciales entre los fenómenos público y privado o empresarial, y la necesidad de abordar esfuerzos nacionales de formación integral de “administradores políticos” que hoy día no se están formando en Costa Rica ni en América Latina. Tampoco en Europa o en Estados Unidos, para mencionar las regiones en las que más ciencia y tecnología se crea.

*PALABRAS CLAVE:* CULTURA POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN POLÍTICA, LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

---

1 Catedrático Escuela de Ciencias Políticas UCR,  
Investigador Instituto de Investigaciones en  
Ciencias Económicas, UCR

## SUMMARY

This article reiterates our concern of many years about the nature of the sociopolitical, institutional and juridical phenomenon characterising development in Costa Rica, and the importance of “political administration” here and in the world. Substantial differences between the public and the private, are to be recognised if radical and effective efforts towards the emergence of a new class of “political administrators” are to be successfully undertaken in order to overcome the shortages of professionals who may resume both vision and abilities that might lead Costa Rica into a new and real sustained effort to integral development.

**KEY WORDS:** POLITICAL CULTURE, POLITICAL ADMINISTRATION, THE PUBLIC AND THE PRIVATE

### EL MUNDO, COSTA RICA Y LA IMPORTANCIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Si el mundo se hizo en siete días según la Biblia, la globalización económica y comercial ha tomado varios siglos, desde las intrépidas aventuras exploratorias con fines comerciales de los europeos hacia China mucho antes de que Colón descubriera América, hasta nuestros días en que el término se ha acuñado para reflejar una exigencia específica de los países industrializados –o sea, aquellos de Norteamérica y Europa- para constituir un sistema mundial de comercio sin aranceles y de intercambios ilimitados de bienes y servicios, o sea sin las tradicionales fronteras geográficas. El mundo se convierte así en un enorme mercado, con evidentes ventajas para los países más industrializados pero sin insalvables obstáculos para que las naciones en proceso de desarrollo industrial puedan beneficiarse de manera significativa en sus afanes por crecer económicamente allende sus fronteras y población local, y si lo desean y se empeñan, por mejorar sus condiciones generales de bienestar con equidad.

Sabemos hoy, que en tal sistema ya aplicado bilateral o multilateralmente en diversas regiones del mundo hay quienes ganan y quienes pierden al menos en el plazo corto. En el plazo largo, todos ciertamente pueden ganar. No es un secreto que mucho depende de la visión que caracterice a cada sociedad: para nosotros, los tratados de libre comercio con México y con Chile, con Canadá y Estados

Unidos, y *todos los demás*, han sido de beneficio objetivo para el país pero podían serlo mucho más si se tuviera la visión y la agresividad, y la capacidad administrativa estatal y empresarial, para organizarse como las circunstancias mandaban desde un inicio para conquistar esos mercados de muchos cientos de millones de habitantes o consumidores.

Ya el recientemente nombrado Director Ejecutivo o Gerente de PROCOMER ha señalado que esa organización tiene que cambiar su enfoque y estructura, lo cual incluye visiones, técnicas y prácticas, para administrar eficazmente los muchos tratados comerciales existentes, pues la oficina sigue organizada para promoverlos. Hay en esto una evidente y clarividente noción de que no es lo mismo promover y negociar, que administrar, aunque en nuestro enfoque *administrativista* este concepto es mayor e inclusivo de aquellos otros dos, y de muchos más según veremos a continuación.

Un factor clave para posicionarse en tales flujos y sistemas de comercio mundial, es ciertamente el ADMINISTRATIVO en su sentido más rico, el cual apunta a la movilización consciente, explícita y disciplinada de esfuerzos organizados hacia la consecución de objetivos primero nacionales, de los cuales el Estado como tal en deseable alianza con los grupos empresariales y sociales más importantes y agresivos, debe ser garante. Y luego, de objetivos más particulares en donde grupos de empresarios y empresarios particulares, pasando por organizaciones representativas de los

trabajadores y de la sociedad civil, tienen un rol fundamental que desempeñar precisamente dentro de aquellas pautas o parámetros mayores, estratégicos e inclusivos de todo el sistema-país, que fijan un *escenario unitario e integral* mayormente diseñado y tutelado por el Estado.

Los países anglosajones –o sea aquellos que ostentan democracias industriales exitosas desde hace muchas décadas y de donde nos llegan las principales teorías y planteamientos de todo tipo producto de investigación original-, ciertamente han sabido ADMINISTRAR colectiva y particularmente sus esfuerzos de desarrollo y comercio exterior basados en una muy larga tradición de penetración económica-comercial producto de esa hegemonía exploradora, aventurera y ciertamente impositiva hasta recientemente, desde hace siglos, lo cual sentó bases muy sólidas y difíciles de superar para las naciones que surgieron a la vida organizada después de siglos de sujeción colonial, al escenario del más o menos “libre intercambio comercial”, éste precisamente sobre patrones europeos hegemónicos que siempre impusieron ventajas tanto en la producción de bienes y servicios como en el intercambio internacional de los mismos.

Nuestra tesis, sin embargo, es que si los latinoamericanos fuéramos más serios y profundos en el desarrollo de una visión y capacidades autóctonas para reconocer y actuar sobre el fenómeno y procesos reales de *administración del desarrollo nacional*, habría mucha más posibilidad de éxito en comprender mejor nuestros problemas y posibilidades, comprender mejor a aquellos con quienes comerciamos y que nos llevan ventajas enormes en muchos aspectos, y propiciar así bases más sólidas para un crecimiento societal o como sociedad, más incisivo e integral, es decir equitativo y no como la región del mundo que muestra las mayores desigualdades en distribución de la riqueza.

En el caso nacional, no todo depende de que crezcamos como sociedad y país. Proteger exitosamente el ambiente y los recursos naturales en Costa Rica, si lo hiciéramos muy eficaz o exitosamente, no va a evitar que suframos las consecuencias del mal manejo del mismo factor en el resto del mundo. El planeta es el mismo, y no hay

escape ante una destrucción colectiva, y en esto la globalización también ha abierto importantes vías de reconocimientos de culpas y consecuencias negativas producto del portentoso desarrollo industrial de las naciones más poderosas. Empezar a reconocer las causas y consecuencias mundiales de acciones particulares de naciones específicas, es el primer paso para empezar a vislumbrar soluciones también integrales.

Para ello, hay que reconocer y confrontar varios supuestos que nos perjudican como nación, al igual que a toda nación en proceso de desarrollo, sobre todo producto de la muy alta dependencia de nuestras naciones –académicos, profesionales, autoridades gubernativas y universitarias, medios de comunicación, grupos de interés, no hay prácticamente quién no sea objeto de esta noción crítica- de todos aquellos adelantos o innovaciones científicas y tecnológicas sobre todo en materia de ciencias sociales provenientes de esas naciones más desarrolladas.

La común extrapolación de conocimientos anglosajones en toda carrera social, es un fenómeno que hemos estudiado a fondo durante más de tres décadas, produciendo múltiples publicaciones en las que hemos documentado las formas precisas y generales en que tal extrapolación frecuente en la enseñanza de disciplinas sociales, distorsiona la visión y la capacidad analítica de los estudiantes latinoamericanos que aprenden a repetir o reproducir los análisis que han leído, inducidos por supuesto por sus profesores durante toda su carrera universitaria, como si fueran explicaciones de situaciones nacionales.

En consecuencia, los diseños de solución en forma de estrategias, políticas, esquemas, mecanismos e instrumentos, pocas veces logran resolver los problemas objeto de la atención de líderes o gobernantes, sobre todo en el contexto público aunque con significativas repercusiones y repeticiones en el contexto privado. Veamos.

### ¿CUÁN UNIVERSAL ES EL FENÓMENO ADMINISTRATIVO?

Hay que cuidarse de esta presunción mítica, pues si bien el fenómeno administrativo

como quiera que se le defina ocurre en todo país del mundo, desarrollado o no, socialista o capitalista, presidencialista o parlamentario, sólo hasta cierto punto debemos admitir esa “universalidad”. Este autor lo ha planteado o caracterizado en sus varias dimensiones como fenómeno social, como disciplina que estudia una realidad objetiva y como la función social que también es. En las tres, el fenómeno administrativo debe ser entendido pero sobre todo estudiado y sistematizado, con sustento en las características sociopolíticas y culturales propias de cada sociedad y nación, o bien de cada región culturalmente amalgamada. Es el caso de Norteamérica –Estados Unidos y Canadá–, de Europa así como Australia y Oceanía.

Las emergentes naciones asiáticas, incluida Japón, constituyen también una *región* muy vasta pero amalgamada por una historia y tradiciones que han generado valores muy semejantes que hicieron posible los vertiginosos cambios producto de la asimilación de valores y prácticas occidentales en tiempos relativamente expeditos, una vez que tales sociedades decidieron cambiar.

En América Latina, lo que fue su inercia histórica producto de 300 años de formación ibérica como colonias híbridas bajo una religión predominante y avasalladora en total promiscuidad con un régimen monárquico monolítico, se ha mantenido durante más de 180 años de vida independiente.

Cada región, y concretamente cada nación, presenta características particulares que a nuestro juicio hacen inadecuado –y a la prueba nos remitimos– el trasplante acrítico de teorías administrativas y sociales en general, que ciertamente han surgido del estudio profundo y de las prospecciones muy articuladas y elaboradas en las naciones más desarrolladas pero que no pueden simplemente, por un asunto de cultura sociopolítica y de elemental sentido común para quienes lo quieran ejercitar, utilizarse como marcos referenciales correctos y válidos para entender, explicar y enfrentar los procesos propios de sociedades o conglomerados con características tan disímiles en todo campo de la vida y del desarrollo histórico y humano. Esto ha llevado a que en ciertas épocas pasadas

–recuérdese la década de los sesenta y setenta el movimiento “desarrollista” en economía, administración, política y sociología promovido por Naciones Unidas y el Banco Mundial con colaboración de connotados tratadistas norteamericanos y uno que otro europeo– se haya pretendido asumir que, copiando o emulando los “consejos” de organismos internacionales, gobiernos o académicos anglosajones, los países latinoamericanos podían quemar etapas de formación que los países desarrollados habían atravesado durante décadas y siglos.

#### **PARTICULARIDAD DEL CONTEXTO PUBLICO O PRIVADO DEL FENÓMENO ADMINISTRATIVO**

La CULTURA POLÍTICA de América Latina hace una diferencia enorme en cuanto a entender el fenómeno político-administrativo propio de esta región y que ha impedido que en 180 años de vida “republicana” ningún país haya surgido al primer plano del desarrollo integral, salvo en gran medida Chile pero producto de una experiencia irrepetible y nada recomendable como “estrategia de desarrollo”.

Es fundamental entender que el fenómeno administrativo adquiere características muy particulares y distintas entre el contexto privado empresarial y el contexto público, sea en los mismos países industrializados o en países en proceso de desarrollo como el nuestro. No es el mismo ni tiene las mismas manifestaciones en ambos contextos. Esto, muy pocos parecen distinguirlo en nuestro propio medio, aunque en nuestra tesis de doctorado (Londres, 1984) dedicamos gran parte de la misma a demostrar cómo y en qué aspectos teóricos concretos los mismos grandes pensadores *administrativos* sobre todo norteamericanos e ingleses incurrieran en inconsistencias, imprecisiones, simplismos y hasta preciosismos retóricos que sobredimensionaban los verdaderos aportes de autores más modernos, con respecto a los clásicos que sí habían generado, a nuestro riguroso criterio, verdadera creación de pensamiento administrativo. Nuestro libro *Teorías administrativas en América Latina. Perspectivas críticas*, de 1988, recuperaba en dos de sus capítulos mucho de

esta tesis doctoral demostrando cómo las diferentes teorías inclusive clásicas, se quedaban cortas entre sí negándose reconocimientos evidentes como manifestaciones diferenciadas del fenómeno organizativo o gerencial y, peor aún, cómo esas teorías habían impactado de maneras inefectivas y distorsionantes situaciones y procesos en América Latina, tanto a nivel teórico-conceptual como en sus aplicaciones prácticas en el mundo de las empresas y, sobre todo, en el contexto gubernativo.

En el contexto público, hemos reconocido desde entonces un fenómeno de ADMINISTRACIÓN POLÍTICA muy distinto del que reconocemos en el contexto privado de una empresa o de un conjunto de empresas o del total conjunto de empresas de diverso tipo en un país. Estamos ante una afirmación o tesis que en la praxis, muy pocos reconocen o aplican. Prueba de ello es esta misma Revista de Ciencias Económicas, en la que hemos visto interesantes artículos –inclusive en este mismo número- de inteligentes y estudiados académicos que tratan el fenómeno o la temática administrativa como si se tratara de un fenómeno universal o genérico, aplicable en sus principales conceptos y hasta instrumentos por igual en cualquiera de ambos contextos. No se diferencian ambos fenómenos, o sea el público y el privado o empresarial. Tal generalización o extrapolación fenomenológica, hace común el que casi todo docente enseñe en carreras de administración pública con textos de grandes tratadistas privados o empresariales –¿Mintzberg, Drucker?- como si sus análisis y prospecciones teóricas y metodológicas fueran extrapolables; y, peor aun, que los utilicen sin advertir a sus estudiantes, o en sus propias elucubraciones conceptuales o investigativas sobre fenómenos costarricenses, sin advertir que se tratan aquéllas de obras producidas en naciones altamente desarrolladas –Estados Unidos de América, Europa-.

El fenómeno se refleja en las declaraciones ingenuas que Presidentes de la República o candidatos a la Presidencia han hecho una y otra vez en las últimas dos décadas al menos, en el sentido de que “si llegaran al Poder” lo primero que harían para resolver los problemas de administración pública sería “traer a

los mejores graduados del INCAE” a ocupar los principales puestos de jefatura o dirección, sin percatarse de que este Instituto se ha distinguido por formar administradores de negocios, no públicos, y bajo una filosofía educativa que contradice la importancia del Estado y su institucionalidad en la medida en que éstos limitan la libertad económica propia del sistema de mercado privado de bienes y servicios.

O, llevan a un Vicepresidente actual a afirmar con gran convicción pero muy poca sustentación que “después de las encerronas” del equipo de Gobierno de la Presidenta Laura Chinchilla en el INCAE, precisamente, lo que hay que hacer es “manejar el Gobierno como una gran empresa”, obviamente privada pues no se puede inferir en estricta lógica otra interpretación. Ni en Estados Unidos, menos en Europa, se da una visión tan simplista o ingenua de líderes políticos que aspiran a gobernar esos países, pues hay claridad de que la experiencia o éxito empresarial de un individuo no garantiza en ningún momento éxito en puestos de “alta política” y jefatura en un Gobierno. Tampoco se dan esas simplificaciones conceptuales u operativas en lo que es el reclutamiento, selección y formación de los cuadros de tecnócratas de carrera bajo el ámbito de regímenes serios y apolíticos de servicio civil.

Veamos al menos siete diferencias significativas entre ambos contextos, aquí o en Estados Unidos de América o en Europa, que no pueden soslayarse por ningún estudioso serio del fenómeno ni por ningún gobernante y colaboradores obligados que hayan jurado cumplir con Constitución y leyes en el claro espíritu y letra del artículo 194 de aquélla, pues las obligaciones y parámetros de conducción particular de la “cosa pública” en ella estipulados, no permiten ni negociar ni soslayarlas para adoptar prácticas aleatorias y caprichosas al día siguiente de tal juramento, como ocurre en Costa Rica cada cuatro años.

El Gobierno que inició en mayo del 2010, no ha sido excepción a juzgar por las primeras decisiones sobre consejos presidenciales y organización sectorial de las instituciones según hemos analizado a fondo en recientes publicaciones. Son decisiones que muestran una ausencia

de visión y de apego a la legalidad exigida por Constitución y leyes en lo que debe ser un ejercicio responsable, unitario e integral del poder político, y con ello eficaz, y que da la espalda a nociones esenciales para el excelente Gobierno contenidas como hemos reiterado durante años, en una Ley de Planificación Nacional No. 5525 de 1974, en una Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978 y en una Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 del 2001. Sabemos que ni en escuelas especializadas sobre estos temas, esas leyes son reconocidas y estudiadas a fondo con visión de conjunto y en sus articulaciones *internormativas* y menos aplicándoles lo que denominamos con absoluta claridad y fundamento, el *enfoque costarricense* sobre la materia.

Veamos esas diferencias que planteamos, que son medulares en la visión, formación y ejercitación de enfoques, técnicas e instrumentos para gobernar y administrar un país con plena efectividad, o sea para lograr la más convincente instrumentación del modelo-país constitucionalmente configurado:

- a) El Estado y sus *administraciones*, constituyen por definición y naturaleza un sistema integrado (en el espíritu y letra del artículo 50 de la Constitución Política) y ello no ocurre de ninguna manera ni aproximada en lo que es el *sistema disperso* de organizaciones privadas o empresariales. Que en un país como Costa Rica dicho aparato estatal no funcione como el sistema integrado que está llamado a ser en Constitución y leyes que la reglamentan, explica en gran medida el por qué de la ineficacia histórica de ese Estado para instrumentar el extraordinario modelo-país que en forma de derechos de los Habitantes, está consagrado en esa Carta Magna desde 1949. Que esto sea explícita y recurrentemente omitido en carreras de cualquier naturaleza, sólo ayuda a entender el por qué de tanta improvisación en el estudio y manejo de instituciones, procesos y recursos públicos en Costa Rica.
- b) El ámbito del Estado y de su Administración Pública, como sistema integrado, abarca sus obligaciones de eficaz tutela y administración de la totalidad de los derechos de los Habitantes a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. No operar ese Estado y sus instituciones con esta perspectiva y capacidad de acción, a pesar de tener *brazos extendidos* en la mayoría de ese territorio nacional, municipalidades incluidas, también permite comprender en otra gran medida el por qué de la inhabilidad del Estado y de sus agentes de todo nivel y calidades, en garantizar al colectivo las condiciones de solidaridad y de bienestar explícitamente enunciadas en la Constitución Política. La empresa privada, por poderosa y multimillonaria que sea aun en sus ramificaciones territoriales, o el conjunto disperso de ellas, no produce el tipo de desarrollo solidario y de bienestar asociado al conjunto de derechos de los Habitantes
- c) Propósito social o eficacia versus eficiencia. Esto significa en nuestra perspectiva, el entender cómo el Estado y su institucionalidad deben operar bajo elevados cometidos de eficacia –o sea, logro real y suficiente de esos derechos de los Habitantes- aunque en infinidad de situaciones la eficiencia o costos con que debe asumir tales cometidos no permiten, y más bien contravienen, las pautas o criterios por los que una empresa privada estaría necesariamente anuente o dispuesta a asumir sus propias actividades económicas o comerciales... a lo largo y ancho del país
- d) Atribuciones del Estado versus supeditación a ellas del empresario privado. El asunto es simple: el empresario privado opera en todo momento bajo regulaciones y vigilancia explícita o implícita del Estado. Las atribuciones de éste le permiten, o están diseñadas para permitirle, una tutela omnipresente sobre todos los Habitantes y organizaciones sociales o empresariales. Que el Estado no las ejerza correcta e integralmente, sino que más bien en nuestro caso se ha excedido en su capacidad regulatoria imponiendo múltiples requisitos y trámites no contemplados en las leyes, explica también las contradicciones entre un diseño constitucional de primer

orden, de avanzada, y el desempeño institucional tan deficitario que ha impedido al país saltar al primer mundo de las naciones desarrolladas desde hace décadas. La improvisación en la formación o enseñanza y en la práctica de procesos públicos, sigue siendo una tónica en este país. La presunción de que graduados de administración de negocios o de empresas, o de cualquier disciplina no *administrativista pública* como es requerido a diario en avisos de reclutamiento de ministerios e institucionales autónomas y municipalidades, están en condiciones de ser buenos “administradores públicos”, ha sido violenta y flagrantemente desmentida por la recurrente falta de éxito de ese Estado en toda “lucha” asumida contra los grandes y pequeños males que distinguen el desarrollo inestable y crecientemente desigual en el país. Legos y profesionales, académicos y analistas de elevada reputación, medios de comunicación, centros de estudio, dan la espalda a estos fenómenos o situaciones que ocurren frente a sus ojos y que ameritarían una celosa labor de reconocimiento y estudio serio al menos para validar las múltiples presunciones que, como se dijo arriba, asumen como válidas para enseñar y pretender aplicar toda teoría foránea no importa si proviene de la vertiente administrativa pública o de los negocios privados.

- e) Control ciudadano de la gestión pública versus gestión privada libre. Si bien la empresa privada enfrenta, y a veces acaba asfixiada, por el exceso de regulaciones sobre todo anteriores a la creación de una empresa o actividad lucrativa, lo normal es que su devenir comercial o económico responde a una libertad casi ilimitada para producir, comprar y vender. Si cumple con las regulaciones y políticas estatales o gubernativas, no hay impedimentos serios a su desempeño. En materia de Estado, cada institución, funcionario y jerarca, están sometidos al imperio de la Ley. Hay muchas más prohibiciones sobre el funcionario público que sobre el empleado o empresario privados. La rendición de cuentas en el contexto público es
- una obligación del funcionario y un derecho del ciudadano constitucionalmente normado, y hay diversas leyes que la reglamentan y que obligan al funcionario y al jerarca público a actuar dentro de términos normados que buscan garantizar plena confiabilidad y transparencia en sus decisiones y acciones en bien de la colectividad. Que esto no sea el *modus operandi* de todos, ni funcionarios ni ciudadanos exigentes, no es un problema de falta de normas o de la importancia o majestad del Principio de Legalidad y de Probidad en el cumplimiento de obligaciones y competencias en procura de esos derechos de los Habitantes, y sí explica otra causa importante del por qué de la inconsistencia, falta de transparencia y eficacia, y creciente corrupción, en nuestra Administración Pública. El no reconocer esto con visión integral y estratégica como un fenómeno objetivo para sistematizarlo y enseñarlo, tampoco ayuda a forjar enfoques y valores correctos en los cuadros de profesionales que nuestras universidades gradúan año con año dizque para ser útiles y *efectivos agentes de cambio* en el Estado y sus instituciones. O, enseñar de textos foráneos aun de notables y galardonados autores del mundo de los negocios privados o de la misma administración pública, no faculta para comprender esos fenómenos en Costa Rica. No basta con *decálogos* de consejos o principios de “avanzada” tomados de “best sellers” en Estados Unidos o en Europa, o inclusive de países de arraigadas costumbres propias de sus “madre-Patrias” coloniales como India, por ejemplo, como mejor van los costarricenses a entender, a confrontar y a superar las debilitantes visiones y prácticas propias de la cultura política colonial que referimos arriba
- f) El contexto político de las instituciones públicas:
- i) mecanismo de conversión del sistema político
  - ii) el proceso de toma de decisiones y la dirección pública
  - iii) programa de partido, programa de gobierno

Estamos ante un conjunto de factores que no tienen parangón en el contexto privado. La mera enunciación de estos subtemas transmite de por sí la carga de contenido político-ideológico y programático que caracteriza a las instituciones públicas y a los funcionarios públicos, y sobre todo a quienes ejercen como jefes en puestos electivos o de designación presidencial. El sentido de probidad y de transparencia, de rendición de cuentas, de prestación y aplicación equitativa de regulaciones y de bienes y servicios sin miramientos partidistas ni amiguismos o clientelismo, adquieren en el contexto público una connotación y significancia que no tienen ciertamente en el contexto privado o empresarial. El rol de los partidos políticos, de sus propuestas ideológicas y electorales cada cuatro años, del control político que deben ejercitar en la Asamblea Legislativa, de la idoneidad en el manejo y asignación de recursos presupuestarios, la sensibilidad y habilidad para ubicarse ante los requerimientos de políticos temporales con respecto a los mandatos legales de plazo indefinido para valorar y aceptar o rechazar tales políticas o decisiones, la inconveniencia de hacer proselitismo partidista inclusive “después de la jornada laboral”, todo ello, en conjunto, configura un contexto político que lamentablemente no es apropiadamente enseñado en la mayoría de carreras que forman profesionales que directa e indirectamente tienen una inevitable e innegable proyección en el contexto público, sea como administradores y gerentes, sea como técnicos y profesionales en áreas *sustantivas o técnicas*.

- g) La necesidad del administrador o gerente de la función pública. Todo lo anteriormente enunciado debe convencer sobre el hecho de que la administración como disciplina, ni es universal ni es generalizable al contexto público o privado. Menos si la fuente se especializa en clarificar uno u otro contexto como su objeto de estudio. La formación en administración pública exige una rigurosidad y una capacidad de reconocimiento

del fenómeno nacional que no está, a nuestro juicio, recibiendo atención esmerada ni marginal en los esfuerzos universitarios que pretenden formar “administradores” o científicos sociales en tantas otras carreras cuyo principal contexto de proyección es el Estado y sus instituciones. La pléyade de jóvenes profesionales de tantas disciplinas que acompañan, por ejemplo, a los legisladores cada cuatro años –sin mencionar el problema de los parientes cercanos contratados como de confianza- y que ignoran estos fenómenos y campos del conocimiento indispensables para analizar situaciones y diseñar excelentes leyes que complementen –no que anulen o contradigan- tantas existentes que vistas como sistema normativo permiten excelentes Gobiernos, son buena muestra de que en Costa Rica no se está avanzando en este campo. Nuestra prédica de hace más de tres décadas debidamente documentada, no parece haber sido útil para superar esta indolencia, este vacío formativo y funcional.<sup>2</sup>

En general y a manera de cierre de esta sección, diremos que en nuestro trabajo referido de Londres transmitimos nuestra percepción bien documentada, de que ningún enfoque administrativo unilateral por más que sus promotores lo proclamen de manera abierta, explica íntegramente el fenómeno mayor. Muchos de los enfoques anglosajones que sin ninguna criticidad adoptamos como “holístico” y predominante, no son más que eso: enfoques que permiten conocer aspectos del fenómeno administrativo en su dimensión unitaria e integral.

2 En nuestro libro *Administración Pública* de 1980, publicamos un anexo sobre el perfil del administrador público necesario que recogía nuestros planteamientos inclusive hechos públicos a través de la página 15 del periódico La Nación desde 1975. Afirmamos que el país no ha avanzado mayormente en este campo, y el desconcierto formativo y profesional en este campo y en los demás campos disciplinarios asociados, sigue siendo objeto de desidia, falta de rigurosidad epistemológica y ontológica, para ser bien claros en cuanto a la gravedad del fenómeno.

Es así como planteamos urgente el reconocer en Costa Rica que los distintos abordajes que históricamente han surgido sobre el fenómeno administrativo inclusive en sus orígenes anglosajones, sólo son útiles si los entendemos en su valor complementario para entender facetas del mismo.

Toda organización pública o privada, afirmamos, tiene una faceta mecanicista en sus procesos, más una faceta de informalidad, de relaciones humanas, de sistemas, de contingencia, de calidad, y de cada enfoque tradicional y nuevo que ha surgido para explicar dicho “fenómeno administrativo”. Todos, cuentan, y ninguno es desechable como marco referencial inmediato para someterlo a investigación o validación en nuestro propio medio, pero con la criticidad propia de quien cuestiona con conocimiento de causa la diferente racionalidad cultural política y social que ha dado origen a esos enfoques originales, y entiende la racionalidad distinta –o la irracionalidad- imperante en nuestro contexto.

## LA CULTURA POLÍTICA LATINOAMERICANA A VENCER.

Hay que reconocer el impacto nocivo del transplante acrítico de teorías sociales anglosajonas, pues no explican cómo son las cosas en Costa Rica y conducen a una aplicación que no resuelve los problemas de fondo de nuestro comportamiento sociopolítico y empresarial real. No se debe, en consecuencia, enseñar ciencias sociales con estricto sustento en textos anglosajones, o latinoamericanos, sin contar con un marco referencial producto de investigaciones de nuestra particular cultura política y social.

Factores latinoamericanos de cultura política: corrupción, secretismo en manejo de asuntos públicos, paternalismo sin contrapartida ciudadana, pedantería en la burocracia, centralismo a ultranza en la toma de decisiones, formalismo –pensar que sacando leyes o reglamentarlo todo nos lleva a resolver los problemas- que dio motivación al famoso *dictum*

*colonial* de los criollos latinoamericanos de “obedezco pero no cumplo”, dificultad para conceptualizar cosas y vislumbrar acciones estratégicas de largo plazo, cortoplacismo, improvisación, personalismo en las relaciones entre representantes del Estado y de la burocracia pública y los ciudadanos propiamente.<sup>3</sup>

Todos estos, son los *antivalores* que conspiran hoy contra una gestión pública y empresarial transparente y contra un espíritu de **rendición o exigencia de cuentas** que en conjunto impiden pensar en la conveniencia de pensar y actuar hoy con la mira puesta en el largo plazo; *antivalores* que, hasta hoy, más bien promueven el clientelismo político-partidista, la promiscuidad ética y de negocios entre políticos y empresarios, y otras facetas más que aun cuando se dan en aquellas otras naciones del primer mundo, nunca fueron ni son un factor que obstaculiza el desarrollo pleno de sus poblaciones como sí lo son en América Latina y en Costa Rica, pues impiden tomar las mejores decisiones que instrumenten el excelente, insistimos, modelo-país claramente consignado en nuestra Constitución Política de 1949.

## LA LEGALIDAD PARA EL DESARROLLO CON QUE CUENTA COSTA RICA

Costa Rica tiene toda la legalidad para actuar como un país del primer mundo. Nuestra cultura política nos bloquea.

La Constitución Política de 1949, Ley General de la Administración Pública de 1978, Ley de Planificación Nacional de 1974, Ley de Planificación Urbana de 1965, Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos No. 8131 del 2001, Ley de Control Interno, Ley

3 Nuestra tesis doctoral de 1984 profundizó en esta vertiente de nuestro desarrollo histórico. El libro referido atrás sobre *Teorías administrativas en América Latina*, de 1988, y un cuaderno más reciente publicado por FLACSO en el 2003, intitolado *Administración política del desarrollo en América Latina*, Cuaderno de Ciencias Sociales No. 125, presentan este análisis crítico explicativo de esas recurrentes debilidades sociopolíticas y culturales, o *antivalores*, que caracterizan los genes históricos de los latinoamericanos.

contra la Corrupción, Ley de simplificación de trámites, Ley Orgánica del Ambiente de 1995, Código de Niñez y Adolescencia de 1998, Código Municipal, y otras. Todas ellas y otras, entendidas como un sistema normativo debidamente jerarquizado competencial y conceptualmente en su ámbito sectorial, intersectorial y regional o territorial, y aplicadas articuladamente por el Presidente y sus ministros tal y como ordena la Constitución en su artículo 140 incisos 3 y 8 en la Ley General de la Administración Pública en sus artículos 27.1, 98, 99 y 100, permitirían al país dar el gran salto de visión y prácticas que le ganarían acceso expedito al mundo desarrollado.

Conceptos costarricenses como sectores de actividad y regiones de desarrollo constituyen verdaderos ámbitos para una mejor comprensión de nuestro desarrollo y para una amplia participación ordenada y direccionada de la sociedad civil, mas también para un mejor desempeño institucional del Estado y de su Administración Pública. Sin embargo, son obviados o erradamente interpretados con fundamento en esquemas y experiencias foráneas, y se ha perdido la oportunidad de que profesionales de toda disciplina salgan en Costa Rica debida y correctamente formados sobre este marco de legalidad para el desarrollo con que el país sí cuenta, y sobre los contenidos teórico-conceptuales también autóctonos que permiten entenderlo así y aplicar los comportamientos necesarios que sí permitirían convertir ese marco de legalidad en prácticas sociopolíticas, insistentes, correctas y eficaces para pasar del modelo-país solidario y de bienestar en Constitución y leyes, a una mucha mejor realidad cotidiana y sostenida.

Si solo el país comprendiera y aplicara este marco legal, Costa Rica daría el gran salto al desarrollo. Nuestra tesis es que un Presidente, solo por ser Presidente, no es que pueda organizar el ejercicio superior de su liderazgo y del Gobierno de la manera que se le antoje, pues ello deviene arbitrario, improvisado y altamente inefectivo para el país.

## LA ESTRATEGIA PARA CONFRONTAR Y SUPERAR ESA CULTURA POLÍTICA Y SOCIAL. HACIA UNA FILOSOFIA ADMINISTRATIVA DE NUEVO CUÑO

Se requiere que el país, u organizaciones al menos investigadoras y formadoras de educación superior, decidan abanderar una serie de esfuerzos que constituyan algo aproximado a una estrategia integral, global e integrada que permita recomponer las formas dispersas, desordenadas y ciertamente dependientes de literatura foránea, con que se asume hoy el análisis de nuestra problemática sociopolítica, económica, ambiental y cultural. Puntos o factores que no deben faltar en tal esfuerzo, son:

1. Una mayor investigación de nuestros fenómenos, en vez de asumir los textos foráneos como válidos para entender nuestras problemáticas
2. Desarrollar una visión holística o integral basada en un marco cognoscitivo y articulador de las diferencias entre lo público y lo privado en cuanto al fenómeno administrativo, y sobre todo reconocer la complejidad y a la vez ductibilidad de los procesos de análisis, decisión y acción públicos que permitirían participar e influir más racional y agresivamente aun desde “fuera” de las instituciones como tales.
3. Reconocer que la disciplina administrativa no puede ser improvisada sin causar efectos perniciosos para una empresa, un Gobierno o una sociedad
4. Propiciar una formación integral que reconozca las diferencias entre lo público y lo privado, y la naturaleza de esa cultura política y social imperante, y cómo la disciplina administrativa de nuevo cuño puede confrontarla y superarla, venciendo los factores vistos de cultura política que nos inhiben de grandes visiones y comportamientos de sociedad desarrollada
5. Entender y exigir el cumplimiento del marco legal vigente en Costa Rica que daría un giro radical a nuestra forma inocua de ver y hacer gobierno y administración política a estas alturas del Siglo XXI. Se resolverían tres problemas a la vez:

- a) se enfrentaría la ineficacia creciente del Estado y de su Administración Pública;
- b) se lograría una influencia más ilustrada de los empresarios en los procesos públicos vía mecanismos y prácticas sistemáticas de concertación sociopolítica;
- c) se produciría una recomposición de fondo en la formación superior de “administradores líderes”.

Una mucho mejor Administración política del país, es el reto de la presente generación de estudiantes y académicos, y de líderes políticos, funcionarios públicos y profesionales privados, pero no asumiendo que el fenómeno es universal y que la consulta o estudio de fuentes o autores foráneos hará el milagro de cambiar nuestra visión y debilidades históricas de comportamiento sociopolítico.

También se requiere una verdadera estrategia nacional para aprovechar las ventajas de la globalización y superar los escollos producto de los retrasos o gazapos de grupos e individuos que no la asimilen por razones propias o del sistema económico mismo. Aquí, no se puede seguir improvisando, pues ello genera una dispersión enorme de intereses de individuos y grupos que, al fin de cuentas, podrían aportar una contribución conceptual y funcional pero no son partícipes de esos procesos superiores de análisis y negociación que una concertación sistemática y continua, e inteligente, permitiría.

Costa Rica debe intentarlo, y puede hacerlo. El administrador político líder de nuevo cuño que visualizamos, debe constituirse en el gerente del cambio integral.

En el nuevo Gobierno que inició en mayo de este año, no vemos cambios importantes en el estilo y prácticas de conducción que auguren un cambio sustancial con respecto a Administraciones anteriores. No hay nociones claras en cuanto a la obligación y deberes constitucionales de la Presidenta y su Gabinete, a pesar del compromiso público que ella en particular asumió el 8 de mayo en su discurso inaugural. En primeras decisiones suyas con la Ministra de

Planificación y el Ministro de la Presidencia, la Directriz 01 para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y el Decreto No. 36024-MP-PLAN, se demuestra a plenitud la confusión conceptual y jurídica en que se incurre de manera flagrante en perjuicio de las normas constitucionales y legales que, reiteramos, permiten una eficaz y correcta conducción gubernativa de sus procesos internos y del proceso de desarrollo nacional.

En nuestra labor ordinaria de investigación de la realidad nacional, hemos empezado a documentar estas recientes decisiones y acciones que se han tomado a inicios de esta Administración y que no vislumbran, francamente, el cambio de timón mental y funcional que permita albergar la esperanza de que, vía Gobierno, el país logrará las transformaciones necesarias para ponerse en la vía correcta y precisa del desarrollo integral que la Constitución Política ha ordenado todo este tiempo desde 1949.

El Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes 2010, presentado a la Asamblea Legislativa y al país en junio del presente año, sí augura en sus primeras páginas de “mensaje prospectivo” de la Defensora y del Defensor Adjunto, un real y estratégico cambio de visión y acción de dicho organismo hacia un reconocimiento e instrumentación de ese modelo-país y pautas para una máxima gobernabilidad en Constitución y leyes, que hemos predicado durante más de tres décadas.

Estará por verse si dicha Defensoría pasa de la lúcida y correcta enunciación a la acción, o se quedará en el ámbito de lo primero sin concretar en nuevas formas de acción e intervención por sectores y regiones según lo han comprometido en dicho Informe Anual, en una más afanosa y efectiva defensa de los Derechos de los Habitantes.

Si lo hace, ello exigirá inexorablemente de una capacidad de respuesta de quienes *administran* esos Derechos, comenzando por Presidenta y Ministros, radicalmente distinta de las peores e ineficaces prácticas ejercitadas hasta el día de finalización de este artículo.

## BIBLIOGRAFÍA

Se trata ésta, de una presentación muy poco ortodoxa en materia de referencias bibliográficas, pero válida para los efectos del artículo. Nuestros muchos trabajos previos, libros e informes de investigaciones académicas de los últimos ocho años profusamente exhibidos en la página Web del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, nos proporcionan el sustento documental, teórico e instrumental de lo planteado en este artículo de síntesis. En ellos, hemos consignado la significativa literatura que hemos podido analizar a fondo desde que realizamos nuestro primer posgrado en la Universidad de Manchester, Inglaterra, en 1973-74, y luego el trabajo doctoral que condujo a nuestra tesis sobre cultura política en América Latina en la *London School of Economics and Political Science*, en junio de 1984.

Hemos sostenido desde entonces, que en materia política y administrativa ha habi-

do pocos avances reales con respecto a los teóricos generadores de pensamiento propio de aquellos años, encontrándonos una y otra vez con reciclajes o “refritos” de esas *viejas ideas o planteamientos* sin que reconozcamos aportes verdaderamente de nuevo cuño. Esto incluye la discusión de los últimos cinco o siete años en América Latina sobre la noción de “dirección política” a partir de sin duda lúcidos planteamientos de autores españoles, como parámetro para determinar si los países requieren “gobernanza” o “governabilidad” para superar sus muchos obstáculos al desarrollo. Se trata, sin embargo, de una noción que el suscrito abordó y ha promovido inclusive en el ámbito de América Latina desde 1975-76, y sobre todo a partir de la original y nítida normativa sobre ello en la Ley General de la Administración Pública No. 6227 de 1978, artículos 26.b, 27.1, 98, 99 y 100, aun sin el debido reconocimiento por tantos otros estudiosos de estos fenómenos o materias, abogados incluidos.