

# ¿De la política pública a la nueva gerencia pública? Una dimensión de la reforma del Estado en Costa Rica

Juan A. Huaylupo Alcázar\*

ESTUDIA LAS IMPLICACIONES DE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA, NGP, EN LA POLÍTICA PÚBLICA EN GENERAL Y PARTICULARMENTE LA POLÍTICA SOCIAL, ABORDÁNDOLA EN EL MARCO DE LA REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE.

PALABRAS CLAVES: REFORMA DEL ESTADO / POLÍTICAS PÚBLICAS / COSTA RICA / GERENCIA PÚBLICA

## El contexto de la Nueva Gerencia Pública, NGP

La década del ochenta marca un punto de inflexión en el devenir de las relaciones económicas internacionales, las que han sido producto de nuevas tendencias en el espacio internacional, así como en las relaciones políticas en el espacio nacional latinoamericano. La interre-

lación dinámica entre sociedad, Estado y la intensificación de las interrelaciones internacionales, han tenido profundas repercusiones en las relaciones sociales, en el quehacer público del Estado y en las relaciones entre las sociedades política y sus sociedades civiles. La globalización contemporánea ha configurado una transición particular entre épocas, en donde las nuevas tendencias no logran superar las resistencias, intereses y poderes existentes en las sociedades. Sin embargo, ha incidido directamente en el ejercicio de la función pública del Estado y en su práctica institucional.

A fines de la década del ochenta y principios de los noventa, desde los organismos internacionales, el propio aparato estatal y las organizaciones empresariales transnacionalizadas, justificaban la necesidad de una práctica distinta en el

\* Licenciado en Sociología, Universidad Nacional Mayor de San Marcos (Perú); Magister Scientiae en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (México); Candidato a Doctor en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México y Candidato a Doctor en Comunicación, Universidad para la Paz. Actualmente docente e investigador en la Escuela de Administración Pública y Sistema de Estudios de Posgrado de la Universidad de Costa Rica.

Recibido: 4 de setiembre del 2007.

Aceptado: 24 de octubre del 2007.

quehacer del Estado, para hacer efectiva una mayor expansión y apertura mercantil para el capital global, como en parte ya se planteaba desde la Trilateral<sup>1</sup> en la década del setenta, continuados con los Programas de Ajustes Estructurales en los años ochentas y actualmente son los Tratados de Libre Comercio, TLC, los que otorgan regularidad y correspondencia con el decálogo del Consenso de Washington.<sup>2</sup> El Estado se convertía en el

ente responsable que limitaba la libertad individual de los propietarios, así como culpable de la crisis económica y de la inoperancia para resolver los problemas sociales, lo que era consistente con las expre-

1. "Los aranceles, los subsidios a las exportaciones, la política industrial, el tratamiento privilegiado, etc., son instrumentos usados para implementar nacionalmente una política social que amenaza inherentemente los sistemas de la interacción y la interdependencia, los que son una fuente de prosperidad en el mundo industrial y una precondition para satisfacer y sobrepasar las necesidades humanas mínimas de los países en desarrollo." Informe de la Comisión Trilateral discutido en Tokio entre el 9 y el 11 de enero de 1977, elaborado por reconocidos e importantes consultores y académicos como: Richard Cooper, Karl Kaiser y Masataka Kosaka: "Informe del Grupo de Trabajo Trilateral sobre un Sistema Internacional Renovado". (Tomado de: Rico, 1978: 100).

La Comisión Trilateral fue creada "Con objeto de asegurar la continuidad de desarrollar análisis penetrantes sobre cuestiones de política exterior complicadas, importantes y actuales, opera una organización conocida como la Comisión Trilateral. Un grupo de líderes de las tres áreas desarrolladas y democráticas del mundo se reúne cada seis meses para discutir ideas de interés presente para Japón, América del Norte y Europa." (Carter, James. *Why not the best?* Bantam Books. New York, 1976. pp. 145-146. (Tomado de: Rico, 1978: 17)

2. La denominación de Consenso de Washington fue dada a partir de la conferencia de John Williamson (1990), bajo los auspicios del Instituto de Estudios Económicos

---

Internacionales de Washington, en la que participaron economistas norteamericanos y latinoamericanos. Ahí se postuló la aplicación de un decálogo de medidas económicas, que deberían ser aplicadas por los Estados, para lograr superar la crisis del supuesto "modelo de sustitución de importaciones". Esas medidas eran: reducción del déficit fiscal, establecer prioridades del gasto público relacionadas con el disciplinamiento fiscal, efectuar reformas tributarias, fijación de tasas de interés por el mercado, establecer un tipo de cambio fijados por el mercado, abrir los mercados sin limitación alguna, incentivar la inversión extranjera directa, privatizar las actividades del Estado, desregular la economía y promover la competencia y la protección a la propiedad intelectual.

Williamson se preocupaba que sus recomendaciones no fueran a interpretarse como una imposición de Estados Unidos a sus vecinos latinoamericanos, por el hecho que fueran apoyadas por los funcionarios más influyentes del gobierno, del Congreso, de las agencias económicas gubernamentales y de la Junta de la Reserva Federal de EE.UU. El consuelo que compensaba sus preocupaciones, era el apoyo obtenido por los ideólogos liberales de las universidades de Chicago, Harvard y Yale, así como por economistas liberales y funcionarios gubernamentales latinoamericanos. Ese consenso es la imposición de un dogma ideológico y político, contrario a los intereses de los pueblos y la ciudadanía, los que fueron impuestos por los mellizos de Bretton Woods (Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial) y que los Estados latinoamericanos aun aplican disciplinada y rigidamente. Ese dogma también es la materialización de una alianza política global y estratégica norteamericana con las clases económicas, para que la transferencia de las riquezas difieran la crisis de ese país frente a sus competidores mundiales.

siones en la campaña electoral de Ronald Reagan, quien afirmaba: "No tenemos problemas con el Estado, el Estado es el problema" (Hinkelamert, 2001a), así como, se le culpaba por la ineficacia ante la pobreza, a pesar de los millones de dólares gastados, que derivaron a recortes presupuestarios y eliminación de programas sociales, desde la práctica gubernamental.

La nueva época anunciada en las relaciones internacionales estuvo acompañada de una destacada presencia ideológica liberal, contraria al Estado, sus instituciones y de la función pública. El modelo que se inauguraba, que aún es prevaleciente, era el de la libertad para el propietario emprendedor y competitivo, libre de todo condicionamiento social y estatal. La reconstitución ideológica liberal de la década del ochenta, rescata las visiones más simplificadoras en la comprensión de las realidades, así epistemológicamente el individualismo metodológico, sin noción de totalidad orgánica, sistémica u holística, cree que los procesos de transformación de la economía, sociedad y Estado, son producto de la adición de voluntades y acciones individuales, así como supone que la aplicación de la normatividad neoclásica en la economía o que la libertad y espontaneidad de actuación del mercado, conforma una economía y sociedad autoregulada y en crecimiento incesante, lo

---

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

que expresamente es la renuncia a la explicación de las realidades nacionales y global.

En este contexto surge la Nueva Gerencia Pública,<sup>3</sup> NGP, integrada al proceso de transformación del Estado, de sus instituciones y de la actuación pública.

"El término 'políticas de gerencia pública' (*public management policy*) se corresponde aproximadamente con el término convencional, aunque ambiguo, de 'reforma administrativa'" (Barzelay, 2001).

La adopción de la categoría "gerencia" como sustituto de la política estatal, no es arbitraria, surge de la alta ponderación que la actividad del gerente, considerado como el artífice del éxito de las organizaciones empresariales. De esta manera, su uso como en la NGP, no redefine la noción de gerencia privada, de la que toma su nombre y su funcionalidad, lo que es consecuente con la visión individualista de la historia y sociedad y de los planteamientos de su prominente teórico e ideólogo, Peter Drucker y sus fieles seguidores.

"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." (Olias, 2001: 3).

La calificación de lo nuevo en la NGP, sólo estaría dada por la aplicación de métodos, instrumentos y prácticas de la actividad empresarial privada al quehacer estatal, aun cuando la gerencia es una práctica que corresponde a la designación de la representatividad de propietarios privados, en la administración de sus intereses, propiedades y recursos para la generación de rentabilidad financiera. El traslado mecánico de la gerencia privada a la gerencia pública, tiene una apariencia formal e instrumental, sin embargo, constituye un cambio radical en la transformación del Estado.

La NGP ideologiza la gerencia al valorarla como una máquina de hacer dinero, independientemente de las personas que trabajan y de aquellas que compran y consumen lo producido, del medio social donde se produce o realiza la producción, así como, de la competencia existente. Asimismo, la sobreponderación de la gerencia condiciona una valoración universal y estandarizada, en donde los tiempos-espacios de cada sociedad sean apreciados sólo como objetos de las decisiones y acciones de la gerencia. De esta manera, se pierde toda especificidad, no sólo histórica y social de la práctica gerencial, sino también se hace indistinguible las diferencias entre las organizaciones, así como entre la acción pública y privada.

Esta visión monocausal de la gerencia niega la complejidad y la multicausalidad de los procesos sociales, así como el papel de la división del trabajo en las organizaciones, pero también, al concebirla como la aplicación de una serie de procedimientos, interpreta a la gerencia como mediadora de aplicaciones técnicas, que pretendidamente le garantizan precisos y específicos resultados. Sin embargo, las decisiones gerenciales caracterizadas, en determinados momentos, por aplicaciones de técnicas administrativas como *benchmarks*, *reingeniería*, *downsizing*, *rightsizing*, *empowerment*, *outsourcing*, etc., no tienen vigencia ni universalidad más allá de las circunstancias y determinaciones sociales que inciden en el uso y resultados de las aplicaciones técnicas. (Coriat, 1982; 1992a; 1992b).

La individualización de la causalidad de los resultados, así como la cosificación y la despersonalización de la NGP, es una visión compatible con aquellas que imaginan que con sólo aplicar procedimientos técnicos es posible garantizar los resultados en las funciones en cualquier organización. Esta concepción se ha revelado a la luz de los conocimientos científicos contemporáneos, como falsos, epistemológica, 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.

## Lo público en la nueva gerencia pública

La reforma del Estado ha dejado de ser objeto de debate y polémica en el quehacer estatal y académico, sin embargo, no ha perdido vigencia ni trascendencia en el quehacer institucional del Estado, para ser silenciosa y sigilosamente aplicada.<sup>4</sup> Una de las expresiones de la reforma estatal, es el de asumir que la forma de conducción de las instituciones públicas, será de manera gerencial o la adopción de la NGP, que es su equivalente. Cambio que no es sólo de nombre, de las jefaturas o direcciones de las instituciones, sino un cambio en los propósitos de la acción estatal. Así, la acción estatal en favor de la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía y la población nacional, concebida como política pública es sustituida por la gerencia pública, aun cuando no son equivalentes ni suponen procesos similares, por el contrario es posible afirmar que entre la política pública y la NGP, implican logros contradictorios.

Lo público queda reducido a la decisión, voluntad y acción de la

---

4. En el caso costarricense la Comisión multipartidista para la Reforma del Estado, COREC, 1990, tuvo una efímera existencia, así como los ministerios sin cartera de Reforma del Estado han desaparecido, aún cuando el proceso de transformación de las instituciones públicas, es continuo en su reorientación al servicio de concesionarios, propietarios e inversionistas y el debilitamiento del servicio público.

NGP, que en una lógica pragmática y utilitarista, deberá actuar con una racionalidad que valore las inversiones e incremente el patrimonio estatal. La conversión del quehacer estatal en la emulación del privado, es una ilusión liberal que pretende universalizar la sacralización de la rentabilidad privada sobre el bienestar social, este argumento es a la vez una justificación para posibilitar la expansión de la riqueza de los propietarios, sin ningún tipo de regulación social ni estatal. En esa perspectiva, se ubican los intentos por hacer empresarios a los trabajadores y pobres, así el Estado no tendría que mantenerlos; "enseñar a pescar y no darles el pescado", es una de las consignas, que acompañan la práctica antiestatal y contraria a la política pública del liberalismo contemporáneo. Sin duda, no es posible imaginar el capitalismo como un mundo de empresarios, porque es irreal e inexistente. El capitalismo crece y se expande por los no propietarios, sin la colectivización del trabajo productivo y sin la apropiación del trabajo de los no propietarios no existe capitalismo. Asimismo, los denominados micro y pequeños empresarios, no son estrictamente empresarios, porque la lógica de sus "negocios" no es la reproducción ampliada de capitales, sino de reproducción simple, de una modalidad económica no capitalista, que sirve para la satisfacción de sus necesidades, o dicho de otra manera, sus "ganancias" son formas transfiguradas de salarios, como tampoco su inversión no constituye capital para ellos, sino para quienes

le prestan el dinero y para quienes les venden lo necesario para sus actividades.

La intencionalidad economista en la transformación estatal y la NGP, es valorada como muy importante, no sólo porque evita la transferencia de recursos para la acción social, sino porque proporciona rentabilidad a las instituciones públicas, lo cual alimentara de nuevos recursos para el crecimiento económico. De esta manera, se asume que todas las relaciones sociales deben estar supeditadas y condicionadas por las relaciones económicas para el crecimiento, lo que es una lógica y una práctica liberal economicista que supera las visiones materialistas más radicales del marxismo tradicional del pasado.

Esta visión pragmática, es la materialización de una visión que aprecia al gasto social como innecesario, suntuario, proteccionista y generador de ineficiencia, así como, constituye una justificación para liquidar la función social o pública del Estado. De esta manera, el gasto social es convertido en inversión, no por el efecto multiplicador en la economía o el bienestar, sino porque absorbe excedentes que son lucrativos e inmediatos. La subejecución presupuestal o el desfinanciamiento de las actividades de las instituciones públicas del Estado, son inferiores a la captación de ingresos por los servicios públicos esperados, lo que constituye una forma de captación de recursos del Estado para las finalidades y prioridades que no necesariamente son públicas. Asimismo, el

uso productivo estatal y privado del salario de los trabajadores, sea por el salario escolar, el ahorro obligatorio o los sistemas de pensión complementarios, han convertido al salario de los trabajadores en capital en manos de las entidades financieras privadas o estatales, mientras que sus propietarios, los asalariados, no deciden sobre su destino ni tienen asegurado su disponibilidad al momento de pensionarse, por los riesgos financieros de las inversiones de los bancos.

Con la NGP se desfigura o desaparece la noción de lo público, de aquello que es común a todos, con igualdad de derechos y facultades ciudadanas, así como, con capacidad para definir democráticamente un destino colectivo. Lo público, no es un atributo que emane del Estado, sino de la voluntad, necesidades y aspiraciones orgánicas de la sociedad civil, que el Estado debería ejecutar por la determinación dependiente de su sociedad, así como por su representatividad social, en una sociedad integrada e interdependiente. La sociedad capitalista ha unificado todas las actividades de la sociedad, así como ha creado las condiciones para la articulación de distintos intereses sociales, pero integrados en un proceso nacional compartido. Esto es, lo público no es una ficción ni una abstracción metafísica, es una condición colectiva, no de algún exclusivo actor social, por ello, la existencia del interés general de la sociedad (Bobbio, 1984; Rangoon, 1986), así como el surgimiento de los Estados Benefactores

(Ashforf, 1989). El que se imponga un interés social particular excluyente, en la acción estatal, es la negación de lo público, así como de la representación de la colectividad nacional. La política pública y la legitimidad social, son procesos complementarios, así como la gobernabilidad y la democracia, mientras que la ilegitimidad es la respuesta social ante la inoperancia o renuncia del Estado de representar los intereses y ejecutar acciones públicas, con lo cual, se transgrede la democracia y se responde socialmente con oposición, desobediencia y conflicto en las relaciones en la sociedad y contra el Estado.

Lo público es la manifestación política de la sociedad civil, que obliga al Estado a su representación, a riesgo de perder legitimidad o de poder de regulación sobre la colectividad nacional. Pero, lo que es común a una heterogénea y desigual colectividad, supone e implica democracia, o la articulación unitaria de intereses diversos, lo que no es la imposición de la mayoría sobre las minorías, sino el respeto a la heterogeneidad, necesariamente presente e integrado en cualquier proyecto y acción nacional y estatal.

Un Estado al representar a la heterogeneidad de su sociedad, realiza una lectura nacional y actúa unitariamente, no idénticamente, en todos los segmentos de la sociedad, otorgando al Estado un poder que emana de una legítima actuación pública (Bobbio, 1984). La acción protagónica estatal sobre lo público,

ha estado dada por ser el único ente que ha representado la heterogeneidad en el espacio nacional, pero no es inmanente al Estado, ni pertenece al capital, pertenece a la colectividad, a la articulación compleja, funcional y contradictoria, de todos los actores sociales. La encarnación del interés general de la sociedad por parte del Estado, tampoco ha sido un proceso espontáneo ni automático, implicó en algunos casos, auténticas revoluciones y transformaciones democráticas desde la sociedad civil. Así, la constitución de lo público es simultánea a la construcción de la democracia, de los derechos humanos y ciudadanos y de la política pública. Esas reivindicaciones fueron conquistas construidas colectivamente e impuestas para ser garantizadas y respetadas socialmente, no han sido obsequios de caudillos, presidentes ni de gobiernos.

La revolución francesa, la americana y la bolchevique, inauguraron lo público, de lo común, de lo igualitario y solidario en la historia moderna del mundo, mientras que la revolución mexicana y la guerra civil costarricense, lo hicieron en el espacio latinoamericano. La constitución de lo público en tal sentido, tiene la impronta de la situación y condición de las sociedades, producto de la acción colectiva en la transformación de su destino, así como ha adoptado las formas y peculiaridades propias de su condición histórica. El establecimiento de lo público, surgido en las luchas, debates y confrontaciones con lo privado o con la pretensión de imponer lo privado como si fuera

público, ha sido una regularidad de gran parte de la historia política de nuestros pueblos, aspiraciones en muchos casos, inacabadas, frustradas o derrotadas.

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 Costa Rica la conformación de ese Estado Nación o Moderno, estuvo acompañado de una guerra civil, 1948, que consolidó las tendencias para incorporar y representar a los distintos sectores sociales, en una orientación que vinculaba el creci-

miento económico con el respeto de los derechos ciudadanos y la ampliación del bienestar colectivo. En ese proceso, ese Estado había unificado el mercado interno, así como apoyado, mediado y condicionado las relaciones de la sociedad con el poder económico. Bastaron algo más de tres décadas, para que ese Estado fuera considerado disfuncional a las nuevas condiciones existentes. La necesidad de expansión del capital mundial impuso pautas directa e indirectamente, a través de entes de apariencia internacional, para la transformación de los Estados, en las relaciones con la sociedad y en su representación e intervención con los distintos actores sociales.<sup>5</sup>

De esta manera, la reforma del Estado o mejor dicho su transformación radical, es la reversión del pasado estatal, de uno moderno a otro atrasado, donde prevalece la representación de los propietarios sobre lo público y con ello la desaparición de la política pública, o la pérdida y renuncia estatal a la representación de la colectividad.<sup>6</sup>

Los drásticos cambios ocurridos en el Estado, violentan y transgreden la constitución originaria del Estado Social o Benefactor en Costa Rica. La emergencia y participación de los distintos actores sociales del pasado, se diferencian profundamente de las prácticas concertadoras de las altas esferas del poder político, con las cámaras empresariales coludidas con el poder económico de potencias económicas y empresas globales. El Estado Bene-

---

5. 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 que tiene a su vez una directa y negativa incidencia contra la democracia y las políticas públicas.

6. La crisis de la actuación pública del Estado, es una consecuencia directa de la crisis del Estado de Bienestar, no por obsoleto, sino por la imposición de poderes arbitrarios que representan a sectores privilegiados de la sociedad. La pérdida de democracia es una de sus manifestaciones, así como la pérdida de representación de la heterogeneidad social por parte del Estado.



factor en Costa Rica ha sido tomado por asalto y capturado en su representación para garantizar el interés de propietarios globales (Huaylupo, 1999, 2003; Calvo, 2001; Hinkelammert, 2001b). La usurpación de lo público está acompañado de procesos de ilegitimidad, pérdida de capacidad fiscalizadora y notorias manifestaciones de corrupción estatal, las que se revelan como formas de mediación de poderes transnacionales.

El silencio, el doble discurso gubernamental, la emisión de leyes antipopulares, el abandono de las políticas sociales conquistadas, el ejercicio estatal a favor de las minorías empresariales, la trasgresión al orden social, etc., estuvo acompañado del debilitamiento de las formas orgánicas de los asalariados y de los partidos políticos que pretendían representar los intereses de las mayorías. El cerco contra el Estado Benefactor y su representación social,<sup>7</sup> se iniciaba con las regulaciones de los órganos de Bretton Woods, las que contaron con aliados en la clase política y empresarial en los medios nacionales.

El nuevo Estado es un ente sin capacidad ni propósito de regular ni orientar el desarrollo de la sociedad. Las imposiciones liberales han destruido la facultad estatal de su-peditar a los empresarios, los que

son más libres, mientras que los asalariados y desempleados son más subordinados y pobres que en el pasado.

En ese contexto, la prensa costarricense se ha constituido en una fuerza desmovilizadora que aisló a las mayorías, a sus organizaciones y sus demandas, mientras que aglutinadora, vocera y socia de las elites empresariales, convertidos hoy en día también en clase política. La unidad política de los sectores privilegiados de la sociedad contrasta con la atomización de los asalariados y pobres del país.

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 Caribe (CEPAL, 1999, 2001a, 2001b; Ocampo, 2001), evidencia las sucesivas décadas perdidas en la degradación del bienestar del espacio social latinoamericano, la que es 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 la agudización de las tasas de explotación, desocupación, disminución real de los salarios, aumento de las formas regresivas de tributación y el paulatino abandono del Estado de sus funciones sociales. Las tendencias contemporáneas del sistema capitalista agudizan y

---

7. Son diversas las interpretaciones en torno de la crisis del Estado Benefactor, o lo que es equivalente al debilitamiento de la democracia y el fin de la política pública, entre otros: Isuani, Lo y Tenti (1991); Mishra (1992); Tomassini (1994).

polarizan las sociedades, en una coyuntura particular de mayor competitividad, que demanda la intensificación de la integración de los mercados del mundo.

El liberalismo en la reforma del Estado, desconoce la trascendencia de los logros alcanzados por las sociedades en su democracia, calidad de vida y bienestar, así como, en el acceso a la educación o en el valor social a la fuerza de trabajo, conquistadas a través de largas luchas populares, las que eran respetadas y amparadas estatalmente. Ignorar o descalificar los logros alcanzados, es una posición contradictoria del liberalismo, dado que fueron períodos donde se expandieron y consolidaron extraordinariamente las relaciones capitalistas y mercantiles. Las transformaciones del Estado que privatizan el bienestar, son desfalcos al pasado y provocaciones al presente.

La pobreza es una consecuencia de los procesos de exclusión del sistema prevaeciente, pero también es una expresión de la actuación estatal. El que América Latina evidencie tener la mayor brecha social del planeta (Kliksberg, 1998), es una preocupación que polariza a las sociedades, limita su desarrollo y radicaliza las alternativas. Sin embargo, esta interpretación no goza de la aceptación liberal, que asume que la ineffectividad estatal es un problema de conducción administrativa de las organizaciones públicas, o más particularmente, como un asunto de gerenciamiento de los recursos del Estado.

“... ¿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.” (Kliksberg, 1997: 92).

La carencia de una visión de totalidad de la realidad social, presente en la concepción de la gerencia, sólo permite apreciar acciones exitosas a las decisiones y acciones de individuos, los que supuestamente alteran la actuación social de las instituciones públicas, haciéndolas eficaces y eficientes, independientemente de iniquidad y pobreza, como de la estructura de exclusión existente.

Las acciones individuales y concretas constituyen el punto de inicio y de término de toda práctica gerencial, las que con las tecnologías administrativas empleadas, supuestamente se garantiza la obtención de los resultados esperados. Esta posición es una visión instrumental, que sólo aprecia la forma y no el contenido, la apariencia y no la esencia del quehacer estatal. Creer

que hacer bien las cosas, es seguir los estándares y las aplicaciones, independientemente de las cualidades históricas y estructurales de la sociedad. Esta posición metafísica imagina que el pasado, cultura, etc., de las sociedades, carecen de capacidad condicionadoras sobre el presente, el que puede ser modificado según el poder prevaleciente.

“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.” (Kliksberg, 1997: 92).

Los procesos de planificación nacional o las acciones concertadas, en razón de las peculiaridades de las realidades, para la consecución de propósitos públicos vinculados con la calidad de vida, el bienestar y el interés general de los habitantes, son atacados como improcedentes por el liberalismo, por la presencia y poder otorgado al Estado. La NGP forma parte de la continuidad ideológica y tecnocrática del liberalismo antiestatista, pero con un discurso

eficientista y con la apariencia de mejoramiento del quehacer estatal en la generación de sus servicios institucionales, pero sin garantizar lo público ni compensando las iniquidades generadas por el sistema imperante. Las perspectivas del desarrollo futuro y las aspiraciones ciudadanas carecen de significación en el quehacer de la NGP, para estar exclusivamente centradas en el corto plazo, así como referidas exclusivamente a la forma como se ejecutan las actividades específicas.

Desde la perspectiva de la gerencia en las instituciones sociales del Estado, desaparece la política pública y particularmente la política social, así como la planificación del desarrollo social y nacional, para sólo importar el quehacer individual del gerente en las entidades públicas, promoviendo el ejercicio autocrático del poder. Desde una concepción pseudo racional y eficientista se elimina de “golpe y porrazo”, la gestación histórica de los Estados como garantes de los derechos humanos, de la reproducción social y de la calidad de vida de los ciudadanos.

El individualismo gerencial, asume que la práctica instrumental tiene una mayor capacidad determinante en la productividad de las instituciones sociales, que los aspectos formales del quehacer público. 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.

Los problemas de desorden formal existentes en el campo social son un obstáculo y deberían ser resueltos, pero es imprescindible trascenderlos para lograr una eficacia real." (Kliksberg, 1999: 436).

Estas prácticas autosuficientes de la gerencia, que superan las condiciones del contexto, así como con capacidad para transformar esas condiciones, ha promovido, en algunos casos, actos y libertades a los jerarcas que derivaron en pérdidas millonarias, al administrar recursos contra la pobreza en actividades ajenas para las cuales estaban destinadas. (Merino del Río, 1998 y 1999).

El destacar las determinaciones sociales a los fenómenos sociales no es ningún absurdo ni un mito, sin embargo, no es posible negar que los individuos tengan pensamientos, actitudes y prácticas distintas a los otros, tampoco es posible afirmar que todos los individuos tengan iguales capacidades, pues las influencias de las personas sobre determinados aspectos es también diferencial, como mayor razón en los individuos gerentes sociales, que tienen una autoridad conferida por el poder estatal. Sin embargo, el poder formal de los gerentes o la capacidad para decidir, mover recursos y disponer del trabajo de las personas para obtener precisos resultados, como se ha argumentado, no es absoluto, es relativo, según la naturaleza de los trabajos, de las condiciones como se realiza el trabajo y de quienes efectúan las labores, pero también las regulaciones normativas y la cultura de las organizaciones son aspectos que inciden en los resultados.

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 fuese los problemas prácticos de las reformas.”<sup>8</sup>

Sin embargo, en los productos del quehacer del gerente social, las condiciones sociales en dónde y para quiénes se realizan las intervenciones sociales tienen una decisiva determinación adicional. De este modo, el poder del gerente social en la organización se relativiza en el medio social de su actuación. En tal sentido, serán las características, necesidades, aspiraciones, etc., de los grupos sociales excluidos y pobres, los elementos que deberán tomarse en cuenta para movilizar los recursos necesarios para modificar la situación en la que se encuentran, así como serán las peculiaridades sociales de los grupos y su medio, las que determinen la pertinencia o impertinencia de las decisiones y acciones de la gerencia social. Esto es, los grupos sociales excluidos

---

8. Naciones Unidas. “Seminario interregional sobre reforma administrativa en gran escala en los países en desarrollo”. Brighton, Inglaterra. p. 23. (Tomado de: Kliksberg, B. 1993: 66).

serán sujetos de la intervención de la gerencia social y de ningún modo objetos. La consistencia y pertinencia de lo efectuado por la gerencia, no se define en sí misma, sino en relación dependiente con las poblaciones a las que se dirige su acción. Las acciones arbitrarias e impuestas por el poder estatal o gerencial a las poblaciones, sin tomar en cuenta sus peculiaridades, tendrán resultados distintos e inesperados a los propuestos, así como gastos inútiles y dispendiosos independientemente de sus montos.

“En particular merece destacarse el abandono creciente de la ilusión infundada de que el *management* empresarial privado pueda trasladarse mímica 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.”(Prats, 2003: 184).

Considerar que la intervención del Estado puede ser consistente y coherente con la acción individualista y desarticulada de los gerentes sociales, es suponer que el ejercicio de la función pública es una labor desarticulada, donde sólo interesa

los ingresos que proporciona. 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 la efectiva acción concertadora e integradora de las acciones interinstitucionales, para ser solamente el cumplimiento cuantitativo de actividades desarticuladas, temporal y espacialmente. Esto es, se respeta la apariencia de un Plan, pero sin existencia real. La política social para niños y adolescentes trabajadores en Costa Rica, es tan solo un discurso que legitima quehaceres y metas institucionales, sin relación real entre instituciones y 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 Organizaciones No Gubernamentales, ONG, parecía una interesante propuesta, sin embargo, sólo fue la sumatoria de acciones, que pueden haber fundado la captación y recaudación de ingresos y recursos para estas entidades, pero de ninguna manera la realización y cumplimiento de las tareas necesarias para combatir la pobreza, la que tiene en los niños trabajadores, las primeras víctimas de la creciente desigualdad social (Huaylupo, 2002).

---

9. Existe un proyecto de ley en la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que propone gravar entre el 20 y 45% los ingresos por concepto de pensiones a los trabajadores. Diario *La Nación*. San José, 6 de junio del 2003.

La magnificación de la gerencia en las actividades públicas en Costa Rica, ha derivado en convertir el gasto social en inversión 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 atención en salud, pero también posibilita el crecimiento extraordinario de los servicios en salud al transferir atenciones de los asegurados a empresas y clínicas privadas, los que son pagados con recursos públicos (Sojo, 2002). Asimismo, las contribuciones obligatorias de los trabajadores para los fondos de pensiones en las entidades financieras privadas, sin regulación ni control, proporcionan capitales baratos para la inversión, el préstamo o la especulación, pero no garantizan pensiones seguras ni dignas a los trabajadores. De modo similar, la estructura tributaria regresiva y automática para con los asalariados,<sup>9</sup> 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 el pago a las generadoras privadas de electricidad que deben ser comprados obligatoriamente y con sobrepagos por la empresa estatal, o en otros muchos casos, posibilitando el encarecimiento del costo de vida y sacrificando el consumo y bienestar

de familias vulnerables, pobres y asalariadas.

Esto es, la transformación del Estado en Costa Rica no ha tenido por objeto el mantener, mejorar o ampliar las funciones públicas del Estado; por el contrario ha disminuido y reasignado recursos presupuestales hacia actividades que promocionan e incentivan las actividades empresariales privadas, y en la búsqueda de equilibrios macroeconómicos. Así, por ejemplo, los procesos de planificación han sido erradicados en la práctica estatal y los presupuestos sólo tienen validez formal, dado que han sido convertidos en límites para el acceso de recursos necesarios para el cumplimiento de las labores y para el caso costarricense, constituyen referencias cuantitativas que en todos los casos deben ser obligatoriamente subejecutadas, por disposición de las autoridades presupuestarias. De modo similar, algunos impuestos destinados por leyes a financiar acciones de beneficio social, son apropiados para ser dispuestos según las prioridades y liquidez gubernamental,<sup>10</sup> convirtiendo de esta manera a

---

10. Existen precedentes que legaliza el incumplimiento de las leyes, que captan tributos para fines específicos para ser usados según prioridades del Gobierno, de modo similar se ha dado con la aprobación de la Ley de Contingencia Fiscal, a fines del 2002, se violenta "transitoriamente" otras leyes establecidas, que fortalece la estructura tributaria regresiva del Estado, que contrasta con la flexibilidad como se brindan posibilidades de exoneración, elusión y evasión tributaria a empresarios extranjeros.

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 pública, 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 exclusivamente al liquidado Estado Benefactor, ni por los procesos burocráticos de las instituciones públicas, las transformaciones estatales que vienen ocurriendo desde mediados de la década del ochenta, han sido decisivas en la modificación de la función pública, violentando el orden institucional y burocrático de cada sociedad. Las instituciones sociales con las "reformas" han debilitado o han abandonado la capacidad para compensar los desequilibrios sociales generados en un sistema excluyente, lo que es causa y consecuencia del debilitamiento de la democracia y el incremento de poderes autocráticos en la administración gubernamental costarricense (Huaylupo, 2003b).

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 vio-

lentar la sociedad de la cual dependía. Esto es la ineffectividad para combatir la pobreza, no era ni es por la ineficiencia en la conducción de los procesos administrativos, sino por consideraciones sociales imperantes nacional e internacionalmente, y por la transformación radical de la función estatal.

Asimismo, debe especificarse que los recursos usados por el Estado, las ONG, o los proporcionados por donaciones internacionales, destinados a paliar los efectos sociales y humanos de la pobreza, no inciden en las causas que la generan o recrean, lo que no significa de modo alguno un desperdicio, pues los recursos empleados en los pobres son redistributivos hacia el conjunto de la sociedad, y particularmente, hacia los sujetos u organizaciones vinculados con su precario consumo. Así por ejemplo, los bonos de vivienda en Costa Rica, tienen una funcionalidad que trasciende la satisfacción de las necesidades ciudadanas, para ser recursos que van a ser captados por las empresas y propietarios que materializan los bienes y servicios demandados por los pobres a pre-

cios equivalentes a los bonos. Esto es, las necesidades de los pobres hacen que los recursos dirigidos hacia ellos se redistribuyan inmediata y velozmente, constituyendo de esta manera en un medio para dinamizar las relaciones económicas en el ámbito espacial de la acción pública hacia los pobres. El uso de bonos de vivienda también han contribuido con la creación de clientelas políticas electorales de los dos partidos mayoritarios, reproduciendo a la clase política nacional<sup>11</sup> y creando vínculos de supeditación política.

El dinero destinado a los pobres para financiar actividades económicas familiares, como las efectuadas por la Organización Internacional de Trabajo, OIT, 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 ni sustento viable en los negocios de los pobres, los que en muchos casos terminan "comiéndose" las ganancias para terminar sin equipos y endeudados. Esto es, las relaciones de iniquidad y desigualdad social han creado un círculo perverso que recrea pobreza, que absorbe y desfalca sus recursos, trabajos y calidad de vida. La acción del Estado hacia los pobres es quizás una de las últimas oportunidades de supervivencia de los pobres, así como es una necesidad para dinamizar las relaciones económicas y empresariales en los ámbitos locales.

---

11. La democracia costarricense se empuja 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.



La renuncia a la realización de acciones públicas a favor de los pobres, es una violación de sus derechos ciudadanos y la democracia, que incide negativa y directamente en la dinamización de las relaciones económicas que promuevan el consumo y la producción para las mayorías. El abaratamiento del valor del trabajo a precios "africanizados" para producir y vender competitivamente mercancías para el consumo internacional, es un atentado contra el bienestar, la soberanía y el desarrollo nacional, a la vez que es la reconstitución atrasada de un Estado propietario, de una plutocracia.

Los cambios en el Estado suponen e implican modificaciones en las relaciones de poder en la sociedad, que inciden directamente en su orientación y práctica política hacia todos los actores sociales. La imposibilidad estatal de regulación de la sociedad es la pérdida de su poder social, producto de convulsiones ocurridas en las desiguales relaciones en la sociedad. El poder privado ha ocupado el poder estatal al no tener oposición, resistencia, fuerza contestaria ni propositiva en la sociedad por parte de los no propietarios y de sus organizaciones. Los proyectos políticos y sociales de las mayorías en América Latina, han sido inviables, corrompidos o derrotados política, ideológica, orgánica o militarmente. La debilidad política del Estado es la manifestación de la

pérdida de autonomía relativa que tenía en el pasado, por ello carece de protagonismo como mediador y regulador de la sociedad. Hoy en día los empresarios, dentro y fuera de los gobiernos y la burocracia de empresas transnacionales, son los decisores de la acción estatal en la sociedad. La sociedad costarricense conservadora, pacifista y democrática se desdibuja ante las radicales, beligerantes y autoritarias manifestaciones de los empresarios y el gobierno, contra los proyectos del bien común, reivindicaciones sociales y laborales (Chomsky, 2001; Sen, 2000).

Los cambios en el Estado suponen e implican modificaciones en las relaciones de poder en la sociedad, que inciden en su orientación y práctica política hacia todos los actores sociales. La imposibilidad estatal de regulación social o la pérdida de poder, ha significado el incremento de la injerencia privada en el ejercicio estatal.

La reedición del Estado Benefactor no es posible, porque no es un objeto, fue producto de un largo e inédito proceso histórico. 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, distinta del Estado Benefactor y del Estado liberal contemporáneo.

## La individualización en la sociedad global y la liquidación coyuntural de lo público

La sobreponderación de lo gerencial y la instauración de la NGP en la gestión de las organizaciones estatales, reproduce formas de poder de la administración tayloriana, piramidal y autocrática en el quehacer administrativo, así como desarraiga a las instituciones del Estado de su relación con el cumplimiento de las funciones públicas. La individualización de la gestión, también individualiza los resultados de la colectividad laboral, así lo expresan los premios, incentivos, sanciones o despidos a los funcionarios. La evaluación del desempeño es uno de los medios, a través del cual, se ponderan los trabajos individuales, sin consideración de la división del trabajo, de los complementos funcionales en la organización, de las especificidades laborales, ni de las formas de mando y jerarquías existentes. De esta manera, las evaluaciones de desempeño, se convierten en valoraciones y mediciones efectuadas desde y para el poder, según los criterios unilaterales de un poder autosuficiente (Huaylupo, 1995).

Los supuestos *benchmark's* de algunos Estados, prácticas públicas o actuaciones gerenciales, no pueden ser puntos para una acción pública pertinente, por una historia arraigada a la constitución y cotidianidad de toda práctica política estatal. La imitación de las formas o es-

tructuras jurídicas, administrativas y organizacionales, adecuadas a otras realidades, son caricaturas monstruosas en otros contextos. Por ello Kliksberg afirma:

“... la mayor parte de los problemas que se presentan no estaban en la planificación previa y tampoco estaban dentro de los supuestos más probables. Fueron deviniendo de la realidad, porque la realidad implica que de pronto hay recortes en el gasto social, que cambiaron al Ministro, que un grupo local ha armado una coalición de poder para impedir que los suministros lleguen por tal lado y trata de que lleguen por el otro, y así sucesivamente, y además múltiples variables que derivan de la dinámica con la comunidad con la que se está actuando”. (Kliksberg, 1997: 106).

El reconocer el dinamismo social y las peculiaridades, relativiza los logros gerenciales, sin embargo, el arraigado peso interpretativo individualista, impide darle una dimensión histórica, social y política a la gestión pública, pues se reafirma una interpretación que niega la acción y determinación colectiva a los resultados de la intervención estatal.

“Se debería marchar hacia un tipo de gerencia más sofisticada que atienda la impredecibilidad y variabilidad que surge de la práctica de la gestión social. ...

Debemos entrenar recursos humanos para ese tipo de trabajo, que requiere un perfil *ad hoc*. Por ejemplo, uno de los rasgos del perfil de un gerente que pueda hacer gerencia adaptativa, es que tiene que haber un cambio muy importante en estructuras mentales básicas...

Se necesita un gerente social con altísima sensibilidad hacia la comunidad, que esté sintonizado con la gente.” (Kliksberg, 1997: 106-107).

Es necesario agregar, a lo afirmado por Kliksberg (1997), que no es posible estar preparado ni entrenado para lo imprevisible y desconocido, como es errado suponer el cambio intencionado de las estructuras mentales y de culturas, a los requerimientos futuros de las empresas o del mercado. Esta visión, es continuadora de la interpretación de los procesos administrativos como actividades técnicas, y la de apreciar el trabajo del gerente como un “arte”, con lo que aleja la posibilidad de concebir a la administración como ciencia, así como el limitar la explicación de los resultados de la actividad gerencial. Asimismo, el destacar la sensibilidad social del gerente y no participación ciudadana de su destino, es una omisión de interpretaciones individualistas de procesos sociales.

La configuración del gerente efectuando una labor técnica o voluntarista, encubre implícitos y pro-

pósitos políticos que se encuentran presentes en todo proceso que interviene en las relaciones sociales e institucionales, así como se encuentra presente en el diseño, aprobación y ejecución de acciones. Así por ejemplo, Geddes (1994) y Eaton (2001), 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 Haggard (1995), 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 las tácticas de estrategia política que sugiere el Banco Mundial, BM, 1997, para alterar las cuotas de poder de quienes adversan las reformas, reconfigurando grupos para dividir a los opositores, e incluso hacer que aumente la influencia de los grupos que serán favorecidos con las reformas. Esto es, el ejercicio estatal es concebido como una práctica manipuladora y excluyente, luego, contraria al interés general de la sociedad y negación de lo público. El desprecio a la democracia es sólo una muestra que los cambios en el aparato del Estado, no son de modo alguno cosméticos, tienen una dimensión trascendente que altera el devenir de las relaciones internas de los países, así como muestran su dependencia con las condiciones del poder mundial.

Las transformaciones a los Estados son una expresión política de

la privatización de lo público, por los procesos autocráticos, por ser exclusivos los actores y los intereses de los beneficiarios. Con la individualización de la gestión pública, se exige al Estado del cumplimiento de las garantías públicas, para ser una responsabilidad ciudadana y le asigna una función relacionada con el equilibrio fiscal y macroeconómico que generan las relaciones económicas. La integración de las sociedades del mundo o la interdependencia social, son evidencias de lo absurdo de las interpretaciones y prácticas que sólo contemplan las intervenciones de actores individuales, arbitrarios y excluyentes.

La individualización o la desaparición de la política pública, a partir de la gerencia pública, responsabiliza crecientemente a la población del cumplimiento de funciones asignadas históricamente al Estado. Así, la seguridad pública ha sido trasladada a ser una responsabilidad de cada individuo, quienes deben garantizar su propia integridad física y propiedades, por ello el creciente uso y compra de armas de todo tipo, así como, ha ocasionado la proliferación de negocios privados que custodian residencias, barrios, bienes y personas, sobre los que no se tiene registro y menos aún control de sus actividades, lo que es fuente de mayor inseguridad individual y pública. Asimismo, se traslada a los individuos y las comunidades parte de la atención de la salud, la limpieza pública y otras actividades que el

Estado desempeña precariamente. De modo similar ocurre con la educación estatal, donde se incrementa las responsabilidades a los padres de familia para el financiamiento para materiales, equipos y mantenimiento de la infraestructura educativa, así como en la propia 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 la reparación de las calles para evitar accidentes, etc.

Los conocimientos que son inherentes a todo ser humano, y que han sido la fuente para el constante y permanente progreso de las ciencias y de las sociedades, también se están privatizando. Los conocimientos del pasado y del presente que son base de nuevas explicaciones y aplicaciones, están siendo apropiados y mercantilizados. El patrimonio cognoscitivo de la humanidad se ha convertido en propiedad privada, amparada y protegida por los Estados y por la Organización Mundial del Comercio, OMC. Apropiarse de los saberes de las culturas, de las experiencias, de la imaginación, de las creaciones y los sueños de los científicos y pueblos del mundo, es sin duda, una nueva forma que esclaviza y subordina a los humanos y sus pensamientos a la lógica de la valorización del capital, lo que tendencialmente sumirá a la ignorancia y excluirá de sus beneficios a millones de habitantes del mundo, así como, se perderá definitivamente la

función educativa pública de difundir y crear nuevos conocimientos.<sup>12</sup>

El abandono del Estado de las funciones públicas, puede ser interpretado desde la perspectiva liberal, como el estímulo para el surgimiento de nuevas relaciones y redes que sustituyan el cumplimiento de estas funciones, para eliminar el Estado Benefactor y sus efectos fiscales. Sin embargo, lo que ocasiona es el incremento de la polaridad social, dado que serán significativamente menores quienes podrán destinar sus ingresos para la subsistencia en actividades de beneficio comunitario. El deterioro urbanístico, educativo, salud pública, seguridad laboral y pública, etc., es una consecuencia de la eliminación de la política pública o social por parte del Estado.

La privatización de lo público, es una consecuencia del ejercicio arbitrario de las facultades y capacidades de las sociedades, o mejor dicho, es la usurpación y arrogación del poder de los actores sociales. El poder, como una relación social, en la presente época liberal y privatizadora, se ha convertido en un poder absoluto, antidemocrático, sustentado en formulaciones jurídicas anti-populares o en la fuerza de coacción y de represión de agentes encarnando intereses exclusivos. Este proceso en Costa Rica, ha comprometido incluso a las organizaciones que representaron contrapoderes a las empresas y el Estado, es el caso de algunos sindicatos que son controlados por las patronales, y de algunos partidos políticos que se han convertido en propiedad de familias y que se han adueñado de la voluntad de los afiliados, de los patrimonios públicos y de la sociedad.

---

12. En la sociedad del conocimiento el Banco Mundial propone restringir la formación profesional y científica para evitar la desocupación y frustración de profesionales, es una contradicción que tiende a perennizar la subordinación y desigualdad entre países, pero también condena a las personas, organizaciones y sociedades a ser simplemente consumidoras, repetidoras y compradoras de los conocimientos patentizados por pocas empresas en el mundo.

13. 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.

En general, las colectividades y los intereses de la sociedad están ausentes en la gestión gubernamental, lo que contrasta con la afirmación que postula la existencia de la ingobernabilidad,<sup>13</sup> cuando precisamente en el espacio social costarricense, aun se pondera favorablemente el consenso frente al disenso o el conflicto en las relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Las excepciones recientes han estado relacionadas con los intentos de privatización o estrangulación del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, que es quizás la única institución que aún encarna los intereses nacionales y que goza del

apoyo de los habitantes costarricenses y las luchas de resistencia contra la aprobación del TLC, el que tuvo incluso que ser definido en el primer referéndum aplicado en Costa Rica, por ser cuestionado como un Tratado que afectaba el desarrollo y soberanía nacional.

La desaparición paulatina o radical de la función pública, significa el desfalco 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 reediciones de Estados atrasados, que amparan exclusivamente los intereses de los propietarios.

El retroceso en los satisfactores y reivindicaciones históricas de las poblaciones es evidente en las transformaciones estatales en América Latina, así como es endeble el respeto de los derechos ciudadanos y de la voluntad de los pueblos. Las imposiciones arbitrarias de los Estados están provocando resistencias, relativas subversiones y alternativas en diversos países latinoamericanos. Los pretendidos poderes omnímodos están creando manifestaciones sociales que reivindican la historia social, la reconstrucción de lo nacional y lo público, a través de nuevas formas democráticas.

El pensamiento único, no es sólo una ideología, es la representación de una sola clase que se im-

pone ante otras, así como es la opción tiránica del interés ajeno y extraño al nacional, y que se aproxima hacia la construcción de un opresivo poder mundial.

La nueva funcionalidad social del Estado y su práctica administrativa con la NGP, guardan correspondencia con las drásticas modificaciones en la orientación del Estado en favor de la promoción, incentivo, protección y representación de los sectores empresariales en el país, lo que es muy distinto de lo que se sugiere y que incluso puede estar haciéndose en Europa (Subirats, Brugué y Gomà, 2002) y otros países del mundo.

### **Regulación y gobernanza ¿Sin Estado?**

Las tendencias contemporáneas que han relativizado la presencia y acción del Estado, no sólo ha sido inspiración para la búsqueda de nuevas alternativas desde la sociedad que rescate lo público y la política pública. Así, se toman experiencias sociales donde se destaca el esfuerzo de comunidades para suplir el abandono estatal y las oportunidades del sistema. Los casos de Villa El Salvador en el Perú, los presupuestos participativos en Porto Alegre, las Ferias de Agricultores (Kliksberg, 2003), en Venezuela y Costa Rica y las contribuciones públicas del cooperativismo costarricense, son algunas de las manifes-

taciones donde se aprecia la contribución social y cultural de las poblaciones para construir o reconstruir lo público abandonado por los Estados.

En este sentido, a nivel interpretativo se rescatan o se redefinen categorías para comprender los nuevos procesos sociales, de esta manera se recrea el capital social, la regulación y la gobernanza, o desde una perspectiva distinta que podría ser complementaria, se asume que es el resurgimiento de lo público o la expresión de la socialidad y voluntad en un espacio y destino compartido, como en parte se ha sustentado en el presente trabajo.

El rescate de categorías de regulación y gobernanza que estaban asociadas con la práctica estatal en el pasado, surgían como contrarias a las ideas neoclásicas de la economía, que asumían el automatismo natural de las relaciones económicas y sociales de las poblaciones. En este sentido, la regulación sustentaba la presencia y actuación de actores y factores extraeconómicos que incidían en la producción y reproducción de la economía, elementos donde estaba el Estado, así como la cultura e historia de los pueblos que contribuían a la viabilidad o inviabilidad de los procesos económicos (Polanyi, 2003; Fajnzylber, 1983).

En la coyuntura liberal, la regulación parte del reconocimiento de la existencia de patrones culturales, sectoriales, laborales, municipales,

etc., que regulan el comportamiento social, sin tener la mediación de la intervención estatal, lo cual es la asunción que los grupos y organizaciones se regulan a sí mismos, así como en su relación con otros grupos, con lo que se niega la necesidad de intervención del Estado en la regulación de la sociedad, ni es requerido para la representación de la totalidad de la sociedad (Prado, 2004; Vidal y Prat, 2005).

La posibilidad de autoregulación social sin intervención de poderes ajenos a la relación entre actores y organizaciones, no son las condiciones imperantes en la contemporánea realidad latinoamericana, pues asume que los grupos u organizaciones no requiere de un contexto social, político, etc., que viabilice su existencia y funcionamiento, lo que es irreal en una sociedad cada vez más interdependiente. Esa posición sostenida en momentos que se ha perdido democracia, incrementado las desigualdades materiales y políticas, disminuido, denigrado o eliminado las formas organizativas contestarias, etc., constituye una validación de los procesos que atentan contra la democracia, el desarrollo y bienestar de las sociedades. Creer que el Estado ha dejado de tener importancia en el devenir de las sociedades, sin haberse creado formas que regulen los intereses posesivos de los propietarios, es confirmar la existencia formal de un Estado que sólo formaliza o facilita las desiguales relaciones de poder entre actores sociales.

La *governance*, una categoría usada en el siglo XIV y retomada a fines de la década del setenta, la que está referida a la forma de gobernar o de condicionar el comportamiento colectivo y en esa medida, asociada en el pasado y en el presente, con la consideración teórica y valorativa sobre la regulación (Vidal y Prats, 2005).

El desencanto de las formas de poder estatal, de la política pública y de las visiones que han denigrado su actuación, sin duda son motivaciones que contribuyen a imaginar formas democráticas que eliminen las contradicciones entre el Estado y la sociedad. Así, la gobernanza se aleja del gobierno, como expresión coyuntural de Estado, para suponer que la complejidad de las relaciones sociales y sus determinaciones, permiten explicar el devenir de las colectividades como un conjunto de redes interdependientes que se condicionan y regulan sin la presencia ni condicionamiento gubernamental. La existencia de organizaciones que se gobiernen sin gobierno (Prado, 2004), o la de transformar las relaciones sociales y poderes sin tomar el poder (Holloway, 2005), sin duda requiere de la transformación de las organizaciones privadas que se apropian del bienestar social, como también de un contexto internacional democrático que lo posibilite.

La conformación de un espacio local de autogobierno, en un contexto que atenta con la democra-

cia y soberanía de las organizaciones y sociedades, es una utopía en el presente, como lo podría ser el surgimiento de un nuevo pacto social sin Estado y sin dominación mundial.

Si bien es posible apreciar que no todas las relaciones se encuentran condicionadas por el Estado, ni son de interés del capital transnacional, lo que permite valorar que el dinamismo social trasciende el poder político estatal y a su vez, el económico privado, pero ello supone la negación de lo nacional, que no es una ficción metafísica. Lo nacional es una realidad, no fijada por límites espaciales, sino por la conformación de una cultura y una historia común que condiciona el presente y el futuro. No es posible desarraigar ni el pasado ni el presente en el devenir, ni tampoco los espacios sociales, así también no podemos suponer, idénticas o similares capacidades y potencialidades a las poblaciones, para garantizarse los medios para su bienestar.

## Bibliografía

- Ashford, D. (1989). *La aparición de los Estados de Bienestar*. Madrid. Colección Historia Social. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Banco Mundial. (1997). *Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Washington.



- Barzelay, M. (2001) "La nueva gerencia pública. Un ensayo bibliográfico para estudiosos latinoamericanos (y otros)" *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. N° 19. Caracas. Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. [http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo\\_a.html](http://www.clad.org.ve/siare/biblo/biblo_a.html)
- Bobbio, N. (1984). "El poder y el derecho". Bobbio, N. y Bovero, M: Orígenes y fundamentos del poder político. México. Editorial Grijalbo.
- Calvo, A. (2001). "Privatizaciones y captura del Estado" Buenos Aires. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. <http://www.clad.org.ve>
- CEPAL (2001a). Panorama Social 2000-2001. Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (2001b). Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: 1999-2001. Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Naciones Unidas.
- \_\_\_\_\_ (1999). El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe. Chile. Serie Temas de Coyuntura N° 7. División de Comercio Internacional y Financiamiento para el Desarrollo. Naciones Unidas.
- Chomsky, N. (2001). El bien común. Entrevistas realizadas por David Barsamian. México. Siglo XXI editores.
- COREC (1990). Reforma del Estado en Costa Rica. Comisión de Reforma del Estado. Costa Rica. Edicosta.
- Coriat, B. (1982). El Taller y el Cronómetro. México. Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_\_ (1992a). El Taller y el Robot. México. Siglo Veintiuno Editores.
- \_\_\_\_\_ (1992b). Pensar al revés. México. Siglo Veintiuno Editores.
- Eaton, K. (2001). "Legislators and Bureaucrats in Argentina: Administrative Reforma in the 1990s". San Francisco. Presented at the Conference of the American Political Science Association.
- Fajnzylber, Fernando (1983). La industrialización trunca de América Latina. México. Editorial Nueva Imagen y Centro de Economía Trasnacional.
- Geddes, B. (1994). Politician's Dilemma. Building State Capacity en Latin American.

- Estados Unidos. University of California Press.
- Haggard, S. (1995). "The Reform of the State in Latin America" Estados Unidos. Paper prepared for the Annual Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean.
- Hinkelammert, F. (2001a). "¿Capitalismo sin alternativa? Sobre la sociedad que sostiene y que no alternativa para ella." El nihilismo al desnudo. Los tiempos de la globalización. Chile. LOM ediciones. Colección Escafandra
- \_\_\_\_\_ (2001b). "El huracán de la globalización" El nihilismo al desnudo. Los tiempos de la globalización. Chile. LOM ediciones. Colección Escafandra.
- Holloway, J. (2005). Cambiar el mundo sin tomar el poder. México. Colección Herramienta y Universidad Autónoma de Puebla.
- Huaylupo, J. (1995). "La evaluación del desempeño ¿un enfoque individual del trabajo colectivo o una visión individualista del trabajo social?". *Revista Fiscalización y Gestión Pública*. Vol. 2 N° 2. Costa Rica. Contraloría General de la República y Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (1999). "La política pública en un contexto de privatización de la política social del Estado." *Revista Mexicana de Sociología*. N° 4-99. México. Instituto de Investigaciones Sociales. Universidad Nacional. Autónoma de México (UNAM).
- \_\_\_\_\_ (2002). "Evaluación de la Ejecución: Plan Nacional para la Prevención, Eliminación Progresiva del Trabajo Infantil y la Protección de la Persona Adolescente Trabajadora." Costa Rica. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.
- \_\_\_\_\_ (2003a). "Las organizaciones y las ciudades en tiempos de la privatización del bienestar". *Revista Reflexiones*. Segunda Época N° 80-2. Costa Rica. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (2003b). La burocracia, la autocracia y la democracia. Costa Rica. Universidad de Costa Rica.
- Isuani, E.; Lo, R. y Tenti, E. (1991). El Estado Benefactor. Un paradigma en crisis. Buenos Aires. Miño y Dávila Editores.
- Jessop, B. (1999). Crisis del Estado de Bienestar. Colombia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas y Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Colombia.

- Kliksberg, B. (1993). *¿Cómo transformar el Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1993. p. 66.
- \_\_\_\_\_ (1997). "Gerencia social: Dilemas gerenciales y experiencias innovativas." *Pobreza. Un tema impostergable*. México. Editorial Fondo de Cultura Económica y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- \_\_\_\_\_ (1998). *Repensando el Estado para el Desarrollo Social: Más allá de Dogmas y Convencionalismos*. Costa Rica. Lección Inaugural. Primer ciclo Lectivo 1998. Recoría. Universidad de Costa Rica.
- \_\_\_\_\_ (1999). "¿Cómo modernizar el Estado y formar los gerentes sociales necesarios? Algunas sugerencias para la acción." Losada i Marrodán, C. *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. Washington. Banco Interamericano de Desarrollo. 1999. p. 436.
- \_\_\_\_\_ (2003). "Capital social y cultura. Claves olvidadas del desarrollo." *Hacia una Economía con Rostro Humano*. Paraguay. Desarrollo. Instituto de Capacitación y Estudios.
- Merino del Río, J. (1998). *El desastre de FODESAF: Una operación ilegal para lucrar con el dinero de los más pobres*. Costa Rica. Asamblea Legislativa. Editorial Juricentro.
- Merino del Río, J. (1999). *El fraude con los CAT: Un asalto multimillonario a los dineros del Estado*. Costa Rica. Propuesta de informe de la Comisión Especial que investiga los CAT. Asamblea Legislativa. Editorial Juricentro.
- Mishra, R. (1992). *El Estado de Bienestar en Crisis*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Olías de Lima, B. (2001). "La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública" Olías de Lima, B. (Coord.): *La Nueva Gestión Pública*. Madrid. Editorial Prentice Hall.
- Ocampo, J. "Equidad y solidaridad: objetivos esquivos del desarrollo latinoamericano." *Discurso en reunión anual del Club de Roma*. Valdivia, 12 de noviembre del 2001.
- Polanyi, Karl (2003). *La Gran Transformación*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Prado, M. (2004). *De la administración pública a la gobernanza*. México. Colegio de México.

- Prats, J. (1996). "Derecho y *management* en las administraciones públicas." En: Lecturas de Gestión Pública. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado.
- Rangeon, F. (1986). *L'idéologie de l'interet Général*. Paris. Ed. Économica.
- Rico, C. (1978). "Interdependencia y trilateralismo: Orígenes de la Estrategia" *Cuadernos Semestrales*. Estados Unidos: Perspectiva Latinoamericana. México. Nº 2-3. Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. México. Editorial Planeta.
- Sojo, A. (2002). Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica. Chile. *Políticas Sociales* Nº 39. División de Desarrollo Social. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Naciones Unidas.
- Subirats, J.; Brugué, Q. y Gomà R. (2002). "Las políticas contra la exclusión social como palanca de transformación del Estado". Portugal. 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.
- Tomassini, L. (1994). La reforma del Estado y las Políticas Públicas. Chile. Centro de Análisis de Políticas Públicas. Universidad de Chile.
- Vidal, J. y Prats, J. (2005). Gobernanza. Diálogo euro-iberoamericano. Madrid. Ministerio de Administraciones Públicas