



EL ESTADO Y LA CIUDADANÍA A PROPÓSITO DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA

JUAN A. HUAYLUPU ALCÁZAR

RESUMEN

SE ANALIZA EL SUSTENTO EPISTEMOLÓGICO DE LA GERENCIA Y SU RELACIÓN CON LA NUEVA MODALIDAD QUE SUSTITUYE LAS FORMAS Y CONTENIDOS DE LA ACCIÓN SOCIAL DEL ESTADO. LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA SE INSCRIBE EN UN CONTEXTO ECONÓMICO Y POLÍTICO QUE MAGNIFICA LA IMPORTANCIA DE LA RENTABILIDAD PRIVADA, QUE ES ATRIBUIDA A LA ACCIÓN INDIVIDUAL DEL GERENTE, CONVIRTIÉNDOLA EN EL MODO COMO SE MATERIALIZA LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO. EL INDIVIDUALISMO METODOLÓGICO EN LA CONCEPCIÓN DE LA GERENCIA LIMITA LA COMPRENSIÓN DEL VÍNCULO SOCIEDAD Y ESTADO, ASÍ COMO DE LAS RELACIONES SOCIALES EN LAS ORGANIZACIONES. EL PRAGMATISMO Y VOLUNTARISMO DE LA NUEVA GERENCIA SOCIAL NIEGA LA ACCIÓN PLANIFICADA, REPRESENTATIVA Y CONCERTADA DE LA ACTUACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO PARA PROMOVER PRÁCTICAS AUTÁRQUICAS CONTRA LO PÚBLICO, LA CIUDADANÍA Y LA POLÍTICA. LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA ES UN RECURSO ÚTIL Y NECESARIO PARA LA TRANSFORMACIÓN LIBERAL DEL ESTADO, ENCUBRE LOS RADICALES CAMBIOS DE LA REPRESENTATIVIDAD DEMOCRÁTICA DE LA SOCIEDAD Y SUSTITUYE, BAJO FORMAS TECNOCRÁTICAS, EL PODER ECONÓMICO MUNDIALIZADO. EL ESTADO EN COSTA RICA, Y TAMBIÉN EN ALGUNOS OTROS ESPACIOS LATINOAMERICANOS, HA LIQUIDADO SU ACTUACIÓN BENEFACTORA PARA CONVERTIRSE EN ACTOR PROTAGÓNICO DE LA INEQUIDAD, EXCLUSIÓN Y POLARIZACIÓN SOCIAL. EL ESTADO AL INDEPENDIZARSE DEL INTERÉS GENERAL DE LA SOCIEDAD HA COMPROMETIDO EL DEVENIR SOCIAL Y NACIONAL EN EL ESPACIO MUNDIAL.

PALABRAS CLAVE: NUEVA GERENCIA PÚBLICA – POLÍTICAS PÚBLICAS - ESTADO.

LA GERENCIA: UNA CONCEPCIÓN PRIVILEGIADA EN EL PRESENTE

Las categorías analíticas no son arbitrariedades en el conocimiento científico, ellas responden a concepciones e interpretaciones de los sucesos, acontecimientos o fenómenos existentes, fácticos o ideológicos. El espacio y el tiempo serían vacíos, sin eventos y

sujetos que otorgan historicidad y subjetividad a las relaciones sociales. En este sentido, la gerencia no sólo es una realidad en la división social del trabajo de las organizaciones, sino porque también el presente le ha asignado una importancia que sobredimensiona su actuación en las organizaciones y en la sociedad. De este modo, el estudio de la gerencia y de la gerencia social, en particular paralelamente, constituye el análisis de las valoraciones y prácticas prevalecientes, las cuales no son transhistóricas ni inmutables.

La gerencia reviste particular significación en la integración mundial del presente por el incremento de la competitividad y la incertidumbre, y porque se cree que sus cualidades, reales o asignadas, deben constituir el modelo de la reestructuración estatal, lo cual es una posición que guarda correspondencia con el debilitamiento del quehacer público estatal y la sobreponderación de la actividad empresarial privada.

La función gerencial, si bien no es nueva en el mundo de los negocios, no siempre fue identificada ni privilegiada, dado que eran los propietarios de los negocios, sin delegación alguna, quienes definían el rumbo de las empresas. Las tradiciones familiares en la gestión empresarial, así como el control de los mercados o las actividades mercantiles existentes, no hacían necesaria la creación de una función diferenciada de representación del propietario.

La gerencia comienza a destacarse, precisamente, cuando se diversifica el poder de la propiedad de las empresas, cuando representa los intereses de un conjunto de propietarios. En ese contexto, el gerente actúa como un propietario colectivo en la gestión, en la valorización de las inversiones y del patrimonio privado; luego, es una función relativa y dependiente de los intereses de los propietarios o de los poseedores mayoritarios de las acciones de las empresas. El límite del poder de la gerencia radica en la interesada y parcializada calidad de la representación, la cual no es idéntica para todas las acciones económicas lucrativas. Las prácticas audaces y temerarias para determinadas actividades empresariales serán cotidianas y normales en otras, dependiendo de la competitividad y la tendencia de los mercados.

La gerencia es un producto de la división del trabajo o de la complejización de las relaciones mercantiles, que crean las condiciones para la gestión especializada de las empresas. La ampliación de los mercados, la necesidad de elevación de la productividad y las inversiones, así como el uso productivo de las ganancias, relativizaron las prácticas empíricas de los herederos de las propiedades y empresas, para requerir personas con amplios conocimientos en la organización interna y la actuación organizativa, dentro de un contexto de incertidumbre competitiva.

La ponderación de la gerencia se encuentra circunscrita a consideraciones particulares, que no han sido similares en el devenir de todas las empresas. Así, por ejemplo, habría que anotar que los prejuicios en favor de la gerencia se vieron favorecidos por los acontecimientos ocurridos en la década del ochenta, en donde la pérdida de dinamismo de

la economía mundial, el debilitamiento político y económico de los Estados, la contracción del gasto público, entre otros elementos, trajo consigo el fin de un pensamiento y una práctica, en la que el Estado tenía una función relevante en la reproducción de la sociedad, de las organizaciones y el bienestar social.

El Estado abandonaba y era despojado de la facultad de brindar la garantía para la reproducción económica y social. Significaba el fin de una época de socialización del bienestar, la democracia representativa, inaugurada en la década del ochenta; una época que privilegiaba lo individual y privado como elementos fundamentales para el desarrollo de las organizaciones y sociedades.

Las revoluciones sociales, americana (1776) y francesa (1789), han constituido hitos históricos para la constitución social de la política en las sociedades. La irrupción de las clases subalternas inauguró la ciudadanía y lo público en el quehacer estatal, así como estableció las bases para la democracia y la representación social. Otros eventos totalizantes, como la revolución mexicana (1910), bolchevique (1918) o la Guerra Civil de 1948 en Costa Rica, marcaron nacionalmente la constitución originaria de los Estados nacionales, benefactores o nacionales. Han sido esos Estados los que jugaron un rol protagónico en el crecimiento y la diversificación económica, y la elevación de la calidad vida de las poblaciones, fundamentalmente ubicadas en las ciudades por el centralismo económico y político de los procesos.

“En el devenir de las sociedades el Estado moderno ha sido el impulsor del dinamismo económico, como lo mostraba el New Deal en 1932 y lo teorizaba Keynes en 1936, sin embargo eran intolerados e inaceptados por las transnacionales y sus representantes. Así, la democracia, la política pública, la inversión pública, la política económica, los derechos humanos, etc., eran apreciados como nocivos por la Trilateral desde los años setenta.”¹

El fin del crecimiento de la economía mundial implicó para América Latina el debilitamiento del Estado, así como la pérdida de muchos de los activos públicos para ser transferidos a las empresas privadas.² Este proceso de desprotección social y productivo, a los pobres y a los pequeños productores y agricultores nacionales, ha sido una regularidad en las últimas décadas en América Latina. Los empresarios y los Estados de las potencias económicas mundiales han sido los propulsores de las políticas liberales, aun cuando realizan prácticas contrarias a las que imponen. De ese modo, ampliar sus espacios mercantiles por el aumento de la inversión extranjera directa, así como por el incremento de las importaciones latinoamericanas, incide en la rentabilidad de sus empresas y en la conservación de sus niveles y calidad de vida en sus sociedades, mientras se abarata el valor de nuestras exportaciones y se desfalcan los recursos naturales y el trabajo.

La inequidad y la pobreza, así como la insostenibilidad en el espacio social latinoamericano, son consecuencias de las parcializadas imposiciones internacionales en unidad con los sectores dominantes nacionales³.

El debilitamiento o liquidación de las políticas públicas no estuvo asociada con la valoración de lo público en la actividad privada, como corresponde a un mundo interdependiente, por el contrario, se ha magnificado la importancia de lo individual y lo privado, sobredimensionándose la función gerencial. Se ha ponderado una visión y práctica conservadora en la concepción de las organizaciones y las sociedades, lo cual es una posición que impone lo privado a lo público, o es la apropiación individualista de lo colectivo y público.

LA GERENCIA: UNA EPISTEMOLOGÍA INDIVIDUALISTA METODOLÓGICA

Todo pensamiento o concepción de la realidad es simultáneamente una toma de posición epistemológica, o una opción interpretativa articuladora de conocimientos desde perspectivas específicas. Las críticas a determinadas visiones de la realidad han implicado, implícita o explícitamente, críticas en las formas como se construyeron dichos conocimientos y sus significados. Aspectos que no pueden estar ausentes en una discusión sobre la gerencia, por ser un concepto que adquirió connotaciones particulares en la gestión de las empresas y de las relaciones sociales nacionales e internacionales.

En esta perspectiva, existe un criterio relativamente generalizado en la práctica gerencial, que considera que el devenir de las empresas se encuentra en directa relación con el quehacer cotidiano del gerente. El éxito de las empresas en la economía capitalista está referido al crecimiento y expansión de sus actividades, las cuales se expresan en incrementos en la rentabilidad de las inversiones, o dicho de otra manera, el éxito es evidenciado con la mayor concentración y centralización de las empresas. Se asume que la personificación del logro de los propósitos de las empresas es debido a la adopción de decisiones tomadas por el gerente, las cuales han determinado resultados precisos.

Al respecto, Peter Drucker afirma:

“El director o gerente es el elemento dinámico y vivificante de todo negocio. Sin su guía los ‘recursos de la producción’ siguen siendo recursos y no convierten nunca en producción. En un sistema económico de competencia, sobre todo, la calidad y el desempeño de los gerentes determinan el éxito de un negocio y, más aún, su supervivencia, porque constituyen la única ventaja que puede tener una empresa dentro de ese sistema.”⁴

Peter Drucker (1909-2005) sintetiza la creencia generalizada sobre el gerente, lo cual expresa la determinación individualista de los procesos sociales,⁵ no exclusiva del autor,

sino compartida con una sociedad que valora ideológicamente al individuo sobre las determinaciones sociales, a pesar que las acciones del gerente trascienden su determinación individual para comprometer a los integrantes de la organización, de los actores sociales de la producción y del mercado, así como del tiempo-espacio social de las relaciones que contextualizan su actuación⁶.

La capacidad de determinación del poder económico de los actores privados en el Estado y sobre los mercados es un elemento importante para la sobreponderación del gerente, por ser la manifestación de la concentración de poder económico y político del sistema prevaleciente. No es la actuación individualista del gerente lo que genera poder, es el poder concentrado de los propietarios, delegado en el gerente, lo que condiciona la capacidad decisoria del trabajo de las personas y de la organización. En el presente, con la suscripción de el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de Norte América (NAFTA y CAFTA), la facultad adquirida por los gerentes de las empresas mundiales norteamericanas es extraordinaria, afecta a las empresas nacionales, incide en la economía y relaciones en una sociedad, y relativiza el sistema jurídico y constitucional de los Estados⁷.

La personificación del capital por parte del gerente es la prolongación del poder de los propietarios. Es aparente interpretar que son las capacidades individuales y técnicas las que subordinan a personas y entidades colectivas. La sobredeterminación de la actuación individualista del gerente es la proyección del protagonismo de los propietarios del capital.

Se podría afirmar que la sobredeterminación del individuo es continuadora de las visiones arraigadas históricamente del pragmatismo instrumental administrativo y en las concepciones positivistas, predominantes en la explicación de las realidades. El poder en la concepción administrativista no es analizado como una relación social ni como un resultado necesario de la división social del trabajo en las organizaciones, es interpretado como una cualidad inherente al individuo. La concepción individualista e instrumental de la gerencia o de la dirección de las empresas se expresa regularmente en la dirección de los trabajadores, así como en la administración de los recursos financieros y materiales.

“La organización ha sido considerada, desde el punto de vista formal ya descrito, como un aspecto técnico; es decir, como la determinación y ordenamiento de las actividades necesarias para poner en ejecución un plan y lograr el objetivo social de la empresa o institución agrupadas en tal forma que puedan ser asignadas a individuos.”⁸

El “superhombre” de Nietzsche tendría en el gerente la encarnación conservadora de la dirección administrativa⁹. Pero, habría que señalar que la visión individualista — monocausal o absolutista— de los procesos sociales es un lugar común en la interpretación de la historia de los pueblos, que imagina o pretende hacer creer que los caudillos — jefes militares, tiranos, golpistas, gobernantes o ex presidentes— son los únicos actores de

la historia de los pueblos (Huaylupo, 2005). La formación o educación con tales criterios inducen a la subordinación social a las jerarquías autocráticas, subvalorando, reprimiendo o atomizando a las colectividades. Desde esa perspectiva, los ciudadanos, consumidores o trabajadores están excluidos de los beneficios y excedentes generados socialmente, así como de los procesos decisorios en las organizaciones, sociedades o Estados.

El comando y el control de los recursos de la organización han sido una preocupación recurrente en la teoría administrativa, para optimizar el uso de los recursos y maximizar los rendimientos. Esta consideración, presente en la vieja y nueva administración, es inspiradora de aplicaciones mecánicas para elevar la productividad del trabajo¹⁰.

La visión de un ejército de autómatas ha sido la práctica errónea que ha orientado el funcionamiento de gran parte de la teoría administrativa, en la cual, el gerente tiene el papel preponderante e equivalente al jefe militar en una guerra. Así, se afirma que para que exista una buena administración debe considerarse al ser humano como un recurso, aun cuando el influyente Drucker afirmaba algo distinto:

“Por lo tanto, la empresa no puede ser un agrupamiento mecánico de recursos. Para convertir los recursos en empresa no es suficiente reunirlos en orden lógico y luego girar la llave del capital, como creían firmemente los economistas del siglo diecinueve (y como creen aún muchos de sus sucesores entre los economistas académicos). Lo que se necesita es una transmutación de los recursos. Y esto no puede venir de un recurso inanimado como el capital. Requiere dirección.

Pero también está claro que los “recursos” susceptibles de acrecentamiento sólo pueden ser recursos humanos. Todos los demás recursos están regidos por las leyes de la mecánica. Pueden ser mejor o peor utilizados, pero nunca pueden tener un rendimiento superior a la suma de los consumos.”¹¹

Desde la perspectiva individualista, del mismo modo como se pretenden explicar los procesos complejos, se cree que las organizaciones son el resultado de las acciones individuales, por ello Frederick Taylor¹² (1856-1915), creyente del individualismo, del mecanicismo y la estandarización de los procesos de trabajo, postulaba:

“Taylor abogaba por cinco principios muy simples, que pueden resumirse como siguen:

1. Delegar toda la responsabilidad de la organización del trabajo que ha de hacer el trabajador al directivo. El directivo deberá pensar en todo lo relativo a la planificación y análisis del trabajo, dejando las tareas de la realización al trabajador.

2. Utilizar métodos científicos para determinar el modo más eficiente de realizar el trabajo; analizando las tareas del trabajador y, en consecuencia, especificando el modo preciso como debe realizarse el trabajo.

3. Seleccionar la mejor persona para realizar el trabajo analizado.

4. Instruir al trabajador para hacer el trabajo eficientemente.

5. Controlar el rendimiento del trabajador para asegurar que se han conseguido los resultados apetecidos."¹³

La importancia otorgada al factor humano en los procesos administrativos ha derivado en buscar los medios para evaluar su trabajo, pero sin apreciar el trabajo colectivo en la organización, a la vez que responsabilizarlo de los resultados que obtiene la organización¹⁴. Así, los inconvenientes y limitaciones competitivas o de rentabilidad de las organizaciones son atribuidos a la labor individual de los trabajadores, mientras que los éxitos organizativos son asignados a la gerencia.

La evaluación empresarial que se hace, desde el poder para el poder, impide interpretar la realidad de modo integral. Asimismo, aferrarse a los estilos del pasado, sin revisión, análisis ni contextualización, sin duda, son caminos destinados a la ineficacia y, en algunos casos, condenados a la ineficiencia o a la desaparición orgánica, como el propio Drucker reconocía en uno de sus escritos:

“ Toda organización, ya se trate de una empresa o no, tiene una teoría de los negocios. En realidad, una teoría que es clara, coherente y relevante es extraordinariamente poderosa... En realidad, la razón implícita de la decadencia actual de tantas grandes y exitosas organizaciones mundiales es que su teoría de los negocios ya no surte efecto. [...] (Drucker, 1999: 22).

*[...] En otras palabras, la realidad ha cambiado, pero la teoría de los negocios no ha cambiado con ella.”*¹⁵

Esta consideración es una revisión a sus propios postulados y una crítica a dogmas en el quehacer empresarial, sustentados, básicamente, en procesos de aplicación mecánica y no precisamente en explicaciones teóricas.

Los supuestos *benchmarks* de algunos Estados —prácticas públicas o actuaciones gerenciales— no pueden ser puntos de referencia a ser imitados, por la historia y sociedad inherente en todo Estado. La imitación de las formas o estructuras jurídicas, administrativas y organizacionales —pertinentes y adecuadas en algunas realidades— son ridículas caricaturas en otros contextos.

LA INDIVIDUALIDAD EN LA COLECTIVIDAD

El individualismo metodológico de la investigación y la historia es una concepción epistemológica ampliamente criticada (Pereyra, 1979), que asume que es el individuo el sujeto de las organizaciones y de la sociedad, negando las relaciones colectivas, organizaciones, cultura, etc., como determinadoras de la acción individual. Si bien no niega los entes colectivos, pero asume que la explicación o comprensión de los mismos sólo es posible a partir del estudio de los individuos. Esta ponderación también está presente en la teoría de los conjuntos y en algunas prácticas y evaluaciones administrativas.

La ponderación de la individualidad sobre la colectividad es una posición que tiene en las relaciones capitalistas su atmósfera para su permanencia en el quehacer económico, político y administrativo. El individualismo posesivo tiene una fuente validada socialmente por el respeto a la propiedad y por la apropiación privada del trabajo colectivo. La representación individualista en contextos sociales no democráticos ha sido una gran regularidad en la historia de los pueblos en el pasado y en el presente. La imposición de prácticas y poderes individualizados han sido el medio para negar capacidades decisorias a las poblaciones y la disponibilidad de los productos de su trabajo colectivo.

Los análisis que aprecian las relaciones sociales en los procesos completos no niegan al individuo, lo revaloran. La socialidad e interdependencia es una característica del ser humano, no convierte a los individuos en robots. La individualidad no es absoluta, es una cualidad formada, realizada y potencializada en sociedad. Las peculiaridades personales tienen determinaciones culturales, no es ajena ni extraña a los patrones sociales donde se encuentra inserto el individuo. Así, en los procesos sociales o en las transformaciones de las organizaciones y sociedades, los individuos son parte de la acción colectiva. La individualidad y colectividad no son excluyentes, la sociabilidad es una expresión de la individualidad del ser humano.

La división del trabajo en las organizaciones potencializó las capacidades humanas para hacerlas interdependientes y complementarias, constituyendo al trabajo colectivo en una extraordinaria fuerza productiva. Los poderes asociados con la propiedad privada de las organizaciones y los recursos para la vida, que condicionan el trabajo y sus productos, se resisten a valorar la existencia de la cultura organizacional, construida socialmente a través del tiempo, que modela a sus integrantes y las relaciones sociales. Asimismo, será inadmisibles para esa posición, el reconocimiento de la rentabilidad empresarial como un producto colectivo, pero privatizado.

Las organizaciones son entes dinámicos y complejos, además de estar sujetas a múltiples y heterogéneas determinaciones. La vitalidad de las organizaciones y sociedades trascienden la acción individual, son manifestaciones concretas de procesos sociales.

La magnificación de la gerencia tiene una carga ideológica que, además de privilegiar el poder en sí mismo, se propone como un concepto sustitutivo de otros del sistema económico. Así Drucker afirma:

“La gerencia constituye un grupo distinto y prominente en la sociedad industrial. Ya no hablamos de ‘capital’ y ‘trabajo’ sino de ‘gerencia’ y ‘trabajo’. Las ‘responsabilidades del capital’ han desaparecido de nuestro vocabulario junto con los ‘los derechos del capital’; oímos hablar en cambio de ‘las responsabilidades de la gerencia’ y (frase singularmente desafortunada) ‘las prerrogativas de la gerencia’. Además, estamos erigiendo un sistema de ‘educación para la gerencia’ comprensivo y distinto.”¹⁶

La sustitución categorial y analítica se justifica sólo ideológicamente, dado que hace representar a la gerencia la responsabilidad del capital y la reproducción ampliada del capital. Sin embargo, reduce y simplifica los significados y niveles de abstracción de los conceptos e interpretaciones, del mismo modo como sustituye la política pública y la planificación nacional a la acción gerencial.

El surgimiento del capital da cuenta de procesos históricos en el devenir de las sociedades, que trascienden a la personalización de la función gerencial, para comprometer e integrar a la sociedad en su conjunto, a todos sus integrantes y a las acciones de los Estados. Las circunstancias particulares de las relaciones económicas proporcionan los ámbitos y pautas para la intervención gerencial. El quehacer gerencial no tiene el poder para controlar ni dominar las condiciones creadas por la interacción de múltiples actores heterogéneos, en diversas e inéditas situaciones.

De modo similar, es inconsistente suponer que la realización económica de la empresa sea un atributo del gerente:

“En cada decisión y en cada acto, la gerencia debe dar el primer lugar a la realización económica. Sólo puede justificar su existencia y su autoridad mediante los resultados económicos que produce. Puede haber grandes resultados no-económicos: la felicidad de los integrantes de la empresa, la contribución al bienestar y a la cultura de la comunidad, etc. Pero si deja de producir resultados económicos, la gerencia fracasa.”¹⁷

Responsabilizar al gerente del resultado de la actividad económica es arrogar una acción integrada de los actores directos del proceso productivo, de los agentes que han tenido que proporcionar los medios técnicos e insumos para la producción, de los sujetos de la mercantilización y competitividad, así como de la participación de los consumidores que permiten la materialización de los valores transferidos y creados en el ciclo productivo. Obviar estos aspectos en las organizaciones, como los impactos de la producción y la realización mundial de valores internacionales, es otorgar al gerente un dominio omnímodo, que ningún individuo posee, ni guarda correspondencia con la realidad.

La creación de redes productivas, distributivas y el consumo de mercancías, en el presente, compromete diversamente a todos los países del mundo¹⁸. La mundialización de la economía ha subsumido los trabajos de muchos países a la lógica de la reproducción del capital, pero ello no ha implicado la homogenización de las condiciones para la producción y el comercio, ni han sido objeto de unívocas decisiones gerenciales. La influencia y el poder de las empresas mundiales han pretendido y, en muchos casos, logrado imponer condiciones a las naciones donde realizan sus inversiones, pero no obtienen, necesariamente, los resultados esperados, dado que dependen de las condiciones locales o nacionales, de las formas de explotación, del nivel de vida de las poblaciones y sociedades, entre otros factores.

La variedad de las formas culturales, las normas jurídicas existentes, los valores de la fuerza de trabajo, la capacidad organizativa de los trabajadores, los requerimientos de insumos, etc., que acompañan los procesos productivos y mercantiles, están contribuyendo a complejizar las relaciones económicas. La integración mundial contemporánea, lejos de eliminar la incertidumbre, crece, por la participación de más actores y las diversas situaciones en las que producen y comercializan, las cuales no pueden ser controladas por una persona, ni por las empresas mundiales.

La realización de excedentes de las organizaciones no es obra de los gerentes, es producto o realización del trabajo colectivo, del trabajo mundial¹⁹. La transnacionalización de las economías también ha transnacionalizado el trabajo humano, sus productos y las ganancias²⁰.

Las empresas mundiales con inmensas capacidades económicas, incluso más grandes que las economías de algunos países, son incapaces de controlar los mercados y las políticas económicas de los países. Tampoco las potencias militares pueden compensar la inseguridad e incertidumbre en la economía. La centralización y concentración del capital en la globalización contemporánea no garantiza competitividad, ni dominio mundial absoluto, ni perpetuo.

En este contexto, es absurda la pretensión de hacer de la gerencia una hacedora del bienestar de los países y del progreso de la humanidad²¹, como de generar felicidad, contribuir al bienestar y la cultura de las comunidades²² (Drucker, 1986). Tampoco puede atribuirse a los gerentes la redistribución de las riquezas, cuando precisamente —en la presente época—, el mayor incremento de la productividad del trabajo y riqueza se encuentra en directa correspondencia con el incremento de la pobreza y de las poblaciones que padecen hambre en el mundo²³.

La gerencia no puede sustituir a la colectividad ni a los procesos históricos, por el contrario, los resultados obtenidos de las decisiones adoptadas suponen y dependen de los momentos particulares donde ocurren las peculiares interrelaciones sociales en la organización con su medio social y mercantil. El tiempo, en el devenir de las organizaciones, así

como las cualidades de las relaciones sociales son elementos que dan consistencia y pertinencia a las decisiones emanadas desde el poder gerencial. El poder, en general, y el poder gerencial, en particular, son poderes relativos en una sociedad interdependiente, nunca absolutos ni omnipotentes.

“El hecho de que los Estados Unidos marchen hoy a la cabeza, económica y socialmente, hará que las realizaciones de la gerencia sean decisivas y mucho más difíciles. Desde arriba sólo hay un camino fácil, y es el que lleva hacia abajo”²⁴.

Tal postulación es insustentable a la luz de los conocimientos en las ciencias sociales, aun en los tiempos en que Drucker escribía el libro como en el presente, aun cuando dichas ideas guardan continuidad ideológica liberal hasta nuestros días. Atribuir la situación o el futuro norteamericano a la obra de los gerentes es desconocer la incidencia o impacto empresarial de la situación de un Estado, que es una potencia política y militar del mundo, que cuenta con el control de las acciones de organismos internacionales que le permite una gran influencia ideológica y coactiva para condicionar su estilo de vida e imponer el consumo de sus productos a la colectividad mundial. Asimismo, ignora u oculta el papel de los encadenamientos productivos nacionales e internacionales, con términos de intercambios desiguales, que permiten la transferencia de valor de empresas y naciones a los consorcios norteamericanos en el mundo.

Sustentar equívocas ideas sobre la gerencia o sobre el papel del individuo en las organizaciones no le hace ningún favor al mundo empresarial, por el contrario, promueve errores en las prácticas concretas de las empresas.

“Fuera de los Estados Unidos la gerencia tiene una función más decisiva y aun más difícil. El hecho de que Europa recobre su prosperidad económica depende, sobre todo, de las realizaciones de sus gerencias. Y el que los países antes coloniales y productores de materias primas tengan éxito en desarrollar sus economías como naciones libres o se tornen comunistas depende, en gran parte, de su capacidad para producir rápidamente gerentes competentes y responsables. En verdad, el mundo libre tiene inmensos intereses depositados en la competencia, habilidad y responsabilidad de la gerencia.”²⁵.

La visión parcial que existe sobre la gerencia en el quehacer empresarial y la formación académica en administración se relaciona con el pensamiento único del liberalismo contemporáneo, que asocia a la gerencia como una labor técnica, exacta, absoluta y universal²⁶. Pero sustentar que la gerencia subordina individuos, empresas, economías, Estados y sociedades; que secuestra la democracia, el bienestar y el desarrollo de los pueblos, es un encubrimiento que nada tiene de administrativo ni de científico, para ser de una expresión ideológica y política de dominio del poder transnacionalizado.

“La gerencia seguirá siendo una institución básica y dominante quizás mientras la civilización occidental sobreviva, porque no sólo se funda en la naturaleza del sistema industrial moderno y en las necesidades de las empresas comerciales modernas, a las cuales el sistema industrial debe confiar sus recursos productivos, tanto humanos como materiales, sino que también es la expresión de ciertas creencias básicas de la sociedad occidental.”²⁷

La cosmovisión mecanicista del mundo e inductivista en la explicación, que tuvo vigencia hace más de un siglo, es la inspiradora de una concepción y práctica sobre la gerencia, la cual deberá renovarse, actualizándose, por la vigencia funcional de la dirección en las organizaciones empresariales²⁸, y porque también constituyen un retroceso en la explicación de los fenómenos sociales.

La reputación ganada por Frederick Taylor, en 1915, como “El peor enemigo del trabajador”²⁹, ha sido superada por sus seguidores e ideólogos de la gerencia, por lo cual no sólo sería el enemigo del trabajador, sino también de los pueblos y de paz, pues el éxito gerencial es la desgracia, inequidad, pobreza y totalitarismo para la aldea mundial.

La investigación histórica, de larga tradición en el conocimiento de las sociedades, es ejemplo de estudios que analizan las circunstancias particulares y las determinaciones causales en torno de procesos inéditos, nunca repetibles, de todo acontecimiento social³⁰; en este sentido la pretendida “teoría” y práctica gerencial no son otra cosa que una ideología y una contrarrevolución científica y política.

LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA EN LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

El concepto de la Nueva Gerencia Pública³¹ (NGP) no es una visión distinta de la gerencia, por el contrario, es el traslado mecánico, de las atribuciones dadas a las empresas privadas y a la gerencia, para ser aplicadas en las prácticas públicas, en un contexto donde se denigra la función pública³² y se propicia la transformación del Estado y sus instituciones.

“La gerencia es una noción que proviene del sector privado y que alude a su específica manera de obtener resultados para el mercado. La gerencia pública tiene que ver con la introducción en el sector público de las técnicas y métodos del sector privado con el fin de hacer más eficientes y más eficaces las organizaciones públicas.”³³

Las tendencias neoliberales de la década del setenta y, particularmente, los programas de ajuste estructural de las décadas del ochenta y noventa justificaban e imponían la necesidad de una práctica distinta en el quehacer social del Estado, para hacer efectiva una actuación en las nuevas condiciones económicas internacionales. La reforma del Estado,

en general, y del Estado de Bienestar, en particular, han sido, desde ese período hasta el presente, una preocupación y una acción incesante que ha modificado radicalmente la participación del Estado en la sociedad.

“Uno de los aspectos más decisivos para reconsiderar los modos de gestión del sector público va a ser el cambio del entorno. El fenómeno de la globalización... implica, un cambio radical del entorno que se vuelve más fluido e inestable. La globalización retratada como una fuerza homogeneizadora, que lima la diferencia política y las capacidades del Estado-Nación... El Estado pierde su centralidad como eje de la cohesión reproducción social compitiendo con fuerzas y movimientos transnacionales no sólo en el control de los mercados sino en su capacidad para movilizar recursos y aún estados de opinión.”³⁴.

En este ámbito se inscribe la nueva gerencia social, la cual no redefine la concepción epistemológica ni la práctica política de la gerencia privada. Así es reconocido, incluso, desde las posiciones que postulan la nueva gerencia pública:

“El término ‘políticas de gerencia pública’ (public management policy) se corresponde aproximadamente con el término convencional, aunque ambiguo, de ‘reforma administrativa’”³⁵.

Los procesos históricos que lograron conformar Estados comprometidos con el desarrollo nacional eran distintos de aquellos que sólo velaban por los intereses de sectores privilegiados de la sociedad. La conformación de Estados con una visión de la totalidad nacional no era sólo el horizonte del ejercicio del poder, sino también el espacio social de su accionar. En el caso de Costa Rica, la conformación de ese Estado-Nación o Moderno, estuvo acompañada de una guerra civil, 1948, que consolidó las tendencias para incorporar y representar a los distintos sectores sociales en una orientación que vinculaba el crecimiento económico y el respeto de los derechos ciudadanos. Proceso que tenía como antecedente la campaña contra el filibusterismo en 1856, cuando se conformaba el sentimiento nacional y centroamericano, así como la formación social del Estado de Costa Rica³⁶. En ese proceso de continua identidad, el Estado unificaba el mercado interno, así como había apoyado, mediado y condicionado las relaciones de la sociedad con el poder económico. Bastaron cuatro décadas para que, en la década del ochenta, ese Estado fuera considerado disfuncional a las nuevas exigencias prevaletentes con la mundialización. La necesidad de expansión del capital norteamericano ha impuesto pautas directamente o con la mediación de entes de apariencia multilateral para la transformación de los Estados, en su representación social y en su intervención con los distintos actores sociales³⁷.

Las tendencias históricas del sistema capitalista se agudizan y polarizan en contextos de mayor competitividad y masiva intensificación de los mercados del mundo. El abaratamiento del valor del trabajo a precios “africanizados” para producir y vender competitivamente mercancías para el consumo internacional, por la vía del libre comercio

condicionado internacionalmente, afecta el bienestar, la soberanía y el desarrollo nacional; a la vez que es la constitución atrasada y reaccionaria de un Estado propietario, de una plutocracia.

Los drásticos cambios ocurridos en el Estado, a diferencia de la constitución originaria del Estado Benefactor en Costa Rica, constituyen la liquidación liberal del bienestar. La emergencia y participación de los distintos actores sociales del pasado se contrastaban con las prácticas excluyentes, pero concertadoras del poder empresarial y político. Las cámaras empresariales, en alianza transnacional, tomaron por asalto y ocuparon el aparato estatal, usurpando su representación social³⁸.

El poder económico ha privatizado el poder estatal, el cual no tiene oposición, resistencia social ni fuerza contestataria consistente en la sociedad. Los proyectos políticos y sociales de las mayorías en América Latina han sido inviables, corrompidos o derrotados política, ideológica, orgánica o militarmente.

La transformación política y estatal en América Latina se manifestaba con el silencio de los intelectuales, con el discurso ambiguo y cínico de la clase política, con la emisión de leyes indignas y el abandono de las políticas gestadas socialmente. El ejercicio estatal a favor de las minorías empresariales ha trasgredido el orden social construido históricamente, ante el debilitamiento orgánico de los asalariados y la pérdida de representación social de los partidos políticos. El cerco contra el Estado Benefactor se iniciaba con las regulaciones de los entes creados en Bretton Woods, las cuales contaron con aliados políticos en la sociedad y el Estado.

Pero habría que reconocer que la tendencia contemporánea, que degrada lo público y la representación democrática, no es un proceso nuevo, ha mostrado su presencia en distintos momentos y espacios, ante contextos desiguales y contradictorios que, por un lado, legitimaba derechos ciudadanos igualitarios, pero, por otro lado, garantizaba desiguales apropiaciones individuales de la riqueza generada colectivamente. José Ingenieros (1877-1925) evidencia, desde su tiempo-espacio argentino, que los representantes sociales en el Estado garantizaban intereses ajenos de su delegación o incluso usando dicha facultad en beneficio personal³⁹.

“A esa expresión bruta del sufragio universal se le ha llamado Democracia, sin más resultado que desacreditar el vocablo; el actual parlamentarismo, en vez de representar necesidades y aspiraciones bien determinadas, expresa vagas tendencias de la voluntad social, corrientes de intereses indefinidos, mal canalizados y siempre expuestos a desbarbar. Por eso los representantes, si interpretan en un punto el pensamiento de sus representados, están obligados a contradecirlo en otros ciento, sobre los que deben deliberar sin tener para ello representación alguna”⁴⁰.

En un medio que privilegia la individualización, la distorsión de la colectividad en la actuación individual del representante, aparece como disonante a la noción de igualdad. Pero también, las colectividades que constituyen conjuntos agregados y amorfos, sin integración orgánica, no podrán ser representadas ni podrán ser fiscalizadoras de una representación mecánica, que no será democrática. De este modo, la representación es fuente de contradicción en la democracia.

De esta relación contradictoria se nutre la crítica liberal en el presente. El liberalismo que ha sacralizado la individualidad como frontera ideológica, le impide distinguir el todo de las partes, la esencia de la apariencia o la forma y el contenido, lo cual constituye una magnífica y pétreo ignorancia, en una sociedad y un mundo cada vez más conocedores de la complejidad e interdependencia de los procesos sociales. Ese pensamiento y práctica reclama, paradójica y absurdamente, una democracia directa sin intermediación ni representación alguna. Esa “democracia”, como expresión de la soberanía individual, es la negación de la democracia y la ciudadanía. Es la justificación de la imposición de la voluntad del individuo o de la clase propietaria, en una sociedad que ha fetichizado la posesión del capital como poder. El discurso y práctica liberal es la imposición de la dictadura con un aparente discurso a favor de la democracia individual.

Las prácticas liberales contemporáneas liquidan la ciudadanía, lo público, la institucionalidad y la sociabilidad en la integración social urbana, nacional e internacional de los pueblos. La destrucción de la política ha estado acompañada con la imposición del interés particular de la clase empresarial, como interés nacional; así como se pretende imponer el particularismo de una potencia, que se apropia de las tendencias integradoras del mundo⁴¹.

El Estado, con proyecto nacional de desarrollo y dependiente de las necesidades de sus poblaciones, ha sido objeto de transformaciones que impiden regular y orientar el desarrollo de la sociedad. Sin propuesta de reconstitución social, su liquidación ha sido una consecuencia del desequilibrio político de los actores sociales. La regulación en torno a un proyecto de sociedad se ha transformado en la desregulación de la sociedad en torno de arbitrarios, competitivos y contradictorios intereses del capital privado. Las imposiciones liberales han destruido la facultad estatal de supeditar a los empresarios, los cuales son más libres, mientras que los asalariados y desempleados son más oprimidos y pobres. El presente parece una caricatura del esclavismo romano.

“Se habla mucho de la crisis del Estado de bienestar de este tiempo. Pero no había más crisis de lo que es normal en el desarrollo de un proyecto de sociedad. Proyectos de esta envergadura tienen que ser reajustados en el curso del tiempo y tienen que ser reenfocados. Sin embargo, ocurrió algo muy diferente. Todo el sistema ahora se volcó en contra de la concepción misma de este Estado de bienestar. No se trataba de reenfocarlo, sino de destruirlo”⁴².

En este contexto, la prensa y particularmente la costarricense, se ha constituido en una fuerza desmovilizadora de la sociedad, que aísla a las mayorías y sus demandas, así como agrede a sus formas organizativas. La unidad política de los sectores privilegiados de la sociedad se encuentra unida en la ocupación del aparato estatal y en la opinión publicada de los propietarios, lo cual contrasta con la atomización de los asalariados y pobres de Costa Rica, pero también en el Perú, Ecuador u otros países latinoamericanos.

La desaparición paulatina o radical de la función pública significa el desfaldo de los trabajadores, así como la pérdida de representatividad democrática de la ciudadanía por parte del Estado. El fin del Estado Benefactor ha sido el inicio de la liquidación de lo público en la sociedad moderna, que ha convertido a los procesos de reforma de los Estados en transformaciones reaccionarias, en reediciones de Estados atrasados o precapitalistas, que protegían exclusivamente los intereses de los propietarios y las clases subalternas sometidas al cumplimiento de obligaciones, y perdiendo aceleradamente sus derechos.

Los procesos de privatización del bienestar y la apropiación de las funciones del Estado convirtieron al ente que paliaba la inequidad, en un activo actor generador de desigualdad y pobreza. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe⁴³ evidencia las sucesivas décadas perdidas en la degradación del bienestar del espacio social latinoamericano, las cuales son el producto del efecto combinado de incrementar las ganancias del capital mundial y, particularmente, del norteamericano, de disminuir las formas de distribución de los excedentes generados social y nacionalmente, así como de la agudización de las tasas de explotación, desocupación, disminución real de los salarios, aumento de las formas regresivas de tributación y el paulatino abandono estatal de sus funciones sociales.

La sociedad costarricense conservadora, pacifista y democrática se desdibuja por las radicales, beligerantes y autoritarias manifestaciones de los empresarios y los gobiernos, ante las reivindicaciones populares y proyectos nacionales socialmente plurales. En la actual coyuntura costarricense, la desigualdad social tiene expresiones políticas polares, una de sus expresiones es la parcializada instauración de la nueva gerencia social.

LA APARIENCIA ADMINISTRATIVA DE LA REFORMA DEL ESTADO

Los cambios en los procesos económicos y políticos internacionales se han acompañado de críticas y de acciones, para deslegitimar toda actuación estatal y privilegiar prácticas individualistas autocráticas. La imagen eficientista del Estado reproduce la actuación antidemocrática de los empresarios en sus propiedades. Así, se ha convertido en una regularidad administrativa estatal: “el hacer más con menos”. La reducción del gasto y la elevación de la rentabilidad es la expresión sintética de la pretendida gerencia social y de la reforma del Estado.

La reducción del personal y de las funciones públicas del Estado han sido consecuencias inmediatas. De este modo, la absorción laboral como el desempeño público son vistos como el resultado de la inversión extranjera directa y como nuevas formas de hacer negocios privados, lo cual es efectuado en un contexto, en donde la mayor explotación al trabajo y la flexibilidad laboral están validadas desde la propia práctica estatal⁴⁴.

Lo público, la función pública y la política pública, en el ámbito de la nueva gerencia social y la reforma estatal, se han convertido en una consecuencia de los modos de ejecutar los trabajos y, por lo tanto, en una mera tarea administrativa. El bienestar, las necesidades, aspiraciones y proyectos nacionales, sólo serán viables como prácticas mercantiles; con lo cual desaparece lo público, la función y la política pública, para sólo existir el cliente, para el Estado y la empresa privada.

La reforma del Estado ha transformado radicalmente su función social, se ha privatizado. Denigrar al Estado social ha sido el medio para liquidar lo público, al funcionario público, e incluso la formación académica en administración y gestión pública.

Las críticas a las deficiencias en el desempeño estatal tienen diversas dimensiones, sin embargo, gran parte de ellas se concretizan en el desempeño laboral de sus trabajadores. A ellos se les responsabiliza de ser los culpables de la ineficiencia e ineficacia institucional y estatal. El culpar exclusivamente a los ejecutores del trabajo ha sido una regularidad en la valoración patronal de los procesos de trabajo y es implícita en las evaluaciones del desempeño (Huaylupo, 1995). El eximir a las jerarquías decisorias, las estructuras organizativas, los recursos asignados, el medio de la intervención, etc. es una posición parcial y parcializada de explicar la labor estatal.

Es absurdo responsabilizar al funcionario público de la inefectividad estatal, cuando es el ejecutor de decisiones jerárquicas, o cuando el trabajo se realiza con menos personal y precariedad de medios, presupuesto y poder en el ejercicio cotidiano de su trabajo. La división del trabajo y los productos de la labor en las organizaciones no son una atribución que pertenezca a los individuos, son producto colectivo, menos aún, cuando cada vez se cumple fielmente con la consigna militar y tayloriana de: “Cada hombre, un solo jefe”⁴⁵.

La justificación para una nueva gerencia pública es una posición política, encubierta de tecnicismos y prácticas administrativas. Al respecto, los congresos internacionales realizados por el Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo⁴⁶ han analizado y evaluado críticamente los procesos de reforma del Estado en Latinoamérica; sin embargo, prevalecen las iniciativas técnicas para mejorar la gerencia pública. Así, la ineficiencia estatal como la inequidad y pobreza es apreciada, no como un asunto relacionado con la estructura del poder, con la democracia ni con la redistribución de los excedentes generados socialmente, sino como un asunto atinente a los trabajadores y al uso del instrumental de las técnicas administrativas.

La larga persistencia de la crítica liberal al Estado Social ha desarrollado muchos argumentos falaces para justificar su acción depredadora contra los derechos ciudadanos y el Estado. Así por ejemplo, se ha llegado a postular que no se capacita a los funcionarios para responder a las contingencias del futuro, consideración que es absurda, puesto que no es posible conocer el futuro y menos capacitar sobre la futura actuación de los funcionarios públicos⁴⁷; en otros casos, se asume como necesario modificar las estructuras mentales e incluso la transformación de las culturas organizacionales y nacionales para permitir el progreso empresarial⁴⁸. La construcción colectiva e histórica de la cultura y el pensamiento no son objeto de empresarios y de los caprichos tecnocráticos de administradores.

Los procesos administrativos, concebidos erradamente como actividades técnicas e individualistas, aprecian el trabajo del gerente como un “arte”⁴⁹, lo cual, aleja la posibilidad de comprensión de los fenómenos administrativos, así como impide la explicación de los resultados de la actividad gerencial⁵⁰. Asimismo, destacar la sensibilidad social del gerente y no la participación orgánica y necesidades de la ciudadanía es una omisión que invisibiliza la naturaleza dependiente de la colectividad, que tiene la administración y la política pública.

La configuración del gerente efectuando una labor técnica y voluntarista⁵¹ encubre, implícitamente, propósitos políticos excluyentes de la acción gubernamental. El poder está presente en todo proceso que modifica las relaciones existentes entre instituciones públicas con la sociedad, así como se encuentra implícita en momentos que se diseñan, aprueban y ejecutan los cambios. Así, por ejemplo, Geddes⁵² y Eaton⁵³ postulan que la centralidad del poder político marca las diferencias en la efectividad para derrotar a los grupos que se oponen a las reformas en las administraciones públicas; o la posición de Haggard⁵⁴ que muestra que el poder concentrado del órgano ejecutivo del Estado tiene la capacidad de disciplinamiento, así como de subordinar a los parlamentos para que aprueben los cambios al quehacer de la función pública, o incluso aplicar tácticas para alterar las cuotas de poder de quienes adversan las reformas, reconformando grupos para confundir o dividir a los opositores, y hacer que aumente la influencia de los grupos que serán favorecidos con las reformas, como sugiere el Banco Mundial⁵⁵.

Las reformas de los Estados son una expresión política de la privatización de lo público por los procesos autocráticos en el diseño, aprobación y ejecución de los cambios. Asimismo, el hacer que los Estados se centren. Exclusivamente. en la búsqueda del equilibrio fiscal y macroeconómico es una práctica economicista que anula la posibilidad de planificar o de hacer política pública, ya sea social, económica, ambiental u otra.

Desconocer los logros alcanzados por las sociedades con democracia, bienestar y reconocimiento del valor social del trabajo es una práctica ignorante de las relaciones sociales e históricas que sustentan el crecimiento y desarrollo de los pueblos. La calidad de vida de Europa con Estados Sociales que no renuncian a sus compromisos históricos, con funciones reguladoras y benefactoras que trascienden las coyunturas gubernamentales,

son manifestaciones que contrastan con los Estados latinoamericanos. La Unión Europea es un proyecto integrador social y estatal, sin precedentes, imaginado por Víctor Hugo (1802-1885) y, también, por los precursores de la integración centroamericana en 1958-1960⁵⁶. La propuesta y experiencia europea, aun cuando criticada en razón de la democracia y la pérdida de oportunidades y expectativas ciudadanas⁵⁷, constituye un ejemplo distante y polar de las transformaciones que desfalcan el bienestar y el desarrollo latinoamericano y centroamericano en particular.

CONDICIÓN Y NECESIDAD DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La política pública es un concepto polisémico, el cual ha sido usado de diversos modos, e incluso se ha llegado a postular que la inexistencia de política pública es política pública, lo cual es un absurdo lógico que niega cualquier propósito conceptual analítico o teórico a la expresión; entendida de ese modo, es un concepto vacío.

“... Insistir, no obstante sobre ciertos puntos que me parecen fundamentales. En primer lugar, las políticas gubernamentales refieren simplemente a lo que las autoridades políticas y administrativas, legítimamente constituidas, deciden hacer o no hacer y a lo que ellas hacen en realidad.

Dos ideas sustentan, por así decirlo, este primer elemento de la definición: primero las políticas gubernamentales refieren tanto a la decisión de hacer como a la de no hacer. [...] Además engloban tanto las intenciones gubernamentales y las administrativas como las acciones que dan continuidad a esas intenciones”⁵⁸.

Uno de los usos más frecuentes de la política pública se encuentra referido a cualquier acción ejecutada por el Estado, independientemente de la naturaleza del mismo y en cualquier espacio-tiempo⁵⁹. Esta concepción no distingue la calificación de política ni de público en la intervención estatal, como tampoco establece diferencia alguna entre la acción de los distintos Estados en el pasado y el presente.

La denominación de política a la acción del Estado no es fortuita, la política estatal supone poder o la capacidad para actuar sobre la sociedad o sobre otros poderes existentes. La tradición aristotélica y los tratados jusnaturalistas asocian el poder político con la legitimación⁶⁰, pero la aceptación y validación social de ese poder tiene, también, como requisito que dicho poder se encuentre pautado jurídicamente⁶¹. El poder político como relación compleja en sociedad, está fundado en la legitimidad social y legalidad de la actuación estatal. La condición para la existencia y eficacia de la política no pertenece a los gobernantes ni al gobierno, depende de su aceptación social, así como depende de la sociedad, las tareas y obligaciones del Estado. La representación social, las garantías y el

respeto a los derechos ciudadanos y las conquistas ciudadanas son las condiciones necesarias de la política estatal.

La irrupción de la política en las sociedades se ha correspondido con la acción organizada de los distintos protagonistas de la sociedad⁶². La capacidad organizativa del capital y del trabajo tiene relación con el surgimiento de la política en la acción estatal. El reconocimiento de los actores sociales al Estado ha sido la delegación de un poder que lo faculta para mediar las relaciones polares y contradictorias de los protagonistas de la sociedad capitalista. Sin poder estatal, sin validación ni representación social, el Estado estaba imposibilitado de hacer política. Sin la mediación ni mediatización política del Estado, la sociedad queda sentenciada al ejercicio unilateral del poder totalitario o a la imposición de la violencia, que no es otra cosa que la liquidación de la política. El poder estatal que se autonomiza de las necesidades, intereses y aspiraciones de sus representados; se privatiza, corrompe, y, se transforma en protagonista de la miseria e inequidad, así como degrada la democracia y la ciudadanía.

Apreciado de este modo, la política trasciende el ejercicio del poder estatal para comprometer a todas las fuerzas sociales, en un proceso complejo, heterogéneo y contradictorio; en donde el pasado y la coyuntura interactúan con voluntades y capacidades desiguales. En este sentido, la política no es exclusivamente una acción sin contenido y significación, por el contrario, es la confrontación de conciencias, necesidades y proyectos entre los actores sociales para construir un destino común. Sin duda, la constitución originaria de la política y lo público han sido momentos trascendentes en la historia de los pueblos, pero habría que afirmar que también lo es cuando en determinadas circunstancias se anula la voluntad, acción y conciencia de alguno de los protagonistas de la sociedad.

Haber constituido social e históricamente la política en la sociedad, ergo, también en el Estado, no es una garantía de su irreversibilidad⁶³. La inequidad y desigualdad económica es un medio para la subordinación los sectores subalternos, en circunstancias de crisis de identidad, organicidad y de pérdida de horizonte y proyecto histórico. Las protestas inorgánicas, espontáneas, aisladas, locales y focalizadas de quienes perdieron representación política podrán ser ahogadas con formas sutiles o brutales de violencia, para imponer conciencias y conductas por parte de quien tiene el monopolio de la fuerza: el Estado. El poder local frente al estatal, como lo nacional frente al internacional, configura ámbitos polares y abismales de influencia entre desiguales; quizás también, por ello, la brecha entre ricos y pobres, en América Latina, es la mayor del planeta. La apropiación y singularización de la actuación estatal son la anulación de la política; y la política pública, es la imposición totalitaria del poder de los propietarios.

El establecimiento de lo público, de lo que es común a los habitantes en un espacio determinado, pasa por la consideración de igualdad de derechos entre las personas, lo cual no ha sido válido para todas las épocas. Las personas, grupos e incluso clases sociales,

durante largos períodos en la historia de la humanidad, han sido considerados objetos, y no sujetos, sin posibilidad de decidir sobre su quehacer cotidiano ni definir su actuación futura. El establecimiento de lo público es la conquista de la igualdad y la constitución ciudadana en las sociedades, la cual deberá estar representada, protegida y amparada social, jurídica y estatalmente. Esta consideración es el fundamento para la existencia de lo político y público, para la colectividad y para la regulación de la práctica estatal. Sin embargo, en la constitución estatal de gran parte de las sociedades latinoamericanas, lo político y público no han sido la condición necesaria ni suficiente para la funcionalidad capitalista. En tal sentido, no es posible asignar a cualquier Estado la capacidad y poder para garantizar o amparar lo público en el devenir de sus sociedades, lo cual no es una facultad posible de establecer desde el aparato estatal, dado que es una constitución gestada y conquistada colectivamente y desde la sociedad civil.

La constitución totalizante de las relaciones capitalistas, en las sociedades y en el mundo, no ha sido factor determinante para la creación del espíritu y voluntad en la conquista de la democracia, la igualdad jurídica, la solidaridad y la ciudadanía en sociedades desiguales. Asimismo, no es posible asignarle perdurabilidad a los procesos que permitieron conquistar la ciudadanía y lo público, y que modelaron la actuación de sus Estados. No existe ningún acontecimiento que sea universal e invariable en el espacio-tiempo-sociedad. El dinamismo de las sociedades y de los poderes sociales y particulares ha incidido en el devenir de lo público y colectivo frente a lo exclusivo y privado. Los golpes de Estado no sólo han sido usurpaciones de poderes formales, también han sido apropiaciones ilegítimas de los logros y conquistas ciudadanas alcanzadas por las sociedades. Las arbitrariedades políticas de poderes extraños y ajenos a la colectividad nacional o mundial han adoptado formas diferentes para imponer su dominio, las cuales han sido desde la ocupación física de los entes institucionales del Estado, ya sea usando la fuerza militar o la eliminación física de los representantes de la colectividad para imponer el terror de las armas, hasta formas sofisticadas de sometimiento ideológico, organizativo e instrumental para triunfar en elecciones formalmente democráticas, pero realmente ajenas y extrañas al interés general de la sociedad.

La constitución de lo público en las sociedades fue un evento que conmocionó a los poderes exclusivos y excluyentes, para proponer la igualdad y la democracia de los individuos y colectividades en un espacio social común y desigual. Las contradicciones y antagonismos entre poderes sociales y económicos en la sociedad no han desaparecido, por el contrario, están presentes y en disputa constante; unos, luchan por imponer sus intereses privados como si fueran nacionales o universales y, otros, por conservar las reivindicaciones igualitarias alcanzadas. Éste ha sido y es el medio de la política pública, un equilibrio catastrófico de destrucción-construcción de lo público en las sociedades.

Otra conceptualización sobre política pública es aquella que, identificándola con la acción estatal, considera que la política pública cambiará en razón del grupo triunfante en las disputas por la hegemonía en la acción estatal⁶⁴. Esto es, la orientación dominante y

parcializada de la acción estatal será, para esta posición, política pública; pero con ello contradice la noción de lo público por parte de la acción estatal, y la constitución política de la heterogeneidad social. Esta posición es similar a la concepción que interpreta que cualquier intervención estatal en la sociedad es política pública. No es posible denominar política pública cuando es una acción que representa exclusivamente los intereses de algún sector dominante en la sociedad, ni cuando excluye en su intervención la articulación de los intereses, necesidades y proyectos de la diversidad social.

No faltan definiciones de política pública que la ubican exclusivamente en el ámbito instrumental o metodológico⁶⁵, lo cual dependerá de la forma como se efectúa la intervención o como se confecciona la agenda⁶⁶; esta perspectiva destaca lo técnico por lo técnico mismo, como si la aplicación de determinados procedimientos o técnicas administrativas garantizara resultados pertinentes, independientemente de la problemática en donde se interviene. Esta posición estandarizada y mecanicista supone al Estado, las relaciones sociales y sociedad como objetos pasivos e inertes de las aplicaciones técnicas.

En esta posición, la acción estatal será en todos los casos política pública, diferenciándose sólo en el plano instrumental, el cual marcará la diferencia y la efectividad de la misma en razón de los métodos empleados. La tecnocracia ha sido el medio como se encubre las relaciones de poder privado contra lo público y lo político en la sociedad.

En otros casos, la política pública está asociada con la facultad de algunas sociedades de brindar satisfactores básicos, así se afirma:

“En términos genéricos, con los que prácticamente cualquiera estaría de acuerdo, por Política Social podríamos entender el diseño y la ejecución programada y estructurada de todas aquellas iniciativas adoptadas para atender una serie de necesidades consideradas básicas para la población con arreglo al baremo de civilización definido en lo que denominamos como sociedades industrializadas avanzadas... Con otras palabras, cuando decimos Política Social estamos aludiendo a una mirada de preocupación colectiva pública sobre esas necesidades colectivas y básicas que tienen los ciudadanos”⁶⁷.

La política pública, en la medida que tiene determinaciones particulares e históricas, no es posible que pueda ser valorada comparativamente en razón de los logros o limitaciones de otras sociedades. Es una categoría histórico moral porque lleva la impronta de la constitución histórica de la política y de lo público. Asimismo, el uso de la categoría no puede ser considerada como una dádiva, filantropía o asistencialismo de los sectores más pudientes o del Estado hacia los pobres y necesitados de una nación.

La revaloración de la política pública es un requisito analítico para superar las apariencias y descripciones empíricas, para otorgarle un estatuto teórico en relación con el estado del conocimiento en las ciencias sociales. Es, además, un medio para articular los

diferentes objetos de estudio de las ciencias de la sociedad que permitan estudiar, acuciosamente, los fenómenos críticos del presente. Asimismo, es una necesidad actual para comprender aspectos de la realidad que, en otros tiempos, no se consideraban relevantes o no eran apreciados en toda su complejidad, lo cual permite la reinterpretación, pero también es importante su estudio para orientar acciones concretas y comprometidas.

“Como consecuencia, la política social va convirtiéndose en un campo de estudio académico que se ha ampliado mucho en los años recientes. Como área de expansión, debería merecer un sostenido trabajo teórico y un tratamiento político integral.”⁶⁸

La polaridad social en América Latina, la mayor del mundo, y los intentos por construir una orientación y apoyo mundial para paliar las iniquidades en las relaciones internacionales son un imperativo académico y político del presente.

Los Objetivos del Milenio son propósitos loables y, quizás, pioneros en un intento de intervención mundial para disminuir la magnitud pobreza, pero es lejana la posibilidad de crear una política pública mundial, porque las Naciones Unidas no tienen la capacidad de regulación de las relaciones internacionales que crean inequidad, exclusión y pobreza, ni posee representación democrática en sus actuaciones. Así, tampoco la colectividad mundial tiene la facultad de condicionar su actuación, por el poder excluyente y capacidad de veto o de actuación unilateral de las potencias mundiales⁶⁹. Los pueblos del mundo sólo tienen en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948⁷⁰, y otras disposiciones específicas, la constitución formal de sus derechos. Aún es utopía la existencia de una constitución real, donde la democracia internacional sea efectiva, así como la política y lo público mundial.

LA COLECTIVIDAD UNA CONDICIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La economía capitalista ha articulado el mercado y la producción nacional, regional y mundial como ninguna forma económica lo ha logrado en el pasado. La interdependencia económica se ha intensificado y masificado en escalas nunca antes conocidas. Sin embargo, los heterogéneos y contradictorios actores sociales, en cada formación social, no siempre lograron unidad ni comunidad en su actuación, a pesar de compartir un espacio-tiempo y un destino. Los proyectos sociales nacionales, que podrían haber sido complementos útiles y necesarios a la integración económica, sólo han sido excepciones en América Latina y en gran parte del planeta.

El individualismo posesivo, o la validación de la apropiación privada del trabajo colectivo en la economía, ha sido un límite para viabilizar el reconocimiento de la interdependencia económica, social y política en la sociedad. La desintegración antes que la integración ha sido el intencionado camino que ha acompañado el proceso de valorización

del capital. Fue la conciencia y acción colectiva, al compartir y participar en un proyecto que no sólo era económico, sino también un proyecto de vida y de desarrollo nacional, por parte de los excluidos, lo que permitió revertir la tendencia posesiva del capital para construir, en un momento histórico particular, una integración social que se convertiría también en una unidad política en el Estado.

La actuación social del Estado es una construcción de la colectividad subalterna, las políticas públicas son acciones dirigidas a los excluidos de la riqueza y el bienestar. La constitución de la ciudadanía implicó no sólo respeto a los derechos políticos igualitarios, sino también la necesidad de compartir los beneficios del crecimiento. La política pública es una consecuencia de la constitución social, estatal y nacional del capitalismo; luego, no le pertenece al Estado, como tampoco a los sectores dominantes de la sociedad, pertenece a los trabajadores, excluidos y pobres que han sido creados por la inequidad del sistema y por ser los generadores de riqueza privada, pero también le pertenece a la comunidad nacional, al proyecto que ha comprometido a todas las clases en la sociedad. De este modo, la política pública es el conjunto de acciones dirigidas a la colectividad interdependiente para satisfacer sus necesidades y aspiraciones, como comunidad de intereses en sociedad. La integración social, desde la sociedad civil, conforma una identidad que trasciende los límites del segmento o clase social para comprometer a otros sectores y clases, con las cuales se interactúa en un espacio-tiempo común.

Consideración que altera la visión individualista e instrumental en la concepción y práctica de la gerencia, en general y de la gerencia pública en particular. Al respecto Mandell⁷¹ afirma:

“...el papel del gerente público no es tanto cumplir metas como más bien crear un entorno en el cual las metas se puedan cumplir. El problema está en cómo lograr esto si se toma en cuenta que gran parte de la actividad del sector público no puede ser cumplida por una sola organización que actúa aislada-mente; lo que suele suceder es que se hacen esfuerzos de cooperación en los cuales se involucran tanto el sector público como el privado”⁷².

La política pública no es cualquier intervención estatal, ni es una acción aislada o desarticulada, tampoco podrá serlo cuando su orientación y ejecución sea arbitraria, caótica o para favorecer exclusivamente intereses privados. Las acciones estatales que promueven el crecimiento económico, protegiendo e incentivando a exportadores y subsidiando la inversión extranjera, en detrimento del desarrollo nacional, sin duda no será una política pública, porque privatiza la riqueza social, la capacidad estatal y se apropia de lo nacional. Tampoco podrá ser política pública la imposición de una estructura tributaria regresiva o las devaluaciones de la moneda nacional costarricense frente al dólar —que excede los veinte años de devaluación diaria—, para beneficiar la inversión extranjera directa y favorecer la competitividad de los exportadores, empobreciendo y sacrificando la calidad de vida de la población.

La exclusión social y el desfaldo de los recursos de la sociedad y el ambiente no son apreciados como consecuencias del funcionamiento del sistema, sino como un problema individual, familiar, e incluso relacionado con la gestión de las organizaciones públicas. Dicho de otro modo, se cree que los desequilibrios sociales y el fin del bienestar de las sociedades latinoamericanas son un costo inevitable que ni la economía ni el sistema pueden compensar. Lo cual es una perspectiva contraria al conocimiento sobre las determinaciones de la pobreza y la riqueza, a la vez que contradice la condición estructural y necesidad social de las políticas públicas⁷³. La intervención, a través de la acción social del Estado, no sólo es pertinente para los sectores subalternos, es también una necesidad para la reproducción del ciclo económico, la estabilidad política y la paz social.

“La organización de servicios, por más rudimentarios que fueran, o la distribución de recursos entre los pobres (Poor Laws en Gran Bretaña, por ejemplo) aparecen desde los siglos XVI-XVII en Europa y se acrecientan en el siglo XIX. Por otra parte, estas intervenciones se inspiran menos en el altruismo o en cualquier preocupación redistributiva, que en las necesidades de orden público. El control del precio de los cereales o su distribución, particularmente en tiempos de hambre, apuntaban antes al mantenimiento del orden que a satisfacer las necesidades del “populacho” (Tilly, 1985).

[...] Hace un siglo, en el Imperio alemán las medidas sociales de carácter general nacían bajo el impulso de Bismarck y, poco a poco, se desarrollaron en el conjunto de la Europa industrial. En Francia, Ewald ha podido “fechar” en 1898 el nacimiento del Estado providencia, haciéndolo coincidir con la ley de accidentes de trabajo (Ewald, 1986)”⁷⁴.

Las políticas públicas son requerimiento para la reproducción del sistema con legitimidad social. Las acciones e intervenciones sociales hacia los pobres tienen un efecto inmediato sobre el crecimiento de la demanda de bienes y servicios por las carencias acumuladas. Las políticas públicas dependen del pasado y del presente, son medidas económicas y sociales subordinadas a las condiciones imperantes.

“...[un] sistema ... amenazado por movimientos socialistas revolucionarios de aquel tiempo. No se podía enfrentar esta amenaza sin facilitar al sistema “un rostro humano”. Eso es obvio en el caso de las primeras medidas hacia el Estado de bienestar, que tomaba Bismarck en los años 70 y 80 del siglo 19. Bismarck introdujo el seguro social con la intención abierta de quitar apoyo popular a la socialdemocracia alemana, que en este tiempo era un movimiento revolucionario con gran arrastre popular. Desde el punto de vista del sistema se trató de una medida de guerra necesaria para poder ganar el gran conflicto por el sistema, que llamamos guerra fría.

*Eso nos permite explicar también por qué el sistema se volvió a cerrar cuando era visible la derrota de la Unión Soviética en la guerra fría. Juzgado desde el punto de vista del sistema, el Estado de bienestar parecía ahora un costo innecesario, un lujo del cual se podía prescindir.*⁷⁵

De este modo, se cree e impone que los empresarios son creadores de riqueza, así como se asume que el gasto social constituye un impedimento para su crecimiento, cuando —precisamente— son los empresarios globalizados quienes se apropian del bienestar social y los recursos públicos nacionales y del mundo. Los subsidios al capital, la exoneración de impuestos, el uso productivo de los fondos de capitalización de los dineros de los trabajadores, o el uso fiscal de los crecientes impuestos a éstos, son sólo algunas de las manifestaciones nacionales de la apropiación de la riqueza social y de los recursos de los trabajadores. La pobreza de las poblaciones es el resultado del desfaldo al trabajo, así como de la degradación de la calidad de vida de las poblaciones y la apropiación de la riqueza de las naciones. En este contexto, que es contemporáneo latinoamericano —particularmente costarricense—, no es posible sustentar la idea de existencia de política pública, o de sus expresiones sectoriales, política económica, ambiental, social, etc. El desfaldo de la calidad de vida de los pueblos es obra de las relaciones económicas dominantes, pero amparadas, incentivadas y propiciadas por el Estado.

El capital contra el Estado Social, el Estado contra su condicionalidad histórica y el Estado contra el interés general de la sociedad sintetizan los procesos de reforma de las organizaciones e institucionalidad pública, los cuales han tenido un efecto común: la mayor polaridad social latinoamericana.

¿LA ADMINISTRACIÓN Y LA LABOR PÚBLICA INDEPENDIENTE DEL PODER ESTATAL?

Los cambios en el Estado suponen e implican modificaciones en las relaciones de poder en la sociedad, que inciden en la orientación y práctica hacia todos los actores sociales y, directamente, en su aparato institucional. El desempeño de la administración pública no es independiente de la composición social del Estado, de los procesos que modifican su actuación, ni del poder jerárquico que pauta su trabajo, por el contrario, está en directa correspondencia con el poder institucional y estatal. Ninguna administración estatal puede autonomizarse de la representación social del poder político, sea democrático o tiránico. Ese poder necesita contar con una administración que medie y mediatice su relación con la sociedad, además de validar, conservar y reproducir su influencia en el ejercicio estatal.

La creencia o la ideología que culpa a la administración pública —mal llamada burocracia— del deficiente desempeño de la labor del Estado exime al poder institucional y estatal de dichas actuaciones, exonera de responsabilidad a quienes deciden y asignan recursos para la realización de los trabajos, para responsabilizar exclusivamente a los fun-

cionarios, a los ejecutores de las decisiones. La concepción que promueve prácticas antidemocráticas y que niega la función pública es la misma que sataniza la labor de los empleados públicos, y la que sobrepondera la labor empresarial privada. En esta perspectiva, no es extraña la crítica contra los empleados públicos que se efectúa desde los propios jerarcas del Estado en Costa Rica y otros países latinoamericanos, así como por los órganos de opinión publicada y por la propia ciudadanía que experimenta cotidianamente la inoperancia de la función pública. La existencia formal de funcionarios e instituciones públicas, sin posibilidad de planificar ni hacer política pública, aísla y deslegitima a las instituciones y sus trabajadores. Se ha tejido la red de todos contra las entidades, las labores públicas y los funcionarios.

El Estado contra el Estado y el bienestar social no es una ficción, es una realidad que muestra el desarraigo del poder estatal de sus responsabilidades con el conjunto de la sociedad para actuar parcial y parcializadamente. Por ello, algunos directivos del sector público, antes que fortalecer la institución y su labor pública, buscan deformarlas y descomponerlas para destruir la integración, compromiso e identidad colectiva con la función pública, a la vez que desacreditan e ilegitimizan la labor institucional ante la ciudadanía para promover la privatización de las funciones públicas⁷⁶.

La centralidad y concentración de las decisiones se han extremado para garantizar derechos privativos, no públicos. La autocracia se ha impuesto sobre la democracia y lo privado frente a lo público, ello no implica la debilidad o pérdida de poder del Estado, éste ha perdido legitimidad ante los sectores mayoritarios de la sociedad, pero impone y manipula el poder de la ley y la fuerza frente a ellos, mientras representa dócilmente el poder de los propietarios del capital, pero no supone la disminución de su capacidad para imponer criterios, decisiones y prácticas concretas en sus instituciones⁷⁷.

En el presente, las colectividades y los intereses de la sociedad están ausentes en la gestión gubernamental, lo cual contrasta con la afirmación que postula ingobernabilidad⁷⁸, cuando —precisamente— el espacio costarricense constituye un ámbito ideal para el ejercicio arbitrario del poder político, con la excepción en los intentos de privatización o estrangulación del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)⁷⁹. Los procesos democráticos populares en Costa Rica son excepciones antes que regularidades, dado que se ha perdido organicidad, conciencia colectiva y proyectos nacionales. Las causas populares se han atomizado y desarticulado y muchos sindicatos están controlados, patronal y políticamente, y otros muchos partidos políticos parecen tener dueños o postulan reivindicaciones aisladas (mujeres o discapacidad).

Los procesos de reforma del Estado en estos contextos son modos para finiquitar las formas jurídicas e institucionales del Estado Social y fundar medios que formalicen y reproduzcan el Estado privatizador.

En la ineffectividad de la labor del Estado están comprometidos también los empresarios transnacionalizados, así como, los órganos de condicionalidad externa que han impulsado la privatización de la función pública e impuesto la mundialización de un modelo excluyente y privado a las sociedades, como lo expresa Serres⁸⁰ y Hinkelammert⁸¹, entre otros.

La pretensión de juzgar y valorar la función pública, institucional y la del funcionario público, como una organización privada, ha sido y es una comparación ideológica para deslegitimar la función social del Estado. La epistemología positivista, arraigada en la formación y práctica profesional y la ignorancia del liberalismo contemporáneo, es una barrera que impide comprender la distinción entre forma y contenido, apariencia y esencia, o la distinción entre la parte y el todo.

Crear que la labor del funcionario público es una responsabilidad que depende exclusivamente del individuo, como si fuera la de un trabajador independiente y autosuficiente, así como valorar una institución pública, como si fuera una empresa privada, con posibilidad de alterar sus procesos y productos por decisión gerencial, o suponer que los cambios en el aparato estatal, juricidad o en la función pública no alteran la labor concreta del Estado, en relación con el ciudadano y la sociedad, es imaginar un mundo irreal. Así como es especulativa y falaz la labor que pretende comparar ese modelo inexistente con la realidad concreta⁸².

La ineptitud de las instituciones públicas para cumplir con las necesidades ciudadanas es una consecuencia de las decisiones y prácticas que precarizan y liquidan la función pública. No es posible esperar resultados adecuados y pertinentes de la función pública cuando se la niega y se carece de capacidad para formular y ejecutar políticas públicas, cuando los presupuestos son subejecutados ilegalmente, cuando se usan los recursos públicos recaudados para finalidades distintas de los propósitos de la recaudación, etc.

“... ¿Cómo impulsar programas sociales desde estructuras ministeriales, hechas para operar con rigidez, criterios burocráticos y procedimientos fijos, cuando dichos programas exigen ‘lo opuesto’, flexibilidad, interpretación de la realidad, adaptación a hechos no previsibles?”

Por otra parte, a nivel macro supone complejos problemas de coordinación interinstitucional al interior del Gobierno, entre Gobierno y comunidades, entre Gobierno y ONGs, entre ONGs y comunidades”⁸³.

Esto es, la ineffectividad de la intervención estatal, en el presente, es un asunto que trasciende la labor individual del funcionario e incluso del poder gerencial. La pretensión de vertebrar el quehacer estatal con el privado, como un modelo para hacer eficiente y efectiva la función pública, es una medida instrumental que ha mostrado una pobre efectividad en Costa Rica. La integración estatal y privada es formal, pero desintegradas en el

quehacer cotidiano, sin planificación, propósitos ni representación social. Las entidades formalizadoras y ejecutoras de políticas públicas han desaparecido o se han convertido en entidades de apariencia pública, para ser realmente privadas en el uso de los recursos públicos. El abandono de las políticas públicas ha implicado, en Costa Rica, extendidas experiencias de corrupción de jefes, directores, ministros y presidentes⁸⁴, de los autócratas, pero no necesariamente de los obedientes y controlados funcionarios ejecutores de las decisiones de los jerarcas, que —en casos— los han convertido en cómplices involuntarios y fáciles víctimas de las ilegalidades de sus jefes.

La transformación social y política del Estado no pretende el gerenciamiento de la función pública, como tampoco puede existir gerencia social en las condiciones predominantes. El individualismo gerencial y la eficiencia por sí misma, sin una visión de totalidad nacional, estatal ni social, hará caótica cualquier acción de la gerencia pública.

Asimismo, la ingenua magnificación de las técnicas administrativas para la eficiencia y la eficacia de las organizaciones, sin considerar los procesos sociales administrativos, así como la ignorancia de la problemática y asuntos públicos, inviabiliza e inválida los resultados esperados con las aplicaciones técnicas.

“Sin embargo, en América Latina se observan serias dificultades para trabajar a partir de la especificidad. Todavía predominan como implícitas, las visiones de que este sería un campo semejante a tantos otros, en donde lo que se requiere es simplemente mejorar las soluciones gerenciales usando gerencia más actual, copiada o trasladada de otras áreas. Particularmente se centra el énfasis en años recientes en esperar ‘milagros’ del traslado mecánico de modelos gerenciales provenientes del campo privado”⁸⁵.

Los procesos de planificación nacional o las acciones concertadas, en razón de las necesidades sociales, el bienestar de los habitantes o el desarrollo nacional, despreciados por el liberalismo individualista, tienen continuidad ideológica y pragmática con la nueva gerencia social. Las perspectivas del desarrollo futuro y las aspiraciones ciudadanas carecen de significación en el quehacer gerencial, para estar centradas exclusivamente en el corto plazo y en la forma como se ejecutan las actividades específicas. Suponer que se hace una adecuada gerencia social en el sector salud de Costa Rica, porque se reduce el tiempo de hospitalización de los pacientes, que se gasta menos en medicinas, que se ahorra al hacer que los trabajadores de la salud atiendan a cada vez más personas⁸⁶, etc., sin duda hace transparente la acción economicista que afecta lo público, asume una posición excluyente con los empleados públicos y pone en evidencia una reductiva acción gerencial.

No es posible hacer equivalente la gerencia privada con la pública, como tampoco al Estado con una empresa. El individualismo posesivo no hace a la sociedad, la destruye.

La obtención de mayor rentabilidad a las inversiones privadas tiene su equivalente en la nueva gerencia pública, cuando se busca la disminución de los costos y el incremento de los ingresos por proporcionar servicios públicos básicos. La captación de dinero por los servicios públicos se ha convertido en una acción importante para el Estado, por un lado minimiza o elimina los gastos al hacer autosostenibles los servicios públicos y recauda fondos para ser transferidos externamente como pago de deuda externa y paliar desequilibrios macroeconómicos⁸⁷. De este modo, los servicios públicos sólo son accesibles para quienes puedan pagarlos, por ello reiteradamente se anuncian aumentos, porque deberán ser rentables por sí mismos. Esto es, los servicios brindados por las entidades, aún estatales, se han privatizado en el ejercicio cotidiano. No interesan los derechos ciudadanos, las necesidades sociales, las condiciones económicas ni la desigualdad de los usuarios, sólo importa la reducción de los gastos. Los servicios públicos y la calidad de los mismos no dependen de los Estados, sino de la capacidad de pago de sus demandantes.

El Estado se ha convertido en un actor de la exclusión y empobrecimiento de la población del campo y la ciudad. La orientación privatizadora del Estado es atentatoria contra la función pública y las instituciones públicas.

La individualización de la práctica gerencial o la desaparición de la política pública ha asignado a los ciudadanos mayores responsabilidades públicas, así por ejemplo, la seguridad personal y a las propiedades se ha convertido en una responsabilidad individual, creando negocios para las armerías, así como también ha propiciado el surgimiento y masificación liberal de las fuerzas de seguridad privadas, formales e informales, añadiendo nuevos peligros a las personas y colectividad. Asimismo, se traslada a los individuos y las comunidades la atención de la salud, la limpieza pública y otras actividades que eran desempeñadas por el Estado. De modo similar ocurre con la educación estatal, en donde se incrementan las responsabilidades a los padres de familia para el financiamiento de materiales, equipos y mantenimiento de la infraestructura educativa, y para complementar la educación de los hijos. No es distinta la tendencia en el arreglo de calles, donde los conductores y vecinos deberán contribuir con dinero y trabajo en su reparación para evitar accidentes, etc.

La individualización de la causalidad de los procesos sociales o de los resultados de la acción estatal, así como la cosificación y la despersonalización de la gerencia social, es una concepción errada teórica y empíricamente. La eficacia y eficiencia de la función pública y privada no depende de la actuación de un individuo, sea gerente, tirano, monarca o presidente.

Desde la perspectiva de la gerencia, en las instituciones sociales del Estado desaparece la política pública, así como la planificación del desarrollo social y nacional, para sólo importar la gestión autocrática en la maximización de los recursos y el uso rentable del “gasto público”. Desde la concepción pseudo racional y eficientista de la gerencia social,

se elimina de “golpe y porrazo”, la gestación histórica de los Estados sociales, garantes de los derechos humanos, de la reproducción social y de la calidad de vida de los ciudadanos.

La creencia del quehacer utilitarista e instrumental del individualismo gerencial supone la elevación de la productividad de las instituciones públicas, formalizando o dogmatizando sus procesos, sin importar la atmósfera social ni las implicancias sociales de las aplicaciones pragmáticas. Al respecto, Kliksberg afirma:

“Los procesos organizacionales van mucho más allá. En la gerencia moderna se ha demostrado claramente que las organizaciones privadas y públicas que logran la excelencia no llegan a ella por medio de minuciosos reordenamientos formales sino, entre otras cosas, a través de su capacidad para identificar la agenda de decisiones claves, el desarrollo de la red de contactos, la participación del personal, las innovaciones, la flexibilidad, las políticas de imagen eficientes, las relaciones con el medio, y el desarrollo de aptitudes para lidiar con la complejidad. Cabe destacar que incluso se ha llegado a demostrar a través de mediciones que los componentes formales representan un porcentaje muy reducido de la productividad final de las organizaciones”⁸⁸.

La práctica autosuficiente de la gerencia ha promovido actos y libertades a los jerarcas, los que derivaron en pérdidas y desfalcos millonarios al administrar recursos contra la pobreza en actividades de enriquecimiento ilícito, creación de clientelas corruptas o en el control mercantil a los órganos de la prensa publicada⁸⁹.

La intransigencia, la intolerancia y la radicalidad no provienen de los asalariados ni de los excluidos, es de los sectores dominantes de la economía y de la política, los cuales rechazan y repudian cualquier expresión democrática, aun en defensa del interés nacional.

El pensamiento único no es sólo una ideología, es la representación de una sola clase que se impone ante otras, así como es la opción tiránica del interés ajeno y extraño al nacional que se aproxima hacia la construcción de un poder imperial⁹⁰.

Destacar las determinaciones sociales a los fenómenos sociales no es ninguna obviedad, menos aún cuando es ignorada y cuando lo social sólo es valorado como efecto de acciones tecnocráticas individualistas. Tampoco implica negar el poder decisorio de la gerencia, que tiene una autoridad formal conferida estatalmente. El poder de los gerentes o la capacidad para decidir, administrar recursos y disponer del trabajo de las personas, como se ha argumentado, no es absoluto, es relativo, depende de la naturaleza de los trabajos, de las condiciones como se realiza el trabajo y de quiénes efectúan las labores, pero también las regulaciones normativas y la cultura de las organizaciones. El poder del gerente se relativiza en el medio social de su actuación.

Al respecto, un Seminario Interregional de las Naciones Unidas destacaba la importancia de las poblaciones en las reformas administrativas, así mencionaba:

“Los servicios públicos pueden ser organizados en sectores centrales, locales o de empresas públicas, pueden ser centralizados o descentralizados, pero el modo de funcionar ha de depender de la gente empleada en ellos. Toda reforma administrativa en gran escala debe tomar plenamente en consideración la capacidad, los valores y la actitud de la gente. El cambiar o modificar la estructura del mecanismo de gobierno, sin considerar estos factores, es más que probable que sea de escasa utilidad ... un cambio de actitud de la gente sería un factor indispensable para el éxito de los esfuerzos en materia de reformas administrativas, cualesquiera que fuesen los problemas prácticos de las reformas”⁹¹.

Los resultados de cualquier decisión y acción gerencial tienen determinaciones sociales relacionadas con quiénes, para quiénes y en qué medios se realizan las intervenciones. La consistencia de la actuación gerencial, no se define en sí misma, sino en relación dependiente con las poblaciones donde actúa. Las acciones arbitrarias e impuestas tendrán resultados más improbables, así como serán inútiles y dispendiosos los gastos, independientemente de sus magnitudes, porque las poblaciones son sujetos de las acciones que los comprometen.

“En particular merece destacarse el abandono creciente de la ilusión infundada de que el management empresarial privado pueda trasladarse mimética y mecánicamente a las Administraciones públicas. Esta ilusión sigue desde luego todavía presente en la práctica (no siempre ingenua) de muchas empresas consultoras y en cabeza de algunos políticos y administradores que siguen impropriamente creyendo que el management es un repertorio de técnicas de gestión perfectamente intercambiables entre la empresa y las Administraciones públicas”⁹².

Considerar que la intervención del Estado puede ser consistente y coherente con la acción individualista y desarticulada de los gerentes sociales es una fantasía sin referente empírico. En Costa Rica por ejemplo, el Plan Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora no posee una efectiva acción concertadora e integradora de acciones institucionales, sólo es el cumplimiento parcial y cuantitativo de actividades desarticuladas, temporal y espacialmente de las entidades comprometidas en el aparente plan. La política social para niños y adolescentes trabajadores en Costa Rica es tan sólo un discurso que legitima quehaceres y metas institucionales, sin relación real entre instituciones, sin conocimiento de la problemática ni de las labores necesarias para paliar, evitar o resolver la situación de los jóvenes y niños trabajadores. En dicho “plan”, la intervención de instituciones públicas con ONGs parecía una interesante propuesta, sin embargo, sólo fue una adición de

acciones, que pueden haber fundado la captación y recaudación de ingresos y recursos para dichas entidades, pero de ninguna manera la realización y cumplimiento de las tareas necesarias para combatir la pobreza, la cual tiene en los niños trabajadores, las primeras víctimas de la creciente desigualdad social⁹³.

La magnificación de la gerencia en las actividades públicas en Costa Rica ha derivado en la reversión del gasto social, en inversión pública y en rentabilidad privada, así por ejemplo, la salud pública es fuente de captación de excedentes para el Estado, al maximizar el uso de los recursos, del trabajo humano y del abaratamiento y degradación de la salud pública; pero también garantiza extraordinaria rentabilidad a las clínicas privadas, al transferir recursos y atención de los asegurados, con la mediación de la Caja Costarricense del Seguro Social, o los cuasimercados de la salud⁹⁴. Asimismo, las contribuciones obligatorias de los trabajadores para los fondos de pensiones en las entidades financieras privadas proporcionan capitales baratos para la inversión, el préstamo o la especulación financiera. La promesa de pensiones dignas no están garantizadas, ellas desfalcan el salario y son medios para fomentar la ganancia privada⁹⁵. De modo similar, la estructura tributaria regresiva y automática para los asalariados⁹⁶ contrasta con las excepciones tributarias para las empresas transnacionales y los permisivos controles que posibilitan la elusión y evasión tributaria para los empresarios. El incentivo para la ganancia privada es promocionado por el Estado a partir de los recursos públicos, como es la compra obligatoria, con extraordinarios sobrepagos, de la energía eléctrica generada privadamente por parte de la empresa estatal⁹⁷ y, en muchos casos, posibilitando el encarecimiento, sin control alguno, del costo de vida, sacrificando el consumo y bienestar de familias vulnerables.

De modo similar, algunos impuestos destinados, por leyes, a financiar acciones de beneficio social son apropiados para ser dispuestos según las prioridades y liquidez gubernamental⁹⁸, convirtiendo, de esta manera, a los presupuestos y captaciones tributarias, para paliar la pobreza y sus efectos, en recursos para un liberal manejo gubernamental. En este sentido, está muy lejana la consideración de la gerencia social, como determinadora del buen uso y la calidad de la atención y de los servicios sociales a las poblaciones necesitadas, así como se relativizan las formas de control y supervisión, la rendición de cuentas o el *accountability* horizontal.

El mayor deterioro social ocurrido en los países latinoamericanos no se ha debido por aspectos administrativos ni gerenciales, sino por las transformaciones en la función pública y el orden político e institucional de las sociedades. Las “reformas” han liquidado la capacidad estatal para regular los desequilibrios sociales de un sistema excluyente. La autocracia y la agudización de la pobreza y la inequidad son consecuencias de procesos sociales y políticos viabilizados por Estados privatizadores.

El Estado Benefactor, desde su gestación histórica, sólo paliaba la desigualdad existente, no se proponía ni estaba en capacidad de superar la iniquidad generada por el sistema imperante, a riesgo de violentar la sociedad de la cual dependía. Esto es, la

inefectividad para combatir la pobreza no era ni es por carencia de gerencias sociales, pues lo inexistente no puede ser causa de nada, sino porque el medio y las relaciones existentes, nacional e internacionalmente, las reproducen incesantemente.

Asimismo, debe especificarse que los recursos usados por el Estado, las ONGs o los proporcionados por donaciones internacionales, destinados a paliar los nefastos efectos sociales y humanos de la pobreza, no constituyen soluciones porque no inciden en las causas que los generan o recrean, lo cual no significa de modo alguno un desperdicio, pues los recursos empleados en los pobres son redistribuidos hacia el conjunto de la sociedad y, particularmente, hacia los sujetos u organizaciones vinculados con su existencia cotidiana. Así por ejemplo, los bonos de vivienda en Costa Rica tienen una funcionalidad que trasciende la satisfacción de las necesidades ciudadanas, dado que, al ser captados por las empresas que materializan los bienes y servicios demandados por los beneficiados, dinamizan el sector y la economía. Esto es, las carencias y necesidades de los pobres hacen que los recursos dirigidos hacia ellos se redistribuyan inmediatamente. El gasto social dirigido a los pobres aumenta la velocidad de rotación del capital y la tasa anual de ganancia, constituyendo un medio para dinamizar las relaciones económicas en el ámbito espacial y sectorial.

De modo similar, los bonos de vivienda repartidos informalmente en campañas electorales, por los partidos que se han turnado los gobiernos, para hacerlos efectivos cuando se conviertan en gobierno, han servido para crear clientelas políticas o corromper con las necesidades de los pobres. De este modo, se reproduce a la clase política nacional⁹⁹ y se crean vínculos de supeditación política en los pobres.

El dinero destinado que financian actividades económicas familiares, como las efectuadas por la Organización Internacional de Trabajo, para apoyo económico a desplazados y refugiados, o por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), para las mujeres jefes de familia, tiene garantizado y supervisado su empleo en materiales y equipos, mas no existe seguimiento de los negocios que se hacen con los beneficiados, los cuales consumen los precarios excedentes y ayudas, así como terminan por perder sus equipos por incumplimiento de los pagos por préstamos. Esto es, las relaciones de iniquidad y desigualdad social han creado un círculo perverso que recrea pobreza, que absorbe y desfalca los recursos y trabajos, y degrada la vida de los pobres. La acción a favor de los pobres es un deber del Estado, así como un derecho ciudadano, del mismo modo que es una exigencia para dinamizar las relaciones económicas.

La reedición del Estado Benefactor no es posible porque no existen las condiciones de la época y sociedad para hacerlo, ni es algo que pueda resolverse con dinero. El rescate de lo democrático y de la función social y reproductora de la sociedad será el resultado de la voluntad de las colectividades, las que condicionarán un nuevo orden político e intervención social, distinto del Estado Benefactor y del Estado liberal contemporáneo.

LA INDIVIDUALIZACIÓN EN LA SOCIEDAD GLOBAL

El abandono de las funciones públicas por parte del Estado puede ser interpretado, desde la perspectiva liberal, como el estímulo para el surgimiento de nuevas relaciones y redes que sustituyan el cumplimiento dichas funciones, para eliminar los supuestos efectos fiscales del Estado Benefactor. Sin embargo, sus efectos han sido el incremento de la polaridad social y el deterioro de los logros alcanzados colectivamente. El deterioro urbanístico, educativo, de salud pública, de seguridad laboral y pública, etc. es una consecuencia de la eliminación de la política pública o social por parte del Estado.

La nueva funcionalidad social guarda correspondencia con las prácticas y tendencias internacionales que se han impuesto a los Estados. Las determinaciones transforman los Estados y han sido impulsadas por los mellizos de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial), que fomentan la expansión y protección preferentemente del capital norteamericano, lo cual es muy distinto de lo que se sugiere para Europa¹⁰⁰ e incluso para Corea del Sur.

“La desnacionalización ha sido muy acentuada. En el año 2000, de las 200 mayores empresas exportadoras, 98 son extranjeras. En el período de 1998-2000 de las 100 principales empresas manufactureras 59 eran extranjeras y controlaban el 62% de las ventas (“La inversión Extranjera en América Latina y el Caribe”, Informe 2001, CEPAL). También controlan los bancos y los fondos privados de pensiones. En México y Argentina controlan respectivamente, el 76,5% y el 54,5% de los activos totales de los bancos. En Bolivia controlan el 85% de los fondos de pensiones, en Perú, el 78,5%; en Argentina el 73,6%; y en México el 66,6%. (BID, Informe 2002). Las empresas extranjeras controlan gran parte de las empresas de servicios públicos y son concesionarias de infraestructuras. [...]”

La lógica interna del capitalismo en América Latina produce el estrangulamiento de la reproducción económica y social de América Latina. Estimamos que el total de las inversiones extranjeras en América Latina deuda externa, inversión extranjera directa, bonos internacionales, créditos asociados y con correcciones para evitar dobles contabilizaciones, alcanza 1.300 mil millones de dólares. Las utilidades, intereses, amortizaciones y depreciaciones del capital extranjero se aproximan a 230 mil millones de dólares que representan un 13% del PIB de la región contrastando con la limitada inversión que en los últimos años alcanza niveles del 18% y 19% del PIB. La relación de estos dos procesos muestra claramente el estrangulamiento del proceso de reproducción económica y social de la región¹⁰¹.

La postulación, desde esferas internacionales, de la concentración del poder político estatal unilateral permite vincular la nueva gerencia social con propósitos que trascienden el quehacer nacional y organizativo, para relacionarlo con factores exógenos vinculados con la relativa pérdida de competitividad internacional de Estados Unidos de

Norteamérica y los riesgos de rupturas en su cadena productiva y mercantil¹⁰². Por estas consideraciones el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, además de liberalizar el comercio, compromete la actuación del Estado en las políticas públicas contra la pobreza, la economía, el ambiente, la inversión y la agricultura, entre otros aspectos¹⁰³. Al parecer América Latina es cada vez más importante para la potencia norteamericana, por ello condicionar su devenir económico, político y estatal, le permitirá garantizar la transferencia de valores a su economía, así como paliar sus desequilibrios, además de recrear su hegemonía en el espacio latinoamericano, pero desde poderes autocráticos y en un contexto de creciente pobreza.

“En la región así como en Estados Unidos, hay un aumento de las ganancias globales y de la tasa de ganancias. La participación de los salarios en los ingresos globales de los países de la región ha disminuido en varios puntos porcentuales y han aumentado los excedentes operacionales y los montos por depreciación. Como hemos señalado, las inversiones globales, y particularmente las inversiones en maquinaria y equipo en América Latina permanecen estancadas. El aumento de los excedentes operacionales se destinan preferentemente a consumo suntuario, inversiones residenciales en barrios nuevos y zonas turísticas, y una parte importante es transferida al exterior”¹⁰⁴.

El desprecio a la democracia, o la ilusión de dominio unilateral infinito, es sólo una muestra que los cambios en el aparato estatal no son cosméticos, tienen una dimensión trascendente que altera el devenir de las relaciones internas de los países y muestra las dimensiones del poder mundial. Consideraciones que ninguna política pública podrá despreciar porque se encuentra directamente implicada.

“El hecho obvio de que los Estados Unidos sigan siendo la máxima potencia, no significa per se que el siglo XXI vaya a ser un siglo “americano”. Pero lo que me interesa señalar es que no va ser el siglo de nadie. Porque hay algo que cada vez me parece más evidente: el mundo se ha hecho demasiado grande y complicado para ser dominado por un solo estado. [...]

Estados Unidos han tratado, y siguen tratando de hacerlo. En primer lugar por sus aspiraciones revolucionarias de cambiar el mundo, inscritas en sus orígenes mismos, pero también gracias al accidente histórico de que se han encontrado solos en un mundo donde ningún otro país, o alianza de países, está en situación de librar una guerra contra ellos. Esa es una apuesta peligrosa. Hay un riesgo grave tras la ambición norteamericana de ejercer el papel de policía del mundo, o de establecer un nuevo orden mundial.¹⁰⁵

El retroceso en las satisfacciones y reivindicaciones históricas de las poblaciones es evidente, dadas las transformaciones estatales en América Latina, que han limitado el respeto de los derechos ciudadanos y la voluntad de los pueblos.

“Una perspectiva organizacional basada en la coordinación según jerarquías y cadenas estrictas de mando ya no es apropiada. Se necesita una perspectiva revisada de la coordinación por negociación, basada en las relaciones interdependientes. En consecuencia, la idea que las relaciones intergubernamentales y no en entidades organizacionales separadas es un cambio importante en nuestra manera de conceptualizar la gerencia en el escenario intergubernamental”¹⁰⁶.

Las imposiciones arbitrarias de los Estados están provocando nuevas resistencias y subversiones, así como están creando la emergencia de alternativas políticas contestatarias o no alineadas a la potencia norteamericana, como lo podrían estar expresando los regímenes y movimientos en Venezuela, Bolivia, Argentina, Brasil, Uruguay y los recientes resultados electorales en el Perú.

NOTAS

¹ Huaylupo, Juan: La democracia, la burocracia y la autocracia. Editorial Universidad de Costa Rica. San José, 2003. p. 47.

² Los procesos de privatización de las empresas públicas privatizaron también el bienestar. Se eliminaron los subsidios a los bienes salarios básicos, aumentaron la regresividad de los impuestos, disminuyeron los gastos en educación y la salud pública, se privatizaron los fondos de pensiones, se redujo, sistemáticamente, el salario real de los trabajadores, etc.; todo esto acompañado de subsidios e incentivos a las empresas privadas y trasnacionales ubicadas en zonas libres de impuestos y con estatus de extraterritorialidad.

³ Los subsidios a los agricultores norteamericanos y europeos contrastan con la desprotección a los agricultores latinoamericanos. Asimismo, la privatización de las empresas públicas de electrificación y telecomunicaciones, entre otras, fueron procesos acaparados por empresas norteamericanas y europeas. De este modo, las presiones y condicionalidades de los organismos internacionales creados en Bretton Woods, reproducen y amplían relaciones económicas iniquitativas con la hegemonía geopolítica norteamericana, lo cual guarda correspondencia y consistencia con el reparto de los yacimientos petroleros de Irak a las empresas norteamericanas, así como en las tareas de reconstrucción de las ciudades destruidas. En el caso costarricense, la donación de la construcción del puente sobre el río Tempisque por el gobierno de Taiwan implicó que dicha obra fuera encomendada a empresas de ese país, así como la participación de empresas taiwanesas en la concesión de obras públicas programadas por el gobierno costarricense, y la relativa libertad para la explotación ilegal de las aletas de tiburón por barcos pesqueros de ese país.

⁴ Drucker, Peter: La gerencia de empresas. Editorial Hermes. México, 1986. p. 13.

⁵ Huaylupo, Juan: “La evaluación del desempeño ¿un enfoque individual del trabajo colectivo o una visión individualista del trabajo social?”. En: Revista Fiscalización y Gestión Pública. Vol. 2 N° 2. Contraloría General de la República y Universidad de Costa Rica. San José, 1995.

⁶ Esta consideración de omnipotencia y personificación de los productos sociales está presente en la obra de Drucker; cuando atribuye que la principal función del gerente es hacer rentable la actividad empresarial. Esto es: atribuye simplificadamente al gerente el dominio de una facultad que es el resultado de complejas relaciones sociales entre organizaciones y consumidores en contextos

competitivos mercantiles, que incluso trascienden los ámbitos nacionales, lo cual hace imprecisa e inconsistente la función gerencial.

⁷ Mora, Henry: "TLC, la economía y la Constitución Política." En: Flores, María y Gerardo Hernández (Editores). TLC con Estados Unidos. Contribuciones para el debate. Universidad de Costa Rica. San José, 2004.

Mora, Henry: 101 Razones para oponerse al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. Editorial Universidad Nacional. Heredia, 2004.

⁸ Jiménez, Wilburg (1990): Introducción al estudio de la teoría administrativa. Editorial Limusa. México, 1990. p. 177.

⁹ *La sobredeterminación de la gerencia es una reducción epistemológica, como también ha sido criticada la posición filosófica de Nietzsche por George Lukács, Jürgen Habermas y Pierre Bourdieu, entre otros. Nietzsche, si bien no cautiva en el presente, en el periodo fascista e imperialista, tuvo vigencia. Sin embargo, habría que afirmar que esa concepción es invocada por el pensamiento único, manifestación ideológica del poder autoritario contemporáneo.*

¹⁰ *En esa perspectiva se inscriben el trabajo de Henry Dennison y Michael Hammer ("La necesidad de mejorar la tecnología de las ciencias políticas." En: The American Political Science Review. Vol. 26 abril 1931) y en los trabajos reproducidos por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (Gulick, L., Urwick, L., Farol, H. et. al. Ensayos sobre la ciencia de la administración. ICAP. San José, 1982), entre otros muchos escritos.*

¹¹ Drucker, Peter. La gerencia de empresas. Op. cit. p. 25.

¹² *Ingeniero norteamericano quien ha ejercido una profunda influencia en el pensamiento y práctica administrativa, durante el siglo pasado, y a pesar de las profundas críticas epistemológicas y fácticas, aún incide en el quehacer cotidiano de la administración, como es el caso de la gerencia o la dirección de las empresas, lo cual prevalece quizás, porque los conocimientos, intereses, prejuicios y poder clasista implícitos en tal concepción, se han conservado reaccionariamente hasta el presente.*

¹³ Morgan, Gareth. Imágenes de la organización. Ediciones Alfaomega. México, 1991. p. 19-20.

¹⁴ Huaylupo, Juan: "La evaluación del desempeño ¿un enfoque individual del trabajo colectivo o una visión individualista del trabajo social?". Op. cit.

¹⁵ Drucker, Peter. "La teoría de los negocios." En: El gran poder de las pequeñas ideas. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 1999. p. 25.

¹⁶ Drucker, Peter: La gerencia de empresas. Op. cit. 13.

¹⁷ Ibid. p. 19.

¹⁸ *"En 1998 había 53,000 Corporaciones Transnacionales en todo el mundo, con 450,000 subsidiarias en el extranjero cuyas ventas globales eran de 9.5 trillones de dólares, ..." (Held, D.; McGrew, A.; Goldblatt, D. y Perraton, J. (2001): Transformaciones globales. Oxford. University Press. México, 2001. p. 275). Sin embargo, éste no es un fenómeno exclusivo de dichas empresas, pues también muchas de las pequeñas y medianas empresas, incluyendo las empresas asociativas y cooperativas en Costa Rica y los países latinoamericanos, participan activamente en el mercado internacional y están incorporadas a los procesos de valorización y transferencias de capital, por la vía de la subsunción del trabajo y la producción, así como por los términos desiguales de intercambio. Éste es un fenómeno que atraviesa la sociedad mundial en su conjunto. (Castells, Manuel: La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Volumen 1: La sociedad red. Alianza Editorial. Madrid, 1997).*

¹⁹ *Las 100 CTN [corporaciones transnacionales] controlan aproximadamente el 20% de los activos globales extranjeros del mundo y emplean a seis millones de trabajadores del planeta y absorben cerca del 30% del total de ventas de todas las empresas transnacionales. (UNCTAD. World Investment*

Report 1997: Transnational Corporations, Market Structure and Competition Policy. *Naciones Unidas. Nueva York, 1997*.

²⁰ “El resultado de este orden de cosas es que el 20 por ciento de la población mundial asociada a la hegemonía de la gran burguesía transnacional se apropia del 83 por ciento del PBI mundial, controla el 82 por ciento del comercio internacional, absorbe el 95 por ciento del total de préstamos comerciales concedidos en el planeta y genera el 95 por ciento de toda la investigación y desarrollo del mundo.” (Boron, Atilio: “El nuevo orden imperial y cómo desmontarlo”, Ponencia presentada en el Foro Social Mundial el día 27 de enero de 2001. p. 38). <http://www.clacso.org.ar>

²¹ Así por ejemplo, un profesor universitario en Estados Unidos enumera las supuestas virtudes encontradas de la capacidad empresarial a las cuales le otorga validez universal: “1) La capacidad empresarial aumenta la productividad por medio de innovaciones técnicas y de otro tipo (véase Baumol); 2) La capacidad empresarial es una herramienta poderosa de creación de empleos (véase Peterson y Weiermair, y Stevenson); 3) La capacidad empresarial facilita la transferencia de tecnología (véase Baumol, Kim y Turpin); 4) Los empresarios juegan un papel estratégico en la comercialización de invenciones y productos nuevos (véase Tiffin y Osotimehin, Kim y McMullan); 5) Los empresarios desempeñan un papel fundamental en la reestructuración y transformación de las economías (véase Peterson y Weiermair); 6) Los empresarios ayudan a reducir la fosilización de las instituciones sociales establecidas y la concentración del poder económico (véase Peterson y Weiermair, Stevenson y Nafziger); 7) La capacidad empresarial y la conducta empresarial pueden insuflar vitalidad a las grandes compañías y empresas estatales (véase Sathe); 8) Los empresarios hacen que los mercados sean más competitivos y de ese modo reducen las deficiencias tanto estáticas como dinámicas de los mercados (véase Adams y Brock, y Peterson y Weiermair); 9) Cuando los Gobiernos y sus programas inhiben el desarrollo económico, los ‘microempresarios’ que operan en el sector no estructurado eluden las disposiciones de la autoridad pública establecida (véase Stevenson); 10) Los empresarios estimulan la redistribución de la riqueza, los ingresos y el poder político, dentro de la sociedad, en forma económicamente positiva y sin producir perturbaciones en la esfera política (véase Peterson y Weiermair, y Stevenson); 11) Los empresarios aumentan el bienestar social del país al aprovechar el talento latente que no se tenía en cuenta con anterioridad (véase Kilby); 12) Los empresarios crean nuevos mercados y facilitan la expansión a los mercados internacionales (véase Ayal y Culasai, y Turpin).” [y agrega...]

“Si bien éstos son aportes valiosos al desarrollo económico, la lista de contribuciones no describe adecuadamente la importancia de la capacidad empresarial. El aporte singular de la capacidad empresarial consiste en que constituye una estrategia de bajo costo para el desarrollo económico, la creación de empleos y la innovación técnica. Otros agentes de cambio pueden lograr los mismos fines, pero no con tanta eficacia con relación al costo como lo hacen los empresarios.

Los empresarios soportan el costo y corren el riesgo de iniciar una nueva empresa, desarrollar un nuevo producto, comercializar un invento, adaptar una tecnología y crear un nuevo mercado. Aun cuando reciben ayuda estatal por medio de subsidios a la educación o préstamos con bajo interés, añaden un valor considerablemente mayor con su ‘capital de sudor’. La capacidad empresarial es una estrategia de desarrollo de gran poder multiplicador. Su efecto es muy grande con relación a cada unidad de asistencia estatal.” (Ray, 1988: 3-4).

²² Drucker, Peter: La gerencia de empresas. *Op. cit.*

²³ “Los datos... del Informe Sobre Desarrollo Humano del PNUD son espeluznantes: mil doscientos millones de personas sobreviven con menos de un dólar por día y carecen de acceso a agua potable; dos mil cuatrocientos millones carecen de saneamiento y desagües cloacales; casi tres mil millones sobreviven con menos de dos dólares diarios; pero los activos de los tres principales multimillonarios son superiores al PBI combinado de los países más subdesarrollados y sus seiscientos millones de habitantes.” (Borón, Atilio: *Op. cit.* p. 38).

²⁴ *Ibid.* p. 15.

²⁵ *Ibid.* p. 16.

²⁶ Clairmont, Frederic et. al. "Pensamiento crítico vs. Pensamiento Único". Le Monde Diplomatique. Temas de Debate. Madrid, 1998; Noriega, Fernando: "Libre mercado: la deuda de los economistas en el poder frente a la sociedad" En: Economía Informa. N° 263. Facultad de Economía. Universidad Nacional Autónoma de México, 1998; Villarreal, René: La contrarrevolución monetarista. Teoría, política económica e ideología del neoliberalismo. Editorial Océano. México, 1983.

²⁷ Drucker, Peter: La gerencia de empresas. *Op. cit.* p. 14.

²⁸ Consideración que no es extraña en las actividades científicas, por la constante renovación y progreso en la comprensión de los fenómenos de las realidades, que son objeto de estudio de las distintas ciencias. En los últimos cincuenta años todas las verdades de las distintas ciencias han sido revolucionadas por los nuevos conocimientos o nuevas explicaciones de las realidades.

²⁹ Morgan, Gareth. *Op. cit.* p. 19.

³⁰ Los trabajos de Erick Hobsbawm (Rebeldes primitivos. Editorial Ariel. España, 1968; Trabajadores. Estudios de historia de clase trabajadora. Editorial Crítica, Grupo Editorial Grijalbo. Barcelona, 1979 y Historia del Siglo XX. Editorial Crítica. Barcelona, 2001) son aleccionadores del papel de las colectividades en el devenir de las sociedades y las organizaciones, así como la obra clásica de George Rudé (La multitud en la historia. Editorial Siglo XXI. España, 1979). Asimismo, se pueden mencionar la obra de: Friedland y Alford (La sociedad regresa al primer plano. Cuaderno de Ciencias Sociales N° 69. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales -FLACSO-. San José, 1994), entre otros.

³¹ Término acuñado en Inglaterra y en Australia, por científicos políticos para dar cuenta de los cambios en las organizaciones públicas y su gerenciamiento.

³² La nueva gerencia pública se sustenta en pretendidas teorías del public choice o elección pública y del gerencialismo o managerialism, las cuales comparten la negación de la función del Estado Social o Benefactor. La public choice, cree que el individuo puede procurar su propio bienestar; siendo el mercado el medio para su logro, mientras que el managerialism, no es más que la aplicación mecánica del gerencialismo privado (Friedland, Roger y Alford, Robert: La sociedad regresa al primer plano. *Op. cit.*)

³³ Ollas de Lima, Blanca: "La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública" En: Ollas de Lima, Blanca (Coordinadora). La Nueva Gestión Pública. Editorial Prentice Hall. Madrid, 2001. p. 3

³⁴ *Ibid.* p. 7.

³⁵ Barzelay, Michael: "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)" En: Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 19. Caracas, 2001. p. 7.

³⁶ Mora, José: "Víctor Hugo Acuña: Hay que rescatar el 1° de mayo del 57". Semanario Universidad. Del 16 al 22 de marzo del 2006. Universidad de Costa Rica.

³⁷ Los Estados, las democracias y las políticas públicas han sido concebidos desde la Trilateral, como la fuente que limita la expansión de las relaciones económicas internacionales, así como la posibilidad de ejercicio del poder político en las sociedades; en tal sentido, la transformación del Estado ha sido una de las primeras condiciones para impedir que los intereses y posiciones nacionales impongan límites a la expansión norteamericana, lo cual tiene una directa y negativa incidencia contra la democracia y las políticas públicas.

³⁸ Calvo, Alicia: "Privatizaciones y captura del Estado." Revista de Administración Pública. Volumen 33-34. Universidad de Puerto Rico, 2002; Huaylupo, Juan: "La política pública en un contexto de privatización de la política social del Estado." En: Revista Mexicana de Sociología. N° 4-99. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional. Autónoma de México -UNAM-. México, 1999 y Huaylupo, Juan: "Las organizaciones y las ciudades en tiempos de la privatización del

- bienestar". Revista Reflexiones. Segunda Época N° 80-2. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica. San José, 2003.
- ³⁹ Los aumentos salariales, las mayores vacaciones, los incrementos en los gastos de representación, la contratación de familiares en puestos públicos o como asesores personales, etc. constituyen una regularidad contemporánea en la Asamblea Legislativa costarricense como en el Parlamento peruano.
- ⁴⁰ Ingenieros, José: Tiempos nuevos. Editorial Losada. Buenos Aires, 2000. p. 68.
- ⁴¹ Serres, Michel: "Lo universal en contra de un particularismo llamado mundialización." Versión digitalizada de conferencia en el Coloquio Diversidad cultural y mundialización. Universidad de Costa Rica. San José, 2002. <http://www.nacion.com/ancora/2002/setiembre/29/ancora1.html>
- ⁴² Hinkelammert, Franz: "Globalización y derechos humanos frente al Estado de Bienestar." En: El huracán de la globalización. Departamento Ecueménico de Investigación. San José, 1999. p. 239.
- ⁴³ CEPAL (1999): "El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe." Serie Temas de Coyuntura N° 7. División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo. Naciones Unidas. Santiago de Chile; CEPAL: Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: 1999-2001. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2001; CEPAL: Equidad, Desarrollo y Ciudadanía. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2001; CEPAL: Panorama social 2000-2001. Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2001 y Ocampo, José: "Equidad y solidaridad: objetivos esquivos del desarrollo latinoamericano". Discurso en reunión anual del Club de Roma. Valdivia, 12 de noviembre, 2001.
- ⁴⁴ De la Garza Toledo, Enrique; Neffa, Julio César: "Problemas clásicos y actuales de la crisis del trabajo". En: El Futuro del Trabajo. El Trabajo del futuro. CLACSO. Buenos Aires, 2001. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/neffa/1garza.pdf>; De la Garza, Enrique (Coordinador): Sindicatos y nuevos movimientos sociales en América Latina. Buenos Aires, 2005. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/sindi/sindi.html>.
- ⁴⁵ Morgan, Gareth: Imágenes de la organización. Op. cit. p. 15.
- ⁴⁶ Ver en Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE): <http://www.clad.org.ve>
- ⁴⁷ Las previsiones a los desastres naturales no constituyen ninguna predicción, es el resultado de las manifestaciones del pasado y presente de los fenómenos naturales, que podrían afectar a las poblaciones y vida de las personas, y que ni el conocimiento ni la técnica alcanzada permiten su control. Consideraciones que guardan diferencias con las tendencias económicas, sociales u organizativas, las cuales no tienen efectos idénticos ni mecánicos, a la vez que intervienen una multiplicidad de actores empresariales, sociales, institucionales y estatales, tanto a nivel nacional como internacional, que actúan sobre ellas. La creencia de dominio y control del futuro es una peculiaridad de la racionalidad occidental y capitalista (Weber, Max: La ética protestante y el espíritu capitalista. Ediciones Península. Barcelona, 1977 y Morishima, Michio: Por qué ha "triunfado" el Japón. Editorial Grijalbo. México, 1988). La visión racionalista homocéntrica, que devasta los recursos naturales, ambientales, sociales y humanos para la reproducción del capital, se nutre de esta característica pragmática y utilitarista.
- ⁴⁸ Entre otros, Soto, Hernando: El otro sendero. Editorial Diana. México, 1987 y Schmitt, Guillermo: Turn-around. Editorial Atlántida. Buenos Aires, 1994.
- ⁴⁹ Amaro, Raymundo: Introducción a la administración pública. Editorial McGraw-Hill. Mexico, 1993.
- ⁵⁰ El reconocimiento como ciencia al quehacer administrativo, como a la gerencia (Kliksberg, Bernardo: ¿Cómo modernizar el Estado y formar los gerentes sociales necesarios? Algunas sugerencias para la acción". En: Losada, Carlos: ¿De burócratas a gerentes?. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 1999), en ocasiones están asociados como el aprender hacer o con

- aplicar técnicas y procedimientos, lo cual es un atributo de la técnica y no de la ciencia. Consideración que no distingue ciencia de técnica, como lo hacían, a fines del siglo XIX, los creadores de la "administración científica del trabajo".
- ⁵¹ Ohmae, Keniche: *La mente del estratega*. Editorial McGraw-Hill. México, 1988; Kay, William: *Los dueños del futuro*. Iberonet Ediciones. Madrid, 1996.
- ⁵² Geddes, B: *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin American*. University of California Press. Estados Unidos, 1994.
- ⁵³ Eaton, K: "Legislators and Bureaucrats in Argentina: Administrative Reforma in the 1990s". Presented at the Conference of the American Political Science Association. San Francisco, 2001.
- ⁵⁴ Haggard, S: "The Reform of the State in Latin America". Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Washington, 1995.
- ⁵⁵ Banco Mundial: *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington, 1977.
La recomendación del BM contrasta polarmente con lo que la propia entidad planteaba hace poco: "... transformar el Estado en un agente que promueva la igualdad de oportunidades y practique la redistribución eficaz, es quizás el desafío más urgente que afronta América Latina a la hora de poner en marcha mejores políticas que estimulen el crecimiento y al mismo tiempo reduzcan la desigualdad y la pobreza" (Garnier, Leonardo: "Sub/ersiones." *La Nación*. San José, 23 de febrero de 2006. http://www.nacion.com/ln_ee/2006/febrero/23/opinion4.html).
- ⁵⁶ Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA): *El desarrollo integrado de Centroamérica en la presente década*. Instituto para Integración de América Latina (INTAL) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Argentina, 1973.
- ⁵⁷ Schnapper, Mominique: *La democracia providencial*. Homo Sapiens Ediciones. Argentina, 2002; Moreno, Luis: *Ciudadanos precarios*. Editorial Ariel. Barcelona, 2000.
- ⁵⁸ Bellavance, Michel: "Las Políticas Gubernamentales. Elaboración, gestión y evaluación." *Maestría en Administración Pública*. Universidad de Costa Rica. San José, 1996. p. 2.
- ⁵⁹ Subirats, Joan: *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1994; Kelman, Steven: *La Política Pública en el Estado Moderno*. Grupo Editor Latinoamericano. Colección Estudios Políticos y Sociales. Argentina, 1992; Medellín, Pedro: "La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad." En: *Serie Políticas Sociales*. N° 93. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2004.
- ⁶⁰ Locke, John: *Ensayo sobre el gobierno civil*. Fondo de Cultura Económica. México, 1945.
- ⁶¹ Bobbio, Norberto: "El poder y el derecho" En: Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero: *Orígenes y fundamentos del poder político*. Editorial Grijalbo. México, 1984.
- ⁶² Friedberg, Ehrard: *Organisation and action collective*. En: Chazel, François (Direction): *Action Collective et mouvements sociaux*. Presses Universitaires de France. Paris, 1993.
- ⁶³ *Los procesos sociales aparecen como auténticas regresiones del pasado, aun en contextos distintos. Es una tesis antievolucionista que se comparte con Hugo Zemelman* (De la historia a la política. Editorial Siglo Veintiuno y Universidad de las Naciones Unidas. México, 1998).
- ⁶⁴ Lahera, Eugenio: "Política y políticas públicas" En: *Serie Políticas Sociales N° 95*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, 2004.
- ⁶⁵ Lowi, Theodore: "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política". En: Aguilar, Luis: *La hechura de las políticas*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1994.
- ⁶⁶ Faure, Alain; Pollet, Gilles et Warin, Philippe: *La construction du sens dans les politiques publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Éditions L'Harmattan. Paris, 1995; Aguilar, Luis: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Grupo Editorial Miguel Angel Porrúa. México, 1993; Aguilar, Luis: *La implementación de las Políticas*. Grupo Editorial Porrúa. México, 1993;

- Linbdlom, Charles: El proceso de elaboración de políticas públicas. *Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, 1991.*
- ⁶⁷ Montoro, Ricardo: "Fundamentos teóricos de la política social." En: Alemán, Carmen y Jorge Garcés (Coordinadores) *Política Social. McGraw-Hill. Madrid, 1998. p. 34.*
- ⁶⁸ Bejar, Héctor: Política social, justicia social. *Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación (CEDEP). Lima, 2001. p. 13.*
- ⁶⁹ Uno de estos actos unilaterales e ilegales (http://icj.org/IMG/pdf/iraq_war_18_03_03_.pdf); <http://www.germanlawjournal.com/article.php?id=684>) fue la invasión, hace tres años (Marzo-2003), de Estados Unidos a Irak, la cual violaba las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, (<http://www.guardian.co.uk/letters/story/0,3604,909275,00.htm>) y que ha causado la muerte a 30 000 iraquíes y más de dos mil soldados norteamericanos, y ha propiciado la gestación de una guerra civil religiosa en la población. Asimismo, puede mencionarse la represalia de recorte de la ayuda militar a los países que se nieguen a otorgar inmunidad a los soldados norteamericanos en el marco de lo establecido por la Corte Penal Internacional.
- ⁷⁰ <http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>
- ⁷¹ Mandell, M: "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada" En: Kliksberg, B. (1993): Pobreza. Un tema impostergable. *Fondo de Cultura Económica y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. México, 1993.*
- ⁷² *Ibid.* p. 168.
- ⁷³ Warin, Philippe: "Les Politiques Publiques, multiplicité d'arbitrages et construction de l'ordre social" En: Faure, Alain et al. *Op. cit.*
- ⁷⁴ Meny, Yves y Thoenig, Jean-Claude: Las políticas públicas. *Editorial Ariel. Barcelona, 1992. p. 19.*
- ⁷⁵ Hinkelammert, F. (1999): "Globalización y derechos humanos frente al Estado de Bienestar." En: El huracán de la globalización. *O. cit. p. 240.*
- ⁷⁶ En el año 2003, en Costa Rica, el sindicato de trabajadores del Instituto Costarricense de Electricidad, trascendiendo las demandas reivindicativas, se declaró en huelga y se movilizó para defender su institución, la cual, desde sucesivas administraciones gubernamentales, había sido reestructurada, desfinanciando sus planes de inversión, condicionándola y limitándola jurídicamente. Asimismo, se le había impuesto directivos que, lejos de consolidarla, intentaban convertirla en una entidad obsoleta tecnológicamente e ineficiente en la prestación de servicios públicos con elevada demanda. La deslegitimación social por la vía del estrangulamiento para generar servicios deficientes es una estrategia gestada desde los gobiernos para privatizar y liquidar la función pública. El movimiento, con apoyo de la población y la confluencia de los maestros también en huelga, concluyó al cabo de veintitún días, logrando un acuerdo con el compromiso gubernamental de emitir bonos de sesenta millones de dólares para financiar una nueva infraestructura para la generación de electricidad y con la aceptación por parte de los trabajadores a laborar, sin compensación salarial, los días feriados y más horas diariamente. Este acto solidario y nacional desató una serie de protestas de los medios de comunicación, de las cámaras patronales y diputados en la Asamblea Legislativa, para pedir la "cabeza" de los ministros firmantes del acuerdo e iniciar acciones jurídicas que declaren anticonstitucional el acuerdo y exigir responsabilidades por no haber declarado ilegal el movimiento huelguístico, ni haber tomado acciones para descontar los días no laborados a los trabajadores.
- Al parecer estamos frente a procesos inéditos en la historia costarricense, donde la radicalidad reaccionaria burguesa, contrasta con la solidaridad, integración y rescate de lo nacional y público de las entidades gremiales de los trabajadores.
- ⁷⁷ La administración gubernamental costarricense del Dr. Abel Pacheco (2002-2006) se ha independizado del Partido Unidad Social Cristiano (PUSC) y erigido en un autócrata que tiene a sus parientes y amigos en las jerarquías del aparato estatal, mientras que un ex presidente de la

República, Rafael Calderón, demandado judicialmente por actos de corrupción, es quien define o controla gran parte del destino de la agrupación política y sus diputados en la Asamblea Legislativa. En la oposición, no ocurre de manera distinta, el ex presidente y ex Premio Nóbel de la Paz, Oscar Arias, ahora Presidente electo (2006-2010), asesoró al presidente Pacheco en asuntos económicos y en aquellos que le interesan como futuro presidente e integrante del grupo empresarial SAMA, sin consulta al Partido Liberación Nacional (PLN), el que controla absoluta e intolerantemente. Asimismo, impone pautas políticas a los diputados para aprobar una reforma tributaria regresiva y un tratado de libre comercio, con complacencia norteamericana y de empresarios exportadores. Como concibe absurdamente al líder, con un poder ajeno y extraño a las colectividades, afirma: “Este proceso [electoral] no ha sido fácil porque hemos defendido temas que no son necesariamente populares, pero el liderazgo consiste en hacer algo impopular en algo popular”. (Alvarado, Alvarado, E. “No resulta fácil defender temas impopulares” Diario “La Nación” San José, 23 febrero de 2006. p. 5A).

⁷⁸ *La categoría ingobernabilidad fue acuñada en la década del setenta, con la Trilateral, donde empresarios de potencias económicas mundiales y sus políticos, evaluaban la inconveniencia de la democracia para la expansión y crecimiento de sus inversiones en el mundo, por ello proponían “una democracia restringida”, así como la restricción de todas las formas sociales y políticas que impidieran el gobierno de sus intereses.*

⁷⁹ *Es la institución estatal que es emblemática de la capacidad técnica nacional y de la calidad de vida del costarricense, la cual ha sido defendida socialmente ante los variados intentos de privatización. Su expresión más aguda fue en diciembre del 2000, cuando se logró archivar una ley que la privatizaba, aunque eufemísticamente se le llamaba modernización. Diecisiete días de movilizaciones nacionales, huelgas de hambre y debates en las calles, sindicatos, autobuses, universidades, radio, prensa, televisión y plazas públicas, inauguraban inéditamente una discusión democrática y pública de una propuesta de ley antipopular.*

⁸⁰ *Serres, Michel: “Lo universal en contra de un particularismo llamado mundialización.” Versión digitalizada de conferencia en el Coloquio Diversidad cultural y mundialización. Op. cit.*

⁸¹ *Hinkelammert, Franz: El asalto al Poder Mundial y la violencia sagrada del Imperio. Ed. Departamento Ecueménico de Investigaciones. San José, 2003.*

⁸² *Afirmación de un maestro de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica en un foro sobre el perfil del administrador público, “... que la Administración Pública es un modelo tridimensional: instituciones que se administran; sectores, que se gobiernan, y sistemas, que se ejecutan y son medios.” (<http://163.178.113.20/foro/index.php?topic=5.msg#top>). Las entidades públicas no se administran, gobiernan ni ejecutan acciones con prescindencia de la normatividad jurídica, decisión y voluntad política gubernamental, lo cual tampoco es independiente de la fuerza social que impulsa determinadas prácticas estatales.*

⁸³ *Kliksberg, Bernardo: “Gerencia social: Dilemas gerenciales y experiencias innovativas.” En: Pobreza. Un tema impostergable. Editorial Fondo de Cultura Económica y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. México, 1997. p. 92.*

⁸⁴ *Las experiencias en el pasado reciente latinoamericano no son expresiones aisladas de corrupción, sino cada vez más generalizadas, donde ex presidentes ilegítimos son perseguidos por la justicia o en procesos judiciales por actos ilegales. Como Menen en Argentina; Fujimori y Toledo en el Perú; Pinochet en Chile; Rodríguez o Calderón en Costa Rica; Mahuad, Noboa o Gutiérrez en Ecuador; Banzer o Sánchez de Lozada en Bolivia; Portillo en Guatemala; Aleman en Nicaragua, etc.*

⁸⁵ *Kliksberg, Bernardo: “Gerencia social: Dilemas gerenciales y experiencias innovativas.” Op. cit. p. 92.*

- ⁸⁶ *Éstas son algunas de las características de los “compromisos de gestión” de la reforma en el sector salud costarricense.*
- ⁸⁷ *No es posible el equilibrio en la economía capitalista y, específicamente, la mundialización ha convertido a América Latina en fuente de transferencias positivas a los países acreedores y empresas transnacionalizadas. Las transferencias netas de recursos y riquezas nacionales se ha profundizado desde 1999, superando incluso a las efectuadas inmediatamente después de la crisis de inicios de los años ochenta, según documenta la CEPAL. El desequilibrio generado externamente no es compensado con el extraordinario incremento de las exportaciones, ni con las crecientes remesas que envían los trabajadores nacionales del exterior.*
- ⁸⁸ *Kliksberg, Bernardo: “¿Cómo modernizar el Estado y formar los gerentes sociales necesarios? Algunas sugerencias para la acción”. En: Losada, Carlos: ¿De burócratas a gerentes? Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, 1999. p. 436.*
- ⁸⁹ *Merino, José: El desastre de FODESAF: Una operación ilegal para lucrarse con el dinero de los más pobres. Asamblea Legislativa. República de Costa Rica. Editorial Juricentro. San José, 1998. Merino, José: El fraude con los CAT: Un asalto multimillonario a los dineros del Estado. Propuesta de informe de la Comisión Especial que investiga los CAT. Asamblea Legislativa. República de Costa Rica. Editorial Juricentro. San José, 1999.*
- ⁹⁰ *La expresión dicotómica del presidente norteamericano G. Bush, que califica de enemigos a quienes no apoyen su voluntad política en el mundo, es una manifestación que trasciende las luchas antiterroristas para comprometer cualquier acción, como la ocurrida con la invasión a Irak, en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio en Centroamérica o la coacción antidemocrática a los propios ciudadanos norteamericanos en Estados Unidos.*
- ⁹¹ *Naciones Unidas: Seminario interregional sobre reforma administrativa en gran escala en los países en desarrollo. Brighton, Inglaterra, 1993. p. 23.*
- ⁹² *Prats Catalá, Joan: “Derecho y management en las administraciones públicas.” En: Lecturas de Gestión Pública. Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1996. p. 184.*
- ⁹³ *Huaylupo, Juan: Evaluación de la Ejecución: Plan Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora. Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). San José, 2002.*
- ⁹⁴ *Sojo, Ana: “Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica.” Políticas Sociales N° 39. División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Naciones Unidas. Santiago de Chile, 2002.*
- ⁹⁵ *Los fondos de pensiones son una regularidad en América Latina porque en Bolivia controlan el 85%. Se han permitido recursos baratos sustraídos de los ingresos de los trabajadores y fuente de capitalización y de valorización para el capital financiero. El informe del Banco Interamericano de Desarrollo del 2002 consigna que son entidades extranjeras las que controlan los fondos de pensiones: el 85% en Bolivia, el 78,5% en el Perú, el 73,6% en Argentina y el 66,6% en México.*
- ⁹⁶ *Existe un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa de Costa Rica que propone un impuesto a las pensiones de los trabajadores, el cual fluctuaría entre el 20 y 45% de dichos ingresos. (Gólcher, R: “Pensiones frenan negociación”. Diario La Nación. San José, 6 de junio, de 2003. http://www.nacion.com/ln_ee/2003/junio/06/pais3.html).*
- ⁹⁷ *Entre los que se encuentra un ex presidente de la República, José Figueres Olsen (1994-1998), quien propuso e impuso dicha obligación estatal.*
- ⁹⁸ *En Costa Rica, en el gobierno de la administración de Miguel Ángel Rodríguez (1998-2002), el ministro de Hacienda Leonel Baruch presentaba un proyecto de ley que violentaba las leyes que garantizaban recursos destinados a la atención de necesidades públicas para paliar la inestabilidad fiscal. La comparecencia y censura del ministro por parte de la Asamblea Legislativa no*

impidió su aprobación en la Comisión de Asuntos Económicos y luego fue convertida contradictoriamente en Ley de la República el 16 de octubre de 2001. Al respecto, un diputado del partido de gobierno, señor Álvaro Trejos, relativizando el espíritu y letra de esa Ley, afirmaba: "...el destino específico se mantiene, lo que pretende normar es cómo se gira el dinero para ellos y, en general, para todas las transferencias" (Leitón, Patricia: "Nueva Ley restringe destinos específicos". *Diario La Nación*. San José, 13 noviembre de 2001. p. 25. http://www.nacion.com/ln_ee/2001/noviembre/13/economia1.html).

De este modo se establece un precedente que legaliza el incumplimiento de las leyes; de modo similar, la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal, a fines del 2002, violenta "transitoriamente" otras leyes, para conservar la estructura tributaria regresiva, aumentar los ingresos fiscales al Estado y brindar posibilidades de elusión y evasión tributaria a empresarios extranjeros.

⁹⁹ La estabilidad política contemporánea en Costa Rica ha estado acompañada de la presencia de personalidades emparentadas con actores de la gestación del Estado Social. La democracia costarricense se empobrece ante un precario dinamismo político, sin significativa distinción ideológica ni programática entre los partidos mayoritarios y donde los personajes de la clase política subordinan a los partidos y son a la vez empresarios, representantes, asesores, socios o funcionarios de grandes empresas privadas, llegando a conformar auténticas alianzas empresariales y políticas que se expresan en el financiamiento de las campañas políticas, así como en el ejercicio parcializado de la práctica estatal. Los partidos políticos mayoritarios se han transformado en organizaciones con dueños, sin democracia interna, mientras que algunos partidos minoritarios se crean para atender las necesidades de segmentos de la población: mujeres, ancianos, minusválidos, agrarios, cantorales, etc., lo cual expresa la atomización o desintegración social y política de la ciudadanía. De modo similar, en el Perú —un país sin hegemonía política— contribuye a que sean veinticuatro partidos los que se disputan el derecho a la Presidencia de la República. Ninguno de los viejos ni improvisados partidos, enarbola un proyecto de desarrollo ni de integración nacional, por el contrario, con opción de triunfo electoral se plantean políticas nacionalistas, radicales y reaccionarias, donde se destaca el fusilamiento y el color de la piel para dirimir diferencias. La polaridad social —más de 50% de pobres, pero con un crecimiento en del 6,3% del PIB en el 2005— condiciona la violencia social, no sólo de grupos subversivos, también de los candidatos al poder formal y de los electores, en medio de una convulsión en las filas militares. Las fuerzas militares están siendo convocadas en ese nacionalismo y votarán por primera vez en la historia peruana y —al parecer— no están dispuestas a ser meros espectadores del proceso político. Un destino trágico se yergue sobre la sociedad latinoamericana.

¹⁰⁰ Subirats, Joan; Brugué, Quim y Gomà, Ricard: "Las políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado". Instituto de gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Lisboa, Portugal, 2002. (<http://www.clad.org.ve>)

¹⁰¹ Caputo, Orlando: "La economía mundial a inicios del siglo XXI", en: Alternativas á globalizaçao: pôtências emergentes e os novos caminhos da modernidade. UNESCO, 2005. p. 6. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/reggen/pp11.pdf>

¹⁰² Coriat, Benjamin: *El taller y el robot*. Siglo veintiuno editores. México, 1992.

¹⁰³ Mora, Henry: 101 Razones para oponerse al Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos. *Op. cit.*

¹⁰⁴ Caputo, Orlando: La economía mundial a inicios del siglo XXI, *Op. cit.* p. 7.

¹⁰⁵ Hobsbawm, Eric: Entrevista sobre el siglo XXI. *Editorial Crítica*. Barcelona, 2000. p. 67-68.

¹⁰⁶ Mandell, M.: "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada" *Op. cit.* p. 184.