

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

## DIRECCION INTEGRAL DEL DESARROLLO: EL CASO DE COSTA RICA<sup>1</sup>

Johnny Meoño S.\*

### INTRODUCCION

**D**ebemos 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 macroanalítica<sup>2</sup> -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.

La versión costarricense del concepto de sectorialización administrativa implica cinco elementos básicos que no se repiten en su conjunto en ningún otro país:

- a. La responsabilidad por la dirección política de cada sector de actividad pública está en manos de un Ministro Sectorial, con o sin cartera, quien actúa por delegación del Presidente de la República sobre el grupo de jefes políticos e instituciones del sector. Se logra así algo poco usual en América Latina y en el país: la personificación de la responsabilidad política por la conducción de grupos de instituciones, contrariamente a la usual dispersión de responsabilidad en Ministros que no dirigen sectores, o de pretendidos "ministerios" rectores de sector, o de juntas directivas de entes paraestatales.
- b. Participación plena y sistemática de los jefes políticos de los entes descentralizados a nivel del Ministro rector, en un Consejo Político Sectorial con miras a generar una perspectiva política de equipo que complemente la visión personal del Ministro, sobre asuntos del sector, y que garantice en mayor grado la instrumentación por parte de tales jefes políticos de las políticas y programas acordados por "consenso" o por el Ministro rector.
- c. Un órgano de apoyo técnico-político al Ministro rector del sector, no al ministerio como tal, como es la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial, destinada a proporcionar la visión sectorial de conjunto que las unidades "sectoriales" en ministerios rectores en América Latina no han

logrado nunca proporcionar, pues naturalmente se orientan más a aspectos de operación del ministerio más que del sector.

- d. El conjunto de mecanismos de participación ciudadana, así como también de gerentes y funcionarios de alto nivel de las instituciones descentralizadas del sector y del Ministerio respectivo, si lo hubiere, destinado a proporcionar un nivel de activismo que por un lado sensibilice a dichos actores, y por otro lado entronice la cooperación y trabajo interinstitucional como algo rutinario y que, por otro, actúe como catarsis fiscalizadora sobre la participación de todos entre sí y sobre el comportamiento mismo de la Administración Pública.
- e. El régimen de sanciones por incumplimiento de directrices políticas y la figura clara, articulada, de "sectores desconcentrados" en las distintas regiones del país, como instancias de doble vía en políticas regionales-sectoriales.

Algo parecido puede argumentarse en torno a la concepción costarricense de regionalización, de acuerdo con el Decreto del Subsistema de Dirección y Planificación Regional, por medio del cual se configura un muy adecuado marco político-organizativo de gran importancia para el desarrollo regional.

Desafortunadamente, este esquema y el correspondiente proceso de cambio, han sufrido serios altibajos. En lo básico, no ha sido plenamente utilizado como instrumento de gobierno, en especial porque desde la Administración Carazo, los equipos de jefes políticos, incluidos Presidente y Vicepresidentes, han asumido el poder sin haber conocido o discutido ampliamente



tales conceptos a nivel de partidos políticos. Lógicamente, la aceptación o puesta en marcha de este esquema una vez que han asumido el poder, ha implicado variar sustancialmente las reglas del juego y de poder político con que tales jerarcas —ministros y presidentes ejecutivos— fueron designados.

Otro hecho significativo ha sido la vertiginosa politización partidista de muchos de los otrora autónomos entes descentralizados. El péndulo de la descentralización política y administrativa de tales entes en relación con el Poder Central parece estarse balanceando hacia un intromisión, mal canalizada, del Poder Ejecutivo en la gestión administrativa de tales entes, principalmente mediante las figuras de las Presidencias Ejecutivas, que aún a nivel de su Ley constitutiva (a pesar de algunas insuficiencias jurídicas) estaban llamadas a constituir un importante vínculo de reorientación política de tales entes.

Mantenemos el criterio de que sobra la figura de las Presidencias Ejecutivas de “tiempo completo”; lo que se requiere es un fortalecimiento de las gerencias y una delimitación más concreta de las competencias de cada junta directiva, de suerte que se rodee de garantías y contrapesos adecuados el desempeño o gestión administrativa de los entes, y con ello, el sentido de servicio al país y no a un partido por parte de los funcionarios públicos.

Como nunca antes en la historia contemporánea nacional, tal partidización política a nivel de ministerios y de entes descentralizados alcanza facetas peligrosas que obstaculizan aún más la ya proverbial rigidez burocrática de la Administración Pública Nacional, en la forma de un activismo proselitista y hasta intimidante por la lucha de tendencias entre funcionarios de carrera,

que trasladan así al interior de nuestras instituciones públicas las luchas internas de los partidos políticos.

La reciente modalidad de “intervenciones” de Juntas Directivas de entes autónomos agregan un elemento desestabilizador por su infundamentado ejercicio por parte del Poder Ejecutivo, pues no se sigue el sustento y procedimiento jurídico de espíritu y letra claros en la Ley General de la Administración Pública. La ignorancia y omisión de tales reglas de juego por los mismos “intervenidos” y por otros grupos, partidos, colegios profesionales y medios de comunicación, abonan de nuevo el terreno para que se abuse peligrosa e irresponsablemente de dicho instrumento sin que ello fortalezca el sistema de pesos y contrapesos —más bien lo debilita— que ha hecho posible el pluralismo político con estabilidad en el país.

Casi todo ente público grande o pequeño ha incurrido en cambios organizativos importantes, con base en lineamientos y mecanismos impulsados por MIDEPLAN por medio de planes nacionales de reforma administrativa. Pero al fin de cuentas, ante la falta de consistencia y voluntad política superior y de un liderazgo efectivo y persistente de MIDEPLAN en esta materia, el hilo se rompe por lo más delgado y, al flaquear la organización sectorial o regional, las instituciones prefieren la forma más fácil de continuar buscando modernizarse o reformarse de manera unilateral, inclusive con cooperación técnica de organismos internacionales.

El programa Nacional de Reforma Administrativa 1982-86, por ejemplo, promulgado por MIDEPLAN, ofreció un diagnóstico muy crítico y objetivo de la situación de la Administración Pública por medio del análisis del Proceso Administrativo Público.

## **FORMULAS PARA ENFRENTAR EL GIGANTISMO ESTATAL**

No hay fórmula mágica para enfrentar el problema del "gigantismo" estatal y el consecuente gasto público. La Administración Pública está en crisis porque el Estado está en crisis. Y cada vez se requiere más dinero para cubrir salarios y hay menos dinero para invertir y para operar la administración de bienes y servicios.

No hay teorías organizativas o administrativas que faciliten una comprensión integral del fenómeno burocrático latinoamericano, particularmente por el origen anglosajón de dichas teorías, ni soluciones para la crisis. Tales teorías son meros puntos de partida para, en ausencia de semejantes iniciativas por parte de latinoamericanos, inquietarse al menos en someterlas a comprobación empírica o a realizar esfuerzos semejantes dentro de condiciones estrictas de realidad latinoamericana. Pero lo contrario sigue siendo cierto; muchos académicos y profesionales, así como empíricos de la Administración Pública, siguen preconizando la validez universal de principios de organización y administración. La contribución de tales profesionales y el impacto de las teorías generales o de negocios que supuestamente manejan, no han proporcionado ni el marco de referencia ni la dinámica organizativa que pudiera haber generado una Administración Pública realmente integrada como sistema y con capacidad de ajuste y reacción relativamente "autónoma".

La preeminencia micro-organizativa y gerencial de los enfoques administrativos más populares importados principalmente de Estados Unidos (Administración Científica, Relaciones Humanas y enfoques gerencialistas como investigación de operaciones,

desarrollo organizativo, gerencia por objetivos, organización y métodos, ingeniería, etc.) han coadyudado mucho a que se siga creyendo que la Administración Pública sólo necesita reorganizarse con base en uno o algunos de tales enfoques o, peor aún, que lo que se requiere es trasladar empresarios o administradores privados exitosos a la función pública.

La Administración Pública como disciplina sigue en un grave estado de subdesarrollo científico y académico en América Latina, y Costa Rica no es una excepción.

En época de bonanza económica, la inconsistencia o improvisaciones en el ejercicio del liderazgo político se disimulan u ocultan grandemente, pues no hay límites apremiantes de gasto público ni prioridades. Todo vale y tiene un impacto que favorece a distintos grupos ciudadanos.

En época de crisis, el ejercicio del liderazgo no solo requiere virtud de mando, sino también una elevadísima capacidad decisoria y ejecutiva, ya que cada céntimo cuenta, y el empobrecimiento general de los grupos mayoritarios de asalariados y subempleados y desempleados, sólo puede enfrentarse con éxito mediante acciones estatales inteligentes y oportunas, así como equilibradas y coherentes, aún cuando para el Fondo Monetario y otros grupos foráneos y nacionales, la noción de "inteligente" sea la de disminuir el tamaño e intervencionismo del Estado. Aún en este caso, la sectorialización de la Administración Pública ofrece un marco organizativo idóneo para ejercer el poder político de manera integral y más eficaz, al igual que la regionalización.



## **AUTONOMIA FUNCIONAL PARA MINISTERIOS**

No hay razón para no concebir, por otro lado, la importancia de lograr una mayor flexibilización administrativa de lo que se considera Gobierno Central, es decir, de los ministerios y dependencias centrales. En época de crisis, no tiene mucho sentido insistir en que haya una única oficina de compras, de presupuesto, de pagos y de contabilidad para todos los ministerios, aunque sí debe haber órganos centrales que establezcan políticas y normas, que controlen y evalúen lo actuado por cada ministerio y ente descentralizado. En época de crisis, cada ministerio podría encontrar mayor motivación y dinamismo si de repente lograra decidir con rapidez y autonomía funcional, lo relativo a la adquisición y movilización de los recursos a su disposición, pudiendo entonces intentar nuevos estilos y fórmulas para enfrentar y ajustarse más creativamente a los embates de la crisis.

## **DESCENTRALIZACION Y ESTADO EMPRESARIO**

Algunos preconizan en Costa Rica, por otro lado, que gran parte del problema actual estriba en la crisis de concentración del poder político en manos del Gobierno Central y del Presidente de la República, en desmedro del gobierno local, y en la osadía del Estado de haber pretendido ser "empresario."

Las curas recomendadas para ambos "males" son: descentralizar y devolver poder y recursos a las municipalidades, y eliminar y sustraer las actividades "empresariales" del Estado.

En cuanto a lo primero, resulta difícil pensar que en un período de cuatro años algún partido político va a lograr, asignándole algún porcentaje fijo elevado de rentas a las municipalidades del país, revertir un proceso histórico de cientos de años de inexperiencia y debilidad en materia de gobierno local. Sustraer recursos a instituciones públicas nacionales no parece ser suficiente para fortalecer los más altos ideales de municipalismo en el país, pues queda el enorme problema de cómo y quién va a ofrecer la capacidad de dirección, planificación, organización, coordinación, control y evaluación para que las municipalidades reciban y movilicen tales recursos con mayor eficiencia que ministerios y entes descentralizados.

Por otro lado, es posible que una mejor estrategia para "desconcentrar" y "descongestionar el tamaño y operaciones de ministerios y entes descentralizados" sea la de identificar áreas o fases de sus actividades que puedan ser operadas más eficazmente por municipalidades o por verdaderas corporaciones de desarrollo.

El país ha visto múltiples iniciativas de diferentes fuentes, pero ninguna realmente integral que contemple al menos las repercusiones variadas que dichas medidas ejecutivas o legislativas van a tener sobre distintos sectores de actividad pública, o sobre distintas regiones, y cómo conciliar o amortiguar tales repercusiones.

No creemos, finalmente, que el Estado-Empresario haya fracasado como concepción y experimento, ni que el fracaso asociado a CODESA (Corporación de Desarrollo S.A.), y subsidiarias, corrobora la idea de que el Estado es "por naturaleza" ineficaz e improductivo; tampoco se agota la posibilidad y la necesidad de incursiones

más consistentes y racionales del Estado mediante otras novedosas modalidades “empresariales” y dentro de un régimen de más efectiva supervisión política por parte de la sociedad sobre el Estado. Al igual que con la idea de Estado de bienestar, lo que ha ocurrido ha sido una imperdonable desviación política de tal noción a manos de diversos partidos políticos. Ha habido también una inaceptable improvisación en el diseño de tales actividades empresariales, así como una inadecuada perspectiva y práctica en la dirección y organización de las empresas estatales resultantes, que en gran medida han sido utilizadas con fines extra-empresariales.

El Estado ha mostrado en determinados períodos históricos competencia gerencial y tecnológica, y grandes logros materiales y sociales en áreas que han demandado y generado también una gran capacidad empresarial, como en electrificación y telecomunicaciones, en carreteras y puentes, en suministro de agua potable y alcantarillados, e incluso en salud y seguridad social, así como en seguros comerciales. La banca nacionalizada se ha prestado para innumerables desviaciones resultantes de influencias partidistas y personalistas, pero no hay duda de que las operaciones bancarias a lo largo de los años muestran un crecimiento y distribución vigorosos en un sinnúmero de campos de actividad, especialmente agricultura e industria, y con una distribución geográfica amplia del crédito.

Ningún partido puede garantizar la continuidad de una política de fortalecimiento del régimen municipal o de un nuevo “Estado-empresario” a menos que se logre un régimen por el cual la misma Asamblea Legislativa, mediante una disposición novedosa, necesaria y viable en el país, se auto-

obligue a revisar y valorar el funcionamiento y aplicación de las nuevas normas u organismos, y hasta a eliminar o reestructurarlos, con miras a establecer responsabilidades a quienes llegan a laborar en el régimen municipal o entes nacionales.

La Asamblea Legislativa carece de la perspectiva, dinámica y organización interna que permitan al legislador fiscalizar y valorar la gestión pública en manos del Presidente de la República y de sus respectivos Ministros. No hay duda de que una organización de comisiones de la Asamblea por “sectores de actividad”, permitirá apuntar en la dirección adecuada para una mejor intervención legislativa en control y evaluación de la gestión pública, que de todos modos se ve y organiza básicamente en sectores de actividad (salud, vivienda, educación, industria, agricultura, etc.).

Hay falta de imaginación política, sin duda. Al menos un partido de oposición mayoritario, avanzaría significativamente si organizara su gestión analítica y fiscalizadora con sustento en un marco más integral y novedoso, sin necesidad de nuevas leyes, con las siguientes medidas:

- a. Disponer de cuadros de análisis por sectores de actividad a nivel del partido como tal, que enjuicien la gestión de Gobierno.
- b. Designar diputados voceros del partido en la Asamblea Legislativa, por sectores de actividad, de suerte que se erijan en los interlocutores políticos calificados de la oposición ante los ministros rectores del sector, con respaldo técnico en los grupos indicados en el ítem a.
- c. Hacer uso de la facultad constitucional de interpelación a ministros.



- d. Someter el plan nacional de desarrollo a juicio político como programa de gobierno y como base del informe presidencial y ministerial cada año.

## **EL ROL DEL EMPRESARIADO Y DE LOS PARTIDOS POLITICOS**

La crisis que vive el país introduce elementos de incertidumbre y dificultad reales en la obtención de empleo; el activismo proselitista dentro de los partidos políticos y en la burocracia pública, aparece como una forma relativamente expedita de ganar créditos para escalar posiciones obviando trámites establecidos, o para obtener empleo si gana el partido con que se colabora.

También parece históricamente cierto que nuestro empresario privado, y el sistema de economía de mercado, no han mostrado el vigor y creatividad propios de países más industrializados. Pareciera improbable que en el corto plazo, o en el mediano inclusive, surja la generación de empresarios que construyan bajo condiciones de "subsidiariedad" estatal -interviniendo el Estado al mínimo y reduciendo su tamaño y proyección-, las condiciones económicas que permitan enfrentar y superar el problema de la pobreza extrema mediante la generación de suficiente empleo. En el largo plazo, como dijo Keynes, "todos estaremos muertos". Pareciera, entonces, que no es posible ni viable simplemente reducir el tamaño del Estado despojándolo de sus ramificaciones en lo social y en lo económico, pues muchos costarricenses y muchas condiciones ahora propicias para el empresario mismo dependen directamente de tal intervencionismo.

Nuestra Administración Pública está en crisis. El Estado está en crisis. La necesidad de una reforma radical no será satisfecha

con un enfoque unilateral, ni con el de una sola disciplina (derecho, economía, sociología, administración pública), ni con un sólo enfoque organizativo. Se requiere una solución costarricense, integral, coherente; se necesita estudio honesto y profundo, creatividad y, sobre todo, una firme voluntad de quien ocupe la Presidencia de la República para lograr que lo que parece tan difícil una vez en el Gobierno, se plantee y asimile como algo fácil y rutinario desde antes de asumir el poder, de suerte que las reglas del juego para un comportamiento burocrático distinto y una reforma integral del Estado se vuelvan naturales y operativas a nivel de partidos políticos.

## **BASES JURIDICAS DEL NUEVO MODELO POLITICO-ORGANIZATIVO NACIONAL**

He sostenido en diversos foros que la Ley General de la Administración Pública, la Ley de Planificación y la Ley de la Autoridad Presupuestaria constituyen la trilogía jurídica más completa en que la gestión gubernativa y legislativa podrían descansar para una más eficaz proyección nacional. En efecto, las tres se complementan cabalmente en la creación de un marco político-organizativo coherente para entender y aplicar más positivamente las nociones de sistema integrado, relaciones entre política y administración, y control y evaluación de la gestión pública, alrededor de la organización y funcionamiento de nuestra Administración Pública.

La dirección política y la coordinación entre Gobierno Central y Administración Descentralizada, la sujeción a planes de desarrollo nacional, regionales y sectoriales,

por medio de la emisión de directrices de política gubernativa, la elaboración de presupuestos que reflejan dichos planes, y los elementos de participación ciudadana y legislativa, están claramente contenidos en esas tres leyes, que constituyen un excelente caso de coherencia legislativa a lo largo de los distintos períodos históricos en que tales leyes se promulgaron (en 1974, en 1978 y en 1982). La Ley FODEA (Fomento de Desarrollo Agrícola) de abril de 1987, consagra este marco normativo para el Sector Agropecuario, sentando bases sólidas para el modelo político-organizativo futuro de otros sectores de actividad pública.

Por desventura, ha habido reticencia en los jefes y otros funcionarios de alto nivel que han tenido a su cargo la aplicación de tales leyes. Así, su aplicación en manos de funcionarios políticos y técnicos, como de todo otro jefe individual (ministros y presidentes ejecutivos, y los mismos Presidentes de la República), y la desidia e inconsecuente participación de la misma Asamblea Legislativa dentro de tal marco jurídico proporcionado por ella misma, y la omisión y pasividad de los grupos de presión, colegios profesionales y medios de comunicación, han debilitado la aplicación o eficiencia de tan novedosísimo marco legal. Se contribuye así al flagrante desorden de la Administración Pública, según se refleja en sus acciones diarias y en las diversas formas de pretender que se enfrente el problema del gasto público.

No es la función de Planificación la que, siguiendo el enfoque de Gulick y Urwick, o del mismo Fayol, inicia el Proceso Administrativo. Este enfoque clásico ha incidido negativamente en la perspectiva y comportamiento de nuestros planificadores y administradores, en toda América Latina,

disociando a menudo su labor de formulación de planes de lo que son actitudes y prioridades de los actores políticos, quienes son quienes realmente dirigen la Administración Pública.

Tal trilogía de leyes también proporciona sustento jurídico a las demás nociones de dicho Proceso Administrativo Público. El lector encontrará realmente útil aplicar el enfoque político-organizativo que planteo, para identificar y motivar aún más los artículos y nociones que definen el contenido y proyección de tales nociones en las tres leyes mencionadas; tal análisis enriquecerá la perspectiva e interpretación netamente jurídica que ha prevalecido en el país alrededor de toda fuente normativa que incide sobre la función pública.

El planteamiento que aquí hemos desarrollado identifica la noción de planificación primero como planificación socioeconómica y administrativa, con miras a cerrar la brecha que entre ambas perspectivas ha existido en América Latina por tanto tiempo, ligando inherentemente lo socioeconómico a su viabilidad organizativa, y viceversa; en segundo lugar, se organiza la noción de planificación como verdadero puente entre la estructura de dirección política de la Administración Pública y todos aquellos cuadros gerenciales y técnicos a cargo de la supuesta ejecución o dirección de operaciones, pero involucrando a éstos en el proceso de decisiones políticas y de planificación propiamente dicha. De tal suerte que la planificación deja de ser una tarea de planificadores en estricto sentido, para ampliarse con la labor creativa de quienes "ejecutan" pero que tienen un sentido más viable y empírico de lo que se puede decidir y "planificar".