

Revista Centroamericana de Administración Pública



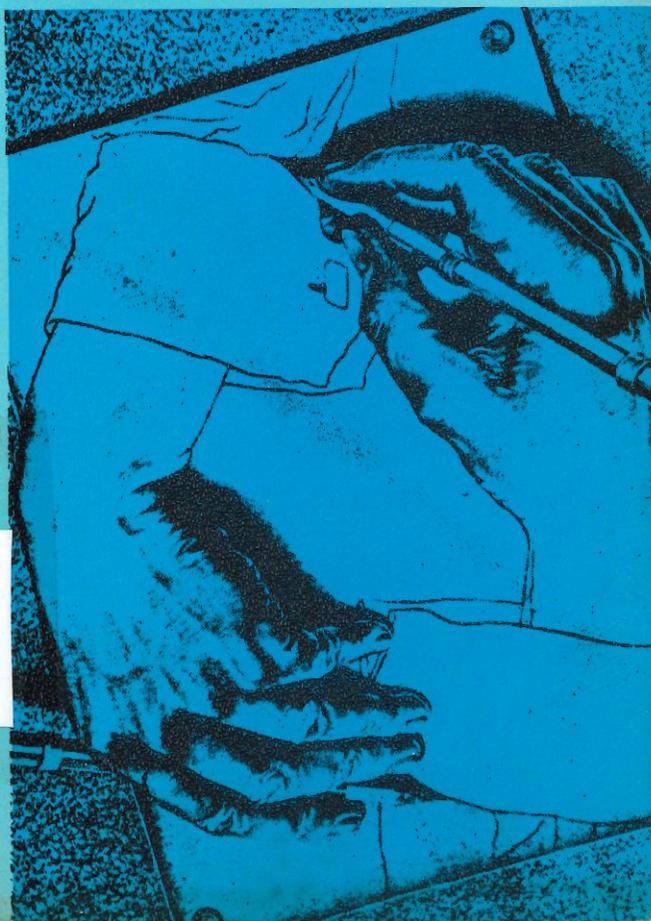
JULIO - DICIEMBRE 1982

REV_CEN_3(C.R.I.A)

Año 1982 Núm.3



R09275



3

*Revista Centroamericana
de Administración Pública*



3 Julio - Diciembre 1982

Director:	Carlos Cordero d'Aubuisson
Editor:	Vinicio González
Comité Editorial:	Gilberto Flores Róger Churnside Mario Solórzano M. Dennis Aguiluz F. Edelberto Torres-Rivas
Coordinación Programa Editorial:	María Cecilia Alvarado Van Patten
Distribución:	Pedro Parra
Unidad de Producción:	Denia de Corrales
Unidad de Impresión:	Efraín Quesada

Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Editor
Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP.
Apartado 10.025, San José, Costa Rica, C. A.

Los precios de suscripción anual (dos números) para 1983
son los siguientes:

- Países del Istmo centroamericano: US\$6.00
- México, Estados Unidos, Canadá, Colombia y Venezuela:
US\$12.00
- Resto de países de América y Europa: US\$15.00

INDICE

Página

TEORIA ADMINISTRATIVA

- EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA
ADMINISTRACION PUBLICA 9
Rafael Angel Chinchilla Fallas

ASPECTOS SOCIOPOLITICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

- EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LA ESTRATEGIA
PARA EL DESARROLLO EN HONDURAS 1982-1986 34
Isis Amaya de Espinoza

- LA CAPACITACION DE CUADROS PARA LA
ADMINISTRACION ESTATAL Y LA PLANIFICACION
Y DIRECCION DE LA ECONOMIA EN NICARAGUA 53
Miguel de Castilla Urbina

- CARACTERISTICAS Y EXPERIENCIAS PRELIMINARES
DE UN PROGRAMA DE CAPACITACION
EN ADMINISTRACION MUNICIPAL EN PANAMA 83
Fernando Fuentes Mohr

ENSAYOS, PROYECTOS E INFORMES DE INVESTIGACION

- EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD:
UNA OPCION PARA EL CONOCIMIENTO INTEGRADO DE
LOS REGIMENES DE GOBIERNO, LAS POLITICAS
PUBLICAS Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO
EN CENTROAMERICA 101
Vinicio González
Carmen María Romero
Mario Solórzano Martínez

CAMBIO TECNOLOGICO Y PAPEL DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA CAFETALERA COSTARRICENSE DURANTE EL PERIODO 1940-1980	125
Justo Aguilar Carlos Barboza Jorge León	
EMPATE POLITICO, INMOVILISMO E INFLACION	141
Jorge Nef	

INFORMACION

CONVENIO DE COOPERACION ENTRE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS Y EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA	159
CONVENIO DE COOPERACION ENTRE LA UNIVERSIDAD DE PANAMA Y EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA	163
LOS AUTORES	165

EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA*

Rafael Angel Chinchilla Fallas

Introducción

A los costarricenses nos está correspondiendo vivir unos días particularmente confusos, llenos de contradicciones, en los que no es posible predecir qué ocurrirá a mediano plazo. Lamentablemente, hay sectores muy importantes de la población de los que es de esperar aportes, pero que están como en otro mundo, creyendo que los problemas son simplemente coyunturales, atribuibles a los precios del petróleo, a la inflación mundial, a la baja en los precios del café, a la crisis fiscal, etc. Se cree que es cuestión de esperar, que no hay mal que dure cien años, que la democracia tica saldrá avante, que no hay de qué preocuparse.

No podemos desconocer la incidencia de coyunturas en los problemas de un país, pero la experiencia indica que no poco de lo que hoy llamamos coyuntural, son enfermedades crónicas que pesan desde hace mucho sobre nuestro régimen institucional, que se pueden afrontar si existe estudio, menos politiquería, decisión, verdadero patriotismo y responsabilidad ante el país.

Observando la evolución del Estado costarricense, el gigantismo que hoy lo caracteriza, la circunstancia de que no hay problema cuya solución no dependa de su acción o inacción —frase que hemos verido subrayando desde hace algún tiempo para que nos interese más en su funcionamiento— observando el contraste entre el aumento de los ingresos fiscales, el crecimiento de las sumas que se gastan y el incremento del monto de la deuda pública, con el hecho de que también crecen la ineficiencia y la ineficacia del aparato estatal como un todo (no en programas aislados) y, lo que es peor, que se agravan ciertos problemas sociales; observando todo esto, insisto, conside-

* Versión preparada para la Revista Centroamericana de Administración Pública, de la exposición hecha por el autor, Contralor General de la República de Costa Rica, con ocasión del Seminario Internacional de Derecho Administrativo, celebrado en San José, Costa Rica, del 31 de agosto al 4 de setiembre, bajo los auspicios del Colegio de Abogados, el Instituto Internacional de Derecho Administrativo y la Asociación Costarricense de Derecho Público.

ramos que funcionarios y particulares, debemos preocuparnos por esta situación, porque está de por medio el futuro de nuestros hijos y el bienestar o la miseria de miles de compatriotas. Y no estamos anotando frases huecas; en estos momentos hay cerca de 60.000 desocupados y 200.000 "subempleados", eufemismo inventado para cubrir entre otros, a los que ganan mucho menos de lo que debieran ganar. En realidad estos 200.000, son en parte también desocupados.

La relación cotidiana con empresarios, trabajadores y profesionales, nos ha dejado la impresión de que se confía demasiado en que las soluciones hay que dejarlas en manos de los políticos. Terrible error, porque tal apatía, tal ausencia de participación, nos tiene colocados al borde de un abismo. Cada uno de los ciudadanos, los sindicatos, las cámaras empresariales, las universidades, cualesquiera organizaciones gremiales, y desde luego los colegios profesionales, deben participar más activamente, más agresivamente, en el estudio de los problemas del país y en el aporte o apoyo de ideas o programas que mejoren sustancialmente las condiciones de vida de los que están mal; deben hacerlo con miras a evitar que la demagogia, la charlatanería, la improvisación y a veces la ignorancia, nos hundan más.

Es impresionante ver la apatía, el desinterés y la pasividad, de ejércitos de profesionales, ante la problemática, ante la compleja problemática que presenta el país. Las excepciones —que las hay y muy buenas— confirman la regla. Este país es muy rico en recursos humanos, pero si no se aprovechan y las decisiones las toman no precisamente sus mejores hombres, jamás encontraremos la salida.

Los contrastes son muy grandes: exhibimos un desarrollo eléctrico avanzado, parejo con las más modernas telecomunicaciones, pero los asaltos a mano armada, a plena luz del día y en la propia Avenida Central, son cuestión de rutina; los programas de desarrollo vial han comunicado todos los rincones del país —se dijo que con el propósito de incorporarlos al resto de la nación y permitir el mercadeo de la producción agrícola— pero se han despoblado, aún más las zonas rurales; el número de gentes sin trabajo crece —según señalamos antes— y la producción baja, así como la delincuencia y la prostitución son cada vez mayores. ¡Y cómo no van a aumentar con la miseria y el ocio que genera la falta de trabajo y en general de oportunidades! ¡Ya hasta la prostitución sirve para promover el turismo, y atraer dólares que tanto necesitamos! Los tugurios aumentan: ya nos acostumbramos, como a oír llover, a convivir con ciertas cifras como la que nos indica que venimos acumulando un *déficit* mensual de más o menos mil casas, lo que arroja un faltante total de ciento veinte o ciento treinta mil viviendas. ¡Y seguimos tan campantes! ¡Nosotros, la estamos pasando muy bien!

¿Qué tiene que ver todo esto con el *principio de legalidad*? se estará preguntando más de un lector. Creemos que mucho.

Hasta hace muy pocos años —cuarenta aproximadamente— el Estado costarricense era un típico Estado policía, con algunas excepcionales intervenciones en el campo de la producción de riqueza, causadas esencialmente por un interés fiscal y no porque se

quisiera orientar la economía del país. Cuarenta años después —o mejor dicho de la noche a la mañana, porque qué son cuarenta años en la vida de una nación— Costa Rica exhibe un aparato estatal metido en todo.

La suma de las prescripciones constitucionales y legales permite afirmar que la administración pública costarricense tiene a su cargo, entre otras obligaciones, la educación en todas sus modalidades, la salud preventiva y curativa, la administración de justicia, la prevención del delito. Además, produce, distribuye y mercadea con una serie de artículos —con algunos hasta especula con fines fiscales, como es el caso de los precios de los combustibles—; regula y administra el crédito que impacta en las inversiones públicas y privadas, —consecuentemente, es el Estado quien alienta o desalienta las inversiones—; a través del crédito y las fijaciones de precios de sustentación del Consejo Nacional de Producción, se determina qué se puede sembrar en nuestras tierras. También administra servicios básicos como la electricidad, los teléfonos, el agua y los transportes; orienta o desorienta a la familia; fija las remuneraciones que deben ganar los trabajadores; mantiene gravámenes sobre prácticamente todas las actividades humanas, tanto comerciales, como industriales, agrícolas y de servicios; tiene programas para planes de vivienda, así como otros tendientes a combatir la miseria extrema. Nuestro Estado fabrica licores, es pulpero, hotelero, esto último como consecuencia de malos negocios del sistema bancario, pues los bancos se han quedado ya con cerca de cinco hoteles. ¡Dios nos libre de hacer la lista completa!

Para ello, desde luego, se han dictado leyes estableciendo los objetivos, la organización, los recursos financieros, y se han dado otras como las de la Administración Financiera, la General de la Administración Pública, la de la Contraloría, etc.

Por otra parte sabemos que el *principio de legalidad* en la Administración Pública dice del ajuste de sus actos al Derecho: toda acción administrativa debe estar vinculada o conforme con la legalidad. En nuestro ordenamiento jurídico, la columna sobre la que está construida la estructura del *principio*, es el artículo 11 de la Carta Magna, que literalmente dice:

“Artículo 11. Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública.”

Pero analizar únicamente la legalidad que resulta del control diario que le compete a nuestra institución, de aquél que emerge de la confrontación directa de nuestro trabajo con los actos de la administración propiamente fiscalizada, sería presentar una sola cara de la situación que atiende el *principio*, y equivaldría a ocultar otras, tan importantes o más que aquélla. Por eso no nos referimos solamente a los resultados de las acciones o experiencias sobre la labor en ministerios de gobierno, municipalidades, organismos descentralizados y empresas estatales; sino también a la incidencia que en el campo de la vigencia del derecho, generan acciones del Poder Legislativo y de los Tribunales de Justicia.

1. El Poder Ejecutivo y las instituciones descentralizadas

En el mes de mayo de 1978 se promulgó la Ley General de la Administración Pública. Interesados en la divulgación de dicha ley —y con ello contribuir a que no se convirtiera en una de las tantas leyes que tenemos vigentes, pero que no se aplican— participamos en su edición. El texto, editado por la Imprenta Nacional en 1979, está precedido de un mensaje de quien expone que comienza así:

“Uno de los mayores problemas que presenta la administración de entes estatales, es el desajuste de su actividad con el régimen jurídico. El principio de legalidad, básico en la función pública, vive permanentemente en crisis. Quienes tenemos la difícil tarea de fiscalizar la gestión administrativa con la pretensión de garantizar su ajuste a la ley, hemos podido observar esta realidad”.

El párrafo es muy claro y se ajusta a la verdad. La Contraloría General de la República ejerce un control previo, sobre parte importante de los pagos que se hacen contra el presupuesto autorizado por la Asamblea Legislativa, y sobre el sector descentralizado un control previo atenuado en la etapa de aprobación de sus presupuestos. Con respecto a todo el sector público, tiene facultades para ejercer control posterior, este último es el que se practica a través de auditorías, investigaciones especiales y otros actos.

Mencionar aquí la cantidad y la variedad de violaciones al ordenamiento jurídico resultaría tedioso y sin mayor utilidad. En cambio, señalar grandes áreas, aspectos esenciales a la vida misma de los entes, a la razón de ser de ellos, o bien, a la vigencia de principios fundamentales que rodean el manejo de los fondos públicos, puede resultar más interesante, más positivo, más formativo.

1.1 El presupuesto

Dice la Carta Política, recogiendo un principio universal de la ciencia hacendaria, que el presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los poderes públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado (artículo 180).

Agregamos nosotros, el presupuesto es el instrumento en el que se concretan o se plasman las políticas de gobierno; es la ecuación financiera donde se reflejan los planes o programas de la administración pública. Es el instrumento básico para una sana, ordenada, eficiente y eficaz inversión de los fondos públicos.

Y siendo el instrumento básico, aquí comienzan los problemas de legalidad. Y comienzan porque tanto en el gobierno central, como en el sector descentralizado, el presupuesto es elaborado deficientemente. La mayoría de las instituciones lo consideran una mera formalidad, un legalismo más entre los muchos que caracterizan a las burocracias. Creen que es una simple lista de entradas y salidas y no se percatan, o

actúan como si no se dieran cuenta, de su trascendencia económica y social. Ni siquiera piensan que sea, ni más ni menos, que el instrumento mediante el cual se programa, o debería programarse, la forma de gastar las millonarias y crecientes sumas que aportan los contribuyentes a la solución de sus problemas. Hasta algunos tribunales creen que es un formalismo; así lo reflejan ciertas sentencias.

El presupuesto nacional, en su más amplia acepción, —esto es, considerado como la suma de los presupuestos de todas las entidades que gastan fondos públicos— debe ser el reflejo de los planteamientos políticos que se ofrecen en el Plan Nacional de Desarrollo. En la práctica, sin embargo, ello no ocurre así. Algunos programas y algunas acciones coinciden con dicho Plan, pero hay un desfase en los grandes planteamientos que postula éste y los presupuestos. Esto es grave, porque se supone que la administración pública debe actuar como un todo, como una sola empresa, en busca de objetivos comunes. Es grave porque ¿de qué sirven todos los esfuerzos que se hacen en la Oficina de Planificación Nacional si el principal instrumento de la concreción de las políticas del sector público, el presupuesto, no cumple su parte? Es grave, si estamos hablando de legalidad, porque los instrumentos esenciales en toda esta compleja estructura administrativa, no tienen toda su vigencia.

No es oportuno incluir más citas de las abundantes leyes y decretos que hay en materia de planificación nacional, que si se aplicaran, el suministro de bienes y servicios públicos sería efectivo. Dudo que haya otra materia con tan ricos componentes jurídicos, orientadores, como ésta. Lamentablemente, gran parte es letra muerta y no necesariamente por culpa de quienes están o han estado ahí, sino por falta de apoyo, de comprensión, o por el exceso de politiquería que invade la administración pública costarricense. Y no se crea que la planificación —bien entendida— es un mero ejercicio intelectual. Dentro de la compleja estructura, las mayores dimensiones y las graves responsabilidades sociales del Estado moderno, es imposible invertir o gastar eficientemente, eficazmente, sin diagnósticos de problemas o necesidades, sin señalar prioridades, sin hacer planes a corto, mediano y largo plazo. Las leyes sobre planificación, entonces, resultan esenciales si se pretende construir un futuro mejor.

Al referirnos al presupuesto nacional no es posible dejar de mencionar cómo se financia el que aprueba la Asamblea Legislativa para lo que conocemos como *Gobierno Central* y que cubre los gastos de los ministerios, la Corte Suprema de Justicia, el Tribunal Supremo de Elecciones, la propia Asamblea y la Contraloría General de la República.

Y no es posible omitir su alusión porque aquí comienzan las violaciones a la propia Carta Política. Aquí se inicia el olvido del famoso *principio de legalidad* que ocupa nuestra atención, definiendo el límite social de su significado, y en términos de que las consecuencias de lo actuado no son meramente formales o de interés académico o especulativo, sino que son de impacto grave sobre la economía del país y la de todos y cada uno de sus habitantes.

Dice la Constitución Política que el presupuesto ordinario de la República comprende todos los ingresos probables y todos los gastos autorizados (artículo 176). Sin embargo, los presupuestos se aprueban por sumas muy superiores a los ingresos probables.

Para ilustrar mejor esta paradójica situación mencionaremos que el presupuesto nacional del año 1981, se aprobó con más de mil millones de colones que no entran dentro de la categoría de ingresos probables, lo que en términos simples significa que se autorizó un gasto por una suma superior a las entradas que recibiría el gobierno. El año 1980 se aprobó con más de Q2.600.000.00 de *déficit*; el de 1979 con más de Q2.800.000.00, así por el estilo. ¿Cómo cierran los números?, se preguntará un ciudadano que no conoce la mecánica imperante, o si se autoriza un gasto por más de lo que entra, ¿cómo se pagan esos gastos si las entradas son menores?

La respuesta se encuentra en los llamados bonos, que son papeles impresos por el gobierno para ser cambiados luego por billetes emitidos sin respaldo en el crecimiento de la economía. En términos simples y crudos, y sin entrar en los detalles operativos, las diferencias entre los mayores gastos y los menores ingresos, se cubren mediante la fábrica de billetes que tiene el Estado en el Banco Central y que opera, desde luego, "legalmente", porque así lo autoriza —implícita o expresamente— la Asamblea Legislativa y ésta a su vez porque así recibe las cosas del gobierno central. Y anoto legalmente entre comillas, porque si nos atenemos al precepto constitucional que mencionamos (artículo 176), tal manera de financiar los presupuestos violenta la norma.

Las consecuencias no se quedan en una mera transgresión a un precepto de la Carta Política. Según los entendidos, estas emisiones tienen serias implicaciones en la economía al depreciar la moneda; lo que con respecto a la inflación, cuyos estragos estamos padeciendo, resulta como pretender apagar un incendio echándole gasolina. Esta forma de financiar presupuestos viene a ser, en el fondo, un impuesto sobre todos, pero como siempre, afecta a los que están en peores condiciones económicas.

Pero el presupuesto nacional no sólo se aprueba por montos muy superiores a los que producirán los ingresos, —diferencial en gastos que genera los conocidos *déficits*— sino también omitiendo claros compromisos adquiridos por el Estado. Estas omisiones consisten en que no aparecen en las leyes de presupuesto, sumas que permitan atender obligaciones, obviamente generadas por el ordenamiento jurídico.

El caso más patético y también el más conocido en el país, es el de la Caja Costarricense del Seguro Social, cuya deuda acumulada en agosto de 1981 —según informaciones de prensa— ascendía a más de Q1.200.000.00. El principal moroso con la Caja ha sido el Estado, en todas las épocas. Y esta circunstancia es uno de los factores —no el único— causantes de la crisis financiera en que vive y que la hacen un ente técnicamente quebrado.

Sencillemente, al elaborar y aprobar los presupuestos nacionales, no se incluyen las sumas que el Estado debe aportar conforme a la Ley Constitutiva de la Caja. Pasan los años y de un momento a otro, cuando se pone de moda hablar de la crisis en que está la organización, se hacen estudios del pendiente de pago y se emiten leyes autorizando emisiones de bonos que se le entregan en pago. No recibe dinero efectivo, simplemente papeles que van a llenar las cajas fuertes de la entidad. En los últimos veintidós años, se han emitido nueve leyes para poner al día la deuda con la Caja. Al 31 de diciembre de 1980, la entidad tenía en su poder, producto de estos pagos, casi mil millones de colones en papeles, que como se comprenderá, tampoco los puede colocar, entre otras razones, porque su emisión comporta bajos intereses.

La alusión es pertinente no sólo porque refleja una grave transgresión al ordenamiento jurídico, sino también —y es lo más importante— porque denota una ausencia de continuidad en las políticas del Estado propiamente hablando. En efecto, una entidad como la Caja, básica en nuestro sistema de seguridad social, cuya creación nos diferencia en mucho de otros países de Latinoamérica y del mundo, no puede venirse al suelo porque el Estado no cumpla oportunamente sus compromisos. De ahí que consideremos que anomalías como esa, reflejan una falta de continuidad en materia de políticas estatales, porque no basta crear entes, organismos o programas, sino que además debemos estar permanentemente pendientes de ellos, respaldándolos y desde luego evaluándolos, exigiéndoles rendimiento.

A propósito de este tema, es justo reconocer que la Asamblea Legislativa en 1981 demostró particular interés en la situación de la Caja, no sólo desde el punto de vista financiero sino también desde la perspectiva de su eficiencia y eficacia. Dentro de este orden de ideas está la ley No. 6577 del 6 de mayo de 1981 que por primera vez establece una auditoría médica y administrativa para evaluar la eficiencia de los servicios que se prestan a los asegurados. Va siendo hora que se piense en los destinatarios de los servicios.

En esta misma ley y referido precisamente al tema que acabamos de mencionar del incumplimiento de obligaciones por parte del propio Estado, aparece el artículo siguiente:

“Artículo 1. En todo presupuesto de gobierno central, sea ordinario o extraordinario, al hacer la relación de puestos deberán incluirse las sumas para cubrir en su totalidad las obligaciones que el Estado, como patrono, tiene con la Caja Costarricense de Seguro Social.

La suma correspondiente al Régimen de Enfermedad y Maternidad que, como patrono, deba pagar el Estado, deberá girarse en dinero efectivo”.

Nuestro único comentario al respecto es que no se necesitaba de esta norma para recordar la obligación de incluir las partidas, pero si se dictó, enhorabuena; ojalá se cumpla.

Además del caso comentado de la Caja, hay otros compromisos que frecuentemente no se incluyen en los presupuestos. No nos referiremos a ellos por no ser tan importantes financiera y políticamente, y además para no extendernos demasiado sobre un mismo aspecto.

Aprobado un presupuesto, las violaciones que se detectan en su ejecución son múltiples: gastos para los que no se dispone de partidas son cargados a otras; fraccionamientos de compras para violar los procedimientos de licitación; firma de contratos o adquisición de compromisos sin existencia de recursos presupuestarios; nombramientos ilegales, ya por ausencia de partida o de otros requisitos; pagos ilícitos a funcionarios o empleados con tal de redondear sueldos y burlar los sistemas de valoración y clasificación de puestos; nombramientos fantasmas, esto es, gente que recibe el sueldo sin desempeñar ningún cargo; alteración de la documentación con el propósito de engañar a quienes ejerzan el control jurídico-contable; ausencia de registros de activos que conforman el patrimonio nacional; operaciones ficticias, es decir, falsas; uso de materiales y suministros y también de obras que no se ajustan ni en calidad ni en especificaciones, a las bases del contrato, etc. No quisiéramos abusar de la paciencia y comprensión de los lectores por lo que sólo mencionamos unos pocos ejemplos.

1.2 Los decretos ilegales

Al hablar de legalidad en la administración debemos mencionar la emisión de decretos evidentemente ilegales.

Como la elaboración de los presupuestos es deficiente y además la imprevisión abunda, ésta se refleja luego al *ejecutar* los presupuestos. Compras para las que no se incluyó partida u obras que no se previeron, se tratan de realizar por la vía del decreto, obligándonos (Contraloría) a rechazar movimientos presupuestarios que solamente la Asamblea Legislativa puede autorizar.

Es oportuno acotar que la frondosidad del sector público costarricense estriba, no sólo en el crecimiento de los entes en sí, sino en la tendencia a crear más y más cada día. No falta quien quiera pasar a la historia fundando algo, generalmente con las mejores intenciones.

Solamente por ley se puede dar personería a nuevas organizaciones estatales. Esto que parece tan simple —particularmente entre abogados— no es así para muchas personas que asumen funciones de autoridad en los gobiernos. En toda las épocas nos hemos visto obligados a rechazar decretos creadores de nuevas entidades, no solamente por razones de personería, sino también por aspectos de orden patrimonial, que por esta vía resultan igualmente ilegales, pues generalmente pretenden constituirse con aportes o donaciones del resto del sector público. Esta forma de dotación, como se sabe, es ilícita, ya que ningún ente puede dar a sus recursos aplicaciones diferentes a las que generaron su creación. Podemos afirmar que de no haber sido por la actitud firme de la Contraloría General de la República tendríamos muchos entes más.

Hay toda una variedad de decretos ilegales a los que no nos referiremos por razones de espacio, pero conviene recordar los ya famosos (porque la prensa local se ha ocupado mucho de ellos) decretos de emergencia. Resulta que la Carta Política dispone en el numeral 180 que, cuando la Asamblea Legislativa esté en receso, el Poder Ejecutivo puede variar el destino de una partida autorizada o abrir créditos adicionales, pero únicamente –consignaron los constituyentes– para satisfacer necesidades urgentes o imprevistas, en casos de guerra, conmoción interna o calamidad pública. Nótese que la Constitución exige la existencia de estados de guerra, conmoción interna o calamidad pública, para dar entrada a gastos urgentes o imprevistos, que no tengan partida en el presupuesto. La norma es lógica.

Pues bien, pretendiendo actuar al amparo del artículo 180 de la Carta Política, se han dictado decretos variando el uso de los fondos, sin que existan los supuestos de hecho que la norma exige; o dicho en forma más clara, sin que se esté en presencia de un estado de guerra o de conmoción interna o de calamidad pública. Aún más, sin que siquiera se haya declarado la existencia de tales estados por parte del propio gobierno, en circunstancias en que las autoridades del Poder Ejecutivo tienen potestades para declarar un estado de esos, no siendo algo que deba presumirse si es que no es evidente.

Pero aquí no terminan las cosas. Las sumas que mediante este mecanismo excepcional se han incorporado al presupuesto, ya aumentando partidas, ya creándolas, no son para cubrir imprevistos, sino obligaciones comunes, derivadas, en algunos casos, de ejecución de contratos firmados años antes, y cuya atención es irregular por causa de la deficiente forma en que se maneja la materia presupuestaria en Costa Rica.

1.3 Evasión de impuestos, exoneraciones y subsidios

En la vigencia del Derecho en el sector público tienen una gran responsabilidad los particulares; tanto o más que los propios funcionarios. En muchos casos, en las áreas más críticas de la ilegalidad y la inmoralidad administrativas, los culpables, los mayormente culpables, están fuera de las ventanillas. Ellos han llegado con el soborno encubierto o descarado: el pago puro y simple de fuertes sumas o la propina y hasta los regalitos o los regalotes.

En todas las épocas han existido actos de corrupción, pero la sociedad de consumo, nervio y motor de la economía moderna, nos tiene metidos en un marco de degradación, donde los valores económicos han desplazado a los morales. La desesperación por hacerse ricos de la noche a la mañana, por tener cada día más y más, impacta también cada vez más el mundo del Derecho Tributario. Ello tiene implicaciones en el Derecho Penal, en las finanzas públicas, en los regímenes disciplinarios y hasta en el Derecho de Trabajo que, conforme doctrina muy conocida del Derecho Administrativo, no debería inmiscuirse en las relaciones de servicio que tipifican las de los servidores públicos. Obviamente, el impacto de toda esa conducta es grande en la moral pública, en la pérdida de fe en las instituciones y en los hombres.

¿A qué viene todo esto? Por una parte, pretendemos llamar la atención sobre algo que frecuentemente se olvida: la actitud de los particulares y de ciertos empresarios frente al Estado. A los funcionarios públicos nos llueven críticas —muchas de ellas justificadas— pero en algunos de los actos criticados están incidiendo, de manera determinante, conductas o actitudes de particulares, como acontece en casos de corrupción alentados por estos últimos.

Por otra parte, aspiramos a contribuir en el señalamiento de algunos componentes que participan en el complejo y grave problema de la evasión de impuestos. En efecto dentro del esquema de organización político-administrativa que vive un país como el nuestro, los impuestos vienen a ser un medio importante de redistribución del ingreso nacional. A pesar de las distorsiones y de la ausencia de justicia impositiva que caracteriza al mal llamado sistema tributario que tenemos, es una forma de captar recursos y canalizarlos a la población. Sin embargo los contribuyentes no lo entendemos así y ciertos empresarios menos aún, porque en vez de posibilitar esa redistribución se los dejan, en ese afán ilimitado, de tener cada día más. Es la evasión de impuestos uno de los mayores problemas de la administración pública, no sólo porque le resta recursos, sino también porque genera más gastos al demandar mayores estudios y más burocracia detrás de los defraudadores.

Si la percepción efectiva de los impuestos es uno de los mayores rompecabezas de las administraciones de todos los Estados —y no dudamos que lo seguirá siendo— las evasiones que se generan al amparo de leyes que otorgan exoneraciones, o las que se dan mediante el uso abusivo de subsidios, agravan el panorama más aún. El tema es amplio y complejo, pero para los efectos de la presente exposición, dirigida a comentar problemas relevantes de la aplicación del derecho en el sector público, nos limitamos a indicar que los sistemas de exoneración de impuestos dan origen a grandes abusos: hay todo un mercado de traficantes de exoneraciones y una cadena interminable de importaciones ilegales a su amparo.

En cuanto a los subsidios que mantiene el gobierno sobre ciertos productos la situación es similar, pues al amparo de los mismos se generan corruptelas de diverso orden. Una de las entidades que más experiencia exhibe en esto de los subsidios es el Consejo Nacional de Producción, que compra granos a un precio y los vende a otro muy por debajo del costo; y la tan famosa RECOPE,* también mantiene precios subsidiados que se administran vía TRANSMESA,** subsidiaria de CODESA.***

El propio Presidente Ejecutivo del Consejo Nacional de Producción en 1981, comentaba que hay quienes por una puerta le compran al Consejo los frijoles y por otra se los vuelven a vender, porque esa sola vuelta les permite hacer importantes negocios; este ejemplo ilustra la inconveniencia de estos sistemas.

* Refinería Costarricense de Petróleo.

** Transportes Metropolitanos, S. A.

*** Corporación Costarricense de Desarrollo.

El peligro de las políticas de subsidios, dirigidas a las masas económicamente débiles, es grande; no sólo porque es posible que se beneficien otros que ya están muy llenos, sino por lo difícil de echar marcha atrás una vez que se ha entrado en el sistema, así como por la forma de financiarse. Al fin y al cabo, debe haber una forma de financiar estos sistemas en que los consumidores pagan precios más bajos de los reales.

En cuanto al subsidio de ciertos combustibles ya se sabe que es aumentado el precio a otros consumidores como tal cosa se logra. Equivale a un impuesto, pues se paga más del valor real con el propósito de compensar el menor ingreso que produce vender a otros a menor precio.

La modalidad que se emplea para financiar los subsidios que se dan a través del Consejo Nacional de Producción es muy interesante, y a la vez dañina, para un país que ha entrado en la peligrosa vía de la inflación violenta; se cubren mediante emisiones inorgánicas por intermedio del Banco Central.

Originalmente, el sistema se concibió en el entendido de que el gobierno central supliría al Consejo Nacional de Producción las sumas que necesitara para comprar más caro y vender más barato, manteniendo así altos precios al agricultor que estimulan la siembra, pero bajos al consumidor de escasos recursos. Esto se hace con artículos de consumo popular: arroz, frijoles, leche en polvo, etc.

Pero como en muchas otras cosas, se ha venido actuando diferente al modelo previsto en la legislación, porque en las leyes de presupuesto no se asignan los recursos para atender estas obligaciones del gobierno hacia el Consejo Nacional de Producción, y se ha llegado a establecer un mecanismo que consiste, pura y simplemente, en autorizar emisiones inorgánicas. Esto se ha legalizado, desde luego, mediante leyes especiales que borran de la contabilidad del Banco Central, las deudas acumuladas por el Consejo en la operación del sistema.

Conociendo la fuerte incidencia de las consideraciones políticas momentáneas que rodean a muchas de estas decisiones, podemos afirmar que ordinariamente no están precedidas de estudios que analicen todas las aristas y mucho menos lo relativo a posibles abusos y desviaciones, que derivarán del sistema. Esto lo hemos repetido en diversas oportunidades, y más ahora (1981) en que se han puesto de moda las denuncias sobre los negocios que se hacen con los subsidios, a partir de las cuales el público en general y hasta ciertos funcionarios de gobierno, se dirigen a la Contraloría pidiéndole investigar los hechos, y aun diseñar los sistemas de control que eviten las corruptelas.

Sostenemos que los responsables, los verdaderamente responsables, son los que han tomado la decisión política de subsidiar; y que esa responsabilidad conlleva el rodear de controles adecuados el proceso de reconocimiento de los subsidios, para detener los malos manejos.

La Contraloría no puede estar de "apaga incendios", de aquí para allá. La Contraloría debe procurar la programación de su trabajo y la ejecución de ese programa sin interferencias ni presiones, a efecto de que ponga sus ojos en otros filones de gasto público. La Contraloría debe también procurar el análisis y búsqueda de soluciones a problemas antiquísimos en el campo de los ingresos, objeto de millonarias defraudaciones, así como de otros muchos relacionados con el óptimo aprovechamiento de los recursos públicos.

No es posible pretender que cubramos todos y cada uno de los errores que exhibe la administración; debemos usar los recursos de que disponemos, en la forma más racional.

1.4 Los empréstitos

Aunque el enfoque tienda a lo jurídico, no podemos dejar de mencionar algo eminentemente político, en sentido técnico: la temática de los empréstitos. El grado de endeudamiento de un hombre, dice de su independencia. No se pueden ejercer ciertas libertades si se está agobiado por lo que se debe. Un hombre que tiene que medir mucho el impacto de sus acciones o decisiones en su situación financiera, es un hombre enajenado, amarrado, atado. Es un hombre dirigido materialmente, no espiritualmente. Lo mismo, exactamente lo mismo, ocurre cuando nuestra conducta está condicionada por aspiraciones insaciables de tipo material; se ahoga cualquier grito de protesta, de rebeldía por algo que rechaza el espíritu, se acepta cualquier situación o condición, con tal de mantener el *statu quo*.

En la vida de los países ocurre relativamente lo mismo. A los costarricenses nos tienen verdaderamente aturdidos con el tema del endeudamiento. No vamos a repetir aquí todo lo que se ha dicho sobre esta materia porque no nos alcanzaría el tiempo. Casi no ha habido partido político, hombre público, simples ciudadanos, organizaciones gremiales, y desde luego órganos de prensa, que no hayan intervenido u opinado en esto de la deuda pública.

No es necesario que nos detengamos a comentar acerca de la inconveniente carga que está pesando sobre el país en materia de empréstitos. Basta con recordar aquí que en el tercer trimestre del año 1981, el Estado costarricense comunicó a sus acreedores del exterior, que no podría amortizar las deudas y que trataría de pagar los intereses. Así de fácil, así de grave, así de crudo.

Esta suspensión de pagos, lógicamente ha agravado el prestigio crediticio del país. Como se sabe, internacionalmente el crédito se maneja más o menos como opera para los individuos en el país: basta que dejemos de pagar una cuenta para que se corra la voz y el resto del comercio nos cierre las puertas; hay toda una organización en esto.

Recientemente el país se vio obligado a contratar a una firma altamente especializada en el mundo, en esto de dar oxígeno financiero a países con problemas. Los

viajes frecuentes y agotadores de funcionarios costarricenses de alto rango, tocando puertas en los principales bancos y “garroteras” del mundo financiero no dieron resultados, no lograron contrarrestar la desconfianza que nuestro país despertó en esta materia.

No tenemos ninguna duda en afirmar que el país —no un gobierno determinado— ha venido haciendo un uso abusivo del crédito y que esto ha traído consecuencias en el campo puramente jurídico. Nos referimos a otras consecuencias distintas al incumplimiento de contratos antes mencionado.

Hemos estado viviendo a base de préstamos. Algunos —los que el gran público conoce o, digámoslo mejor, de los que algo informa la prensa— son créditos que podríamos llamar convenientes. Convenientes por el tipo de interés, por el plazo, por las demás condiciones y hasta por el destino que se dará a los recursos. Estos son los contratos que generalmente pasan por la Asamblea Legislativa y, con apego a normas constitucionales (artículo 121, inciso 15), son aprobados mediante ley. Con motivo de su tramitación legislativa, es cuando generalmente se producen polémicas, comentarios, editoriales, enjuiciando la política de endeudamiento.

Pero hay un filón de recursos financieros que entran al país sin pasar por la Asamblea Legislativa, ya sea por no tratarse de las situaciones previstas en la norma citada, ya porque existen leyes especiales dictadas por el propio Poder Legislativo autorizando el endeudamiento, como es el caso de ciertos entes autónomos.

Es en estos últimos tipos de préstamos, donde mayormente se reflejan las consecuencias para un país que tiene que andarle pidiendo a cualquiera. Si se nos perdona la crudeza de usar una figura folclórica conocida, podemos resumir esta situación indicando que a veces parecemos un alcohólico en crisis, detrás del trago.

Y hacemos uso de tal analogía porque cuando leemos ciertos contratos, firmados por funcionarios costarricenses con altos financistas del mundo, nos sentimos mal. Cuando se firman estos contratos, generalmente han pasado meses en que cartas van y cartas vienen, gente que va y gente que viene; en fin, ha transcurrido el tiempo en eso que llaman negociaciones. Y ese consumo de meses en circunstancias de imprevisión, cuando ya los trabajos comenzaron, falta dinero para compras urgentes y hasta para el pago de personal, genera presiones internas. Las entidades locales ejecutoras se han quedado sin presupuesto y a veces hasta sin recursos en caja, etc. En resumen, cuando se firma un contrato de préstamo con un banco o sindicato de bancos del exterior, la situación financiera del respectivo ente es insostenible.

Fácilmente se podrá deducir que en esas circunstancias no se puede negociar, no se puede lograr mayor cosa o nada, y el país termina aceptando condiciones chocantes, cláusulas impertinentes. Las laberínticas y amañadas redacciones que las “garroteras” internacionales imponen en muchos de estos documentos, prácticamente los convierten en créditos sin plazo y sin tipo de interés conocido, pues es fluctuante. Desde luego,

no faltan las cláusulas en que se renuncia a la jurisdicción de nuestros tribunales, a la aplicación de nuestras leyes.

Se comprenderá fácilmente también, que cuando el presupuesto que incluye estos recursos o los contratos mismos, llegan a la Contraloría, ya no se puede hacer nada. Incluso las instituciones se han visto obligadas a hacer desembolsos por sumas cuantiosas, han admitido comisiones de compromiso con tal de que les hagan el favor de retenerles los fondos.

Este problema lo hemos planteado en diversos documentos y hasta con los propios señores Diputados —en la Comisión de Asuntos Hacendarios— lo hemos comentado. Ahí notamos que desconocían esta realidad y estamos seguros que gran parte de la gente que piensa en este país, también la desconoce. Una de las razones que nos llevó a plantear los hechos a los señores Diputados fue que, al aprobar la Asamblea Legislativa ciertos empréstitos de los llamados suaves, o en condiciones favorables (como son los del BID, el BCIE, o la AID), implícitamente se está autorizando a nuestras entidades —particularmente las descentralizadas— a recurrir a otros préstamos complementarios, en condiciones duras.

¿Cómo es eso?, se preguntará más de algún lector, que al aprobar por ley un préstamo favorable con el BID por ejemplo, se esté induciendo a adquirir otros de los que hemos criticado. Muy simple. Los bancos llamados de desarrollo, que acabo de mencionar, financian solamente parte del costo de las obras, generalmente el cincuenta por ciento; el resto para completar el principal (la contrapartida) es lo que hay que conseguir a como haya lugar y bajo las condiciones que sean. Se ha llegado al extremo de indicarle a la Contraloría que la no aceptación de estos créditos duros, tipo “garrotera”, se puede considerar como un incumplimiento de obligaciones, por parte del país, con el respectivo banco de desarrollo, pues nos comprometimos a buscar la diferencia y por ello hay que aceptar las condiciones del mercado internacional, sean las que fueren.

A propósito de la contrapartida, es muy común la creencia de que constituye el aporte del país, el ahorro nacional a la ejecución de las obras; y esto no es así. La verdad es que vivimos pidiendo prestado para llenar estas diferencias. Inclusive, vivimos pidiendo prestado para pagar otras deudas.

No somos enemigos del financiamiento de obras a base de crédito externo. Pero nos interesa destacar las serias inconsistencias de nuestro sistema jurídico en cuanto a que para unos créditos externos exige aprobación legislativa y para otros no. Asimismo, nos interesa mostrar la clase de contratos que se aceptan ante las necesidades que hemos creado. Por último, no creemos que un país tan endeudado pueda ejercer plenamente su soberanía. Y lo estamos viendo precisamente en estos días en que tanto se habla del Fondo Monetario Internacional. Los caminos están tan cerrados, que tenemos que recurrir al Fondo en busca de unos dólares y además que nos dé una carta de recomendación ante los banqueros del mundo para que nos sigan prestando. Así vemos las cosas muy resumidamente.

En conclusión, esto del endeudamiento sin fin, sin límite, sin vinculación alguna con las posibilidades del país, nos tiene al borde del abismo. No sólo en lo meramente económico y fiscal sino también en lo jurídico y en lo político, al perder, cada vez más, rasgos esenciales de nuestra identidad de país libre y soberano.

1.5 Las empresas estatales

No es posible hablar de la legalidad en el Estado sin decir algo de lo que acontece en Costa Rica con esta modalidad de participación estatal.

De unos pocos años para acá —y copiando en esto experiencias de otros países— se ha puesto de moda la participación directa del Estado costarricense en la formación de empresas de giros eminentemente comerciales, industriales y hasta de servicios.

Mediante este sistema se trató de promover grandes proyectos de desarrollo, cuya inversión inicial no resultaba atractiva para el sector privado. Sin embargo, cuando se puso en ejecución, el país prácticamente no tenía ninguna experiencia. En esa época el Estado era propietario de la Compañía Nacional de Fuerza y Luz, S. A. y de Radiográfica Costarricense, S. A., pero ambas fueron incorporadas a su patrimonio en condiciones muy particulares; no las fundó, sino que las tomó con toda una infraestructura operativa relativamente eficiente, ejerciendo actividades rentables. El caso de la Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE) es también muy diferente, pues pasó a ser propiedad del Estado en circunstancias muy excepcionales que no viene al caso comentar; y además, ejerciendo una actividad comercial monopólica. Como detalle anecdótico de interés actual, cabe recordar que la principal propietaria de RECOPE terminó regalándosela al gobierno, entre otras razones, porque no le permitían subir los precios de los combustibles. ¡Qué diferente enfoque al pasar a manos del gobierno!

Mediante la ley No. 5122 de 16 de noviembre de 1972, se creó la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), habilitándola con las más amplias facultades para fundar sociedades mercantiles, comprar otras, etc. A la fecha (tercer trimestre de 1981) CODESA tiene aproximadamente 40 empresas, entre afiliadas y subsidiarias. Sobre este particular nos interesa llamar la atención en el sentido de que el país —mediante ley desde luego— dio un paso riesgoso al permitir la participación del Estado en un sector tan vasto, prácticamente ilimitado, sin atender el aspecto que ocupa nuestra atención: *el principio de legalidad*.

En efecto, consideramos que crear una sociedad anónima al amparo del Código de Comercio, es dar vida a una criatura que, sin más leyes que regulen su funcionamiento, en muy poco se diferencia de una sociedad anónima enteramente propiedad de particulares.

Las empresas estatales fundadas por CODESA no tienen regulaciones legales de Derecho Público en el campo de los ingresos y de los egresos, ni obviamente en el del

presupuesto y la contratación. La misma Ley General de la Administración Pública admite que el Derecho Privado regule la actividad de estos entes con giro industrial o mercantil (artículo 3°).

Desde luego hay doctrina que admite esto, pero conociendo la forma como se administra generalmente el patrimonio público —el que es tratado como si fueran bienes de difunto— no podemos admitir la inexistencia de un conjunto mínimo de regulaciones que, sin enervar o enterrar, permitan mantener una administración sana y ejercer un control, no sólo de eficiencia y eficacia, sino también de legalidad.

Apoyamos esta apreciación, por una parte, en los abusos que se dan en el manejo de los recursos propiedad del gobierno y entes descentralizados, a pesar de las regulaciones legales existentes. Si hemos demostrado bastante incapacidad para administrar y si vivimos en una época particularmente golpeada en el campo moral por la avidez de los negocios, la ausencia de normas legales en áreas importantes de la vida de estas empresas, es una imprudencia. Por otra parte, las experiencias vividas ya en Costa Rica, revelantes de la forma irresponsable, desordenada y abusiva con que se han administrado algunas sociedades estatales, confirma las preocupaciones. De lo anteriormente expuesto no se debe deducir que somos tan ilusos como para creer que reglamentando todo, desaparecerán los malos manejos, pero al menos algo se evitan. No se puede seguir jugando con la paciencia de las gentes que ven, asombradas, las cosas que se hacen con los bienes públicos.

Actualmente hay un Decreto, el No. 7927-H de 12 de enero de 1978 —elaborado por el autor de estas reflexiones y elevado al Presidente Oduber en su oportunidad— que refleja algunas de las inquietudes que hemos mencionado muy superficialmente, porque el tema es amplio. Salvo alguna tibia aplicación que pueda derivarse de la Ley General de la Administración Pública, ese Decreto es lo único que hay en materia de legalidad sobre estas empresas, y aún así les estorba demasiado. Pero ese Decreto es eso nada más: un instrumento jurídico poco estable que en cualquier momento otro simple Decreto puede eliminarlo; y cuya desaparición, por lo demás, ya ha sido intentada sin éxito debido a la resistencia de colegas que están en el gobierno.

El Decreto indicado tiene reglas sobre la fiscalización por parte de la Contraloría y sobre la remoción del Auditor, la que no se puede hacer sin autorización de la Contraloría (la experiencia en este campo nos indica que cuando un Auditor interno se planta, lo echan para que no haya más problemas). El Decreto también dice algo acerca de declaración de bienes, gastos de viaje, inversiones conforme al Plan de Desarrollo; establece un mínimo de publicidad para formalizar ciertos contratos; tiene algo sobre impedimentos para que los propios empleados no negocien con la sociedad, etc.

En cuanto al caso muy particular de RECOPE, acaba de dictarse una ley —mediante resello— que entre otros objetivos pretende terminar con los abusos que desde su origen se han dado en esta empresa, al usarla para financiar —vía aumento de tarifas— gastos sin contenido en el presupuesto nacional.

No debemos terminar este apartado dedicado a las sociedades mercantiles del Estado sin dejar planteada una preocupación. La Constitución Política exige que para fundar un ente autónomo se requieren todas las formalidades de ley y una votación calificada de dos tercios. En cambio, para fundar una sociedad anónima basta un acuerdo de la Junta Directiva de CODESA; así se han creado las cuarenta que existen. Algunos de estos proyectos andan por el orden de los mil millones de colones cada uno. Recién a fines de 1981 CODESA estudiaba la fundación de otra sociedad con una inversión también del orden de los mil millones de colones; y su posibilidad de lograrlo es cuestión de un acuerdo de la Directiva ¡qué fácil! ¿No hay en esto un contrasentido? ¿Qué es lo que no está bien? ¿La Carta Política o la emisión de leyes como la de la Corporación? ¿Si pretendemos vivir un estado de derecho, es esta legislación congruente?

No faltará quien opine que somos nosotros los que andamos mal, pues hay grandes diferencias doctrinales entre un ente autónomo y una empresa mercantil, pero sin descartar que estemos equivocados —no sería la primera vez— es interesante desentrañar el pensamiento político del constituyente ante la nueva ola del Estado empresario, mercantil-industrial, para ver si son compatibles. Son temas para investigar y definir posiciones.

2. La Asamblea Legislativa y la legalidad

La mayor responsabilidad en cuanto a la vigencia plena del derecho la tenemos los abogados. No afirmamos que somos los únicos, ni mucho menos pretendiendo descargar la que pesa sobre todos; pero es indudable que nuestra formación nos permite no sólo tener más conciencia sobre la razón del ser, sobre la filosofía del derecho, sobre su necesidad y conveniencia, en comparación con quienes no han tenido absolutamente ninguna formación en este campo. Indicamos esto porque muchos colegas han pasado y seguirán presentes en la Asamblea Legislativa.

Si se pretende hacer algún tipo de análisis sobre la legalidad en la función pública no es posible dejar por fuera al Poder Legislativo. No se trata de sumarse a las críticas que a diario le lueven; unas justificadas, y otras realmente atribuibles a otros poderes u organismos, pero que en definitiva resuenan en la Asamblea. Decimos que no es posible marginar esta última porque es en ella sobre quien descansa, en gran medida, la vigencia de preceptos fundamentales de nuestro Derecho Constitucional, particularmente de aquéllos que tienen incidencia en el complejo aparato estatal. Algunos pocos ejemplos, relativos a la hacienda pública nos darán una imagen de cómo anda nuestra pobre Carta Magna.

Al referirnos a los aspectos presupuestarios (apartado 1.1) comentamos lo concerniente a la relación ingresos-gastos. Vimos cómo se vienen autorizando presupuestos realmente desfinanciados, contrariando la previsión del artículo 176 de la Carta Política que tiende a mantener un equilibrio entre gastos e ingresos. Recordemos aquí que un

párrafo de tal artículo dice textualmente: “En ningún caso el monto de los gastos presupuestos podrá exceder el de los ingresos probables”.

Lamentablemente, el vicio de gastar más de lo que entra es muy viejo. En leyes de presupuesto de hace muchos años, después del detalle de las entradas y salidas que autorizaban, nos encontramos con normas como la siguiente:

“Artículo 17. Si las entradas no llegaren a cubrir los gastos de la administración pública antes establecidos, se autoriza al Poder Ejecutivo a fin de que haga uso del crédito público interno y dé las garantías posibles para arbitrar fondos que el cumplimiento de este Presupuesto demande”. (Ley No. 44 de diciembre de 1922).

Como se observa, seguimos siendo fieles herederos en esto de autorizar gastos aunque no se tengan ingresos.

En Costa Rica existen las internamente famosas Normas Generales del Presupuesto. Se trata de disposiciones que regulan muy diversos aspectos, agregadas al final de lo que realmente se puede llamar presupuesto; normas que en muchos casos no tienen nada que ver con la ejecución presupuestaria propiamente.

Cada año aumenta el número de estas normas y hasta el de las materias que abarcan. Para formarse una idea de cantidad sobre este particular, basta señalar que la Ley de Presupuesto del año 1981 contiene ciento treinta normas generales, ocupando veinticuatro páginas, y hasta se ha editado un folletito especial que las contiene. Actualmente se publican dos tomos conteniendo los movimientos presupuestarios, y no nos extrañaría que con el tiempo se llegue a editar un tercero.

Con motivo de la elaboración de la presente exposición, nos interesó conocer cuándo nació esta práctica. De conformidad con una investigación efectuada por un joven de nuestro Departamento Legal, resulta que fue en el año 1946, cuando por primera vez se incluyeron disposiciones que no tenían que ver propiamente con la ejecución presupuestaria. Es interesante destacar que en esa primera ocasión las normas incluidas tenían un interés muy directo con los señores diputados: normas que fijaron las dietas en ₡100.00 para el Presidente, ₡75.00 para los Secretarios, ₡60.00 para los demás representantes. Señalaban además, lo que tenían derecho a ganar en receso: ₡1.500.00 el Presidente; ₡1.200.00 los secretarios y ₡900.00 los demás diputados. Aparecen normas relacionadas con la asistencia a sesiones y la pérdida de la dieta; se castiga la llegada tardía y el rompimiento del *quórum*. Como vemos, los mismos problemas de siempre.

Las otras normas generales incluidas en esta ley de presupuesto del año 1946 se refieren a los maestros y a los profesores, quienes también se han distinguido por el acceso fácil a las famosas normas generales. Conocemos infinidad de casos, incluso actos desaprobatorios de la Contraloría —tomados en pleno ejercicio de sus facultades— que han sido dejados sin efecto por la vía de las normas indicadas, expresamente para maestros y profesores.

A propósito de actos desaprobatorios por parte de la Contraloría, no podemos dejar de mencionar que en la historia de esta institución se tiene registrado que en distintas épocas, se ha recurrido al inconveniente sistema indicado –y de evidente inconstitucionalidad– de modificar lo que se pretendía poner a derecho porque estaba totalmente en contra de la vigencia de la legalidad.

De ese modo, a contratos ilegales se les ha dado la bendición; pagos contrarios a sanas prácticas en el manejo de fondos públicos han sido igualmente autorizados por esta vía. Lamentablemente, más de un colega ha logrado ganarse fácilmente los honorarios por este procedimiento que les evita el “contencioso-administrativo”.

En fin, las normas generales han sido empleadas para muchas cosas, hasta para tratar de resolver –en cierta ocasión– un conflicto entre marido y mujer. También se han usado para modificar leyes, generando más cargas al de por sí agobiado Fisco, sin cumplir con las previsiones que al efecto tiene el artículo 179 de la Constitución y que, en esencia dispone que la Asamblea no podrá aumentar los gastos presupuestados por el Poder Ejecutivo, si no es señalando los nuevos ingresos que hubieren de cubrirlos, previo informe de la Contraloría General de la República.

En Costa Rica, la tramitación de las leyes está sujeta a una serie de requisitos constitucionales y legales; en resumen, se exige la presentación de un proyecto, su publicidad, el análisis y dictámenes de Comisión, la publicidad de los dictámenes y la aprobación, en tres debates, por parte del Plenario. Además, existen los trámites de aceptación o veto por parte del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, tratándose de la aprobación de la Ley de Presupuesto, la mayor parte de dichos trámites (importantes por múltiples razones que no viene al caso comentar, pero que tienen enorme trascendencia en cuanto procuran la información pública y el debate alrededor de los proyectos) no se cumplen, sino que se llevan a cabo mediante procedimiento muy especial autorizado por nuestro ordenamiento jurídico. En consecuencia, usar la vía de las normas del presupuesto resulta violatorio del orden constitucional y legal, tanto para modificar el ordenamiento ordinario, como para resolver situaciones jurídicas de competencia de los tribunales.

3. El control de legalidad y los tribunales

No creemos que una sentencia sea como una lápida puesta en una tumba. Todo aquello que hagamos los que estamos pagados con fondos públicos debe estar sujeto a análisis, a crítica, a comentario; y mucho más cuando las decisiones que se adopten son capaces de impactar en la conducta de los administradores de dineros aportados por el pueblo.

La actividad de la Contraloría tiene mucho de creativo, de hermoso, de vivificante, pero para cumplirla hay que pasar por trances muy difíciles, enfrentarse a hechos muy

desagradables, conocer la miseria humana que ronda para dar zarpazos sobre los recursos públicos que, como señalamos antes, muchos creen que son bienes de difunto. Hay que enfrentarse a la ignorancia del Derecho, a los intereses creados, a las presiones políticas, a la argumentación del “pobrecítico”.

Por otra parte, es la Contraloría una dependencia que ha acumulado —como ninguna otra en todo el sector público— una experiencia inigualable en materia de percepción, administración, conservación, uso y control de bienes públicos. No creemos que haya una dependencia que mantenga equipos de funcionarios más permanentemente vinculados con la realidad que se vive todos los días con ocasión del manejo de fondos y patrimonios en la compleja administración pública. No puede ser de otra manera. La Constitución Política establece en la Contraloría su órgano especializado en toda esa problemática. En otros campos, aunque relacionados con nuestra competencia, estamos en embrión. En todos, absolutamente en todos, estamos conscientes que la perfección nunca se alcanza y que el conocimiento no tiene límites.

¿A qué viene todo esto? Resulta que en la auditoría profesional que todos los días se practica y en otros actos de fiscalización, nos encontramos con hechos y con conductas graves, independientemente de los pesos más o pesos menos que estén de por medio. De ahí que la claridad de ciertas normas legales y principios generales muy bien establecidos, conducen a tomar decisiones que han generado despidos o acciones penales.

El balance general de la congruencia entre los criterios de la Contraloría y las sentencias judiciales es bastante coincidente. No obstante, en algunas oportunidades se han dictado resoluciones que denotan un divorcio que alarma, no por la divergencia en sí, sino por las consecuencias que de su conocimiento o divulgación puedan derivarse, en cuanto autorizan conductas indiscutiblemente inconvenientes, contrarias a preceptos de nuestro Derecho positivo, por decir lo menos.

Que una resolución judicial admita que el aprovechamiento de materiales y mano de obra en beneficio personal, comprados y pagados con fondos públicos, son simplemente prácticas viciadas que no constituyen delito, o bien que otra dé por buenas las desviaciones de recursos presupuestarios a aplicaciones diferentes a las autorizadas por ley —para solamente señalar algunos casos juzgados hace varios años— nos hacen pensar que algo no anda bien.

La vieja discusión acerca de la naturaleza jurídica de los servidores públicos tiene aquí su importancia y las especialidades en el Derecho también.

En Costa Rica, por circunstancias que sería tedioso enumerar, los tribunales de trabajo han venido resolviendo los conflictos individuales que surgen entre el Estado y sus servidores; obviamente, aplicando el Derecho de Trabajo. Esto ha traído y seguirá trayendo problemas de fondo.

La Ley General de la Administración Pública ha introducido una variante en esto poniendo las cosas en su lugar, acorde con la doctrina, pero mientras no se cambie la jurisdicción para el conocimiento de las causas, se seguirá sintiendo la influencia del Derecho Laboral. Los tribunales de trabajo continúan resolviendo estos casos, dejando así sin efecto el avance técnico-jurídico pretendido con dicha Ley.

En el campo penal, creemos que conviene complementar la formación de ciertos juzgadores con los principios medulares y la normativa que rige la administración de fondos públicos; lo mismo cabe buscar con los tribunales laborales si es que van a continuar resolviendo asuntos de naturaleza distinta al Derecho de Trabajo.

Tenemos la íntima convicción de que hay que revisar algunos enfoques penales y laborales y sacudirlos de la compasión y el argumento del "pobrecitico". Estamos en una época en que la sentencia ya no se queda en una gaveta; tiene más divulgación de la que nos imaginamos y, consecuentemente, las derivaciones son imposibles de medir. No podemos correr el riesgo de que la gente pierda la fe en quienes tenemos la grave responsabilidad de fiscalizar ni mucho menos en los tribunales.

4. Resumiendo

La macrovisión que se tiene desde un cargo como el que ostentamos, confirma la impresión que expusimos en otra ocasión con motivo de la promulgación de la Ley General de la Administración Pública, en el sentido de que el *principio de legalidad*, básico en la función pública, vive permanentemente en crisis. No se deduzca de ello que somos utópicos, que soñamos con un ordenamiento jurídico químicamente puro, vigente y respetado día a día, acatado por todos.

Sin que debamos perder el campo de análisis en el que hemos tratado de ubicarnos, admitamos que si en un Estado liberal, como el que teníamos hasta hace poco —según señalamos al principio— podría resultar más simple tratar de mantener una mayor vigencia del Derecho en la función pública, el panorama de hoy (con un Estado intervinendo en todo, con una legislación incongruente en mucho, deficiente en parte, desvinculada en su mayoría), impide hablar de un verdadero Estado de Derecho y de que vivamos satisfactoriamente el *principio de legalidad*.

El sombrío panorama que presentamos no es exclusivo del sector público, no es propio de las leyes que regulan su funcionamiento; es general. Los hombres que llegan al sector público no son distintos de los que conviven a diario con el derecho común; por el contrario, surgen de la masa ciudadana que por interés en la cosa pública o simplemente porque hay que ganarse la vida, buscan los cargos estatales.

No pretendemos agotar el tema; por el contrario, estamos conscientes de la superficialidad de este análisis. Tómese como un aporte más a la discusión que el país debe abrir sobre estos temas y como un acicate para que los abogados participemos —quizá

con más responsabilidad que otros— en la búsqueda de respuestas, de la mano de otras disciplinas, para mejorar cada día, en procura del mayor acercamiento al anhelado Estado de Derecho.

Somos un pueblo inculto jurídicamente. No es posible pretender la vigencia del Derecho si éste se ignora; tampoco podemos lograrlo si la legislación se promulga con desconocimiento de nuestra realidad, si no se reforma para ajustarla a los cambios tan violentos que caracterizan los años que nos está correspondiendo vivir. No es posible acercarnos a la anhelada justicia creyendo que para esto están los Tribunales; no podemos depositar totalmente en la burocracia, ineficiente en todas las épocas y en todas las latitudes, el mantenimiento constante del milenario precepto de dar a cada uno lo que es suyo.

En fin, para el cumplimiento de las leyes no podemos confiar en el milagro de textos constitucionales, como el que dice que los costarricenses deben observar la Constitución y las leyes, o el otro que preceptúa que nadie puede alegar ignorancia de la ley.

Pensamos que es urgente hacer una revisión integral de nuestro ordenamiento jurídico. Aunque somos de los que creen que no todo se arregla con leyes, lo cierto es que el fenómeno apuntado tantas veces del crecimiento violento, desordenado y descoordinado de la administración pública, demanda un replanteamiento de las estructuras y enfoques políticos fundamentales de nuestro complejo aparato estatal. No podemos, a manera de ejemplo, seguir corriendo los riesgos de leyes inconstitucionales, atenuados a los anacronismos que tenemos a mano, para lograr la declaratoria de inconstitucionalidad; es imprudente dejar que ocurra, como en estos días (1981) que después de que la aplicación de una ley ha causado verdaderos estragos sociales (tanto por su contenido como por su pésima aplicación) venga a decirse que es inconstitucional. Hay que cuestionarse los mecanismos que garanticen la constitucionalidad de las leyes y Decretos del Poder Ejecutivo; quizá pensando en una Corte Constitucional, eminentemente especializada, que ejerza un control oportuno.

Es necesario intentar acciones sistemáticas y permanentes a través de nuestro sistema educativo, tan ausente en orientaciones que busquen la formación de un ser costarricense, tendientes a encauzarnos dentro de las escalas y valores esenciales del Derecho. No se puede simplemente decir: ¡cúmplase! y esperar el milagro. Hay que dar bases que cimenten la conciencia en la trascendencia del ordenamiento jurídico y, con ello, provocar también el aporte de todos, no sólo de unos pocos, en la regimentación que emana de los que ostentan el poder político. Hay que hacer realidad nuestra llamada democracia, mediante una participación efectiva y no simplemente cada cuatro años.

Y en cuanto a los que hemos tomado la disciplina jurídica como principal campo de realización, busquemos convertirnos en hombres más solidarios, más partí-

cipes de los grandes problemas nacionales, para poder contribuir, efectivamente, al mantenimiento de la paz mediante el mejoramiento sustancial de nuestro régimen institucional.

EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO EN HONDURAS 1982-1986

Isis Amaya de Espinoza

Introducción

El logro de los objetivos de desarrollo que se ha fijado el presente gobierno constitucional para el período 1982-1986, significa un verdadero reto para la administración pública hondureña. Implica su participación en la ejecución de esfuerzos extraordinarios para llevar adelante un proceso de reactivación económica que permita, por una parte, la solución de problemas inmediatos y de corto plazo —tales como la reducción de la brecha de balanza de pagos, la reducción de la brecha fiscal, y el mejoramiento de la captación, generación y uso de los recursos financieros—; y un crecimiento a mediano y a largo plazo, que incluye entre sus objetivos, el incremento sostenido de la oferta agregada. Por otra parte, tal proceso debe orientarse hacia la distribución más equitativa de la riqueza generada mediante la actividad productiva, a fin de mejorar la calidad de vida de la población hondureña.

Para el cumplimiento de esas expectativas es necesario llevar a cabo un proceso de mejoramiento en el aparato administrativo del Estado, tanto a nivel organizativo general de los servicios públicos, como a nivel particular institucional, que permitan su adecuación a los requerimientos perentorios del desafío planteado.

A la planificación del desarrollo le corresponderá, como proceso técnico-político que coadyuva a la toma de decisiones del gobierno, una permanente actuación para orientar, priorizar y coordinar las acciones de las instituciones del Gobierno, en la obtención de los objetivos de la Estrategia.

A la planificación administrativa, como elemento integrante de la planificación del desarrollo, le compete la formulación de políticas que permitan, además de la utilización racional de los recursos humanos, financieros y materiales, el perfeccionamiento de la administración pública, a fin de lograr el incremento de su eficacia en el logro de los objetivos nacionales.

Uno de los instrumentos orientadores de este proceso es la Estrategia de Desarrollo Administrativo, cuyo resumen constituye la parte medular del presente artículo; Estrategia que tiene como propósito apoyar la consecución de los objetivos de desarrollo ya establecidos por el Gobierno y servir como marco orientador-normativo de las acciones de mejoramiento administrativo que realicen las instituciones gubernamentales. Partiendo de la Estrategia Global de Desarrollo Administrativo, se han elaborado estrategias sectoriales, y planes de mediano y corto plazo que contienen las metas y medidas para llevar a la práctica la Estrategia.

El presente artículo ha sido dividido en cuatro apartados. El primero trata de los fundamentos y alcances de la Estrategia para el Desarrollo, el segundo atiende brevemente la situación de la administración pública hondureña. Los últimos dos apartados concentran la atención en la descripción estructural de la Estrategia para el Desarrollo Administrativo y en los soportes y procedimientos para su implementación.

1. La Estrategia para el Desarrollo

1.1 Significado, sustentación e innovaciones

Dentro de la actual situación socioeconómica que vive Honduras, el nuevo gobierno constitucional está decidido a superar la recesión y reactivar la economía del país.

Este propósito significa un reto muy serio para la planificación, durante el período 1982-1986, en términos de orientar el desarrollo económico y social, coordinando los esfuerzos del sector público y promoviendo la participación de todas las comunidades. Desafío que sin embargo ya se está enfrentando por medio de la formulación técnica de un proceso planificado, cuyos resultados etápicos cubren, desde la elaboración de una Estrategia Global y Sectorial (en la cual se incluyen los enunciados propiamente estratégicos de alcance global y sectorial, y sus correspondientes políticas, instrumentos, y mecanismos de acción, así como los fundamentos analíticos macroeconómicos) hasta la proposición de mecanismos de actualización del plan nacional mismo, pasando por la elaboración de planes sectoriales, operativos y de programación global.

La Estrategia para el Desarrollo representa el camino a seguir por el gobierno para detener, en una primera instancia, la contracción de la economía y en la medida en que se obtengan respuestas, concentrar el esfuerzo en su recuperación y crecimiento. Racionalmente contempla, entre otras cosas, la forma en que el Gobierno ha decidido utilizar los recursos internos y externos a fin de alcanzar los objetivos del desarrollo, y el modo como puede lograrse tal propósito, en virtud de un nuevo modelo de desarrollo que, en términos generales pretende:

- i) Apoyarse en la agricultura, ganadería, silvicultura, pesca y minería.

- ii) Fortalecer la pequeña y mediana industria.
- iii) Otorgar atención especial a la agroindustria.
- iv) Utilizar los recursos naturales disponibles en un marco de mayor eficiencia por parte de los sectores público y privado.
- v) Apoyar la ejecución y formulación de nuevos proyectos que conlleven un rápido retorno de la inversión.
- vi) Impulsar la sustitución de importaciones.
- vii) Continuar con el desarrollo de los grandes proyectos cuya construcción ha sido ya iniciada.

En la presente Estrategia, al Estado le corresponderá un papel determinante como gestor y promotor del desarrollo, acción que deberá lograrse mediante un gradual y progresivo mejoramiento en el empleo de los recursos disponibles. Sin embargo, dentro de la política económica prevista, el “estado paternalista” se considera un esquema que debe ser superado, ya que la organización y desarrollo del país debe ser responsabilidad compartida por el sector público y privado, para el bien del pueblo hondureño.

Consecuentemente, la política económica que se plantea implica, en adición a lo expuesto, una nueva actitud del hondureño que permita reconocer su papel como actor en el desarrollo del medio social en que vive y de la comunidad nacional en su conjunto, en pro de la construcción de la sociedad deseada, en concordancia con las potencialidades y obstáculos al desarrollo del país.

El esfuerzo nacional que presupone la tarea derivada de la Estrategia de Desarrollo, requiere además del apoyo de la comunidad internacional, cuya ayuda contribuirá a que el país logre los cambios favorables y la solución de sus problemas. Dentro de esta perspectiva se han iniciado negociaciones con organismos de financiamiento internacional y se está preparando una reunión interagencial y de gobiernos amigos para lograr la cooperación en la implementación de la actual Estrategia.

1.2 Situación de la sociedad hondureña

En términos generales puede afirmarse que durante las décadas de los años 60 y 70 y prolongándose hasta el presente, han permanecido constantes los siguientes problemas estructurales críticos:

- i) Fluctuación sistemática, con tendencia declinante, del Producto Interno Bruto (PIB).

- ii) Elevados niveles de desempleo y subempleo.
- iii) Escasos niveles de productividad de los factores de producción.
- iv) Desequilibrio en la distribución del ingreso y elevado grado de concentración del mismo.
- v) Elevado grado de desnutrición que afecta el normal desarrollo biológico de amplios sectores de la población hondureña.

A partir de 1979 se inicia una aguda crisis, caracterizada por el estancamiento de la economía como consecuencia de un franco proceso recesivo que se manifiesta en:

- i) Disminución sistemática del crecimiento del PIB y atracción de sus consecuencias en el aumento de desempleo.
- ii) *Déficit* de balanza de pagos.
- iii) *Déficit* fiscales importantes como consecuencia del deterioro financiero y administrativo de las entidades autónomas, por la expansión del gasto corriente del gobierno central y por las deficiencias en la recaudación de los ingresos fiscales.
- iv) Inflación interna permanente y pérdida del poder adquisitivo de la población con la consecuente tendencia a la disminución del consumo privado.

1.3 Objetivos

A pesar de que los objetivos establecidos en la Estrategia se vinculan estrechamente, para fines de ejecución se han clasificado en tres grandes conjuntos:

1.3.1 De estabilidad económico-financiera

Los objetivos que se proponen en este campo están orientados a solucionar los problemas inmediatos y de corto plazo que afectan el normal desenvolvimiento de la actividad económica, ellos son:

- i) Reducción de la brecha en la balanza de pagos.
- ii) Reducción de la brecha fiscal.
- iii) Mejorar la captación, generación y uso de los recursos financieros, para un apoyo más efectivo a la promoción del desarrollo del país.

1.3.2 Crecimiento

Los objetivos en este conjunto están vinculados con soluciones esperadas a mediano y largo plazo. No obstante, las acciones tendientes a su logro se apoyan sobre un inicio inmediato.

- i) Modificar y ampliar la estructura productiva.
- ii) Racionalizar la explotación de los recursos naturales.
- iii) Elevar y diversificar la capacidad exportadora, tanto en productos como en mercados.

1.3.3 Distribución del ingreso y elevar la calidad de vida

Se persigue con los objetivos a este campo, que la riqueza generada mediante la actividad productiva se distribuya más equitativamente, a fin de:

- i) Lograr un mejor nivel de vida mediante la satisfacción de las necesidades básicas de la población, atendiendo especialmente a las áreas rurales y urbanas marginadas.
- ii) Mejorar el nivel de ingresos de la población y una mayor equidad en su distribución.

1.4 Medios a emplear

Para cada uno de los objetivos antes indicados, la Estrategia plantea una serie de políticas que constituyen los medios a emplear.

1.5 Implementación de la Estrategia

1.5.1 Agentes de desarrollo y papel de los sectores

Para la implementación de la Estrategia se define el ámbito de acción dentro del cual desempeñarán un papel particular los agentes de desarrollo constituidos por el sector privado y el sector público. Ambos agentes estructurales actuarán en forma coordinada y complementaria, definiendo como prioritarios los siguientes sectores: Agrícola, Forestal y Pesca; Industrial; Comercio; Sectores Sociales (Salud, Educación); Minería; y, Sector Financiero. En ellos las instituciones públicas jugarán un papel decisivo en la conservación y uso racional de los recursos naturales, tenencia de la tierra, abastecimiento de la actividad económica y social del país.

1.5.2 Papel de las instituciones públicas

Las responsabilidades señaladas para el sector público, exigen la ejecución de un proceso de desarrollo administrativo que permita al sector público cumplir con el papel que le asigna la Estrategia para el Desarrollo. En tal sentido, la Estrategia asigna –resumidamente– lo siguiente en relación con las instituciones públicas:

- i) El gobierno central: Tiene como función la conducción de la política del Estado en todos los campos.
- ii) Los organismos autónomos: Responsables de campos específicos de la actividad pública, se exigirá en su gestión una racionalización en la asignación de sus recursos y eficiencia en el cumplimiento de sus objetivos.
- iii) Las empresas públicas: Constituyen instrumentos valiosos en la implementación de la Estrategia; se les exigirá además de la eficiencia, una racionalización en sus operaciones y en el rendimiento del personal a su cargo.
- iv) Autoridades locales: Desempeñarán un papel relevante en la ejecución de programas y proyectos destinados a satisfacer las necesidades prioritarias de las poblaciones bajo su jurisdicción. Se impulsará una descentralización administrativa que delegue más a las autoridades locales para poner en práctica el concepto de desarrollo local.

1.6 Factores de desarrollo

A pesar de la crítica situación económica, la debilidad financiera, y otros obstáculos al desarrollo, Honduras dispone de un conjunto de recursos y factores que constituyen un verdadero potencial para su desarrollo autosostenido y que deberán de utilizarse racionalmente. Sobre estos elementos se sustenta la realización de los objetivos de la presente Estrategia.

Entre los factores y recursos más destacados, existe una estructura socioeconómica compuesta de abundantes recursos humanos y físicos, como potencial pesquero, forestal, minero, hidrológico, y otros recursos naturales.

El país mantiene una tradición en relación cambiaria, lo cual garantiza la convertibilidad de cualquier inversión, la Constitución de la República ofrece garantías a la inversión, y el gobierno actual inicia el establecimiento de un sistema político democrático.

1.7 Instrumentos de desarrollo

A fin de integrar y coordinar la acción del gobierno y la participación de las comunidades en el logro de los objetivos del plan, se promoverá el desarrollo local, de base municipal, como instrumento de concreción de la estrategia y las políticas, programas y proyectos que conforma la inversión pública. Para el desarrollo local se deberán realizar acciones que permitan preservar el medio ambiente y por lo tanto, habrá de continuarse con las investigaciones que permitan un conocimiento permanente de su situación y del mejor uso que pueda hacerse de ellos.

Destacando el desarrollo local como variable espacial básica y necesaria para el logro de los objetivos, se han identificado también las grandes variables que se utilizarán, en forma complementaria, como instrumentos de desarrollo, a fin de implementar integralmente la Estrategia a nivel nacional: inversión y ahorro, financiamiento, políticas monetaria y cambiaria, endeudamiento y gasto público, tributación, población y conciencia social, relaciones internacionales, ciencia y tecnología, organización institucional y adecuación de la estructura jurídica.

1.8 Imagen en perspectiva

La presente Estrategia responde a los lineamientos programáticos del gobierno que oportunamente fueron propuestos por el Partido Liberal a la consideración del pueblo de Honduras y que éste recogió mediante masiva manifestación democrática.

El gobierno espera que con la puesta en marcha de esta Estrategia se logre estabilizar la economía del país y evitar de este modo, una mayor degradación —desde el punto de vista socioeconómico— de la situación actual del hondureño. A la vez, se sentarán las bases para que esté en condiciones de plantear un nuevo modelo de vida hondureña y trazar planes claros para el futuro.

2. La situación de la administración pública hondureña

2.1 Criterios de análisis

Con el propósito de evaluar el grado de eficiencia y eficacia de uno de los dos importantes agentes responsables de la ejecución de la Estrategia para el Desarrollo (la administración pública) y poder diseñar la Estrategia de Desarrollo Administrativo para el ámbito global y sectorial, se realizó un análisis del conjunto de instituciones públicas que conforman el aparato administrativo del Estado; análisis que también se llevó a cabo por sectores, e instituciones en algunos casos.

De los resultados de ese estudio pueden destacarse dos grandes aspectos que para efectos de exposición contienen los rasgos más notorios de la situación en la que se encuentra hoy en día la administración pública hondureña. Se trata, por una parte, de

los obstáculos o problemas que impiden o frenan el ágil funcionamiento del aparato administrativo como agente responsable en la ejecución de la Estrategia; y, por otra parte, de las principales causas asociadas a los obstáculos indicados, cuya identificación –para su superación– orienta el proceso de planificación del desarrollo administrativo.

A continuación se presenta un esquema de los problemas que se consideran de más trascendencia en el funcionamiento y organización de la administración pública; y se identifican algunas causales de los mismos, agrupándolos alrededor de los tres subsistemas en que para fines analíticos se ha estructurado la administración pública, a saber, de dirección política, de administración, y de gestión.

2.2 Esquema de relaciones entre principales obstáculos y posibles causas, por subsistemas analíticos de administración pública

PRINCIPALES OBSTACULOS

POSIBLES CAUSAS

2.2.1 Sistemas de dirección política

Hace falta interiorizar en las instituciones, una concepción del funcionamiento sistémico que debe tener el sector público hondureño para su adecuado desempeño, lo cual se traduce en:

- i) Acciones inarmónicas de los entes del sector público hondureño en todos los niveles (central, regional, local) y en los ámbitos de sectores y sistemas administrativos
- ii) Duplicación de funciones y proliferación de centros de poder entre las instituciones de los sectores: La coordinación a nivel intrainstitucional e intersectorial es insuficiente.

Inexistencia de una definición formal de los sectores públicos y de los distintos roles que corresponde tanto a las Secretarías de Estado como a los entes descentralizados, como son la Función de Gobierno o Dirección Política y la Función Ejecutora, respectivamente.

A nivel nacional y local no se han establecido para todos los sectores los mecanismos de toma de decisiones y de coordinación sectorial o intersectorial para la planificación y la gestión.

PRINCIPALES OBSTACULOS	POSIBLES CAUSAS
iii) Subsiste una considerable centralización administrativa de las instituciones públicas.	Falta de decisión política para adoptar un esquema único de desconcentración administrativa de las instituciones públicas.
iv) Las municipalidades en su mayoría tienen una presencia muy débil a nivel local, que se refleja en una escasa participación en el proceso de desarrollo.	<p>Las municipalidades no disponen de suficientes recursos financieros, humanos y organizacionales.</p> <p>La actual Ley de Municipalidades ya no se adecúa a la dinámica que requiere el desarrollo del país.</p>

2.2.2 Sistemas administrativos

- | | |
|---|--|
| i) No existe lo que conceptualmente se entiende por Sistema Administrativo. | Los sistemas administrativos no están debidamente institucionalizados existiendo más bien un conjunto de normas y órganos no debidamente vinculados para obtener un objetivo común. |
| ii) Ha proliferado la ejecución de esfuerzos aislados de mejoramiento administrativo de parte de las dependencias del sector público, sin que guarden la debida coherencia con una política global en la materia, vinculada a los objetivos que fija la planificación del desarrollo. | <p>No existe un instrumento jurídico específico para normar las acciones de desarrollo administrativo que establezca los mecanismos que a nivel nacional, sectorial e institucional deben promover la adopción de políticas, programas y proyectos de desarrollo y mejoramiento administrativo, así como su seguimiento y evaluación.</p> <p>Desconocimiento por parte de los entes públicos de criterios técnico-políticos que normen este aspecto.</p> |

PRINCIPALES OBSTACULOS

POSIBLES CAUSAS

- | | |
|---|---|
| iii) Las acciones de mejoramiento administrativo que llevan a cabo la mayoría de las instituciones, adolecen del propósito de institucionalizar una capacidad institucional que asuma tal responsabilidad. | Insuficiente reconocimiento en las instituciones públicas de la necesidad de un proceso de autoanálisis y ajuste, que permita dinamizarlas y adecuarlas a los cambios que plantea el desarrollo nacional. |
| iv) Las acciones de capacitación administrativa que se realizan en el sector público son relativamente escasas; por tanto, no coadyuvan efectivamente a elevar la capacidad del recurso humano al necesario cambio de actitudes; y, en consecuencia, a mejorar la capacidad administrativa de las instituciones públicas. | Recursos financieros y organizacionales relativamente limitados para acciones de capacitación en el sector público. |
| v) La información para la planificación, el desarrollo administrativo y la toma de decisiones, no se maneja con un enfoque sistémico, lo que redundo en duplicación de los recursos destinados a la obtención de la misma. | Falta de coordinación y organización para manejar la información existente y poder potencializar su utilidad, racionalizando los recursos destinados a su manejo. |
| vi) La función de planificación que se realiza en ciertas instituciones, no dispone del respaldo político necesario. | No hay conocimiento en los distintos niveles de la administración pública, de la importancia de la planificación. |
| vii) Procedimientos burocratizados para procesos de compras y suministros, contratación de obras y de personal, gasto público, que limitan la capacidad de ejecución de proyectos de desarrollo y, en general, las acciones de las dependencias públicas. | Excesivo control formal; instrumentos jurídicos no claros. |

2.2.3 Sistema de gestión

- | | |
|---|--|
| i) La gestión de los institutos y empresas públicas en su mayoría se lleva a cabo sin eficiencia y eficacia. No se han implementado adecuadamente los mecanismos de control de que se dispone para orientarlas eficazmente. | Ha faltado un adecuado control sobre las empresas públicas, asimismo, no ha existido la capacidad de autoevaluación por parte de las mismas. |
| ii) No existe la suficiente normatividad para regular las instituciones que conforman el sistema de gestión y la que se tiene está dispersa en diversas leyes. | Es sólo hasta en 1981, al promulgarse la Constitución de la República vigente, que se contempla una normatividad general para estas instituciones. |
-

3. La Estrategia para el Desarrollo Administrativo

3.1 Aspectos generales

Como ya fue señalado anteriormente, en su tarea por lograr el desarrollo socioeconómico del país, el gobierno de la república se ha fijado tres grandes conjuntos de objetivos en su Estrategia (estabilidad económico-financiera; crecimiento; y, distribución del ingreso y calidad de vida). El logro de estos objetivos implica la participación de la totalidad de las instituciones del sector público, en sus distintos niveles: central, sectorial y local.

Como se mostró en el apartado anterior, la administración pública, adolece de una serie de problemas que no permiten que su capacidad sea todo lo eficaz que se requiere. Esto se aprecia al evaluar los niveles de ejecución de la inversión pública, la prestación de servicios por parte de los entes públicos descentralizados, la organización institucional para la planificación e implementación de actividades para la producción de alimentos básicos, la formulación y operacionalización de políticas, así como la coordinación y canalización —en forma coherente— de las directrices de los organismos superiores de planificación hacia las entidades encargadas de la implementación de los programas derivados de los planes de desarrollo.

Lo anterior obliga a pensar que esta capacidad disminuida puede limitar la consecución de la Estrategia para el Desarrollo, si no se encara el problema seriamente.

Con este propósito y para reducir los efectos negativos que puede tener una deficiente organización y funcionamiento de la administración pública, se ha elaborado la Estrategia de Desarrollo Administrativo como parte de la Estrategia para el Desarrollo.

La Estrategia de Desarrollo Administrativo contiene planteamientos de tipo global para normar, orientar y coordinar, durante el período del presente gobierno, las acciones de desarrollo administrativo que deberán realizar las distintas instituciones que conforman los sistemas de la Administración Pública: Dirección Política, Sistemas Administrativos, y de Gestión.

Para alcanzar una mayor precisión, y en forma congruente y complementaria con la Estrategia Global, se han elaborado planteamientos específicos para los diferentes sectores de la actividad pública, lo cual conforma la Estrategia Sectorial. A la fecha no se ha diseñado la Estrategia para todos los sectores, sino que únicamente para los siguientes: Agrícola, Forestal y Pesca, Recursos Hídricos, Minería, Transporte, Comunicaciones y Energía. Estos sectores fueron seleccionados fundamentalmente en base a la importancia de los mismos respecto a la consecución de los objetivos de desarrollo.

Para esta primera etapa de elaboración de la Estrategia de Desarrollo Administrativo, se ha considerado también dedicar esfuerzos organizados al mejoramiento administrativo en algunos de estos sectores (tales como el Agrícola y los de Salud y de Minería), a los cuales se debe apoyar con orientaciones técnico-políticas, a fin de que la asistencia técnica y de recursos financieros sea encausada en función de los objetivos nacionales.

Ambas dimensiones de la Estrategia contienen orientaciones para la solución de problemas planteados por el desarrollo a nivel local, dado que éste representa una dimensión privilegiada en la Estrategia de Desarrollo.

Por limitaciones de espacio, esta exposición se ocupa solamente de la Estrategia Global para el Desarrollo Administrativo, la cual se plantea a continuación.

3.2 Objetivos generales

Dos son los objetivos básicos que se esperan lograr:

- i) Perfeccionar la administración pública de manera que se logre una relación creciente entre objetivos y metas nacionales y resultados positivos de la gestión gubernamental. En otras palabras, se trata de incrementar la eficacia de la acción gubernamental.
- ii) Racionalizar las funciones, estructuras y procedimientos de trabajo, a fin de lograr una relación óptima entre los recursos a utilizar y los productos a obtener. Es decir, alcanzar un grado creciente de eficiencia.

3.3 Objetivos específicos

Fueron establecidos en función de los tres grandes conjuntos o campos en que para fines analíticos se dividió la administración pública, de la siguiente manera:

3.3.1 Sistemas de dirección política

- i) Fortalecer el nivel directivo de gobierno para que pueda ejercer un liderazgo efectivo.
- ii) Estructurar el aparato público con un óptimo grado de interrelación entre los sectores, los programas y los sistemas.
- iii) Evitar duplicación y superposición de funciones y racionalizar el funcionamiento de la administración pública.
- iv) Prestar un mejor servicio por parte de las instituciones del gobierno central (Secretarías de Estado) a la colectividad, procurando ampliar la cobertura de aquéllas sobre el territorio nacional.
- v) Lograr una organización institucional para la gestión en desarrollo a nivel local, que permita la concertación de los intereses del gobierno central, los gobiernos municipales y la sociedad hondureña organizada, funcional y territorialmente.

3.3.2 Sistemas administrativos

- i) Institucionalizar los diferentes sistemas administrativos y mejorar su funcionamiento a fin de que puedan cumplir con el papel que les corresponde, de asesorar y apoyar a las demás instituciones públicas.
- ii) Ejecutar en forma planificada, permanente, gradual y selectiva un proceso de mejoramiento administrativo del sector público, que permita su adecuación para una eficaz consecución del desarrollo nacional.
- iii) Conformar y lograr la sanción del gobierno de un cuerpo de políticas, planes de acción y normas técnicas para orientar la ejecución de la reforma en la administración pública.
- iv) Racionalizar y coordinar las acciones y recursos destinados a la capacitación por parte de los organismos del sector público.

- v) Dotar al recurso humano del sector público, de conocimientos y habilidades administrativas, y fomentar una actitud positiva en los empleados gubernamentales, a fin de lograr en forma más eficiente la realización de los planes de desarrollo y la corrección de las deficiencias administrativas identificadas.
- vi) Lograr más apoyo de los niveles superiores para la planificación en los distintos sectores e instituciones públicas.
- vii) Lograr que el ejercicio de la planificación y la implementación de la coordinación intersectorial se realice desconcentradamente, incorporándose a la gestión en desarrollo a nivel local.
- viii) Contar con una base de datos confiable, para la toma de decisiones, la gestión, la planificación y el desarrollo administrativo.
- ix) Revisar las normas y procedimientos administrativos de los sistemas de compras y suministros, personal y presupuesto en las Secretarías del Estado, a fin de simplificar los trámites y agilizar la capacidad operativa de esas instituciones, fundamentalmente en la ejecución de proyectos.

3.3.3 Sistema de gestión

- i) Mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones que conforman el sistema de gestión del sector público.
- ii) Incrementar el grado de coherencia entre las acciones de los organismos descentralizados y las del gobierno central, para alcanzar los propósitos y objetivos nacionales.

3.4 Medios a emplear

Para alcanzar los objetivos antes señalados se utilizarán diversos medios, de acuerdo a la división en subsistemas analíticos de la administración pública.

3.4.1 Sistemas de dirección política

- i) Definir formal y gradualmente los sectores de actividad pública, así como definir los distintos roles que corresponden a las Secretarías de Estado (función gobierno) y a los entes descentralizados (función de gestión o producción).
- ii) Emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública.

- iii) Establecer a nivel central y local los mecanismos de toma de decisiones y coordinación sectorial e intersectorial que se consideren necesarios; fortalecer los existentes.
- iv) Realizar los estudios pertinentes para lograr la integración de los municipios con fines de planificación y desarrollo, y darles el asesoramiento y la capacitación necesarios para tales fines.
- v) Llevar a cabo estudios para apoyar la reforma de la actual legislación sobre municipalidades, a fin de que cumplan con el rol de promotoras de desarrollo a nivel local.
- vi) Impulsar un proceso de desconcentración geográfica de las instituciones del gobierno central, que permita delegar hacia las dependencias de nivel local, la suficiente capacidad y discrecionalidad para la gestión pública.

3.4.2 Sistemas administrativos

- i) Emisión del instrumento jurídico para el Sistema de Desarrollo Administrativo del Sector Público y conformación gradual de la infraestructura necesaria.
- ii) Elaborar el Plan de Desarrollo Administrativo para el período 1982-1986 e incorporar en los planes operativos anuales de los diferentes sectores de actividad, los planteamientos para la reforma de la administración pública correspondiente a cada año, congruentes con los lineamientos del plan de mediano plazo.
- iii) Diseñar e implementar en forma sistemática una política nacional de capacitación administrativa de los recursos humanos del sector público, que se desagregue a niveles sectorial, institucional y local; así como establecer los mecanismos de coordinación sectorial de las acciones de capacitación.
- iv) Formular programas de capacitación administrativa para sectores e instituciones y a nivel local, estableciendo la necesaria vinculación entre las acciones de capacitación y de desarrollo administrativo.
- v) Concientizar a los niveles superiores acerca de la adopción de lo planificado, mediante una relación más estrecha entre los cuadros técnicos de la planificación y los funcionarios responsables de aquellos niveles, por medio de mecanismos de coordinación. Crear la infraestructura necesaria para la planificación en las instituciones donde no se realiza esta función. Diseñar metodologías a nivel de la oficina central y darlas a conocer entre los organismos del sistema.

- vi) Crear los instrumentos técnicos de planificación y coordinación necesarios al proceso de desarrollo a nivel local, y aquéllos que viabilicen una participación amplia de la comunidad territorial.
- vii) Organizar en forma sistémica el manejo de la información para la planificación en las instituciones del sector público, estableciendo la organización más adecuada en cada una y conectándolas por medio de redes intra e interinstitucionales que faciliten el acceso a las mismas. El Sistema Nacional de Información deberá contar con un subsistema de información en administración pública.
- viii) Efectuar los estudios pertinentes y formular las propuestas para la simplificación de procedimientos administrativos, tanto a nivel de oficina central de los sistemas correspondientes (Proveeduría General de la República, Dirección General de Servicio Civil y Dirección General de Presupuesto), como de las instituciones ejecutoras (Secretarías de Estado).

3.4.3 Sistema de gestión

- i) Racionalizar la administración interna de las instituciones descentralizadas (empresas e institutos públicos) con vistas a elevar gradualmente su eficiencia.
- ii) Emitir una Ley de Entidades Descentralizadas.
- iii) Fortalecer los mecanismos de control que posee el gobierno (Planificación, Presupuesto y Secretarías de Estado) respecto a los entes descentralizados.
- iv) Impulsar un proceso de desconcentración de las entidades descentralizadas y promover su incorporación a la gestión en desarrollo a nivel local.

4. Implementación de la Estrategia

4.1 Agentes ejecutores

La consecución de la Estrategia estará a cargo de las instituciones del sector público que tienen a su cargo los Sistemas de Dirección Política, Gestión y Sistemas Administrativos, las cuales deberán llevar a cabo dicho proceso enmarcados en los principios que rigen al mismo, a saber, planificación; permanencia y continuidad; globalidad; participación; autosuficiencia; y, gradualidad.

El papel normativo y coordinador de la Estrategia corresponderá al Consejo Superior de Planificación Económica (CONSUPLANE), al que por ley le corresponde la proposición de las reformas administrativas consideradas necesarias para la ejecución de los planes de desarrollo.

El CONSUPLANE tiene como instrumento ejecutivo a la Secretaría Técnica, la cual cuenta dentro de su estructura orgánica con la Dirección de Desarrollo Administrativo que actúa como órgano técnico (oficina central) en la materia, responsable por tanto de elaborar la Estrategia y de dar seguimiento a su ejecución. Asimismo, la Secretaría Técnica dispone de los Departamentos de Programación Sectorial, que en forma coordinada con la Dirección de Desarrollo Administrativo, apoyarán y coordinarán la ejecución de las Estrategias Sectoriales.

Algunas de las instituciones cuentan con oficinas que promueven, planifican y contribuyen a la implementación de las medidas de cambio administrativo en su respectivo ámbito, las cuales aunque son pocas, deberán participar activamente en la consecución de la Estrategia. Igualmente deberán actuar las oficinas institucionales de planificación que también tienen ingerencia en la función de desarrollo administrativo.

Para el adecuado cumplimiento de la Estrategia, todas estas unidades organizacionales deberán accionar en forma coherente y coordinada y procurar ir desarrollando una capacidad nacional para el mejoramiento administrativo, mediante la formación del recurso humano necesario.

Otro aspecto importante para la implementación de la Estrategia es la cooperación técnica, la cual deberá adecuarse para dar aplicación a los lineamientos planteados en la misma.

No obstante lo anterior y la existencia de la función de desarrollo administrativo dentro de la Ley de Planificación, se requiere estructurar debidamente el Sistema de Desarrollo Administrativo, dándole una normatividad mediante un instrumento jurídico específico vinculado al Sistema de Planificación.

Finalmente, aunque se reconoce que la reforma administrativa —y por tanto la ejecución de su Estrategia— debe ser realizada fundamentalmente por la administración pública, se considera que la sociedad a través de sus distintos grupos organizados, debe dar su concurso para la ejecución de la Estrategia, a fin de contribuir al mejoramiento del aparato administrativo del Estado.

4.2 Medios de acción

Son los instrumentos que orientan o posibilitan la ejecución de las actividades necesarias al cumplimiento de las políticas, a saber, medidas normativas; programas y proyectos de ejecución; planes operativos anuales; y, presupuesto.

a) **Medidas normativas.** El desarrollo administrativo requiere, igual que los otros sistemas administrativos, de un marco institucional para llevar a cabo las tareas de mejoramiento de la administración pública. Dicho marco institucional deberá estar amparado por una ley vinculada a la del Sistema de Planificación que norme, en forma más amplia de lo que dispone esta última, las acciones que realiza el sector público en materia de reforma administrativa.

b) **Programas y proyectos de ejecución.** Se refieren a los principales programas y proyectos que deberán ser promovidos durante el período de la Estrategia, en los distintos sectores de la administración pública que se consideren de mayor importancia para la consecución de los objetivos nacionales, y en aquéllos cuya problemática obstaculice seriamente el desarrollo de la Estrategia.

c) **Planes operativos anuales (POA).** Para cada uno de los años que abarca la Estrategia, se estarán elaborando los POA; instrumentos que recogerán las distintas medidas a implementarse anualmente en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. Los POA permitirán dar un seguimiento a los grados de ejecución del Plan e introducir los ajustes necesarios.

d) **Recursos financieros**

i) **Presupuesto para el Desarrollo Administrativo.** Por lo general la función de Desarrollo Administrativo no aparece en forma específica en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República, debido a que éste posee una estructura programática y no funcional. Lo más común es que los recursos financieros que se requieren para estas actividades provengan de programas de desarrollo general.

En consecuencia, y con fines de facilitar la implementación de la Estrategia de Desarrollo Administrativo, es importante al menos identificar el desarrollo administrativo como componente de un programa de desarrollo general.

ii) **Fondo Especial para el Desarrollo Administrativo o Reforma Administrativa.** Se hace necesario contar con un fondo especial para el desarrollo administrativo, que permita la realización de actividades básicas de cierta profundidad, así como aquéllas de tipo promocional que permitan consolidar esta función, complementando o dotando recursos destinados a este fin.

LA CAPACITACION DE CUADROS PARA LA ADMINISTRACION ESTATAL, LA PLANIFICACION Y DIRECCION DE LA ECONOMIA EN NICARAGUA*

Miguel De Castilla Urbina

Introducción

Este trabajo aspira cumplir los siguientes objetivos:

- a) Analizar la problemática de los Cuadros de la Administración Estatal y la dirección de la Economía, en el contexto de la primera fase de la transición revolucionaria en Nicaragua.
- b) Contrastar —con el propósito de relevar sus diferencias— los componentes estructurales de la vieja educación somocista y los que integran la nueva educación sandinista.
- c) Relevar la importancia y necesidad que tiene —con propósitos de planificación y administración— concebir al sector educación como un sistema.
- d) Hacer una propuesta sistémica, con el propósito de ubicar al subsistema de capacitación de cuadros para la Administración Estatal y la planificación y dirección de la Economía, al interior del sistema nacional de educación.

En base a tales aspiraciones, asumimos que este trabajo tiene dos niveles de importancia: uno a nivel macroscópico de todo el sector educativo nacional global, y el otro —concreto y específico— a nivel del subsector de capacitación de cuadros en el área de la administración estatal y la planificación y dirección de la Economía. Esto último, en el contexto de la política y la planificación educativa general del país.

* Versión para la Revista Centroamericana de Administración Pública, de la Ponencia presentada por el Autor —Director del Instituto Nicaragüense de Administración Pública— en la Primera Conferencia Científica del Instituto Superior de la Economía, celebrada en La Habana, Cuba, del 10 al 13 de noviembre de 1982.

A escala institucional, la propuesta estructural-funcional es de importancia para el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP), y para el Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFORP), así como para todas las unidades sectoriales e institucionales de capacitación de los ministerios e instituciones del Estado revolucionario, en tanto les ofrece una ubicación especial al interior del proceso educativo nicaragüense, permitiéndoles definir de la mejor manera sus funciones, objetivos y metas.

Según nuestra opinión, una propuesta que parta concibiendo a toda la educación como un sistema, viabilizará la posibilidad para que en el futuro se pueda pensar en un Plan Nacional de carácter integral y sistémico del sector educación. Véase este trabajo, por consiguiente, como una aproximación al problema en cuestión.

1. El contexto histórico del Estado y la Administración Pública Nicaragüense

Históricamente, la forma anterior del Estado en Nicaragua, puede calificarse como Estado “pentagonizado” e imperializado, debido a su propia naturaleza constitutiva de virtual enclave político del imperialismo en Centroamérica. A sus funciones económicas, le acompañaban funciones políticas establecidas desde afuera y en favor de los intereses de las clases dominantes de la *metrópoli* capitalista. De esta manera, poco a poco se fue conformando como Estado capitalista *suigéneris*, en el que el aparato burocrático gubernamental, a la vez que servía como medio formal de explotación y control a la clase burguesa en su conjunto, servía de medio económico de lucro a la fracción hegemónica somocista, en detrimento no sólo de las clases explotadas y/o dominadas —lo que era obvio— sino también en contra de las otras fracciones de la misma clase burguesa dominante.

En respaldo de este proceso particular y atípico —si se le compara con el de las llamadas “democracias” latinoamericanas— estaba la estructura militar somocista, que tenía como tarea no sólo el resguardo de los mecanismos de reproducción del régimen, sino también participar de él como un beneficiario más, al interior de la fracción hegemónica (el Grupo Somoza).

Este proceso fue creando, poco a poco, un estilo muy particular de hacer “administración pública” —y por ende un medio de educación— en el que técnicos y funcionarios —la mayor parte devenidos de las clases populares— “aprendían” a vender su fuerza de trabajo acriticamente y según las conveniencias e intereses de los miembros de la camarilla gobernante. El desorden, la obediencia, el robo, la corrupción, el desfalco, el interés individual, la ineficiencia, el servilismo, el autonomismo, la verticalidad administrativa, etc., eran valores y comportamientos que debían de asumirse personalmente como buenos y “naturales”, a fin de permanecer en el empleo, ser reconocido por el jefe —generalmente miembro de la camarilla— y obtener su confianza y protección.

Entre 1952 y 1967, con el *boom* algodonero y el surgimiento del Mercado Común Centroamericano, el aparato burocrático del Estado, crece extraordinariamente en tamaño y funciones, y en su desarrollo se consustancia con el proceso de acumulación del Grupo Somoza, pasando a convertirse virtualmente en una instancia a su servicio.¹

Crece la Administración Pública y nacen en su interior nuevas formas de desorden, de robo e ineficiencia. Las víctimas primarias son las clases populares, sobre quienes se acentúa el proceso de sobreexplotación de su fuerza de trabajo, siguiéndoles los sectores medios mimetizados y asimilados al proceso de explotación y por último las propias fracciones de la burguesía opositora, las que en el proceso de acumulación capitalista, se quedan con la tajada más pequeña del pastel.

En el polo opuesto de esta situación nace el Frente Sandinista de Liberación Nacional en 1961. En 1967 la dictadura realiza la masacre del 22 de enero; y desde octubre de 1977 hasta el 19 de julio de 1979, todo el pueblo libra la Guerra de Liberación Nacional. Esta última fecha representa el instante en que el pueblo nicaraguense pasa de la prehistoria a la protagonización y construcción de *su historia*; ahora creada y ejercida como poder político de los productores directos de los bienes sociales, de los trabajadores, de las clases populares.

¿Qué pasó con los aparatos del Estado derrocado? Los aparatos ideológicos, y fundamentalmente el aparato escolar y de los medios de comunicación periodísticos, ya habían sido destruidos como medios de imposición y dominación política mucho tiempo antes del 19 de julio de 1979.² Los aparatos de coerción, en cambio, cayeron al unísono hechos pedazos al entrar las fuerzas insurgentes a Managua. Un nuevo ejército habría de sucederles, era el ejército defensor de la soberanía nacional reencarnado casi cuarenta años más tarde.

La cúspide de los aparatos burocráticos —las autoridades del gobierno somocista— por decreto fue destituida e ilegítimada. Nuevos ministros fueron nombrados en los viejos ministerios y nuevos ministerios, organismos e institutos nacieron. Los empleados públicos, educados casi en su totalidad en la vieja forma de hacer gobierno, permanecieron a la espera; y como si nada hubiera pasado, comenzaron a acercarse a sus antiguos escritorios a partir del lunes 22 de julio.

Entre julio y diciembre de 1979, se dio un original proceso de cambio en el aparato estatal; proceso que se desarrolló sobre la base de dos polos contrapuestos que tendían a engendrar estrategias diferentes. Uno buscaba la transformación de la vieja burocracia somocista mediante el nombramiento de nuevos funcionarios y la exclusión de otros; y el otro se orientaba hacia la asimilación y mimetismo de las viejas formas y contenidos técnico-burocráticos establecidos en el interior de los viejos ministerios y organismos (por ejemplo, Salud, TELCOR, INSS, Educación, Finanzas, Agricultura, Trabajo, etc.) v/o hacia la incorporación de las anteriores entidades en nuevos complejos organizativos, tales como Bienestar Social, Planificación, Cultura, etc.

En la práctica los empleados del régimen derrocado fueron confirmados en su lugar de trabajo anterior, o bien fueron trasladados a otras dependencias; y algunos decidieron dejar el país. Nuevos cuadros fueron incorporados a la administración pública, particularmente docentes universitarios y técnicos (que por su posición política antisomocista trabajaban, previo al triunfo, con la empresa privada), y especialistas no nicaragüenses, adherentes a las más disímiles posiciones de todas las izquierdas habidas y por haber. La burocracia creció desordenadamente. Los supernumerarios fueron una de sus consecuencias más visibles. Se abrieron ministerios, direcciones y departamentos para todo. Fue la época de los organigramas y del crecimiento de un frondoso árbol burocrático improductivo, pesado y lento; sin plan, ni ton, ni son.

A tres años y medio de haberse puesto en marcha aquel proceso y basados en las prácticas administrativas del Gobierno de Reconstrucción Nacional, no es ocioso afirmar que la virtual estrategia que ha predominado no ha conducido el proceso hacia la transformación del aparato burocrático somocista, sino por el contrario, de hecho ha tendido a favorecer el mantenimiento de las viejas formas de hacer gobierno, es decir, del mantenimiento, desarrollo y reproducción de la dominación burguesa y de las relaciones de producción que sirven de base a ese régimen social.

En un informe técnico de circulación restringida, en octubre de 1979 se indicaba al respecto lo siguiente: "En efecto, el Estado Sandinista ha heredado una administración repleta de defectos y vicios, incluyendo elementos que, en muchas formas, pueden estar trabajando en contra de la revolución o, por lo menos, no aportando el máximo de su potencialidad al fortalecimiento y consolidación del proceso revolucionario. Es posible decir que el Estado ha 'heredado', de la lucha revolucionaria, un nuevo Ejército; pero, desafortunadamente, no es posible decir lo propio con relación de la Administración Pública".³

Acerca de este hecho no hay que buscar culpables. La causa es histórica y estructural. La realidad no se cambia por decreto, ni mucho menos la manera de pensar, sentir, actuar y comportarse (ideología práctica) de las personas; y más aún si éstas están alejadas de los procesos productivos concretos, como es el caso de los sectores medios, técnico-burocráticos, de cualquier gobierno burgués normal, común y corriente.

Pero si ideológicamente los empleados, técnicos y funcionarios devenidos del viejo régimen, adscriben en su mayoría su comportamiento y prácticas, a formas y contenidos administrativos no propiamente revolucionarios —lo cual incide en el rendimiento del sector público—, desde el punto de vista científico y técnico se agrava la situación, por cuanto los niveles de calificación de la fuerza de trabajo —con respecto a las exigencias de una sociedad en proceso de transformación revolucionaria— en todas las áreas son muy bajos.

En efecto, un país que heredó el 51 por ciento de su población en estado de analfabetismo y con apenas el tercer grado de primaria como nivel promedio de

escolaridad a escala nacional; con bajas tasas de matrícula inicial y con altas tasas de aplazados y de desertores en todos los niveles del sistema escolar; con generaciones de graduados universitarios y técnicos medios, cuya formación no sólo es de bajo nivel con respecto a los extraordinarios avances de la revolución científica y técnica, sino también con respecto a los graduados de carreras similares en el área centroamericana, dice y explica los ingentes esfuerzos que habrán de hacerse, a fin de reconvertir hacia la ciencia y hacia la Revolución a esa fuerza de trabajo que hoy administra y construye la burocracia sandinista.

No obstante lo anteriormente indicado, advertimos que se podría caer en derivaciones mecánicas e ingenuas si de lo expuesto se concluye que en un poco más de tres años de Revolución, sólo habrían cambiado los nombres y las formas administrativas, mientras el contenido del Estado continúa intacto. Esto evidentemente no es cierto. No lo es, no sólo porque hoy la dirección y orientación de la burocracia es diferente al pasado, las acciones de capacitación día a día toman mayor auge y las tareas de educación política (de parte de la Unión Nacional de Empleados —UNE—, los Comités de Base Sandinista —CBS— y las Milicias Populares Sandinistas —MPS—) se incentivan, profundizan y crecen; sino además, porque junto al nuevo personal incorporado, muchos de los anteriores empleados, técnicos y funcionarios, poco a poco acceden a la ideología sandinista y revolucionaria.

Esto último indica que la lucha entre lo nuevo y lo viejo al interior de la burocracia sandinista hoy en día, es muy grande, amplia y profunda. De modo que investigar el carácter y naturaleza de esa lucha, descodificar sus componentes y variables, y decidir planificadamente todas las previsiones —tanto en el ámbito de la planificación administrativa como en el de la capacitación— ha de ser tarea consciente del Estado y su dirección revolucionaria, para que triunfe lo revolucionario sobre lo decadente.

En el mismo Informe de octubre de 1979 se afirmaba: “Así, pues, el Estado Sandinista enfrenta, en estos momentos, el difícil reto de manejar una situación particularmente compleja de reconstrucción nacional y cambio social, a través de un aparato administrativo que también está sufriendo cambios estructurales en profundidad y que, por lo demás se encuentra debilitado, en cierta medida, por las depuraciones habidas en su seno; por el reclutamiento de cuadros idóneos ideológicamente, pero inexpertos en el manejo de la administración pública y por la carencia de experiencia que existe en Nicaragua, como en la gran mayoría de los países latinoamericanos, en materia de administración de un Estado Revolucionario. Por lo tanto, nunca se hará el suficiente hincapié en la necesidad de prestar toda la urgente atención, a la solución del problema actual del desarrollo institucional y la capacitación del Sector Público, en forma paralela, complementaria e interrelacionada con la solución de los múltiples problemas planteados por los requerimientos de reconstrucción, unidad, producción, seguridad, etc. Si tal cosa no se lograra, sería prácticamente imposible canalizar adecuadamente los esfuerzos que se realicen para alcanzar estos últimos objetivos, dentro de un marco satisfactorio de economía de los recursos que se inviertan y del tiempo en que se logren.

De aquí nuestra tesis de que: *La planificación, implementación y ejecución de un programa de Fortalecimiento Institucional y Capacitación al Sector Público, coherente con la orientación política, filosófica, social y económica del Estado Sandinista, constituye un factor estratégico de alta prioridad, para el logro de los objetivos de la reconstrucción y consolidación del poder Popular Sandinista*".⁴

2. La educación en Nicaragua: ayer, hoy y mañana

El abordaje de este problema nos remite necesariamente a la naturaleza transitiva de la actual sociedad nicaragüense; es decir, a la necesidad de tener que describir y contrastar la estructura y componentes del sector educación, tanto en el reciente pasado somocista, como en el corto tiempo de tres años y meses de proceso revolucionario sandinista.

2.1 El reciente pasado somocista

Igual que en la mayoría de países de América Latina, la estructura educativa que heredó la dictadura somocista a la Revolución, estaba conformada por las áreas, niveles, ciclos y modalidades siguientes:

2.1.1 Áreas de formación

a) Un nivel Preescolar que atendía a niños de 5 a 6 años de edad y que fundamentalmente estaba en manos de la empresa privada para los hijos de las clases media y burguesa.

b) Un nivel Primario —oficial y privado— con seis años escolares de nueve meses cada uno, para niños de 7 a 12 años de edad. La cobertura de este nivel, para la población de esa edad, en 1979 era apenas de 64.8 por ciento.

c) Un nivel Medio o Secundario, de cinco y seis años escolares según modalidades y dividido en dos ciclos: uno Básico General de tres años, y uno Diversificado de dos o tres años según áreas de especialización (Bachillerato General, Educación Técnica, Educación Agropecuaria, Magisterio y Comercio —Bachillerato Administrativo—). Este nivel ofrecía atención a jóvenes de 12 a 17 años con una cobertura de atención —oficial y privada— para la población de esa edad en 1979, de 14.7 por ciento.

d) Un nivel Superior Universitario, de cinco a siete años según la carrera con una oferta de atención —también particular y oficial— para jóvenes de 17 a 22 o 24 años de edad en 1979, de 8.0 por ciento.

Característica principal de los niveles Medio y Superior era, que la oferta educativa básicamente se concentraba en especialidades ligadas al sector no productivo de la

economía, como por ejemplo el Bachillerato General (en Ciencias y Letras) y de Comercio en el nivel Medio; y las carreras de carácter humanístico y de administración en el nivel Superior. En suma: la educación era el vivo retrato de la estructura económica establecida y por ende de la división social del trabajo en una economía poco diversificada, dependiente y organizada de cara a la agroexportación capitalista.

2.1.2 Area de capacitación

El Area de Capacitación en tiempos de la dictadura militar somocista, podría dividirse en tres subáreas, a saber: de capacitación técnica - industrial; de capacitación con énfasis en educación de adultos; y de capacitación administrativa.

a) **Capacitación técnica - industrial.** A raíz del terremoto que asoló la ciudad de Managua en diciembre de 1972, fue creado el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), adscrito al Ministerio del Trabajo. Los alumnos generalmente procedían de las empresas propiedad de la burguesía, y la capacitación consistía en el *entrenamiento en destrezas básicas*, en ramas de actividad como construcción, carpintería, mecánica automotriz y electrónica. Otros Centros en esta subárea eran: El Centro para el Desarrollo de Recursos Humanos y el Instituto Monseñor García y Suárez; ambos de carácter privado.

b) **Capacitación con énfasis en Educación de Adultos.** En esta subárea no podría hablarse de la existencia de un sistema, en tanto que a pesar de los objetivos comunes de sus agencias, éstas no conformaban un cuerpo de relaciones coherente y homogéneo. Su naturaleza política era fundamentalmente desarrollista y reformista, buscando cómo provocar un tipo de conciencia conformista en términos de adecuación social, con respecto a las relaciones capitalistas de producción y a la situación de clase de los usuarios. El financiamiento de las agencias de capacitación era generalmente privado, en base a donaciones que fundaciones canadienses y europeas hacían, tanto a organismos de la empresa privada, como a organizaciones religiosas.

Por su importancia y cobertura las principales agencias eran: El Servicio de Documentación y Comunicación para el Desarrollo Rural (SODOC), con su servicio de documentación rural; la Cruz Roja, con adiestramiento en primeros auxilios y capacitación femenina; el Centro de Educación y Promoción Agraria (CEPA); y el Centro Nacional de Educación de Adultos (CENEA), con énfasis en la concientización; los Centros Familiares de Educación Rural (CFER), para la capacitación de jóvenes campesinos; el Comité Evangélico pro Ayuda al Desarrollo (CEPAD), con educación comunal y formación de educadores para la niñez preescolar de sectores marginados; ALFALIT con alfabetización y educación Primaria acelerada para adultos.

La Misión Católica de la Costa Atlántica, con sus innovaciones en evangelización, alfabetización y dinámica de grupo; FUNDE, con énfasis en capacitación empresarial y realización de proyectos; las Escuelas Radiofónicas, con alfabetización por radio; Fe y Alegría, promoviendo la educación del adulto y la educación del niño en escuelas

nocturnas; la Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FECCANIC) con educación cooperativa; la Asociación Demográfica Nicaragüense (ADN), con algunos elementos válidos en materia de educación, en planificación familiar y educación sexual. Las Centrales Sindicales (CGT independiente, CTN y CUS) con educación sobre organización sindical; el programa de vacunación y desarrollo comunal de Nicaragua (PROVADENIC), con educación sobre problemas de la Familia y educación sexual; la Clínica San Lucas con educación y orientación sobre problemas psicológicos y de salud mental; y, finalmente, el Instituto de Capacitación Sindical de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN), con cursos para dirigentes obreros.⁵

c) **Capacitación administrativa.** Esta la realizaba el Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE), creado cerca de Managua en 1968 por la Universidad de Harvard de los Estados Unidos y las asociaciones de la empresa privada del istmo, con propósitos bien claros de apoyo no sólo al proceso de modernización de las economías Centroamericanas sujetas del llamado Mercado Común Centroamericano (MCCA), sino también al de dominación política e ideológica, a través de las administraciones de los aparatos burocráticos de los Estados capitalistas dependientes de la región Centroamericana.

2.2 El presente sandinista

Entre los cuarenta años de dominación somocista y los tres y medio años de democracia popular sandinista, tanto en educación, como en otros aspectos de la vida económica y social, muchas cosas han cambiado, están cambiando y van a cambiar.

Así, por ejemplo, algunos de los hechos entresacados del amplio proceso de cambios ocurridos en el sector educativo de la administración revolucionaria nicaragüense, son: la Cruzada Nacional de Alfabetización que redujo la tasa de analfabetismo del 51 al 12 por ciento; el proceso de postalfabetización y de educación de adultos que da continuidad a aquella gran jornada; la ampliación de la cobertura de la oferta educativa pasando en el nivel Primario de un 64.8 por ciento en 1979 a un 78 por ciento en el actual curso escolar de 1982; la creación de la Facultad Preparatoria y la baja casi a cero de los aranceles para ingreso a la Universidad; la creación del Consejo Nacional de la Educación Superior (CNES) que agrupa a todos los Centros de Educación postsecundaria; la creación del Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFORP), y la del Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP), así como de un poco más de 50 unidades sectoriales e institucionales de capacitación a nivel de ministerios y empresas; la realización de una Consulta Nacional para definir fines y objetivos de la educación; la creación e instalación de 2.696 plantas escolares nuevas en todo el país; etc.

De igual manera como resumimos los principales rasgos del desarrollo educativo en la fase somocista, para exponer la situación actual, revisaremos el sector según áreas de funcionamiento:

2.2.1 Area de formación⁶

a) Sub-área de educación formal

i) **Educación Preescolar.** De 9.000 niños que eran atendidos antes del triunfo revolucionario en este nivel educativo, la matrícula pasó a 41.215 en 1982; lo que ha provocado múltiples ampliaciones no sólo en cuanto al personal docente y administrativo, sino en cuanto a los locales escolares, particularmente en el área rural.

ii) **Educación Primaria.** Aunque la estructura de este nivel continúa igual, en su interior se han dado cambios tanto de tipo cuantitativo —al pasar la matrícula de 369.640 alumnos en 1978 a 530.000 alumnos en 1982— como cualitativos, ya que se ilegitaron y cambiaron los antiguos planes y programas de estudio y se lucha por cambiar las antiguas formas y maneras de hacer educación escolar.

iii) **Educación Media.** De igual manera a lo indicado para el nivel Primario, aunque la estructura de la oferta educativa es la misma, el crecimiento o expansión durante el corto tiempo revolucionario, se refleja en la magnitud de la matrícula que ha pasado de 98.874 alumnos en 1978 a 151.012 alumnos en 1982.

En el presente —y desde hace algún tiempo— se discute la necesidad de “quebrar” la actual estructura educativa, particularmente en lo que concierne a la unidad existente entre nivel Primario y nivel Medio, a fin de reconvertirla en una nueva estructura que integraría, lo que hoy es el nivel Primario (6 años) y nivel Medio (3 años), en un solo nivel educativo que se llamaría —igual que en otros países— Educación General o Básica Común.

iv) **Educación Superior.** Quizá por lo reducido y compacto de este nivel con características de subsistema, a diferencia del que agrupa a los niveles preprimario, primario y medio, los cambios cualitativos y cuantitativos aquí, han sido mucho más rápidos y profundos.

El primer paso en este proceso fue el de la creación —el 4 de mayo de 1980— del Consejo Nacional de Educación Superior (CNES), con funciones de coordinación de todas las instituciones de nivel superior y/o postsecundario.

A partir de este hecho, se han venido dando una serie de procesos que de alguna manera dicen de la profundidad y amplitud de los cambios. Algunos de estos son: decidir las áreas prioritarias de funcionamiento, a saber, la agropecuaria, de Educación y de Salud; la formulación de un Plan de mediano plazo para el Sector; la realización de un conjunto más o menos amplio de actividades de cara a la transformación curricular de todos los planes y programas universitarios de estudio; el establecimiento de cuotas por carreras y por CES; la baja a casi cero de los aranceles universitarios; la creación de la Facultad Preparatoria; la ampliación de la matrícula en las áreas priorizadas a niveles

nunca vistos en la historia del sector; la división administrativa de la Universidad Nacional en Núcleos con administraciones propias y particulares, etc.

v) **Educación Especial.** En 1979 se creó el Departamento de Educación Especial, con el propósito de “ayudar eficazmente a los niños minusválidos, para que se integren a la vida normal del país y se conviertan en elementos que contribuyan al desarrollo socioeconómico del pueblo nicaragüense”.⁷

En la actualidad se atienden a 1.587 niños en 26 centros educativos distribuidos en todo el país.

b) Sub-área de educación no formal

Educación Básica Popular de Adultos. Es la fase posterior y superior de la Cruzada Nacional de Alfabetización realizada entre marzo y agosto de 1980. En otro sentido podría decirse también que es la superación de la Sub-área educativa que aquí hemos llamado de “Capacitación, con énfasis en Educación de Adultos”, propia del régimen derrocado.

Tanto desde el punto de vista pedagógico, como desde una perspectiva estructural, el Programa de Educación Básica Popular de Adultos, está conformado de la manera siguiente:

“Dos grandes ejes componen el mismo, y a través del lenguaje y la matemática se van dando los elementos y temas vinculados a la producción, defensa, salud y medio ambiente⁸ entre otros.

Con el nivel introductorio se inicia el camino del dominio de la lecto-escritura y las operaciones fundamentales, a los no alfabetizados.

Con los cuatro niveles (un nivel por semestre) continúa, tanto en profundidad como en extensión, a desarrollarse un conjunto de nociones fundamentales que permitirán a los educandos comprender más a fondo su trabajo en la sociedad, la vinculación de la educación-producción y el rol histórico de ellos, en la Revolución Popular Sandinista en todos los campos.

Una vez concluidos estos cuatro niveles, se abrirá un proceso intensivo de educación politécnica, que permitirá al egresado de EPB adquirir los instrumentos fundamentales y la metodología de enseñanza-aprendizaje, que le dé acceso a la capacitación técnica y continuar con su superación cultural”.⁹

En 1981, la distribución de la matrícula fue de la manera siguiente: Nivel Introductorio (alfabetización) 58.141; Primer Nivel 48.278 y Segundo Nivel 58.006. En el presente año (1982) la matrícula ha sido: Nivel Introductorio 51.501; Primer Nivel 37.467; Segundo Nivel 29.195; Tercer Nivel 45.192.

¿Qué pasa al interior de los Colectivos de Educación Básica Popular de Adultos? “Es una práctica colectiva en donde el acto educativo se da y produce horizontalmente entre personas iguales; en donde el educador recién alfabetizado, busca educarse y ser educado, y el educando, en el diálogo y el descubrimiento, se transforma en educador de sí mismo y de los demás. En los CEP el proceso de distribución, trasmisión y apropiación de los saberes es un acto colectivo, sin separaciones, ni fragmentaciones. Aquí la educación es un acto de autoeducación, a través de la discusión y el diálogo”.¹⁰

2.2.2 Area de capacitación

Esta área podríamos subdividirla en tres sub-áreas o tipos según ámbito de especialización, a saber, las que ofrecen capacitación técnica a la fuerza de trabajo relacionada directamente con la producción (capacitación en destrezas); las que ofrecen capacitación en el ámbito de los procesos administrativos y de planificación y dirección de la economía (capacitación técnico-política); y las que por su ubicación institucional, ofrecen capacitación tanto de carácter técnico-productivo, como de carácter administrativo y de dirección.

a) **Capacitación técnica.** El organismo máximo en esta sub-área es el Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFORP), creado el 10 de mayo de 1980 como dependencia del Ministerio del Trabajo, con fines entre los cuales destacan: la formación profesional de los nicaragüenses de ambos sexos, semicalificados y no calificados, y el perfeccionamiento de los mismos, en los oficios de todos los sectores económicos del país; y la formación profesional de los trabajadores para su reconversión o transferencia a otro oficio, o para su adaptación a nuevas tecnologías o necesidades, etc.

El SINAFORP es la superación revolucionaria del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de tiempos del somocismo, no sólo en cuanto a amplitud y cobertura —dado que ofrece sus servicios a nivel nacional— sino en cuanto a la naturaleza popular de sus fines y propósitos.

Los principales Programas de SINAFORP en 1982 son:

- i) Programa de Formación en Centros y Empresas Prioritarias.
- ii) Programa Móvil Nacional Agropecuario.
- iii) Programa de Formación en Centros Fijos.
- iv) Programa de Talleres Populares.
- v) Programa de Capacitación a Innovadores.

Otras entidades oficiales que ofrecen cursos de capacitación técnico-profesional junto a SINAFORP son: la Junta de Reconstrucción de Managua y el Ministerio de la Construcción.

b) Capacitación en Administración y Dirección de la Economía.

En enero de 1980 se creó el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP), adscrito al Ministerio de Planificación. Según su ley creadora, serán tareas del INAP las siguientes:

- i) La formación de recursos humanos para la Administración Pública.
- ii) La orientación y regulación del desarrollo de la Administración Pública.
- iii) La investigación científica para el mejoramiento de la Administración Pública.
- iv) La integración de la Administración Pública con las masas populares.

Para el cumplimiento de las mismas, el Instituto Nicaragüense de Administración Pública divide sus acciones en dos áreas: *Planificación Administrativa*, con funciones de investigación y programación administrativa, para la asesoría y consultoría del Gobierno Central, Regional y Municipal; y *Capacitación de Cuadros*, con funciones de planificación y ejecución de acciones de capacitación y de asesoría y coordinación de las unidades sectoriales e institucionales de Capacitación, en el ámbito de competencia del Instituto, como lo son, los aspectos relacionados con la administración estatal y la dirección de la economía.

El INAP no cuenta con antecedentes oficiales en el pasado somocista, pues quien hacía la capacitación de los dirigentes de este régimen era, el aparato privado conocido como INCAE.

El INCAE, a tres años del triunfo insurreccional, junto a unas tres o cuatro agencias de carácter privado ligadas a las Cámaras patronales (industria y comercio) y a las donaciones del Gobierno de los Estados Unidos, montan y realizan cursos de tipo técnico-eficientistas sobre "relaciones humanas"; organización de personal; métodos de control; manuales de funcionamiento, etc.

c) Capacitación a través de las Unidades Sectoriales e Institucionales, según rama administrativa o de la producción. Las necesidades de una mayor especialización de la fuerza de trabajo en cada sector de la economía y en cada ministerio o institución estatal, según su área de funcionamiento, obligó a que en los organigramas y presupuestos de 1980-1981 —meses después del triunfo insurreccional— aparecieran, por primera vez, secciones y departamentos de capacitación, la mayoría dependientes de las direcciones de personal y Cuadros.

En este proceso, desde agosto de 1980, el Instituto Nicaragüense de Administración Pública, ha jugado un papel muy importante, realizando tres tipos de actividades, a saber, de asesoría para la detección de necesidades de capacitación y programación, de planificación y evaluación de acciones de capacitación; impartiendo cursos directos para los directores y responsables de unidades de capacitación, acerca del proceso pedagógico y didáctica especializada en esta área; contratando cursos con organismos extranjeros con los cuales tiene convenios el INAP, a fin de proporcionárselos a los ministerios que los necesitan y reclaman.

En la actualidad el INAP cuenta con un Departamento responsable de atender las necesidades de las unidades sectoriales e institucionales de Capacitación y de dar los pasos necesarios para la conformación del Subsistema Nacional de Capacitación en su área de competencia.

Acerca del contenido o contenidos de las acciones que realizan las unidades sectoriales e institucionales de capacitación, éstas varían según las áreas de funcionamiento del ministerio o institución de que se trate. Así, en ministerios del Sector Social, la capacitación es para mejorar procesos de carácter propiamente administrativos y también para mejorar la calidad de las destrezas y habilidades concretas según áreas específicas: salud, educación, vivienda, cultura, etc. En ministerios de carácter productivo es igual; por un lado, capacitación en conocimientos para el manejo de los procesos administrativos (planificación, organización, coordinación, control, etc.) y por el otro, capacitación para el manejo de las destrezas relacionadas con la producción directa.

Las unidades de capacitación que desde la creación del INAP han recibido asesoría técnico-metodológica de parte de éste, son:

- Banco Central de Nicaragua
- Banco Nacional de Desarrollo
- Banco Popular
- Banco de América
- Banco Inmobiliario
- Banco Nicaragüense
- Corporación Financiera de Nicaragua (CORFIN)
- Corporación Forestal del Pueblo (CORCOP)
- Corporación Industrial del Pueblo (COIP)
- Contraloría General de la República
- Centro de Capacitación para las Cooperativas (CECOP)
- Central Sandinista de Trabajadores (CST)
- Diario Barricada
- Dirección de Transporte Terrestre Automotriz
- Dirección Nacional de Informática (DNI)
- Dirección Tutelar de Menores
- Dirección General de Empresas Agropecuarias (SUMAGRO)

- Dirección General de Servicios Agropecuarios (DIGESA)
- Embotelladora Nacional
- Empresa Nacional Mataderos de Reforma Agraria
- Empresa Nacional de Buses Interurbanos (ENABIN)
- Empresa Nacional de Alimentos Básicos (ENABAS)
- Empresa Nacional de Puertos (ENAP)
- Empresa Nacional de Café (ENCAFE)
- Empresa Agrícola "ARMANDO TALAVERA"
- Instituto Nicaragüense de Seguridad Social y Bienestar (INSSBI)
- Instituto Nicaragüense de Energía (INE)
- Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillado (INAA)
- Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)
- Instituto Nicaragüense de la Pesca (INPESCA)
- Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros (INISER)
- Instituto Nicaragüense de la Costa Atlántica (INNICA)
- Instituto de Recursos Naturales y del Ambiente (IRENA)
- Instituto Nicaragüense de Minas (INMINE)
- Junta de Reconstrucción de Managua (J.R.M.)
- Ministerio de Educación (MED)
- Ministerio de Industria (MIND)
- Ministerio de la Vivienda y Asentamientos Humanos (MINVAH)
- Ministerio de Finanzas (MIFIN)
- Ministerio de Transporte (MITRANS)
- Ministerio de la Construcción (MICONS)
- Ministerio de Comercio Interior (MICOIN)
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario y Reforma Agraria (MIDINRA)
- Ministerio del Interior (MININT)
- Ministerio de Comercio Exterior (MICE)
- Ministerio de la Salud (MINSAs)
- Ministerio de Cultura
- Proagro-MIDINRA
- Procampo-MIDINRA

2.3 Un sistema que busca conformarse como tal

La educación, desde el hecho educativo concreto en la relación bipolar maestro-alumno, hasta las relaciones curriculares en la institución escolar, los niveles de progreso en que se divide, las modalidades educativas o el sector educación mismo en un país dado, constituye un proceso al que concurren diferentes elementos que se necesitan e interactúan.

Es por esto y por la propia necesidad de su planificación y previsión, que la educación debe verse como un sistema cuyas características serían: la integridad y la interacción entre sus elementos, los vínculos y relaciones que condicionan su estructura según los cuales, el cambio en uno de los elementos origina cambios en los otros, afectando toda la estructura establecida.

Concebir así lo educativo es fundamental, tanto para la planificación de la institución escolar, como para la del sector educativo en su totalidad. En el pasado nicaraguense el "enfoque sistémico" era necesariamente un desconocido, fundamentalmente porque aquí nunca hubo un sistema educativo capaz de responder a tal nombre. Al contrario, la herencia somocista se manifiesta en un *no* sistema; es decir, en un conjunto desintegrado de pequeños islotes según origen, propiedad, nivel, ciclo o modalidad de la enseñanza.

En el presente, condicionados por las limitaciones objetivas tanto de tipo histórico y estructural como por las de tipo coyuntural, y con el crecimiento extraordinario de todas las formas y tipos de demanda educacionales, apenas recientemente se han comenzado a dar los primeros pasos que de alguna manera sugieren la adopción del "enfoque sistémico" para la planificación coherente del sector educativo. Se trata de acciones de investigación y consulta a la educación formal —propriadamente escolar—, a la no formal y al subsector de capacitación. En este mismo sentido —a nivel del área de educación formal— se creó la instancia conocida como Consejo Nacional de Educación, presidida por un miembro de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional.

3. La Capacitación de Cuadros para la Administración Estatal y la Dirección de la Economía como parte del Sistema Nacional de Educación: Una propuesta de Estructura y Funcionamiento

3.1 Cuestión de términos: Capacitación y Formación

En términos generales definimos *capacitación*, como el proceso que se da al interior del Sistema Educativo Nacional, de cara a mejorar, reconvertir o transformar cualidades y atributos muy precisos de la fuerza de trabajo, de acuerdo, por un lado, a las calificaciones obtenidas con anterioridad y, por el otro, a su ubicación actual o futura en la producción.

Como se comprenderá, esta definición procura expresar que la *capacitación*, no es un proceso diferente del proceso de *formación* de la fuerza de trabajo a través de la educación escolar formal, sino que es —asumiendo a la persona humana y su vida, como un movimiento permanente de educación y aprendizaje— un mismo proceso, según el cual la capacitación es su fase superior.

La educación formal escolarizada se orienta hacia la fuerza de trabajo joven e inexperta, y su realización es un proceso lento y de muchos años, en el que la *formación* constituye el proceso básico. La *capacitación*, en cambio, corresponde más a la fuerza de trabajo adulta, ubicada estructuralmente en el trabajo y la producción.

Las posibilidades de la segunda dependen de la solidez y flexibilidad del aprendizaje adquirido en la primera. La *capacitación* con una duración menos estable y sistemática que la educación escolar formal, busca incidir en uno o más momentos

específicos del perfil de atributos y/o calificaciones de la fuerza de trabajo, con el propósito de reconvertirla, mejorarla o transformarla hacia otro tipo de calificación u otro nivel de la misma.

3.2 Fuentes o matrices de la planificación de la capacitación en general, en la perspectiva de una estrategia de desarrollo

Asumiendo como correcto que la capacitación es una fase del proceso educativo de la fuerza de trabajo en general, su planificación global y/o sectorial, no puede partir de un origen diferente del que parte la planificación de la educación escolar o formal de tal proceso.

En este sentido, el Plan Nacional de Capacitación así como las acciones de capacitación mismas, deben partir de dos tipos de fuentes o matrices; uno que podríamos llamar de tipo filosófico y el otro de tipo técnico-operativo de conocimiento de la realidad.

3.2.1 Fuentes de tipo filosófico

- a) Los principios y fines de la Revolución Popular Sandinista.*
- b) Los fines, objetivos y principios generales de la educación nicaragüense, emergidos como resultado de la Consulta Nacional, sobre fines y objetivos de la Educación (Ver Anexo).
- c) Los objetivos estratégicos y operativos del Plan Económico-Social a corto, mediano y largo plazo.
- d) Los objetivos estratégicos y operativos del Plan de la institución y organismo de que se trate.

3.2.2 Fuentes de tipo técnico-operativo o de conocimiento de la realidad

- a) El diagnóstico de la realidad del sector o área productiva y/o administrativa del Plan. Es decir el universo sobre el cual se levanta el Plan de cada sector y por ende su administración.
- b) El diagnóstico sobre las necesidades de capacitación, emergentes del proceso de ejecución del Plan de Desarrollo Administrativo y del Plan Económico-Social y que son recolectadas a través de la supervisión administrativa.

* La Revolución Popular Sandinista se ha declarado: Popular, Democrática y Anti-Imperialista.

- c) El perfil diagnóstico o inventario cualitativo de la fuerza de trabajo de cada Institución.
- d) El diagnóstico e inventario de las posibilidades tanto de tipo técnico-humano, como económico, financiero y material-logístico de la unidad de capacitación respectiva.

Como se observará, de lo que se trata es de que el Plan de Capacitación (educación), tanto institucional como general del sector, tenga bien clara la meta hacia dónde dirigirse y llegar, procurando —como exigencia objetiva— que ésta sea la misma meta de la Revolución, la educación en general del país, del aparato administrativo gubernamental y del Plan Económico-Social. De ese modo, una vez que se tenga claro hacia dónde ir, se conocerá también la realidad que el Plan de Capacitación ayudará a transformar, el nivel y calidad de la fuerza de trabajo que lo ejecutará y las posibilidades de recursos con que se cuenta. Sólo así será posible hablar de plan, coherencia y armonía.

3.3 Estructura y ubicación organizativa del Subsistema Nacional de Capacitación, en la perspectiva de una estrategia de desarrollo

Si reconocemos a la capacitación como una fase del proceso educativo, la organización *sistémica* de ésta debe estar incluida en la organización y estructura del Sistema Educativo Nacional, del cual —para el caso concreto de Nicaragua— la educación formal (Preprimaria, Primaria, Media, Especial y Universitaria) y la Educación de Adultos, son parte.

En este contexto y asumiendo el fenómeno educativo como una totalidad sistémica, el Sistema Educativo Nacional estaría integrado por tres grandes Subsistemas, dialéctica, administrativa y funcionalmente interrelacionados, a saber, Subsistema Nacional de Formación; Subsistema Nacional de Capacitación; y, Subsistema Nacional de Educación de Adultos.

En términos de división del trabajo educativo y según tipo de población a ser atendida, las responsabilidades según esta propuesta organizativa serían:

3.3.1 Subsistema de Formación

Atiende a la población generalmente de 4 a 23 años de edad de acuerdo a la siguiente división institucional, niveles e intervalos promedio de edad:

a) Ministerio de Educación:

Educación Preprimaria	4	a	6 años
Educación General Básica	6	a	15 años
Educación Media Diversificada	15	a	18 años

b) Consejo Nacional de Educación Superior

Educación Media Superior	18	a	20 años
Educación Superior	18	a	23 años

3.3.2 Subsistema de Capacitación

Atiende a la población a partir, por una parte, de su nivel de calificación al egreso de la educación formal y a través de toda su vida; y, por otra, de su ingreso al trabajo y a través de toda su vida. Participan en este subsistema las instituciones siguientes:

a) **Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP).** Planifica y ejecuta cursos de postgrado sobre administración estatal, planificación y dirección de la economía, y coordina y asesora cursos que planifican y ejecutan las unidades sectoriales e institucionales de capacitación, según las necesidades administrativas y/o sustantivas de cada situación concreta. Atiende la fuerza de trabajo burocrático-administrativa y técnica, generalmente la de los sectores medios profesionales.

b) **Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFORP).** Planifica, ejecuta y coordina cursos de capacitación de la fuerza de trabajo directamente conectada con los procesos productivos. El sector de clase al que pertenecen los capacitandos es obrero-campesino.

3.3.3 Subsistema Nacional de Educación de Adultos

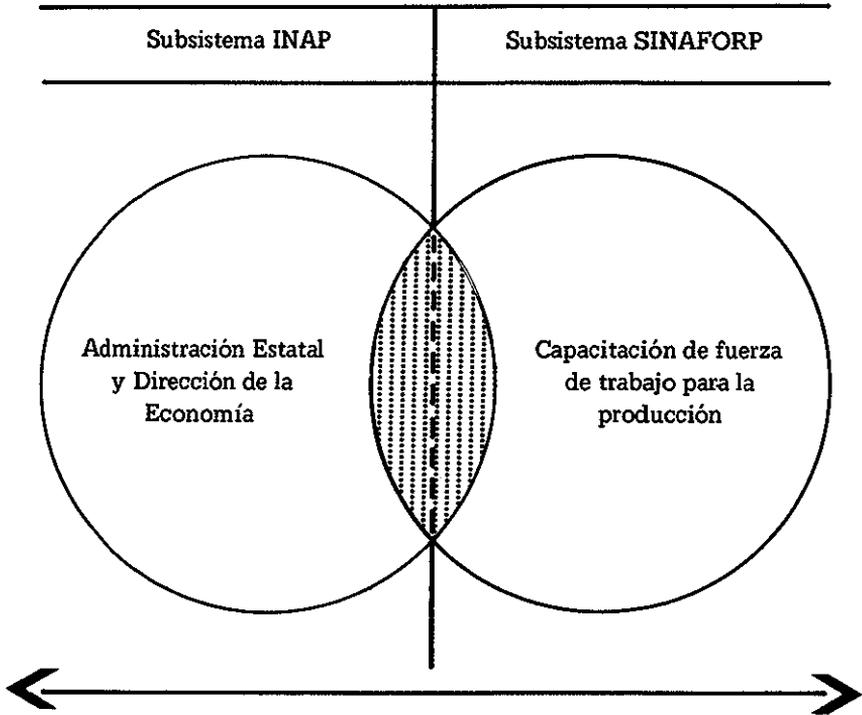
Atiende a la fuerza de trabajo adulta (generalmente mayor de los 14 años) analfabeta, recién alfabetizada, o de bajo nivel de escolaridad. Está a cargo del Ministerio de Educación —a través del Programa de Educación Popular de Adultos (PEPA, antiguo VIMEDA)— y de los diferentes organismos privados de acción social comunitaria. Obviamente, el sector de clases atendido, es el de las clases populares.

3.4 El Subsistema Nacional de Capacitación de Cuadros para la Administración Estatal y la Dirección de la Economía, como parte del Sistema Nacional de Capacitación

3.4.1 Ubicación estructural y funciones generales

Pasando de lo general sistémico a lo particular sistémico, en un segundo nivel de concreción, y asumiendo al Subsistema de Capacitación como si fuese un sistema,¹¹ éste podría subdividirse en dos subsistemas, cuya división atendería fundamentalmente la naturaleza del contenido de los cursos y el origen administrativo del capacitando, según su ubicación en el proceso productivo, a saber, Subsistema INAP; y, Subsistema SINAFORP (Véase Gráfico).

SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION



Ascendiendo a un tercer nivel de concreción, el Subsistema Nacional de Capacitación, que provisionalmente podríamos llamar de Administración Estatal y de Planificación y Dirección de la Economía y que estaría coordinado por el INAP, cumpliría funciones como las siguientes:

- Función 1.** Planifica, ejecuta y controla cursos de capacitación a nivel de postgrado, y coordina acciones de capacitación que demandan las instituciones del Estado con organismos extranjeros y nacionales, en las áreas de Planificación y Dirección de la Economía y de la Administración Estatal en general.
- Función 2.** Coordina, asesora y supervisa los cursos de capacitación que se planifican y ejecutan, al interior de los ministerios y organismos a través de las unidades sectoriales e institucionales de capacitación, en los campos de la Planificación y Dirección de la Economía y de la Administración Estatal.

Estas dos funciones recuperan la experiencia acumulada en el INAP hasta la fecha, en tanto el contenido de cada una de ellas coincide con los dos tipos de cursos que sirve y asesora el Instituto hoy por hoy; a saber, cursos centralizados o directos (función No. 1) y cursos descentralizados o indirectos (función No. 2).

De lo que se trataría, como parte de la Estrategia, es de que en cumplimiento de la Función No. 1, el INAP planifique y ejecute directamente con sus propios recursos o con recursos de colaboración externa, aquellos cursos de capacitación o Postgrado en Administración Pública y Planificación y Dirección de la Economía, para los mandos directivos y administrativos del aparato gubernamental y de todas las Empresas del Area Propiedad del Pueblo, siguiendo las orientaciones y directrices de las instancias correspondientes del Ministerio de Planificación, el Consejo Económico y la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional.

Para el caso de la Función No. 2 se buscaría continuar las acciones desarrolladas en casi todos los ministerios y organismos, en el sentido de desarrollar, —mediante la asesoría y la formación de capacitadores— las unidades sectoriales e institucionales de capacitación administrativa, particularmente, en los ministerios e instituciones priorizadas.

Para la primera función, el INAP impartiría capacitación directamente en base a su propio presupuesto y al de los organismos no nicaragüenses que le presten colaboración, con fundamento en la información proporcionada por las fuentes del plan de capacitación. Para la segunda, el INAP coordinaría las acciones de capacitación indirectamente, mediante la asesoría y supervisión durante *la fase de planificación* de la capacitación, en base a las fuentes o matrices antes señaladas, y la coordinación, supervisión y el control, durante *la fase de ejecución*. Estas acciones serían financiadas con los presupuestos de los propios ministerios y organismos beneficiarios.

Así, en lo fundamental el Subsistema de Capacitación para la Administración Pública, la Planificación y Dirección de la Economía, estaría integrado por todas las unidades sectoriales e institucionales de capacitación del Gobierno Central que realizan funciones de capacitación en esta área, bajo la coordinación técnica-metodológica del Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP).

Con propósitos de estructuración y homogenización interna del Subsistema, las unidades de capacitación se estructurarían por sectores, siguiendo el mismo modelo organizativo en que está estructurado el Sistema Nacional de Planificación en el Ministerio del Ramo.¹² Así, el Plan sectorial de Capacitación correspondería al Plan sectorial de desarrollo económico-social, al que ha de responder a su vez el Plan sectorial administrativo para cada instancia o sector del Gobierno de Reconstrucción Nacional.

Una vez concretizado y construido organizativamente el Subsistema Nacional de Capacitación para la Administración Pública y la Planificación y Dirección de la Economía, habrá que determinar y normar la red de relaciones verticales y horizontales, internas y externas al Subsistema; tanto en un *Primer Nivel* al interior del Sistema Nacional de Capacitación con el otro Subsistema de Capacitación de la fuerza de trabajo directamente conectada con la producción —como lo es el Sistema Nacional de Formación Profesional (SINAFORP)—, como en un *Segundo Nivel* más general, con el Sistema de Formación y sus Subsistemas el MED y el CNES, así como con el Sistema Nacional de Educación de Adultos.

3.4.2 Fuentes del Plan de Capacitación para la Administración Estatal y la Planificación y Dirección de la Economía: PLAN-INAP

Junto a las fuentes generales, tanto de tipo político-filosófico como de tipo técnico-operativo que a nivel global se señalan para el Plan de Capacitación, a nivel particular de la *Capacitación para la Administración Estatal y la Planificación y Dirección de la Economía*, se han de tomar en cuenta, —por las propias funciones de la institución responsable de esta área— fundamentalmente tres fuentes o matrices de objetivos instruccionales de capacitación, a saber:

a) Las necesidades de capacitación que emergen del *Plan o Programa Nacional económico y social* en el área de la administración estatal y de la planificación y dirección de la Economía.

b) Las necesidades de Capacitación en el área de la administración, la planificación y dirección de la Economía, diagnosticadas como tales por las unidades sectoriales e institucionales de capacitación en los ministerios y empresas priorizadas.

c) Las necesidades de capacitación en el área de la Administración estatal y de la planificación y dirección de la economía que emergen, por una parte, de *las alternativas de programación administrativa* que el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP) proponga como adecuadas, en los casos concretos en que ofrezca consultoría en el ámbito de la Planificación Administrativa; y, por otra, del *proceso de supervisión técnica* de las acciones de ejecución del programa administrativo propuesto.

De estas tres matrices o fuentes de necesidades de capacitación, nos interesa —por ser parte global de la propuesta de estrategia de desarrollo— dar relevancia a la última; o sea a las alternativas de programación administrativa y el correspondiente proceso de supervisión a éste, realizadas por el INAP en las instituciones o empresas que demanden sus servicios en el ámbito de la planificación administrativa.

Según su Ley creadora, *el Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP) es el órgano del gobierno revolucionario, responsable del estudio e investigación de las estructuras, procesos y funciones del Gobierno Central, regional y local, así como de la administración del área productiva de la economía en manos de nuestro pueblo; con el propósito de contribuir, mediante la planificación administrativa y la formación y capacitación de los cuadros dirigentes y técnicos, a garantizar la participación de los trabajadores en el proceso de transformación y mejoramiento de la administración del Estado Sandinista, en todas y cada una de las esferas y ámbitos de la vida en Sociedad, de la Nicaragua popular, democrática y anti-imperialista.*

En este contexto, la función general y fundamental del INAP es: La investigación científica de la administración del gobierno revolucionario en todos sus niveles (central, regional y municipal) y del área de la economía propiedad del pueblo; con el fin de

contribuir a través de la Planificación Administrativa y la Formación y Capacitación de Cuadros, a garantizar la participación de los trabajadores en el proceso de mejoramiento y transformación de la Administración del Gobierno Revolucionario.

El INAP realiza la función de planificación administrativa, en tres fases homogéneas y continuadas a saber:

- i) Fase de Planificación, que se cumple a través de actividades de *investigación y programación* administrativa.
- ii) Fase de decisión, que corresponde a la instancia técnico-administrativa beneficiaria del programa propuesto. En esta fase el INAP presta *asesoría*.
- iii) Fase de ejecución del Programa seleccionado, tarea que realiza la administración de la institución beneficiaria. El INAP, en esta fase supervisa la *ejecución* del Plan.

De esta manera, en la fase de *Programación administrativa*, a la vez que se proponen nuevas estructuras y funciones, manuales de procedimientos y dibujos organigramáticos, etc. — todos relacionados con los productos de la investigación realizada sobre el problema concreto por el cual se solicitó la participación del INAP—, también se proponen *acciones de capacitación que sugieren el tipo de conocimientos y destrezas* que se necesitarán para la implementación del Plan.

Veámoslo con un ejemplo: De la Región No. 5 (Boaco-Chontales) se solicita al INAP elaborar una propuesta que constituya un Manual de Funciones del personal de los municipios de la Región. El INAP investiga la naturaleza y características económicas y sociales de la Región y sus municipios, la organización administrativa de la misma, el plan o planes de desarrollo, los proyectos pensados y en ejecución, etc.; y, en base a ellos, redacta la propuesta de Manual de Funciones solicitada. Esa propuesta, necesariamente debe ir acompañada de un programa de capacitación del personal de la Región No. 5 que va a manejar el Manual.

Lógicamente, la ejecución y puesta en práctica del programa (Manual de Funciones) propuesto a la Región No. 5, es responsabilidad del personal encargado en los municipios de la Región mencionada. Al INAP tocará la tarea de *supervisar* el proceso de ejecución, es decir, de evaluar y ayudar en el proceso de realización del mismo.

En general, la función llamada de supervisión, expresa la madeja de relaciones que habrán de constituirse entre el INAP y la administración que ejecuta el Plan Administrativo adoptado. Relaciones que en lo fundamental deben ser de asesoría, información, evaluación, control y retroalimentación.

Todo esto dice, que cada Plan o programa alternativo que emerja de cada investigación, debe incluir dispositivos bien claros de evaluación y control del mismo, a fin de

que el Plan de Supervisión, de parte del INAP, sea previsto con antelación y no se dé "al caso" o por casualidad.

Tarea básica de la supervisión debe ser la observación acerca de la *participación de los trabajadores del ministerio u organismo en la ejecución del plan seleccionado como adecuado*. Participación que debe entenderse, no como la simple presencia de las organizaciones de los trabajadores en los diferentes Comités o Consejos que se creen, sino como la *participación activa*, justificada, madura y adecuada, según cada coyuntura concreta en *las decisiones que se tomen* acerca de: políticas y objetivos institucionales; del mejor uso de los recursos; de la mejor calidad de los productos; de los medios y acciones para elevar la productividad y la producción, etc.

En este sentido la supervisión debe ser garante de la correcta ejecución del plan administrativo, que necesariamente debe indicar con toda claridad lo esencial de la participación obrera o laboral en la dirección del ministerio o institución, como proceso contradictorio con la dirección vertical, centralizada y autoritaria de la burocracia burguesa, propia del antiguo régimen.

Así la supervisión será (y deberá ser) un proceso educativo básico, tanto de los que en la actualidad desempeñan cargos de jefatura o responsabilidad, como de las mismas bases trabajadoras de la institución.

De ahí que esta masa de información deberá ser asimilada por el proceso técnico de supervisión, sistematizándola y poniéndola al servicio de la ejecución del mismo Plan en el proceso de ejecución —o de otros que se prevean para casos similares o parecidos al interior del proceso de planificación— con el propósito de visualizar y concretizar las necesidades de mejoramiento y elevación profesional de la fuerza de trabajo encargada de ejecutar el o los planes.

Con respecto a la capacitación, lo anterior quiere decir que si bien es cierto el plan económico social sugiere determinadas necesidades científico-técnicas y político-ideológicas de las calificaciones de la fuerza de trabajo que implementará en cada situación concreta, el proceso técnico de supervisión (evaluación y control, más ayuda y colaboración) releva, precisa y hace que emerjan a la superficie los diferentes niveles y diferentes cualidades de esas calificaciones. El proceso técnico convierte además, esta información en matriz de datos necesaria para que conjuntamente con aquellas fuentes básicas (tales como los principios y fines de la Revolución Popular Sandinista; los objetivos estratégicos y operativos del Plan Económico-Social; los fines, objetivos y principios generales de la educación nicaragüense, sandinista y revolucionaria; y, las necesidades de capacitación detectadas a través de las Unidades Institucionales de Capacitación) el planificador de la capacitación proceda, no sólo a determinar el tipo de curso, calidad y número de participantes, etc., sino también los objetivos instruccionales, contenidos curriculares, intensidad horaria, metodologías didácticas, etc.

De esta manera, el proceso de capacitación, tanto el que emerge del Programa administrativo como el que resultaría del proceso de supervisión, ganaría base científica y se alejaría de la opinión mecánica y superficial, dándose su lugar como etapa significativa del proceso administrativo sandinista.

3.4.3 El Plan Nacional de Capacitación para la Administración Estatal y la Planificación y Dirección de la Economía

Partiendo del supuesto de que todas las acciones de educación sistemática en el país (formación, capacitación y educación de adultos) se organizarían en un solo gran sistema, el instrumento en el cual se estructurarían éstas para su ejercicio y práctica —en el tiempo y el espacio— sería el Plan Nacional de Educación.

Así, el Plan Nacional de Educación estaría estructurado en tres planes por área de funcionamiento: el de formación, constituido de manera homogénea con los planes institucionales del MED y el CNES; el de capacitación, integrado por los planes de capacitación del INAP, de todas las unidades sectoriales e institucionales de capacitación y el de SINAFORP; y el de Educación de Adultos, en base a los planes del Programa Nacional de Educación Popular de Adultos. Con el Presupuesto sería igual, por área de funcionamiento y por instituciones.

Pasando a un nivel más alto de concreción, el Plan del INAP en el ámbito de la capacitación¹³ —como parte del Plan Nacional de Educación— es el Plan del Subsistema de Capacitación para la Administración Estatal y la Dirección de la Economía,¹⁴ en donde el INAP es la instancia de coordinación y control del mismo.

Se trata fundamentalmente de que el INAP, prevea una serie de acciones de planificación cronogramadas y coordinadas en el tiempo, de acuerdo a dos direcciones o cauces, a saber:

a) **Acciones de planificación** (investigación-programación) de cursos que el Instituto se encargará de ejecutar en áreas determinadas de la Administración Estatal y Dirección de la Economía, de acuerdo al cruce de variables de información de tipo filosófico-político y de tipo técnico-diagnóstico; como por ejemplo los objetivos y metas del Plan 83 en el sector Agroindustrial, y el diagnóstico acerca del nivel de habilidades, destrezas y conocimientos en el manejo del "cálculo económico" de los Directores de Empresas Agroindustriales del área propiedad del pueblo, etc.

b) **Acciones de coordinación** con las unidades sectoriales e institucionales de capacitación, a fin de que mediante seminarios y talleres de planificación, se logren homogenizar los criterios conceptuales, técnicos y políticos, en base a los cuales se construirán los planes sectoriales e institucionales de capacitación, tanto de acción inmediata, como de mediano y largo plazo.

La búsqueda ha de ser —tomando en cuenta las características básicas de cada sector, ministerio u organismo— que el proceso de planificación de la capacitación parta

conceptualmente de los mismos criterios científico-técnicos, e ideológico-políticos, así como, operativamente, de las mismas definiciones de variables, categorías e indicadores (homogenización del lenguaje técnico) y de los mismos formatos sobre los cuales se ha de vaciar la información propia del plan.

De esta manera, todas las unidades sectoriales e institucionales de capacitación, a nivel del aparato burocrático y de la Dirección de las Empresas del área propiedad del pueblo, planificarían sus cursos, seminarios o talleres de capacitación, siguiendo los mismos criterios, técnicas y formatos; lo que facilitará la homogenización, seguimiento y supervisión de los mismos según sectores, y la consecuente homogenización y armonización del lenguaje y sustrato científico y político del Subsistema de Capacitación como totalidad concreta.

El plan de coordinación del INAP dependerá de los planes particulares por UIC y por Sector de Capacitación, según Sector Productivo y/o Administrativo del Estado en su conjunto.

El plan del Subsistema se organizaría según planes por sectores, al cual pertenezcan las unidades sectoriales e institucionales de capacitación (Sector Productivo Social, Financiero, Infraestructura, etc.), con un Plan de coordinación interno por Sector y el *Plan General de Coordinación* de todos los sectores del INAP.

Así, en lo particular —y con respecto al Plan— la función de apoyo del INAP al proceso de transformación administrativa, (como lo es el Plan de Capacitación en los ámbitos de la Administración Estatal y la Dirección de la Economía) seguirá dos direcciones paralelas, de desarrollo combinado, a saber:

- i) Acciones de Planificación, organización, ejecución, evaluación y control, para los cursos centralizados y ofrecidos directamente por el Instituto, a través de sus propios medios o con el apoyo de organismos nacionales y extranjeros.
- ii) Acciones de coordinación y asesoría para la planificación, organización, ejecución, evaluación y control, de los cursos descentralizados e indirectos, impartidos por las unidades institucionales de capacitación y agrupados de manera coordinada por sector administrativo y/o productivo.

NOTAS

- 1 Cfr. Wheelock R., Jaime, *Imperialismo y Dictadura*, México, Siglo XXI Editores S. A., 1975.
- 2 Cfr. De Castilla, Miguel, *Educación y Lucha de Clases en Nicaragua*, Managua, Universidad Centroamericana, diciembre 1980.

- 3 Informe Técnico, *Importancia de un Programa Unificado de Fortalecimiento Institucional y Capacitación Acelerada del Sector Público*, Nicaragua, octubre 1979.
- 4 Informe Técnico, *ibid.*
- 5 Cfr. Varios autores, *Educación y Dependencia*, Managua, Nicaragua, Editorial UNION, 1977, pp. 133-134.
- 6 Toda la información cuantitativa de este inciso ha sido tomada del libro: Ministerio de Educación, *La Educación en Tres Años de Revolución*, Managua, Nicaragua, julio 1982.
- 7 Ministerio de Educación, *Ibid.*
- 8 Sobre esto Cfr. nuestro trabajo: De Castilla, Miguel, *Contenido Educativo y Organización del Aprendizaje, en el Contexto de la Transición Revolucionaria*, primera versión, abril 1981, presentado al III Congreso Nicaragüense de Ciencias Sociales en octubre de 1982, en Managua, con el título: *La Contradicción Contenidos de la Educación, Contenidos de la Revolución: Una Propuesta de Solución.*
- 9 Ministerio de Educación, *La Educación en Tres Años de Revolución*, Managua, Nicaragua, julio 1982, p. 37.
- 10 De Castilla, Miguel, "La Educación como Poder", en: *El Estado y las Clases Sociales en Nicaragua*, Managua, Nicaragua, CIERA, marzo 1982.
- 11 El Análisis de Sistemas, asume como Sistema a los Subsistemas de un Sistema General.
- 12 Sector Productivo MIDINRA-MIND; Sector Infraestructura MICONSINE, etc.; Sector Financiero CORFIN, FIR, FINAPRI, etc.; Sector Social MED-MINSA-MINVAH-MICOIN, etc.
- 13 Debe recordarse que la función fundamental del INAP es la transformación administrativa del Estado, a través de la planificación (administrativa), tanto en el área del aparato burocrático del Estado como en el de la Administración y Dirección de las Empresas Propiedad del Pueblo, según el cual la capacitación es sólo una función de apoyo a ésta.
- 14 Integrada por todas las USC y las UIC que capacitan en Administración Estatal y/o Dirección de la Economía.

ANEXO

FINES Y PRINCIPIOS DE LA EDUCACION NICARAGUENSE

El Gobierno de Reconstrucción Nacional de la República de Nicaragua, con fundamento en las necesidades y aspiraciones más sentidas del pueblo nicaragüense y en los principios y metas de la Revolución Popular Sandinista, se propone alcanzar los siguientes *finés* en el área educacional:

- Una educación que forme al nuevo hombre nicaragüense para el trabajo productivo y en el más alto nivel de adquisición de la ciencia y la técnica.
- Una educación al alcance de todos los nicaragüenses, de forma que el nivel de ingreso, la raza, la religión, la edad o el sexo, no sean elementos discriminatorios.
- Una educación que recupere, fortalezca y promueva todas las tradiciones sociales y culturales propias y auténticas de nuestro pueblo.
- Una educación que forme en el nuevo hombre nicaragüense actitudes, sentimientos y hábitos humanistas de unidad, participación social, organización, creatividad, crítica constructiva y liberadora, justicia social, cooperación, solidaridad, democracia y entrega al servicio de las grandes mayorías hasta ahora desposeídas.
- Una educación que forme al nuevo hombre nicaragüense en el pensamiento y el ejemplo de los héroes y mártires nicaragüenses, que a lo largo de la historia de nuestras luchas libertarias hasta la Revolución Popular Sandinista, han ido construyendo y definiendo la personalidad de nuestra Patria.
- Una educación que forme al nicaragüense en una actitud de relaciones, convivencia y fraternidad, con todos los pueblos del mundo y lo abra a la solidaridad con todas las justas luchas de los pueblos oprimidos.

Para el logro de los *finés* mencionados, la Educación Nicaragüense se orientará con base en los siguientes *principios*:

- Formar y capacitar los recursos humanos que la Revolución y el país necesitan, para la realización de tareas que impulsen la producción y el desarrollo social

requeridos por nuestro pueblo para la satisfacción de sus necesidades y en coherencia con nuestros programas de desarrollo.

- Proporcionar el ambiente de aprendizaje y las posibilidades necesarias para que los educandos accedan al conocimiento del patrimonio científico de la humanidad.
- Vincular metodológicamente el estudio con el trabajo en los distintos niveles, ciclos y modalidades de la educación.
- Desarrollar proyectos que propendan a la vinculación de los contenidos educativos con el trabajo productivo y socialmente útil.
- Expandir racionalmente la oferta de servicios educativos a toda la población en los niveles Preescolar, Primaria, Media, Superior y de Educación de Adultos.
- Diversificar la Educación Media y Superior, formando recursos técnicos especializados en las áreas básicas de nuestra producción y de nuestro desarrollo económico.
- Racionalizar la oferta cuantitativa y cualitativa de la Educación Superior, con el propósito de elevar la calidad científico-técnica de los egresados y graduados y de la correcta inserción de éstos en las diferentes áreas productivas.
- Garantizar la participación real y efectiva de las organizaciones populares y en particular de las que integran la comunidad educativa, en la relación de los planes y tareas de la educación.
- Fomentar y desarrollar la utilización de metodologías y formas educativas participativas, democráticas, integradoras, críticas, creadoras y liberadoras.
- Adoptar la consulta con todos los involucrados en las tareas educativas, como procedimiento democrático para la planificación, ejecución, evaluación y mejoramiento sistemático de la educación.
- Establecer Consejos o Comisiones de Coordinación y Consulta entre las diferentes instancias técnico-administrativas del Sistema de Educación y las organizaciones populares relacionadas con la gestión educativa.
- Incentivar la participación organizada de los padres de familia y organizaciones comunales en el desarrollo de las acciones educativas con el propósito de estrechar las relaciones entre familia, escuela y comunidad.
- Propender a la creación de Programas de Estudio flexibles e innovadores, que ligen los contenidos educativos a los problemas propios de la comunidad y de los Programas Nacionales de Desarrollo.

- La nueva educación debe desarrollar profundas convicciones sobre la necesidad de la participación cooperativa, solidaria y organizada de todo el pueblo en las tareas de la Revolución.
- La nueva educación debe desarrollar profundas convicciones en contra de toda forma de explotación de unos países en contra de otros o de unos hombres o grupos sobre otros.
- La nueva educación debe desarrollar el espíritu internacionalista y de solidaridad con los pueblos que luchan por su liberación.
- La nueva educación debe desarrollar una sólida conciencia revolucionaria, crítica y liberadora, continuadora del pensamiento y el ejemplo de Sandino y de todos los héroes y mártires de la lucha por la Liberación de Nicaragua.
- La nueva educación debe crear en el nuevo hombre nicaragüense, clara conciencia, acerca de la necesidad de desarrollar y proteger su fuerza de trabajo manual e intelectual y el medio natural y social en que transcurre su existencia y del que extrae los elementos necesarios para su subsistencia y desarrollo.
- La nueva educación debe desarrollar actitudes positivas y favorables hacia todas las actividades productivas socialmente útiles hacia la defensa de la paz, el bienestar y las conquistas de la Revolución.
- La nueva educación propenderá al desarrollo integral de la persona, abriéndola al progreso científico-técnico, a las creaciones del arte y a todas las manifestaciones auténticas y liberadoras del espíritu humano.

CARACTERISTICAS Y EXPERIENCIAS PRELIMINARES DE UN PROGRAMA DE CAPACITACION EN ADMINISTRACION MUNICIPAL EN PANAMA

Fernando Fuentes Mohr

Introducción

El presente artículo tiene como finalidad exponer en forma sucinta, la base y experiencias logradas en un programa de capacitación que se está ejecutando, como aporte al desarrollo de la administración municipal.

Si bien el programa en mención está en proceso de ejecución —sin que se pueda por el momento evaluar su impacto— existen algunos resultados intermedios y preliminares, que pueden constituir elementos interesantes dentro de la temática del desarrollo de recursos humanos para gobiernos locales.

Por la misma razón de estar en ejecución, serán bienvenidas toda clase de sugerencias, aportes, críticas y experiencias comparativas que puedan contribuir al éxito del programa.

La primera parte del artículo describe en forma general la importancia, aspectos legales y problemática de los gobiernos municipales en Panamá. La segunda describe algunos programas de fortalecimiento de los recursos humanos, considerándolos como elemento fundamental del desarrollo.

Se hace énfasis y se concluye en la descripción y análisis somero del "Programa de Capacitación en Administración Municipal", mencionado en el título del presente trabajo.

1. Consideraciones generales acerca de los gobiernos locales en Panamá

1.1 Importancia y aspectos legales del gobierno local

El sistema de administración local en Panamá —como en toda América Latina— se caracteriza por encontrarse en evolución, considerando aspectos administrativos, políticos y técnicos. En este proceso se está tratando de superar la concepción de los municipios de corte tradicional, dedicados solamente a la administración de justicia, e incorporarlos al proceso de desarrollo nacional, como entes activos que participen y tomen decisiones al respecto.

Desde el punto de vista del desarrollo y de la participación, la importancia de los gobiernos locales radica en que les es posible jugar un rol esencial, ya que bien pueden ser responsables o corresponsables de la calidad de vida de la población local, el ambiente físico en que vive la familia, la riqueza de la vida cultural, de las tradiciones, del incentivo a la producción y a la generación de empleo, y de una variedad de servicios sociales y públicos.

La Constitución Política de la República de Panamá, en lo relativo al régimen municipal —artículos 207 y 208— establece: “El municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”.

“Los municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad, y la realización del bienestar social y colaborarán para ello con el gobierno nacional.”

La misma Constitución Política en los artículos siguientes y las leyes 105 y 106, establecen y reglamentan la composición, competencia y funcionamiento de las juntas comunales y del gobierno municipal. (Ver Anexo).

1.2 El papel esperado de los gobiernos locales y sus limitaciones

La Constitución de Panamá y las leyes vigentes, proporcionan los elementos jurídicos básicos para lograr que los gobiernos municipales se constituyan en organismos dinámicos para el desarrollo local; sin embargo, las estructuras actuales de éstos, no están en condiciones de ejercer todas las funciones y responsabilidades que les son asignadas legalmente. Particularmente manifiestan limitaciones de recursos financieros y humanos e insuficiente capacidad de gestión, para dar respuesta al desarrollo distritual y regional, sobre todo si se toma en cuenta que tal respuesta tiene requerimientos como: organización de la vida en común, participación de los integrantes de la comunidad para resolver y ordenar los aspectos sociopolíticos, suplencia de servicios que la vida comunitaria necesita y ejecución de proyectos de desarrollo.

Ante el reto de participar activamente en el proceso de desarrollo del país, “el municipio debe fortalecerse y organizarse internamente para poner en marcha la opción

de adentrarse y desarrollarnos; auspiciando y aprovechando su cercanía a los recursos naturales, a las comunidades y a la acción creativa de cada uno de los panameños, en otras palabras, el gobierno nacional con los grandes agregados nacionales y el municipio a nivel comunitario, consolidará la identidad nacional a nivel de base, la sociedad local y la economía nacional".¹

1.3 Problemática municipal actual

Para que los municipios se constituyan en los entes dinámicos anteriormente indicados y puedan llevar a cabo las acciones que la ley les faculta, es necesario superar dificultades y deficiencias que limitan, tanto el adecuado uso de recursos humanos y físicos, como la incorporación del gobierno local al proceso de desarrollo.

Dentro del contexto regional y nacional, puede resumirse la problemática y necesidades actuales de los gobiernos municipales en los siguientes aspectos generales:²

- a) Ha existido poco reconocimiento por parte del gobierno central, de la potencialidad de los municipios como organismos locales de desarrollo.
- b) Se palpa la necesidad de tomar en consideración a los municipios para la elaboración de planes y proyectos de desarrollo, aprovechando los mecanismos existentes de participación local.
- c) No existe adecuada coordinación entre los organismos del gobierno central que prestan asesoría a los gobiernos municipales.
- d) No se ha hecho suficiente énfasis y concientización sobre el papel del municipio dentro del desarrollo regional y de la necesidad de una estructura sólida y capaz en cada gobierno local.
- e) No existe una política de asignación de proyectos, para ejecución municipal en función de la capacidad de gestión de cada municipio, y hay poca definición y casi ningún procedimiento para conceder recursos financieros extraordinarios a los municipios.

En lo referente a los aspectos internos del municipio, es decir a la misma estructura de los gobiernos municipales,³ puede señalarse brevemente que en la mayoría de ellos, por una parte, no existe una adecuada definición de la organización, en cuanto a funciones y responsabilidades, ni en cuanto a reglamentaciones. La inexistencia de procedimientos administrativos escritos y homogéneos dificulta el quehacer de la administración municipal. Además, la organización funcional existente centraliza actividades en el alcalde, impidiendo una administración fluida y enfocada en objetivos y resultados.

Por otra parte, el número actual de funcionarios en los gobiernos municipales es escaso, lo cual se ve agravado si se considera que con excepción de algunos cargos ejecutivos (alcalde, tesorero), su nivel de escolaridad y/o de formación y capacitación técnica es limitado; aspectos que podrían estar asociados con una baja capacidad de gestión en relación con la requerida para proyectos de desarrollo y para la prestación de servicios. A esta visión panorámica se agrega el hecho de que la rotación o remoción de un buen número de empleados, al momento de efectuarse los cambios periódicos de autoridades locales, perjudica la continuidad y secuencia de trabajo, y limita la conservación y utilización de sus experiencias adquiridas, por lo que emerge la necesidad de existencia de un grupo técnico que tenga posibilidad de permanecer funcionando y transmitiendo información aun con los cambios de ejecutivos.

2. Programas de desarrollo de recursos humanos

2.1 Generalidades sobre los programas para el sector público de Panamá

El Ministerio de Planificación y Política Económica, a través de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional (DPDI), está llevando a cabo varios programas relacionados con el Desarrollo de los Recursos Humanos del Sector Público de la República de Panamá.

Esos programas se ejecutan por medio de los siguientes departamentos y proyectos especiales:

a) **El Departamento de Planificación Administrativa.** Desarrolla metodologías normativas y de asesoría en aspectos de desarrollo administrativo a las instituciones del sector público.

b) **El Departamento de Planificación y Administración de los Recursos Humanos del Sector Público.** Elabora manuales descriptivos de puestos y escalas de salarios. Además asesora y orienta a las entidades públicas en aspectos referentes a la administración de recursos humanos.

c) **El Departamento de Capacitación.** Constituye el núcleo del "Sistema Nacional de Capacitación para la Administración Pública de Panamá" (SINACAAP), y desarrolla metodologías en materia de planificación y programación, presupuesto y determinación de necesidades de capacitación. Realiza además, actividades de capacitación orientadas a funcionarios del sector público (gobierno central y entidades descentralizadas).

d) **La Unidad de Participación Creciente de Recursos Humanos en el Area Canalera.** Prepara metodologías para un inventario de recursos humanos en el país y elabora el proyecto sobre objetivos y metas de participación creciente de panameños en el área del Canal; analiza y evalúa políticas, normas y procedimientos de personal,

para orientación de los miembros panameños de la Junta Directiva de la Comisión del Canal de Panamá.

e) **La Unidad de Investigación Administrativa.** Realiza investigaciones que apoyan a los departamentos que tienen programas de desarrollo de recursos humanos. Esta Unidad, por medio de su Centro de Documentación, dispone del material escrito necesario para las actividades relacionadas con los recursos humanos y la administración pública.

f) **El Proyecto de Desarrollo Institucional.** Actualmente, con el apoyo de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), realiza estudios diagnósticos para el desarrollo institucional de organismos prioritarios.

g) **El Centro de Capacitación de Río Hato.** Concentra sus acciones en el área rural con dos programas básicos; el de capacitación en administración de empresas asociativas y el de capacitación en administración municipal.

2.2 Programa de Capacitación en Administración Municipal

2.2.1 Marco conceptual

De acuerdo con las políticas gubernamentales y el análisis de la problemática municipal, se considera necesario impulsar el desarrollo de los municipios y destacar el recurso humano como elemento primordial de ese proceso.

Para conocer la situación, y planificar los diversos aspectos relacionados con los recursos humanos en las comunidades rurales y semirurales, se proyectan actualmente investigaciones que permitirán conocer y analizar las características, necesidades y proyecciones de los municipios, así como categorizar a éstos en relación a sus recursos humanos y necesidades, tanto en cantidad como en calidad.

Una forma de atender los problemas de gestión de los gobiernos municipales es la capacitación del recurso humano, lo que además se considera que permitirá mejorar la calidad de trabajo y desarrollar habilidades técnicas para la prestación de servicios de responsabilidad de los municipios. Posibilitará también el estímulo de proyectos a nivel regional y la instalación de pequeñas empresas, a efecto de lograr una mayor actividad productiva en los distritos. Sobre este último aspecto se apoya la estrategia de que los programas de capacitación que realiza el Ministerio de Planificación y Política Económica para municipios rurales y semirurales, planteen la formación y desarrollo de los recursos humanos en administración de los gobiernos locales y de las empresas a nivel de esos municipios.

2.2.2 Origen y objetivos

De acuerdo a diversos planes de desarrollo elaborados y a estudios realizados sobre la problemática municipal,⁴ se observa que los municipios rurales y

semirurales requieren revisar su estructura organizacional en forma tecnificada, establecer procedimientos administrativos, elaborar y ejecutar técnicamente su presupuesto, ejecutar proyectos, sistematizar sus servicios y administrar eficientemente sus empresas cuando corresponde.

Tales requerimientos dieron origen a un programa de capacitación que básicamente pretende: a) capacitar –en aspectos de gestión– al personal que actualmente trabaja en las municipalidades; b) concientizar a los niveles decisorios de los gobiernos locales (municipios), sobre la importancia de las instituciones como promotoras y ejecutoras del desarrollo regional y local; c) elevar la capacidad de preparación y gestión de proyectos municipales, y, d) formar administradores para que con capacidad y visión técnica, actúen como impulsores del desarrollo en los municipios rurales y/o en las organizaciones de gobiernos locales.

Este último aspecto permitió visualizar la necesidad de planear, organizar y ejecutar “El Curso Formativo para Asistentes en Técnicas de Administración Municipal”, como actividad central del programa que realiza la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional del MIPPE, a través del Centro de Capacitación de Río Hato, con el apoyo de un convenio con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

2.2.3 Curso Formativo para Asistentes en Técnicas de Administración Municipal.

a) Objetivos del curso

El curso ha sido concebido con el propósito de contribuir con aportes técnicos, al desarrollo institucional de los gobiernos locales (municipales) y a la administración de los servicios, para constituir la estructura básica que se requiere en las regiones.

Con este curso de 7 meses de duración, se forman administradores de nivel “postmedio”, para que actúen como impulsores del desarrollo de los municipios rurales y semirurales de Panamá. Al finalizar el mismo, se espera lograr en los participantes, una actitud de análisis de la problemática municipal, una actitud de participación activa en el proceso de desarrollo de los municipios y, la capacidad requerida para aplicar inmediata y evaluar posteriormente, las técnicas administrativas que necesitan los gobiernos municipales.

b) Proyección a tres años

Durante los años 1982, 1983 y 1984, se formarán 60 asistentes en “Técnicas de Administración Municipal”, procedentes de los municipios rurales o semirurales, quienes retornarán a sus lugares de origen para incorporarse y participar activamente en el proceso de desarrollo municipal.

c) Ubicación y papel de los egresados

El egresado del Curso Formativo actuará como personal técnico, adscrito a la organización municipal, y asignado directamente a un puesto de "asistente" con dependencia del Concejo Municipal. Trabajará de acuerdo a las resoluciones del Concejo pero desde el punto de vista práctico-administrativo, y para el desempeño de sus actividades diarias estará bajo las órdenes del alcalde, en su calidad de presidente del Concejo.

Debido a que muchos de estos municipios son prioritarios en diversos aspectos de desarrollo del país, y que a la vez son los más limitados en cuanto a disponibilidades presupuestarias y a posibilidades de sufragar plazas de personal técnico (por lo menos en los presupuestos del futuro inmediato) se requiere que los salarios de los egresados sean cubiertos por el gobierno central. Técnicamente tal opción significa una redefinición del "Asistente en Técnicas de Administración Municipal" como aporte financiero del gobierno central al presupuesto de gastos de esos municipios.

De esta manera el salario del "Asistente en Técnicas de Administración Municipal", está virtualmente cubierto por el gobierno central de acuerdo a un procedimiento que sigue las regulaciones presupuestarias, como una asignación de fondos extraordinarios, en forma coordinada entre el Ministerio de Gobierno y Justicia y el Ministerio de Planificación y Política Económica.

Después del tercer año de trabajo, se espera que los salarios puedan ser cubiertos por los municipios dentro de sus presupuestos normales.

En cuanto al papel que desempeñará el egresado, como asistente en técnicas de administración municipal, se puede destacar que participará y asesorará al personal ejecutivo municipal en aspectos organizacionales de la municipalidad.

También participará y asesorará en todos los aspectos administrativos concernientes a la prestación de servicios, y elaborará propuestas de planes y programas de trabajo de funcionamiento de obras y proyectos cuya ejecución se plantee en el distrito.

Asimismo se espera que colabore con los integrantes del Honorable Concejo Municipal en la elaboración de planes y proyectos, para su presentación en el seno del mismo Concejo, o a organismos externos.

En términos de coordinación técnica y práctica, constituirá el vínculo entre el planificador provincial —y los lineamientos de desarrollo regional de competencia de los municipios— y la Dirección de Desarrollo Institucional —y los lineamientos de fortalecimiento institucional requeridos para las mismas proyecciones de desarrollo.

d) Estructura programática, metodología y duración

Cada Curso Formativo tendrá dos etapas teóricas, una etapa práctica y un trabajo final, así como el correspondiente programa de seguimiento posterior al egreso de los participantes.

- i) La primera etapa teórica, denominada *general introductoria*, tiene como objetivo lograr que el estudiante comprenda una serie de materias básicas que le serán útiles y necesarias, para aplicarlas posteriormente en la comprensión y análisis de otras materias específicas de la administración municipal.

Esta etapa incluye ocho asignaturas con un total de 336 horas, a saber, Dinámica Introdutoria; Matemáticas Básicas y Financieras; Estadística Básica; Introducción a la Economía; Contabilidad General; Comunicación y Utilización de Métodos Audiovisuales; Administración General; y, Técnicas de Redacción Gerencial.

- ii) La segunda etapa teórica, denominada *formativa*, tiene como objetivo lograr en los estudiantes la capacidad requerida para aplicar las técnicas administrativas que necesitan los gobiernos locales, y una actitud de análisis de la problemática municipal y de participación activa en el desarrollo de los municipios.

Esta etapa incluye trece asignaturas con un total de aproximadamente 500 horas. Tales materias son: Administración Municipal y del Estado; Sociología Aplicada; Administración de Personal; Administración Financiera; Presupuesto; Administración de Proyectos; Mercadotecnia; Auditoría; Técnicas de Programación y Control; Administración de Materiales; Ordenación y Gestión del Medio Ambiente; Transferencia de Conocimientos; y, Administración de Empresas.

Todas las asignaturas están agrupadas a su vez en tres áreas; a saber, económico-financiera, técnico-administrativa y socio-política.

En las etapas antes mencionadas se utilizarán clases magistrales apoyadas con ayudas audiovisuales, trabajos grupales, lectura dirigida y discusiones generales. Además se contemplan como complemento a las materias, charlas relacionadas con el contexto municipal del país y giras de estudio, visitando instituciones y proyectos que tengan relación con el desarrollo distrital o regional.

- iii) La etapa práctica consiste en ubicar en un municipio a cada participante, durante tres semanas, quien con una guía previamente elaborada, observará el desempeño del gobierno local y extraerá datos reales sobre el tema escogido para su trabajo práctico final.

El trabajo final, a manera de ensayo, será estructurado durante un “seminario de integración y síntesis” de 54 horas de duración, en donde el participante aplicará las materias aprendidas, a un caso relacionado con la administración municipal de Panamá.

e) Eventos colaterales de capacitación

El Programa de Capacitación en Administración Municipal realizará eventos colaterales al Curso Formativo, dirigido al personal que trabaja en las municipalidades en las que los “asistentes en técnicas de administración municipal” irán a trabajar, a efecto de concientizarlo y lograr que comprenda la razón y la terminología de las técnicas administrativas.

Los eventos que anualmente se ha programado realizar son: un seminario para alcaldes y otros ejecutivos municipales; un seminario para honorables representantes de corregimientos, como miembros de los concejos municipales; un curso sobre Técnicas Administrativas para funcionarios de alto nivel que estén trabajando en los municipios, (curso de dos etapas de una semana cada una, con un período intermedio de adiestramiento en servicio, de un mes). Capacitación sobre Administración de Servicios Municipales, y un seminario a funcionarios relacionados con la pequeña empresa a nivel de municipio rural.

2.2.4 Estado actual del programa y resultados

Con el enfoque antes descrito, el Programa de Capacitación en Administración Municipal, se inició recién en 1981. Los primeros meses de ese año se utilizaron para definir su ámbito de acción y sus perspectivas. Posteriormente se realizaron seis eventos de capacitación dirigidos a 100 participantes.

Quizás lo más importante de ese primer año, fue el análisis de necesidades y situación real de los municipios, logrado a través de entrevistas con los funcionarios municipales en sus puestos de trabajo. La actividad anterior, complementada con investigaciones con funcionarios vinculados a los gobiernos locales e investigaciones sobre la problemática municipal, permitió una visión realista que constituye el sustento actual del programa.

Fue así como en el presente año –1982– se planteó un programa de acción de mayor alcance, caracterizado por el primer Curso Formativo –como núcleo– de siete meses, por cuatro eventos colaterales y una investigación formal. El Curso Formativo se encuentra actualmente en ejecución, con 18 participantes ubicados en la etapa general introductoria.

En cuanto a resultados pueden resumirse y clasificarse en cinco grupos: a saber, directrices e investigaciones; eventos de capacitación; creación de metodologías y normas; productos académicos; y, conformación de un equipo técnico-profesional.

Los productos obtenidos hasta la fecha por cada grupo son:

- a) Directrices e investigaciones
 - i) Documento "Lineamientos del Programa de Capacitación en Administración Municipal" (diciembre 1981).
 - ii) Resultados y conclusiones del "Análisis de la Encuesta Exploratoria para Funcionarios Municipales" (septiembre 1981).
 - iii) Propuesta metodológica de investigación para categorizar, por una parte, los distritos de Panamá; y por otra para definir alternativas de desarrollo de los recursos humanos de los gobiernos municipales (mayo 1982).
- b) Eventos de capacitación
 - i) Año de 1981: seis eventos equivalentes a 1.912 días/participante; que dejaron como producto 110 funcionarios municipales capacitados en diversos tópicos de administración municipal.
 - ii) Año de 1982: Curso Formativo; en ejecución, con 18 participantes en dos meses transcurridos, y dos eventos colaterales con 344 días/participante; dejarán como producto 43 egresados.
- c) Creación de metodologías y normas
 - i) Metodología de promoción.
 - ii) Metodología de selección de participantes.
 - iii) Normas de organización y funcionamiento del curso.
 - iv) Metodología de evaluación y certificación.
- d) Productos académicos
 - i) Estructura programática (con temas y subtemas por materia) para el Curso Formativo.
 - ii) Red curricular con etapas y áreas para el Curso Formativo (secuencia de materias).
 - iii) Estructura programática para un curso sobre "técnicas administrativas".
 - iv) Estructura programática para un "curso sobre preparación y ejecución de proyectos de pequeña empresa".

e) Conformación del equipo técnico-profesional

Se ha logrado la conformación de un equipo con personal profesional y de apoyo, asignado al programa, el cual se organizó y entrenó para continuar con las proyecciones del programa, como componente del sistema nacional de capacitación.

2.2.5 Consideraciones finales

El Programa de Capacitación en Administración Municipal, con el curso núcleo y sus eventos colaterales, se presenta como un aporte significativo para el desarrollo de las organizaciones locales y como alternativa para una evolución efectiva de los municipios del país.

Ahora bien, el programa no se circunscribe únicamente a formar técnicos a nivel postmedio, sino plantea un sistema de contratación, seguimiento y asistencia, que permita el logro de sus objetivos y dé continuidad y solidez a los resultados obtenidos y a los cambios propuestos.

La etapa de seguimiento posterior al egreso de los participantes, se realizará en cada puesto de trabajo, mediante seminarios cortos de "refuerzo y actualización". Esta etapa tiene por objeto, asegurar la aplicación inmediata —por parte de los egresados— de las técnicas administrativas que necesitan los gobiernos municipales, y lograr en los mismos egresados una consolidación de los conocimientos adquiridos en el curso. Además permitirá la evaluación periódica del impacto logrado por el programa, y fundamentará el diseño de nuevos eventos de capacitación de acuerdo a los requerimientos posteriores.

Tanto el Ministerio de Planificación y Política Económica, como el Ministerio de Gobierno y Justicia, esperan del programa descrito, resultados significativos y útiles que contribuyan a un sistema de administración local eficaz, que permita, entre otras cosas, enfocar los problemas de desarrollo de modo más realista para la población local, con soluciones adaptadas a las condiciones y necesidades locales; que los municipios participen en una coordinación y planificación adecuada —con la cual se identifiquen— a fin de integrar un gran número de actividades entrelazadas en una política local y asegurar la aplicación de esa política; y que los municipios asuman su papel de componente del desarrollo regional, de acuerdo a la estrategia para el desarrollo regional del país.

NOTAS

- 1 Cfr. Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), *Coyuntura Municipal*, Panamá, octubre 1981, p. 3.

- 2 Cfr. Ministerio de Planificación y Política Económica (MIPPE), *doc. cit.*; y, *Resultados y Conclusiones del Análisis de la Encuesta Exploratoria para Funcionarios Municipales*, Panamá, setiembre 1981.
- 3 Extractado de: Ministerio de Planificación y Política Económica, documentos citados.
- 4 Cfr. Ministerio de Planificación y Política Económica, *Opciones Estratégicas para el Desarrollo Regional del País: 1980-1990*, Panamá, 1980; *Aspectos Presupuestarios y Financieros de los Municipios*, Panamá, octubre 1981; *Tipología Municipal*, Panamá, junio 1982; y otros documentos del MIPPE ya citados. Véase además: Pinilla, Héctor, *El Régimen Municipal en Panamá*, Panamá 1978.

ANEXO

ASPECTOS DE ORDEN LEGAL

1. Constitución Política de la República de Panamá¹

- a) En el título IX: “El Régimen Municipal”, existen los siguientes artículos relacionados con el nuevo orden municipal:

Artículo 207: “El municipio es la organización política autónoma de la comunidad establecida en un distrito. La organización municipal será democrática y responderá al carácter esencialmente administrativo del gobierno local”.

- b) Los artículos 208 al 225 definen las funciones, organización, fuente de ingresos y capacidades del gobierno municipal. Al respecto merecen especial atención los siguientes artículos:

Artículo 208: “Los municipios tienen la función de promover el desarrollo de la comunidad y la realización del bienestar social y colaborará para ello con el Gobierno Nacional. La ley podrá señalar la parte de las rentas que los municipios asignarán al respecto y en especial a la educación, tomando en cuenta la población, ubicación y desarrollo económico y social del distrito”.

Artículo 212: “En cada municipio, habrá una corporación que se denominará Concejo Municipal, compuesta por un mínimo de cinco representantes ante la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos. Si la representación de un distrito ante ésta, es menor de cinco, el Alcalde del mismo, de acuerdo con los representantes, designará las personas necesarias para completar dicho número, quienes sólo tendrán las investiduras y las funciones de Concejales”.

Artículo 224: “En cada corregimiento habrá una Junta Comunal, que promoverá el desarrollo de la colectividad y velará por la solución de sus problemas.

Las Juntas Comunales podrán ejercer funciones de Conciliación Voluntaria y otras que la Ley les señale”.

Artículo 225: “La Junta Comunal estará compuesta por el Representante de Corregimiento, quien la presidirá, por el Corregidor y tres ciudadanos residentes del mismo; escogidos en la forma que determine el Concejo Municipal.

Las Juntas Comunales podrán requerir la cooperación y asesoramiento de los servidores públicos nacionales o municipales y de los particulares.

La Ley podrá establecer un régimen especial para las Juntas Comunales que funcionarán en comunidades que no estén administrativamente constituidas en municipios o corregimientos”.

2. Ley No. 105 del 8 de octubre de 1973

- a) Esta Ley desarrolla los Artículos 224 y 225 de la Constitución Política de la República de Panamá, organizando y designándoles funciones a las Juntas Comunales. De especial interés son los siguientes artículos:

Artículo 1: “Es igual al artículo 224 de la Constitución (anteriormente anotado).

Artículo 2: “Las Juntas Comunales son organizaciones que representan a los habitantes del Corregimiento”.

Artículo 3: “Las Juntas Comunales consultarán y coordinarán con el Concejo Municipal, el Concejo Provincial de Coordinación, la Vicepresidencia de la República y la Comisión de Legislación, del Concejo Nacional de Legislación, el desarrollo de los objetivos y cumplimiento de las normas señaladas en la presente Ley”.

3. Ley No. 106 del 8 de octubre de 1973²

- a) Esta ley desarrolla lo referente a “El Régimen Municipal”. Algunos de sus Artículos más relevantes son los siguientes:

Artículo 1: Es igual al artículo 207 de la Constitución Política de la República (anteriormente anotado).

Artículo 17: Se refiere a las competencias exclusivas del Concejo. Se señalan en este Artículo 23 funciones principales, de las cuales sólo anotamos las siguientes:

1. "Formular, con la colaboración y asesoría del Ministerio de Planificación y Política Económica, la política de desarrollo del Distrito y de los Corregimientos."
 2. "Preparar, evaluar y ejecutar los programas y proyectos de desarrollo del Distrito y de los Corregimientos respectivos; con la colaboración y asesoría del Ministerio de Planificación y Política Económica."
 4. "Crear empresas municipales o mixtas para la explotación de bienes y servicios en especial las que tiendan al desarrollo industrial, agrícola y pecuario; y fomentar la creación de empresas privadas, industriales y agrícolas."
 5. "Promover la celebración de contratos con entidades públicas o privadas, para la creación de empresas municipales o mixtas, cuya finalidad sea la explotación de bienes y servicios."
- b) En sus 161 Artículos, esta ley desarrolla varios Títulos; a saber, Disposiciones generales; La Administración Municipal (funcionarios y funciones); La Hacienda Municipal (impuestos, tasas, derechos, egresos y presupuesto); Los servicios de utilidad pública; Organismo de producción; La asociación municipal y Mecanismos de coordinación con otros organismos del Estado.

NOTAS

- 1 Cfr. Honorable Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos (HANRC), *Constitución Política de la República de Panamá*, (edición oficial), Panamá, 1972, pp. 91-96.
- 2 *Guía para la Organización del Poder Popular*, MGJ, 1975, pp. 68-108.

**EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES ESTADO-SOCIEDAD:
UNA OPCION PARA EL CONOCIMIENTO
INTEGRADO DE LOS REGIMENES DE GOBIERNO,
LAS POLITICAS PUBLICAS
Y EL DESARROLLO ADMINISTRATIVO EN CENTROAMERICA**

Vinicio González
Carmen María Romero
Mario Solórzano Martínez

1. La pertinencia del tema

Tanto el funcionamiento administrativo de los sectores públicos y la concepción relativamente imprecisa y contradictoria de los proyectos de desarrollo en los que tiende a apoyarse la legitimidad de las funciones específicas del Estado Nacional en Centroamérica, como las circunstancias políticas, económicas y sociales en las que se encuentra hoy en día la población de la región, convergen en la necesidad de analizar la naturaleza de las relaciones entre el campo de predominio político representado por el Estado y el campo de predominio económico y social representado por la sociedad en general.

En la medida que sea posible aprehender algunas de las principales relaciones entre dichos ámbitos, será factible también formular hipótesis acerca de: a) los mecanismos de dominación prevalentes y de las formas de respuesta social que generan dichos mecanismos; b) de los intereses de grupos y clases que subyacen a las políticas públicas y de las consecuencias (positivas y negativas) de tales políticas en la población en general y en ciertos grupos sociales en particular; c) de los procedimientos de racionalidad imperantes para instrumentalizar las políticas públicas y de la posibilidad efectiva de realizar programas y proyectos; d) de los procedimientos de participación social (de diversa naturaleza) que impulsan, toleran o impiden los regímenes políticos, y de las formas por medio de las cuales se expresa la participación de grupos y clases sociales al margen de las consideraciones de permisiabilidad establecidas; y, e) de la naturaleza de las organizaciones y ordenaciones que prevalecen, tanto en la esfera del sector público, como en el ámbito de la sociedad en general y del sector privado en particular.

Asimilando algunas de las relaciones entre el Estado y la sociedad, será también factible analizar (y reconstruir) con mayor propiedad, la consistencia de los proyectos políticos y de desarrollo económico y social que orientan la acción de las clases y de los grupos sociales organizados, y de sus vínculos con los proyectos formales o implícitamente establecidos por los gobiernos. Además, se podrán analizar, por una parte, los matices y contraposiciones entre los presupuestos de validez y legitimidad de los órdenes constitucionales, democráticos y representativos, con respecto a las condiciones políticas y sociales en las que se despliega la lucha por el poder, y, por otra, el funcionamiento mismo del aparato técnico y administrativo de gobierno y de sus relaciones con los centros de poder y de decisión, así como reconstruir el *logos* burocrático y tecnocrático con relación a las expectativas y proyectos de los grupos y organizaciones participantes en el juego político establecido.

2. Consideraciones teóricas generales

2.1 El análisis de las formas como operan las relaciones Estado-Sociedad ha sido objeto de reflexión por una serie de estudios de diferentes escuelas, atendiendo a concepciones que parten de presupuestos directa o indirectamente contrapuestos. Las orientaciones y avances en planos divergentes de tales reflexiones, han sido motivo de preocupación por parte de diversos investigadores de las ciencias político-administrativas, proponiendo para sortear algunos de esos problemas la posibilidad de integrar las principales concepciones en este campo, retomando el uso de categorías de diverso cuño teórico¹ para explicar dichas relaciones. Sin perjuicio de entrar a considerar en otro momento la validez que puede tener el eclecticismo de medios para la exposición teórica de un problema, previa redefinición del sentido de aquéllos, el objeto de mencionar esta situación permite ubicar la preocupación principal que hoy en día subyace al estudio de dicha temática, desde una perspectiva que aspira a integrar el macro análisis clásico del Estado, con el análisis particular del funcionamiento de sus componentes institucionales. Se trata, en el fondo del estudio del Estado, visto más en términos técnicos generales como un todo en el cual se manifiestan diversos tipos de relaciones de estatuto político formal, que cubren desde el ámbito propiamente económico hasta el de naturaleza ideológica. En estas líneas de entendimiento destacan los estudios que se han realizado por medio del análisis de las políticas públicas, vistas —tal como lo señala Oszlak— como diferentes tomas de posición del Estado frente a cuestiones socialmente problemáticas.²

No cabe duda que perspectivas como esas, no sólo son válidas para la comprensión práctica de los rasgos de los Estados actuales centroamericanos y de sus contextos sociales (cuya complejidad se ubica más allá del funcionamiento jurídico institucional en el que han quedado atrapadas algunas corrientes administrativas), sino también son necesarias para la superación de la circularidad en la que tienden a caer los análisis hiperabstractos y repetitivos acerca del Estado (ya como recuento ineluctable de sucesos y acontecimientos que precedieron y configuraron las formas actuales, ya como manejo tautológico de conceptos y esquemas teóricos eurocéntricos).

Pero también sería ingenuo pensar que con la simple apelación de integración de términos se podría garantizar un análisis adecuado del problema, ni mucho menos suponer que con abocarse a tal empresa se resolverán los múltiples problemas teóricos que se inscriben en la intersección socioestatal. Es más, aun cuando pueda existir un virtual acuerdo en la ubicación del problema principal y en la necesidad de estudiar la especificidad de las relaciones Estado-Sociedad, las implicaciones de orden epistemológico —como resumen de lo anteriormente expuesto— no se resuelven con la evasión de las dificultades que las diversas perspectivas han encontrado, ni menos aún con la reducción de las alternativas de explicación. De ahí que aunque reconozcamos como legítima la atención central del estudio de las relaciones Estado-Sociedad, convenga exponer, primero, aún en forma sumaria, las principales posiciones teóricas que hoy en día prevalecen en torno a dichas relaciones; y, luego, proponer algunas consideraciones generales para su análisis particular.

2.2 Una de las posiciones dominantes está representada por los estudios que adhieren a la teoría del *Political System*, como un sistema de relaciones entre componentes intercambiables con su ambiente intra y extrasocietal, de los cuales aquél recibe los *inputs*, en términos de perturbaciones, demandas y apoyos, las selecciona y las transforma en *outputs* o respuestas, en términos de decisiones y de políticas generales. Los *outputs*, por medio de un proceso de retroacción, tienden a transformarse en nuevos *inputs* que actúan sucesivamente sobre el sistema.

Sin embargo, lo fundamental, en la teoría del *Political System* es que los componentes intercambiables que interesan, son aquéllos que constituyen requisitos para el funcionamiento y reproducción del sistema. De manera que la teoría establece una distinción entre diferentes relaciones que se producen en el seno de una determinada sociedad, de las cuales algunas son de carácter político y, por consiguiente, deben de responderse estimulándolas, haciéndoles frente o asimilando la tensión o la fuerza perturbadora, sin que necesariamente se les reconozca como tales, a efecto de mantener la funcionalidad del sistema. Pero debido a que la función principal del sistema es su reproducción y permanencia, de antemano invalida cualquier iniciativa de transformar la sociedad o de dejar de ser funcional al sistema establecido, y actúa impidiendo o reprimiendo aquellas iniciativas que constituyen riesgo de su función principal.

En este razonamiento existe la idea de ubicar al Estado como un ente neutral, colocado por encima de las clases, grupos y conflictos sociales, y en actitud de árbitro de las relaciones, idea que está emparentada con el fundamento gnoseológico de esta teoría, que se autodefine como instrumental, a fin de constatar la estructura de relaciones que se encuentra en el fondo de cualquier orden político, abstrayendo su contenido concreto al enfatizar en su no orientación normativa ni praxeológica de la acción política (neutralidad axiológica). Se trata, en el fondo, de los postulados valorativos sobre los cuales se fundan precisamente sus expectativas metodológicas de rigurosidad y objetividad. En este sentido son muy sugestivas las observaciones críticas de varios autores³ entre las cuales destaca aquélla que indica que de lo que trata en la práctica esta teoría es de “desocializar al sistema y de despolitizar a la sociedad, pues

la aparente politización que pueda darse en un momento dado y en éste u otro régimen es controlada por el sistema, el cual, a imagen de un mecanismo automatizado, es capaz de (si funciona) dar nuevas respuestas y establecer las adecuadas estrategias ante los 'disturbios' del exterior".⁴

Dentro de esta perspectiva resulta relevante, como una forma de aprehensión del fenómeno, la opción de estudiar el organismo encargado de dar esas respuestas, por medio del estudio de la burocracia y de los resultados de sus actividades. Tal opción se convierte en prioritaria a fin de observar y analizar el funcionamiento interno del gobierno, en la búsqueda por reconstruir los procesos de surgimiento, desarrollo y resolución de los problemas que se le plantean por parte del ambiente que rodea a dicho sistema.

2.3 Por otro lado, las corrientes histórico-estructurales han venido planteando, al igual que las estructuras funcionalistas, el problema de la relación entre el Estado y la Sociedad, como un problema integrado o, como diría Poulantzas refiriéndose a la preocupación fundamental de la teoría política, en términos de que " Toda la teoría política de este siglo, plantea siempre en el fondo, abiertamente o no, la misma cuestión: ¿Cuál es la relación entre el Estado, el poder y las clases sociales?"⁵

Aquí, vale la pena señalar que las diversas variantes que se apoyan en esta alternativa teórica han ido desde los que conceptúan al Estado como un mero instrumento de dominación de clase, en donde toda la preocupación se reduciría a señalar la presencia ostensible de una clase dominante que manipula y conduce el Estado de conformidad con sus propios intereses, hasta los que ubican al Estado en conexión con las relaciones de producción y la lucha de clases. Con respecto a los primeros es pertinente indicar que el Estado tiene un estatuto que desborda la simple atribución instrumental, y las relaciones que se establecen dentro de cualquier sociedad son mucho más complejas en términos de la relación Estado-Sociedad, de lo que formula esta variante.

Otros autores que se inscriben dentro de esta línea de pensamiento, han avanzado en el desarrollo teórico de esas relaciones, indicando que son un punto de partida prioritario para el entendimiento del fenómeno en su conjunto. Dentro de esta variante, Miliband y Poulantzas han señalado, en varios de sus trabajos, un aspecto que no es una conclusión propia en el sentido de su enunciación, y es relativo a la conexión del Estado con las relaciones de producción, en virtud de la cual se plantea, por un lado, la relación Estado-base económica; y por otro, la instrumentalización práctica o visible del Estado a través de su institucionalización.

Ambos elementos no resuelven en su totalidad el problema del Estado-Sociedad aunque permiten visualizar algo que ya había sido enunciado por Gramsci⁶ en términos del Bloque Histórico y de la manera como éste se conforma, es decir, la relación Sociedad Civil - Sociedad Política y el vínculo entre ambos. Este vínculo opera como el punto de unidad entre estructura-superestructura y se realiza a través de un determi-

nado grupo social: los intelectuales.⁷ En la noción gramsciana el problema de los intelectuales adquiere una dimensión mucho más amplia que en cualquier otro autor adscrito a las corrientes histórico-estructurales y esto, porque son conceptualizados, como los servidores de la superestructura, o sea, como aquellos individuos que por su función se dedican al trabajo intelectual, y que consciente o inconscientemente realizan las tareas más variadas en búsqueda del mantenimiento o del cambio del sistema.

Los intelectuales, en esta perspectiva, realizan funciones tanto en el seno de la sociedad política (gobierno) como en el seno de la sociedad civil. O sea, que no necesariamente se ubican sólo dentro de lo que en el lenguaje jurídico sería la esfera pública, sino también en la esfera privada pero siempre al servicio del Estado moderno, como instancia jurídico-política, dentro del orden social establecido. Tampoco constituyen un grupo social autónomo en su totalidad ni representan una verdadera clase social, pero gozan de un margen de autonomía dada por los propios límites del orden social mismo. Dentro de esta perspectiva, por consiguiente, los intelectuales están presentes en todas las organizaciones de la sociedad civil y también en el seno del gobierno como tal, y generan pensamiento en el manejo global de la sociedad, sujeto a las restricciones que en la práctica imponen los grupos hegemónicos en el planteamiento de las políticas públicas del Estado.

Milliband⁸ trata cabalmente de demostrar cómo la sociedad capitalista avanzada, cohesiona y funciona a través del manejo ideológico y político, en una forma totalmente "inercial", como producto de su propia dinámica. Pero quienes mantienen a esa sociedad en movimiento, como sujetos representantes de grupos sociales ideológicamente hegemonzados, son esos intelectuales al servicio del orden establecido.

2.4 Recuperando los aspectos operativos del análisis de las relaciones Estado-Sociedad, sobre la base de categorías sociales históricamente definidas, consideramos pertinente destacar en el análisis la importancia que tiene la noción de los intelectuales, como elemento social de articulación entre las relaciones que establece el Estado y la sociedad, y como mediación entre los grupos y clases sociales que actúan en la esfera político-estatal y en la esfera económico-social.

La relación Estado-Sociedad opera precisamente a través de ese vínculo social y no solamente por medio de los instrumentos materiales o valorativos que el Estado utiliza. En otras palabras, las respuestas del Estado (Políticas Públicas) son estructuradas no sólo en el seno del Estado, sino también en el seno de la sociedad, a través de la cristalización de una serie de planteamientos, sentimientos y necesidades que los grupos sociales organizados u ordenamentados, van traduciendo por medio de determinados instrumentos: los partidos políticos, los sindicatos, las cámaras patronales, la iglesia, los medios de comunicación. Es decir que, en último término, para poder determinar la relación Estado-Sociedad, es necesario centrar la atención del análisis en este grupo social en sus diferentes manifestaciones, tanto dentro como fuera del gobierno, a efecto de poder distinguir cuál es en verdad la forma de pensamiento

predominante de la sociedad y del Estado, cuáles son los grupos dirigentes y cuáles los grupos que hegemonizan ideológicamente a dicha sociedad.

Las relaciones Estado-Sociedad por consiguiente, podrían interpretarse, no sólo como aquéllas que establece formalmente el sistema político vigente (o el régimen de gobierno), sino además y, fundamentalmente como el vínculo orgánico entre ambos elementos, que se conjugan en el seno de una determinada sociedad.

3. Consideraciones metodológicas

3.1 Dentro del desarrollo conceptual del estudio interesa analizar en aproximaciones sucesivas, por una parte, la naturaleza de las relaciones formales⁹ Estado-Sociedad, a fin de identificar la composición particular del orden político administrativo y de su orientación, tendencias y dinámica, con relación a la sociedad en su conjunto y a los grupos sociales participantes directamente en el proceso; y, por otra, reconstruir el vínculo orgánico de dichas relaciones por medio del análisis comparativo de las funciones, posición, composición y orientación de las acciones de los intelectuales ubicados en ambas esferas de la sociedad, y relacionados con los grupos y clases sociales, de cuyos intereses constituyen una forma relevante de mediación. En el estudio de las relaciones formales, la atención conceptual se centraría en el conocimiento estructural del régimen y del orden social existente, y, específicamente en la composición social de los grupos que participan o actúan dentro del gobierno, y en los resultados de su gestión, mientras que en el análisis del vínculo orgánico la atención se ubica en la dimensión del proyecto,¹⁰ los intereses, las estrategias, las alianzas y demás categorías que permitan aprehender la configuración interna de las funciones que desempeñan los intelectuales dentro del gobierno y fuera de éste, en las relaciones Estado-Sociedad.

Sin pretender analizar por separado y de modo excluyente la estructura externa o formal de las relaciones y el proceso de estructuración histórica de dichas relaciones, conviene sugerir que los conceptos básicos para la aprehensión de las relaciones objeto de estudio, se orientarían, hacia la reconstrucción del régimen y de sus formas de expresión con la sociedad en general, en el primer caso; y hacia la captación del proyecto y de sus componentes histórico-organizativos y ordenativos de los grupos sociales participantes, en el segundo.

Tal orientación, además de concentrar la atención en las construcciones indicadas y, por consiguiente, de proponer de manera preliminar los componentes iniciales para la formulación posterior de una estructura de significación que contribuya a comprender y explicar las relaciones que interesa estudiar, permite establecer una metodología que torne manejable u operable la temática en cuestión.

3.2 En efecto, para la investigación concreta de las relaciones Estado-Sociedad, no es suficiente formular por adelantado una explicación lógica, pero

demasiado general, de dicha temática. A ese nivel explicativo, es decir teórico del conocimiento, se aspira llegar por la vía de la investigación, una vez conocida la lógica del objeto específico. Para captar esa especificidad no hay alternativa posible de acceder al conocimiento científico que no sea la de la investigación concreta, partiendo de la realidad factual e inmediata, para conocer la estructura interna que le da sustento histórico y significación lógica. De ahí que le atribuyamos relevancia metodológica a los conceptos indicados (régimen y proyecto), ya que la riqueza de su contenido, por un lado, y la factibilidad de su descomposición en instancias de mayor manifestación empírica, por el otro, le otorgan funcionalidad directriz y procesal a dichas construcciones.

Metodológicamente, por consiguiente, es posible delimitar el objeto de estudio partiendo de la realidad de las relaciones Estado-Sociedad tal como prevalecen en los países de la región centroamericana hoy en día, para conocer, por una parte, la estructura concreta de dichas relaciones; y, por otra, captar las capas internas de esas relaciones concretas. Para tal efecto, la delimitación del objeto de estudio requiere, en primer lugar, de la enunciación de algunas de las principales relaciones formales Estado-Sociedad que nominalmente¹¹ sean identificables. En segundo lugar, de la incorporación de un procedimiento que permita la conversión de las relaciones nominales en relaciones particulares, susceptibles de constatación y, eventualmente de comprobación empírica, procedimiento que para efectos prácticos podría consistir en la proposición de una o más situaciones comparables en los países de la región, en cuyo contexto histórico y social cobren significado concreto algunas de las relaciones enunciadas. En tercer lugar, el señalamiento de los componentes básicos de los conceptos orientadores (régimen y proyecto) para el análisis de las relaciones Estado-Sociedad, cuya representación lógica o tipológica, al mismo tiempo que constituye una forma de expresión social de dichas relaciones, constituye también la materia prima -de naturaleza teórica y práctica- que permitirá construir una figura o modelo que oriente la atribución de significados específicos a las relaciones específicamente analizadas y, en cuarto lugar, de la integración y operacionalización de los componentes conceptuales y de la consideración de su aplicación e integración con algunos de los posibles elementos constitutivos de una o más situaciones históricas en las que se manifiestan algunas de las relaciones particulares Estado-Sociedad.

3.3 Entre las relaciones formales Estado-Sociedad que en términos generales pueden anotarse como identificables nominalmente, destacan las siguientes:

- a) Relaciones tradicionalmente políticas, en las que la acción social o la "conducta plural —en lenguaje weberiano— recíprocamente referida"¹² que despliega el Estado, corresponde a un orden de derecho (cuya validez descansa en la legalidad u obediencia a preceptos jurídicos en un territorio determinado, y en la garantía de la coacción física), que establece formas pacíficas de lucha (sistema de partidos políticos, procesos electorales, etc.), o de competencia regulada (opción a cargos de autoridad, adquisición individual o colectiva de poder, etc.), en la dirección y administración de dicho orden, y formas de coacción para el mantenimiento y garantía de sus ordenaciones.

- b) Relaciones tecnológicas y políticas en el proceso de toma de decisiones y de reproducción del poder, en las que se ubica el funcionamiento de estructuras formales y fácticas, vinculadas con la condensación y difusión del poder, así como con los mecanismos para transformar las respuestas tecnológicas en poder político y bienestar económico.
- c) Relaciones tecnoeconómicas, en las que la participación del Estado varía en función de la búsqueda de beneficios de grupo, la valorización del capital, la regulación del mercado, la creación y adaptación de funciones de producción directa de bienes y servicios económicos, el control del desarrollo científico y tecnológico y la promoción del bienestar económico.
- d) Relaciones de información y comunicación, que constituyen un virtual control de una de las fuentes de poder (y de difusión de los valores y mecanismos de reproducción del orden-social vigente) más importantes del Estado y de las organizaciones sociales de orientación económica, política e ideológica.
- e) Relaciones jurídico-legales, orientadas especialmente hacia la regulación y control de las reglamentaciones y normas que rigen la vida individual y colectiva de la población, así como de los grupos sociales y organizaciones reconocidas.
- f) Relaciones de socialización, por medio de las cuales se realiza la conservación de pautas, normas y reglas culturales, valorativas e ideológicas, que tienden a adaptar a los individuos y grupos sociales al orden social establecido, pero que también generan expectativas contrapuestas a la inmutabilidad de dicho orden.
- g) Relaciones de planificación y de administración, que tienden a implementar el cálculo de previsión, a ejecutar las funciones particulares del Estado y a regular las acciones del gobierno, reglamentando su funcionamiento y estableciendo los mecanismos formales de comunicación con los individuos y con la sociedad en general.
- h) Relaciones de búsqueda de apoyo y de legitimidad del orden vigente, a través de las cuales se tiende a reproducir las condiciones estructurales establecidas, por medio de mecanismos y procedimientos reguladores de participación de diversa índole, de la población en general, los individuos, los grupos sociales, las organizaciones y las ordenaciones.

3.4 Naturalmente, las relaciones nominales indicadas no se manifiestan de modo independiente o excluyente, ni constituyen por sí mismas centros de atención cuyo análisis formal incida en el conocimiento de las relaciones Estado-Sociedad. Su pertinencia, en cambio, cobra significado a la luz de la orientación social que comportan (en términos de intereses, mediaciones y ordenaciones de grupos sociales) y del sentido político factual que, en último término, les atribuye el Estado dentro de su función general de cohesión de las relaciones sociales establecidas. Significado que sólo se torna

objetivo en la acción misma de los grupos e individuos y en la integración particular de dichas relaciones en situaciones concretas.

De manera que la identificación nominal de relaciones formales, no deja de ser un puro ejercicio intelectual si no tiene un uso práctico que, por una parte, integre las relaciones indicadas por medio de la reconstrucción de un todo estructurado, que permita la comprensión y explicación del conjunto de relaciones o "sistema"; y, por otra, que torne posible su estudio por medio del manejo selectivo de las formas de relaciones de mayor significación analítica para el propósito de la presente investigación, y cuya aprehensión no sólo permita desarrollar un proceso de determinación de las formas concretas que adoptan las relaciones, sino que torne posible comprobar su plausibilidad en situaciones también concretas.

3.5 El primer aspecto indicado, se ubica más adentro del ámbito metodológico, y alude específicamente al cierre de campo que permite la operatividad del estudio. Tal delimitación requiere por lo menos de dos tipos de decisiones convergentes con el proceso de determinación. En primer lugar, con el desplazamiento del nivel de abstracción en el que se han identificado las relaciones nominales, hacia un nivel de concreción en el que pueden captarse efectivamente dichas relaciones. Este desplazamiento es posible de lograr estableciendo el análisis de las relaciones indicadas en problemas de estudio específicos, tales como el problema de la pobreza, y/o el problema de las políticas agrarias en las sociedades centroamericanas. En segundo lugar, con la selección de algunas relaciones en cada una de las situaciones particulares de estudio, cuyo análisis favorezca la reconstrucción del todo estructurado y que permita la operacionalidad del objeto de estudio. Por ejemplo, relaciones predominantemente políticas, relaciones predominantemente económicas, relaciones de socialización y relaciones administrativas en la situación de pobreza.

Con estos dos tipos de decisiones se torna posible la concreción de las relaciones nominales, sin alterar el interés de analizar las relaciones formales que, como se indicó en el apartado anterior, aspiran a conocer la estructura del régimen y del orden social existente, así como la composición social de los grupos que participan o actúan dentro del gobierno y de los resultados de su gestión.

3.6 El segundo aspecto en cambio se refiere más al uso teórico e instrumental de ciertas construcciones lógico-históricas que orientan el proceso de análisis y de determinación de las relaciones que interesa estudiar; y, por consiguiente que puedan constituirse, por una parte, en estructuras de significación de las formas de relaciones Estado-Sociedad que prevalecen en un ordenamiento político-social particular y en un tiempo histórico dado, y por otra que permitan captar el vínculo orgánico o la estructura interna de las relaciones formales Estado-Sociedad establecidas.

Se trata pues, de construcciones conceptuales que aspiran a proponer en el primer caso (tipología de regímenes) modelos o tipos preliminares que expresen simplificada e hipotéticamente la articulación entre los rasgos característicos de dichas relaciones y la

orientación o el contenido de sentido de un orden político-social particular, y en el segundo (reconstrucción del proyecto), criterios de análisis para captar y determinar hipotéticamente el significado del vínculo interno de las relaciones que operan dentro y/o al margen de un orden político-social particular.

El proceso de análisis en consecuencia, teóricamente parte, de un lado, de la proposición de ciertos tipos hipotéticos de órdenes político-sociales, cuyo contenido particular de gobierno —que identificaremos como régimen— tendrá la función de guiar el proceso de aprehensión de la realidad histórica, a fin de lograr una reconstrucción del orden factual mismo, en un tipo de régimen específico que exprese la naturaleza de dichas relaciones en una o más de las sociedades que se podrían estudiar; y de otro lado, de la consideración de la naturaleza, expectativas y requerimientos de los proyectos (efectivos o virtuales) de los grupos sociales que participan directa o indirectamente en las esferas gubernamental y no gubernamental de la sociedad, en una o más situaciones dadas.

3.6.1 Los regímenes

En principio, se estima pertinente construir, para los órdenes político-sociales de las sociedades centroamericanas, tres tipos de regímenes; a saber, el de esencia democrática, el de transición con economía mixta y el de ejercicio autoritario.

- a) Las características particulares de tales tipos, hipotéticamente reproducen de modo preliminar e instrumental, los principales rasgos políticos y sociales de los gobiernos contemporáneos en las sociedades de la región. Características que aunque desarrollan estilos particulares de gobierno y de acción política que les otorga especificidad, también están fundadas sobre elementos comunes, tales como:
 - i) Una concepción de desarrollo nacional que se reduce al crecimiento económico, como valor supremo al cual se subordinan formalmente las actividades políticas, sociales, culturales, etc., que impulsa el Estado y matiza las relaciones sociales;
 - ii) Una tendencia al predominio de la racionalidad, como pauta general de orientación de la gestión estatal para el crecimiento económico presupuestado;
 - iii) Una tendencia a la adaptación del aparato institucional a la racionalidad predominante y, en consecuencia un reacomodo de las funciones y espacios de acción que tornen expedita la administración de planes, políticas, programas y proyectos;
 - iv) Una tendencia al desplazamiento o a la coexistencia de los centros de decisión efectivos, de las instancias jurídico-legales a las comisiones técnicas y élites de grupos de interés y de presión;

- v) Una tendencia a la sobreposición de ideologías tecnocráticas o eficientistas, con respecto a las ideologías tradicionales en los grupos y partidos políticos legalmente reconocidos; etc.
- b) Algunos de los principales criterios que se utilizarán para la caracterización de los tipos de regímenes atienden las siguientes categorías:
- i) Formas de legitimidad y de apoyo del régimen establecido;
 - ii) Formas de respuesta política del régimen a los requerimientos y demandas de los grupos sociales:
 - iii) Formas de participación efectiva de los individuos y grupos sociales en el proceso económico, político y social del desarrollo nacional;
 - iv) Formas de gestión y grado de autonomía de acción de las instancias administrativas y formalmente políticas del aparato estatal.
 - v) Procedimientos virtuales y tipos de centros o agencias de decisión de políticas públicas e implementación de programas y proyectos.

3.6.2 Los proyectos

Para la consideración de los proyectos de los grupos sociales participantes en las relaciones específicas Estado-Sociedad, —y particularmente para la captación del sentido mediador y conductor de los intelectuales que se ubican, tanto en la esfera gubernamental como en la no gubernamental—, se estima pertinente proponer algunos criterios como los siguientes:

- i) Concepción de totalidad que tenga la visión proyectiva del grupo, con respecto al orden político-social establecido y futuro;
- ii) Concepción de historicidad que comporte la acción instrumentada del proyecto virtual o formal del grupo;
- iii) Naturaleza del orden interno del grupo, como fundamento material de su concepción proyectiva;
- iv) Características de las formas de cohesión, mantenimiento y ejercicio del poder dentro del grupo;
- v) Características de la definición de funciones y normas dentro del grupo.

4. Algunos componentes ilustrativos contextuales de la situación centroamericana

4.1 Síntesis de la evolución histórica en Centroamérica

En la región centroamericana, apenas con una extensión de 431.000¹⁶ kilómetros cuadrados, encontramos hoy en día las más diversas experiencias políticas y estructuras socioeconómicas. Sin duda, existe una situación de subdesarrollo común para las cinco sociedades nacionales; por lo tanto, existe una condición de homogeneidad básica, estructural. Esa condición está dada por la manera como se articuló la región centroamericana a las grandes líneas del comercio internacional y a las formas de recepción del capitalismo. Al pasar a realizar determinadas funciones, de naturaleza agroexportadora, la estructura social y política interna adoptó formas particulares de organización y crecimiento.

Las diferencias, menores en el punto de partida, son hoy importantes al punto de que la investigación social sólo puede profundizar el conocimiento de esta región si es capaz de explicar la singularidad de tales diferencias. Sin duda, estas últimas empiezan a conformarse en la diversa experiencia colonial y se profundizan al organizarse la economía de exportación, después de la segunda mitad del siglo XIX. La diferencia radica en la naturaleza de las estructuras agrarias, apoyadas unas en la gran propiedad terrateniente, otras en la economía parcelaria; con mayor o menor control nacional de la producción-comercialización. En unos casos influyó la densidad demográfica, en otros, la topografía. Los avatares en la constitución del Estado nacional, las particularidades de las relaciones y conflictos entre grupos y clases sociales, fueron estableciendo semejanzas y diferencias que tienen que considerarse para la comprensión de esta diversidad en la unidad.

La transferencia de procesos industriales poco sofisticados a esta periferia agraria, a partir de la década de los sesenta, constituye un buen ejemplo de cómo los impulsos exógenos son procesados diferencialmente en cada una de las sociedades de la región. En efecto, el crecimiento industrial realizado en el marco del proyecto de integración económica hizo avanzar de manera desigual a las economías nacionales. En el conjunto, el dinamismo que caracterizó el crecimiento industrial fue superior al que operó en el sector agrario, antes el más dinámico. En la década de los sesenta, la tasa anual promedio fue de 8.5 por ciento, superior al obtenido por 18 de los 22 países de América Latina. Una transformación cualitativa relativamente importante ha ocurrido en Centroamérica, en relación a su estructura agraria relativamente atrasada.

El sistema de dominación política y su expresión institucional, el Estado, también ofrecen semejanzas y diferencias. Aquí también cuenta la experiencia colonial y republicana, eso que se llama la tradición de cultura política, sin la cual no sería posible intentar explicar por qué Costa Rica se diferencia, por ejemplo, del resto de sus vecinos.

La democracia liberal no es un fruto que se obtenga a voluntad, sino una experiencia que se aprende en un largo proceso histórico, tal como lo enseña Costa Rica. Descontando breves momentos de dictadura abierta o ilegalidad, el país va paulatinamente perfeccionando su sistema democrático, a partir del gobierno de Tomás Guardia en 1876. Del voto censitario se pasa en 1916 al voto directo y luego, al sufragio universal. Después de 1948, el sistema alcanza un notable grado de coherencia, con un régimen constitucional que asegura la libertad de organización política y gremial y establece formas de participación y representación legítimas. El Tribunal Supremo de Elecciones constituye la expresión administrativa y política de este sistema que funciona sin contratiempos hasta hoy en día.

El régimen democrático de Costa Rica se asienta en una ciudadanía alfabetizada que recibe un ingreso *per cápita* efectivo —a pesar de las drásticas devaluaciones monetarias— decididamente superior al del resto de Centroamérica. El Estado, sin ser benefactor como suelen calificarlo algunos analistas, se erige en una instancia que equilibra los intereses contradictorios de clase, asegura la acumulación pero lima las aristas más peligrosas a que conduce la polarización económica y social.

El caso opuesto lo experimentó Nicaragua hasta 1979. Su historia política se vio brutalmente alterada por un doble efecto de la derrota violenta de la reforma liberal intentada por el general Zelaya y la intervención militar norteamericana, iniciada en 1911. Las pugnas intraoligárquicas no se dieron como en Costa Rica por intermedio del voto, del parlamento o de la prensa; no se constituyó una cultura política capaz de tolerar y absorber las fuerzas opositoras. Liberales y conservadores, cada quien en su turno, corrompieron el sufragio, irrespetaron la voluntad popular, se entregaron al arbitraje no de su propio Estado sino de un poder extranjero.

Herederero directo de ese poder fue el régimen dinástico de la familia Somoza. Entre el inicio de la intervención norteamericana y el fin del segundo Somoza —largos sesenta y ocho años— Nicaragua no tuvo ninguna oportunidad de vivir experiencias democráticas, ni de avanzar en la construcción de un Estado nacional integrado social y culturalmente. Como toda dictadura, la de Nicaragua se aposentó en un estilo de desarrollo notoriamente excluyente. Hoy en día se intenta reconstruir la sociedad a base de un modelo que supere las deficiencias del somocismo: combinación de empresas públicas que dirigen el proceso junto a un sector privado mayoritario, activa organización y movilización popular para asegurar su participación directa, control nacional de los principales recursos productivos, atención a las necesidades básicas de la mayoría.

Distintas, aunque de corte autoritario, son las experiencias que han tenido Guatemala, El Salvador y Honduras. En estos tres países ha sido decisiva la presencia militar, primero en la forma de caudillos y desde la década de los sesenta, de la institución en su conjunto. Se han vivido largos períodos de dictadura con trechos de inestabilidad, cuando el descontento popular tan despóticamente contenido, logra expresarse a través de canales no previstos. En Guatemala fue importante la experiencia democrática de 1944-1954 y aún más, por sus efectos de largo plazo, los que creó la

llamada “contrarrevolución”. En este país y en El Salvador las raíces autoritarias se han vigorizado a medida que crece y se diversifica la sociedad y nuevas fuerzas sociales pugnan por organizarse, participar y dirigir. El carácter despótico de la vieja estructura oligárquica ha sido modernizada después de los sesenta. En ambos países se intentó crear un régimen de partidos y de participación electoral estrecho y controlado por la institución armada y por ello, desde esa fecha hay procesos electorales y una legalidad constitucional que se apoya desafortunadamente en prácticas violentas y en una creciente ilegitimidad. Desde mediados de la década de los setenta, Guatemala y El Salvador se han ido sumiendo en una crisis política que ha terminado por generalizarse a todo el cuerpo social.

La experiencia autoritaria en estos dos países pudo conformarse porque se apoyó en los resultados a que condujo un estilo de desarrollo excluyente y polarizado. Son las sociedades más industrializadas de Centroamérica y con la agricultura de exportación más diversificada. Sin embargo, tienen los índices de ingreso *per cápita* más bajo y sin duda más injustamente distribuido, con una desocupación estructural que, en el campo, es del 40 por ciento.

En este cuadro tan sumariamente descrito sobre el carácter del sistema político, la sociedad hondureña ocupa un lugar intermedio, con experiencias de ingerencia militar que no han alcanzado ni la permanencia institucional ni la gravedad crítica de los otros países. Por el contrario, ha existido un persistente propósito de estabilizar la forma democrática de gobierno, por establecer condiciones para la organización sindical y política, especialmente entre los campesinos que forman la mayoría de la población. La sociedad hondureña es la menos desarrollada de Centroamérica y por ello acusa los mismos síntomas de desigual distribución de la riqueza social, que ya mencionamos para Guatemala y El Salvador, especialmente.

4.2 La pobreza crítica: una situación particular que permite el análisis de las relaciones Estado-Sociedad

Una investigación que se proponga examinar las relaciones entre el Estado y la sociedad a partir de las políticas públicas que aquél formalmente propone y aplica, para resolver las demandas que ésta le presenta, deberá elaborar su objeto de estudio a partir de la caracterización de los problemas (los que a su vez se apoyan en la evaluación histórica bosquejada) que le otorgan legitimidad relativa a las políticas en cuestión. La disección de los componentes que subyacen y rodean la formulación e instrumentalización de tales políticas, permitirá conocer las diversas manifestaciones que adoptan las relaciones formales en las esferas pública y privada y las particularidades que comporta el vínculo orgánico o interno de dichas relaciones. Para captar, sin embargo, tales manifestaciones y particularidades, podemos escoger, por ejemplo, una situación que contenga los aspectos más relevantes ocasionados por el tipo de crecimiento económico que ha experimentado la región en su conjunto: la pobreza y las políticas públicas que los diversos Estados aplican para enfrentar ese problema.

En otras palabras, la manera como se percibe desde el aparato administrativo-institucional del Estado el problema social de la pobreza, y la percepción que de ésta tienen los grupos sociales que la padecen y, finalmente, las demandas que en torno a esta problemática presentan los grupos sociales organizados (partidos, sindicatos, cámaras, etc.), constituyen un conjunto de fenómenos cuya comprensión está ligada a las formas y particularidades de las relaciones Estado-Sociedad y viceversa: la situación de pobreza permite observar *in vivo* los componentes de las relaciones objeto de estudio. En consecuencia, la selección de una problemática como la situación de pobreza podría constituir el punto de partida virtual o la ocasión para investigar las relaciones Estado-Sociedad, en virtud del examen de las políticas que desde el gobierno se aplican para resolver la gravedad de este mal.

Hoy en día ya no es una novedad reconocer que el estilo de crecimiento económico impulsado en Centroamérica ha creado de manera directa un conjunto de problemas estructurales que se localizan resumidamente como: a) desocupación estructural; y, b) concentración regresiva del ingreso. La modernización capitalista, tanto en el agro como en el sector urbano-industrial no solamente no ha sido capaz de resolver los desequilibrios propios de la vieja sociedad oligárquica sino que ha creado nuevos desequilibrios de complejidad creciente a los que genéricamente se les conoce hoy en día como problemas de pobreza crítica. El análisis de dichos problemas constituye, en consecuencia, un primer supuesto para configurar la situación que interesa definir para el examen de las relaciones Estado-Sociedad; y cuyo conjunto designa de ese modo, la situación vital en la que las necesidades fundamentales a que todo ser humano tiene derecho (ingreso mínimo, techo, alimentación, vestido, educación, descanso) no son satisfechas en el nivel mínimo, pasado el cual se amenaza la propia existencia natural. El umbral crítico aparece cuando de manera persistente y sostenida, el ingreso no alcanza para disponer de los artículos y bienes familiares mínimos que aseguren la reproducción personal y familiar. El bajo ingreso o el ingreso negativo está asociado hoy en día a la desocupación permanente o a las diversas expresiones de la subocupación y subremuneración de la sociedad subdesarrollada.

La investigación empírica es el medio para operacionalizar, en el marco de la cultura política y social centroamericana, qué se entiende por umbral crítico en el generalizado fenómeno de la pobreza, y sobre este particular existen diversos estudios locales que serán de gran utilidad en el desarrollo de un proyecto de investigación. Ilustrativamente, sin embargo, la distribución porcentual del ingreso —tal como se ilustra en el siguiente cuadro— con ser una información aproximada y sujeta a constante verificación, permite visualizar de manera muy preliminar las dimensiones que alcanza la distancia social entre los diversos estratos. No existe ningún indicio plausible de que en los ochenta, tales porcentajes hayan mejorado para los estratos de menor ingreso. Por el contrario, la tendencia a la concentración de la riqueza en las cúspides monopólicas no ha cesado de producirse. Y esto tiene, sin duda, consecuencias sociales y políticas.

ESTRATIFICACION DE LA POBLACION CENTROAMERICANA
SEGUN NIVELES DE INGRESO. 1974-1976
(en pesos centroamericanos de 1970)

	Nivel de ingreso anual percápita	Estrato de ingreso %	Porcentaje de la población %	Miles de habitantes
Muy alto	\$CA 17.600.00	31	5	756
Alto	\$CA 5.680.00	30	15	2.268
Medio	\$CA 246.00	26	30	4.536
Bajo	\$CA 74.00	13	50	7.560

Fuente: Cálculo hecho a base de informaciones de CEPAL, *Desarrollo y Política Social en Centroamérica, México, 1976*, mimeógrafo.

El otro supuesto que subyace en la situación de pobreza, es que los problemas sociales derivados de la insatisfacción de las necesidades fundamentales son atendidos de manera diferencial según funcione la estructura de dominación política. Esto significa que un régimen político democrático —según la tipología que adelante se indica— tiende a enfrentar los problemas de la pobreza a través de políticas públicas que buscan solucionarlos o paliarlos. Y una estructura autoritaria, utiliza mecanismos para posponerlos.

De igual manera, la defensa organizada y activa del ingreso, de los niveles de salario, o la presión por la redistribución indirecta de la riqueza social y de otras formas no monetarias de ingreso, se realiza de manera prevista e institucional por parte de sindicatos, partidos y otras organizaciones. El funcionamiento de estos últimos, califica la estructura democrática o autoritaria, según el grado de permisibilidad que se obtenga.

**5. Un ejemplo de construcción teórica preliminar e ilustrativa
de un componente conceptual de estudio: Los Regímenes Políticos**

Para completar este breve bosquejo de opción investigativa consideramos oportuno incluir un ejemplo simplificado de algunas de las categorías y atributos que podría incluir una tipología preliminar de regímenes, como componente conceptual de un estudio de las relaciones Estado-Sociedad en Centroamérica. En efecto, aplicando la proposición tipológica a la esquematización histórica expuesta y precisando algunos de los principales rasgos que interesa destacar en el presente estudio, es pertinente enunciar —de modo ilustrativo y preliminar— los límites históricamente posibles que podría contener el *continuum* de un modelo, en el que se ubican los tres tipos de regímenes prevaecientes en Centroamérica. Los límites representan los tipos I

(Régimen de esencia democrática) y II (Régimen de ejercicio autoritario); mientras que el tipo III (Régimen de transición con economía mixta) comporta elementos de ambos extremos, pero su diferencia radica más en los objetivos u orientaciones que persigue, que en la combinación de elementos o en la semejanza con aquéllos.

El modelo preliminar está compuesto por las cinco categorías indicadas anteriormente y por cuatro o cinco atributos que caracterizan a cada categoría, las que en la mayor parte de casos comportan valores y significados relativamente opuestos y de cuya condición es posible derivar las diferencias básicas entre los límites tipológicos propuestos.

Por razones didácticas, el modelo preliminar se presenta en forma comparativa entre los límites del *continuum* indicado por categorías y atributos.

	Tipo I (esencia democrática)	Tipo II (ejercicio autoritario)
Categorías	Atributos	Atributos
1. Formas de legitimidad y apoyo.	1.1.1 Estabilidad y respeto del proceso electoral en la elección de la autoridad (gobierno).	1.2.1 Desvalorización y desconfianza en los procesos electorales en la elección de la autoridad; y problemas graves en la sucesión efectiva de dicha autoridad.
	1.1.2 Respeto efectivo a división institucional de poderes (asamblea legislativa, ejecutivo, judicatura, etc.).	1.2.2 Irrelevancia de la división institucional de poderes y concentración del poder político en un líder y/o un pequeño grupo sin límites definidos.
	1.1.3 Existencia efectiva de pluralismo de organizaciones de apoyo u oposición que actúan por medios predominantemente políticos no violentos.	1.2.3 Fuertes restricciones al pluralismo de organizaciones que apoyan o se oponen al gobierno; y actuación por medios predominantemente administrativos.

	Tipo I (esencia democrática)	Tipo II (ejercicio autoritario)
Categorías	Atributos	Atributos
	1.1.4 Validez del ejercicio del poder y de la autoridad en base a la consulta periódica popular y a la existencia de un orden de derecho y de legalidad.	1.2.4 Validez del ejercicio del poder y de la autoridad en base a la consulta corporativa y a la constatación frecuente de la coerción física. El orden jurídico-legal puede mantenerse en términos generales, siempre que no se oponga al ejercicio del poder.
	1.1.5 Tolerancia de ideologías, y estímulo a la interpretación de los principios y valores democráticos como ideología general propia.	1.2.5 Intolerancia de ideologías que critiquen las bases del régimen; e inconsistencia y poca preocupación por la ideología propia y su posible reproducción.
2. Formas de respuesta política a los requerimientos y demandas de los grupos sociales.	2.1.1 Negociación gubernamental, partidista y parlamentaria.	2.2.1 Irrelevancia de la negociación como procedimientos, e imposición de las decisiones gubernamentales.
	2.1.2 Respeto a la legalidad en la toma de decisiones.	2.2.2 Arbitrariedad y predominio del sentido estratégico en la toma de decisiones.
	2.1.3 Desarrollo de políticas públicas de diversa naturaleza para el bienestar y la acumulación.	2.2.3 Desarrollo de políticas públicas dentro de una estrategia general de orden y seguridad para la acumulación.

	Tipo I (esencia democrática)	Tipo II (ejercicio autoritario)
Categorías	Atributos	Atributos
	2.1.4 Tendencia al control y regulación de las fuerzas del mercado.	2.2.4 Estímulo a la liberalidad de las fuerzas en el mercado y rechazo al proteccionismo de empresas marginales.
	2.1.5 Uso excepcional de la violencia como instrumento de poder del Estado que rara vez tenga que emplearse.	2.2.5 Uso habitual de la violencia como medio de mantener el orden.
3. Formas de participación de los individuos y grupos sociales.	3.1.1 Aceptación y estímulo a la participación política de los individuos en la elección de representantes y manifestaciones de apoyo u oposición legales al régimen.	3.2.1 No aceptación ni estímulo a la participación política y búsqueda de la adaptación de la población al régimen establecido.
	3.1.2 Aceptación y estímulo a la participación política y social de los grupos por medio de organizaciones legales.	3.2.2 Despolitización de la población y fuerte restricción de las formas de expresión política organizadas. Control de organizaciones gremiales.
	3.1.3 Estímulo al desarrollo de ideologías participacionistas y tolerancia de la tendencia a convertir la democracia representativa en democracia participativa.	3.2.3 Desestímulo a las ideologías participacionistas o aceptación limitada de valores participativos que en la práctica no se opongan a las decisiones del régimen.

	Tipo I (esencia democrática)	Tipo II (ejercicio autoritario)
Categorías	Atributos	Atributos
	3.1.4 Organización e integración de las masas dentro de los parámetros establecidos por los principios de la legalidad del orden democrático.	3.2.4 Sustitución de los valores de movilización emocional y organizativa de la población por los de la movilización abstracta de los recursos y energías con que cuenta el país.
4. Formas de gestión y grado de autonomía de acción de las instancias administrativas.	4.1.1 Desarrollo de un sistema de administración burocrática y de burocracias particulares en las diversas instituciones estatales.	4.2.1 Desarrollo de un sistema de administración burocrática con tendencia monocéntrica para ejecutar la estrategia general y mantener el orden y la disciplina de la sociedad.
	4.1.2 Desarrollo de un sistema de racionalidad tecnocrática en la toma de decisiones, y de un cuerpo tecnocrático que tiende a desplazarse sin obstáculos entre la esfera pública y la privada.	4.2.2 Tendencia incipiente de un sistema de racionalidad tecnocrática que articula al grupo técnicamente calificado de las fuerzas armadas con técnicos civiles, buscando formar una nueva clase política y un desplazamiento o disminución de la influencia de los políticos profesionales en el gobierno.
	4.1.3 Tendencia a la organización sindical o asociativa de los miembros de la burocracia y consolidación de su capacidad de presión para la ampliación de derechos y obtención de privilegios.	4.2.3 Prohibición expresa de organizaciones sindicales o asociativas de los miembros de la burocracia y control riguroso de su capacidad de presión.

	Tipo I (esencia democrática)	Tipo II (ejercicio autoritario)
Categorías	Atributos	Atributos
	4.1.4 Tendencia a la autonomía de la o las burocracias y tecnocracias, de los objetivos generales del gobierno y de sus cuerpos directivos para sobreponer sus intereses particulares.	4.2.4 Presión y estímulo para la fusión de los intereses de la burocracia con los del gobierno bajo el predominio de la disciplina del régimen.
5. Procedimientos y tipos de centros de decisión de políticas públicas.	5.1.1 Conservación y respeto de las competencias institucionales de gobierno, asamblea legislativa, judicaturas, etc., para la toma de decisiones.	5.2.1 Alteración fáctica de las competencias institucionales en la toma formal de decisiones y ejercicio de tal proceso por la vía gubernamental directa.
	5.1.2 Tendencia al desplazamiento factual de los centros de decisión institucionales, por las comisiones técnicas y grupos <i>ad-hoc</i> que estudian y manejan la información relevante.	5.2.2 Desplazamiento efectivo de los centros de decisión institucionales, por los altos círculos militares, los consejos técnicos y los <i>staff</i> de decisión estratégicos.
	5.1.3 Desarrollo de relaciones de negociación entre grupos técnicos y políticos del gobierno y de la esfera privada para la formulación e impulso de políticas públicas.	5.2.3 Desarrollo de relaciones selectivas de negociación y programación entre autoridades del régimen y corporaciones vinculadas a éste, para la formulación de políticas públicas.

	Tipo I (esencia democrática)	Tipo II (ejercicio autoritario)
Categorías	Atributos	Atributos
	5.1.4 Desarrollo de relaciones de cooperación entre instituciones y entre gobierno y grupos de interés o de apoyo, para la implementación de programas y proyectos.	5.2.4 Desarrollo de relaciones jerárquicas entre gobierno e instituciones, y entre gobiernos y corporaciones privadas y organizaciones laborales de control y disciplina obrera.

NOTAS

- 1 Algunas de las categorías que se han intentado integrar, procedentes de sistemas teóricos relativamente diferentes, son las de orden político, poder, dominación, régimen y sistema político, así como las adjetivaciones sociales de dominio dentro de las organizaciones tales como burocracia, tecnocracia, etc., cuyos sentidos, redefinidos, dentro de otros sistemas teóricos han sido de utilidad para la comprensión de las relaciones que interesa analizar.
- 2 Oszlak, O., *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a Partir de Algunas Experiencias Latinoamericanas*, CEDES, Bs. As., 1980, p. 5.
- 3 Entre otros Cfr. Narr, Wolf-Dieter, *Theoriebegriffe und Systemtheorie*, Stuttgart, 1971, p. 180; Koch, C. y Senghaas, D., *Texte zur Technokratie Diskussion* (Artículo de Offe, C., "Das Politische Dilemma der Technokratie", p. 156 y ss.), Frankfurt, 1971; Moya, Carlos, *Burocracia y Sociedad Industrial*, Madrid, 1972; Urbani, G., *L'Analisi del Sistema Político*, Bolonia, 1971; Castells, Manuel, *Las Nuevas Fronteras de la Metodología Sociológica*, en: Revista Latinoamericana de Sociología No. 4, Chile, ELAS-FLACSO, 1972.
- 4 García-Pelayo, Manuel, *Burocracia y Tecnocracia*, Madrid, Alianza Editorial, 1974, p. 58.
- 5 Poulantzas, Nicos, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, Editorial Siglo XXI, S. A., 1974.
- 6 Gramsci, A., *Antología de Escritos*, México, Editorial Siglo XXI, S. A., 1974.
- 7 Gramsci, A., *Los Intelectuales y la Organización de la Cultura*, Buenos Aires, Nueva Visión, 1972.
- 8 Milliband, R., *El Estado en la Sociedad Capitalista*, México, 1970.
- 9 El adjetivo "formales" se incluye para destacar la posición de exterioridad o superficie (pero no por ello carente de importancia) que comporta la interacción entre los ámbitos gubernamental y civil de la sociedad, a fin de diferenciar este plano de las capas más profundas que hipotéticamente subyacen a la manifestación de tales relaciones y que constituyen la vinculación orgánica o de contenido socioestructural que incide en la significación del primer plano.

- 10 La noción de proyecto es de importancia capital en el análisis, pero por razones de espacio no se desarrolla en el presente documento. Para un adelanto de su significado, consultar, entre otros a: Decoufle, A., *Sociología de las Revoluciones*, Buenos Aires, Editorial Proceso, 1970; Barthelemy-Malault, M., *La Ideología del Anar y de la Necesidad*, Barral Editores S.A., Barcelona, 1974; Lukacs, G., *Historia y Conciencia de Clase*, México, Editorial Grijalbo, 1968.
- 11 Utilizamos el término "nominal" para designar las relaciones formales no particulares para una sociedad dada en un momento determinado, pero que en su señalamiento de nombre, incluyen ciertas formas de interacción comunes y relativamente limitadas entre el Estado y la sociedad en general. Su incorporación tiene propósitos taxonómicos preliminares que favorecen el agrupamiento de rasgos comunes en conjuntos relativamente excluyentes, a fin de proceder comparativamente en las sociedades de la región a su particularización.
- 12 Weber, Max, *Economía y Sociedad*, Volumen I, México, Fondo de Cultura Económica, 1968, pp. 25-34.
- 13 Aunque en un proyecto de investigación específica debiera incluirse a Panamá como miembro de la región, los rasgos de su particularidad político-institucional no se incluyen en la presente síntesis, debido a que su consideración requeriría de un espacio mayor para esquematizar las semejanzas y diferencias evolutivas con respecto al resto de las sociedades istmicas. Su análisis, en cambio, deberá efectuarse en la ejecución de un posible proyecto.

CAMBIO TECNOLÓGICO Y PAPEL DEL ESTADO EN LA AGRICULTURA CAFETALERA COSTARRICENSE DURANTE EL PERIODO 1940-1980

**Justo Aguilar
Carlos Barboza
Jorge León**

Introducción

Este trabajo consiste en un análisis interpretativo del desarrollo tecnológico y el papel del Estado en la agricultura del café en Costa Rica durante el período 1940-1980. Referencias al decenio de los años treinta son consideradas para apoyar el análisis del desarrollo institucional propiciado por el Estado en la actividad cafetalera. La información estadística, así como parte del análisis, ha sido tomado del estudio titulado "El desarrollo tecnológico del café en Costa Rica y las políticas científico-tecnológicas", el cual fue preparado por los autores del presente artículo y publicado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), con apoyo del CIID de Canadá, en junio de 1982.

El análisis se presenta en dos secciones. La primera incluye una descripción breve y sistematizada del desarrollo tecnológico del cultivo cafetalero en el marco de la expansión de su producción, referida a cuatro fases históricas. En la sección segunda se especifica el modelo de organización de la actividad cafetalera, el cual integra la acción de los entes privados y públicos de manera tal que los procesos de oferta y demanda tecnológica son articulados satisfactoriamente. El análisis se complementa en esa sección con una sinopsis de las políticas adoptadas por el Estado en ese contexto, las cuales promovieron directa e indirectamente el desarrollo tecnológico de la agricultura cafetalera. Finalmente, se presentan algunas observaciones de carácter general con referencia a ese desarrollo observado en la caficultura nacional y al papel del Estado.

1. Cambio tecnológico en el cultivo cafetalero: una interpretación histórica

El desarrollo tecnológico experimentado por el cultivo cafetalero en Costa Rica durante los últimos años puede ser caracterizado con referencia a cuatro fases

CUADRO 1

**COSTA RICA: PRODUCTIVIDAD, USO DE FACTORES PRODUCTIVOS
Y OTROS INDICADORES TECNOLÓGICOS RELEVANTES DEL CULTIVO DE CAFÉ,
EN AÑOS SELECCIONADOS DEL PERIODO 1935-1981**

Tipos de Indicadores	Años	1935	1950	1955	1963	1968	1973	1976	1979	1980	1981
1. Productividad											
1.1 Toneladas Métricas por Hectárea		2.6	2.4	2.4	3.8	-	4.7	6.0	-	5.8	7.2
2. Uso de Factores Productivos											
2.1 Factor Trabajo: Horas-Hombre por Hectárea		276	-	300	-	400	473	493	-	466	-
2.2 Tierra: Número de Hectáreas		46.677	48.885	56.402	81.465	-	83.407	-	-	87.639	95.742
3. Indicadores Tecnológicos											
3.1 Tecnología Biológica (variedades mejoradas)											
a) "Híbrido tico": del área cultivada		-	-	-	-	37.0	-	36.0	-	23.0	-
b) Caturra: del área cultivada		-	-	-	-	9.0	-	22.0	-	33.0	-
3.2 Tecnología Química (uso de fertilizantes)											
a) Toneladas métricas por hectárea		0.34	-	0.40	-	-	0.64	-	0.88	-	-
b) del área cultivada		30.0	-	31.0	46.0	-	75.0	-	85.0	-	-
3.3 Tecnología Agroquímica											
a) Número de cafetos por hectárea		1.525	1.575	-	-	-	3.036	3.200	-	3.365	-

Fuente: Aguilar, Justo; Barboza, Carlos; León, Jorge, *El Desarrollo Tecnológico del Café en Costa Rica y las Políticas Científico-Tecnológicas*, San José, CONICIT, junio 1982.

históricas, en las cuales los incrementos de producción y el área dedicada al cultivo constituyen los indicadores relevantes. Las últimas tres décadas conforman el horizonte temporal en el cual convergieron acciones del sector privado y del Estado, permitiendo la generación de un cambio tecnológico importante, el cual se reflejó en incrementos de la productividad que han hecho de la agricultura del café en Costa Rica, un ejemplo en el contexto mundial.

El análisis de esa evolución tecnológica de la caficultura nacional considera una interpretación general, en la cual se combinan aspectos relativos de los procesos de generación y difusión de las nuevas prácticas tecnológicas del cultivo, así como de un relativo énfasis del proceso de adopción seguido por los caficultores. En el Cuadro 1 se presenta un resumen estadístico que comprende cifras sobre productividad, uso de factores productivos y algunos de los principales indicadores tecnológicos que permiten visualizar, en forma sucinta, el cambio tecnológico ocurrido en la agricultura del café.

1.1 Las fases del desarrollo tecnológico

La interpretación histórica del desarrollo tecnológico del café cubre cuatro fases en las cuales se distinguen comportamientos definidos de la producción y del área bajo cultivo. En la primera fase, que llega hasta el año 1948, se observa un estancamiento tanto de la producción como del área cultivada de café. Posteriormente y hasta 1962, hay una expansión de la producción y del área cultivada. Durante el decenio siguiente, el área cafetalera permanece constante y la producción se expande, debido a la adopción de nuevas prácticas de cultivo. En la última década, la producción continúa expandiéndose al influjo de una nueva tecnología y ocurre un nuevo incremento de la tierra cafetalera.

En la primera fase hasta 1948, los cafetaleros usaban una tecnología en la cual los factores tierra y mano de obra se empleaban extensivamente, combinándose con el uso de la variedad de cafeto predominante, conocida como *Typica*, la cual se sembraba en densidades relativamente bajas (de 800 a 1.500 plantas por hectárea) y representaba aproximadamente un 88 por ciento de las variedades empleadas en los cafetales del país. En las fases siguientes se genera y difunde una nueva tecnología, cuya adopción se generaliza durante la última fase. Esa tecnología de producción requiere de uso intensivo de los factores tierra y mano de obra, complementados con el uso de agroquímicos y prácticas de manejo del cultivo que han mejorado notablemente sus rendimientos. Además, la nueva tecnología ha introducido un uso más intenso de variedades de cafetos seleccionados, las cuales bajo un cuidado integral de la plantación y en mayores densidades, permiten elevar los rendimientos de la producción cafetalera en más de dos veces y media a lo largo del período mencionado. La evolución de algunos indicadores tecnológicos durante el período 1950-1980 se muestra en los gráficos 1, 2 y 3.

Los indicadores del cambio tecnológico ocurrido en la producción cafetalera muestran que la tecnología actualmente en uso, al haber incrementado la densidad de

GRAFICO 1

COSTA RICA: EVOLUCION DEL EMPLEO DE FERTILIZANTES COMO PORCENTAJE DEL TOTAL DE FINCAS Y DEL AREA TOTAL DE TIERRA, 1950-1980

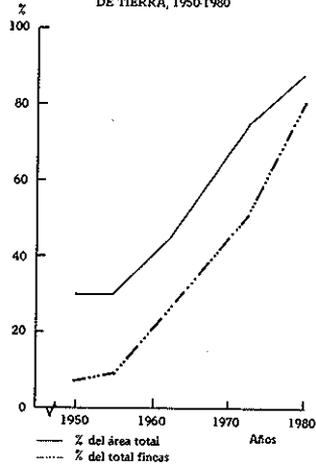


GRAFICO 2

COSTA RICA: EVOLUCION DEL USO DE VARIETADES MEJORADAS SEGUN PORCENTAJE SOBRE EL AREA TOTAL CULTIVADA, 1950-1980

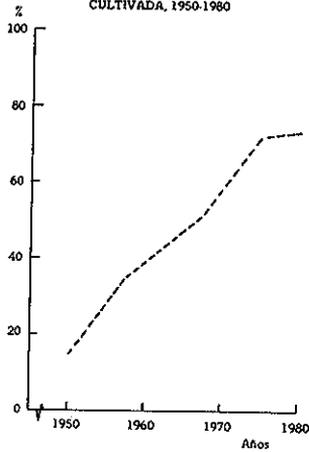
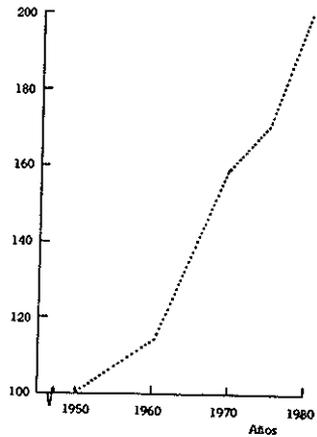


GRAFICO 3

COSTA RICA: INDICE DE LA DENSIDAD DE PLANTACION O RELACION DE PLANTAS POR HECTAREA, ENTRE 1960-1980



las plantaciones a 3.200 cafetos por hectárea, generó condiciones para un uso intensivo de la tierra, el cual fue el factor limitante durante la fase tercera, (1962-1972). Ese componente biológico de la nueva tecnología se caracterizó, además, por el uso de variedades de porte pequeño y altos rendimientos por unidad de área. A su vez, el manejo de las nuevas variedades en densidades mayores obligó a replantear, bajo un enfoque global, el manejo de la plantación cafetalera, combinando el uso intenso de la tierra con fertilizantes, e introduciendo modificaciones en el sombrero y en el tratamiento de las enfermedades; todo ello en un ambiente diferente de la plantación, que se caracterizó por la mayor cercanía de las plantas y una mayor exposición a la luz solar.

Al principio de la fase segunda (1948-1962) ocurrió un cuestionamiento y revisión general de las prácticas de tipo tecnológico asociadas a las modalidades de la producción cafetalera. Esa situación se dio en el marco de la concurrencia de esfuerzos realizados por instituciones como el Ministerio de Agricultura e Industria (MAI), con los programas de Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA), del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) y del Consejo Nacional de Producción (CNP). En ese contexto, el Programa STICA participó introduciendo al país nuevos métodos y procedimientos para realizar la extensión e investigación agrícola; a la vez que capacitó personal técnico en esas funciones. El programa de investigación en café del IICA apoyó las labores realizadas por el programa STICA, así como los trabajos de la Sección de Café, del Ministerio de Agricultura e Industrias.

Los resultados logrados en la investigación pública permitieron la selección de variedades locales, como las de San Ramón, Villa Sarchí, Villalobos e Híbrido Tico, las cuales fueron difundidas entre los productores (principalmente la variedad Híbrido Tico) por medio del programa entre el MAI y el CNP. Además se consideraron nuevos sistemas de poda y se promovió una mayor densidad de cafetos por unidad de área y un mejor empleo de abonos químicos.

En la fase tercera se configuró el Programa MAG/OFICAFE en el cual se articularon las actividades de investigación y extensión agrícola del café. Hubo una consolidación del enfoque de experimentar en las fincas de los caficultores, lo cual permitió que fueran los mismos investigadores los que ofrecieran la asistencia técnica. Los desarrollos tecnológicos logrados en la fase previa, fueron objeto de un mayor afinamiento y se inició la investigación en nuevas áreas. En esta fase se empezó a sembrar la variedad Caturra, prefiriéndose a otras en razón de su porte pequeño, lo cual permitió intensificar la densidad por unidad de área en las plantaciones cafetaleras. Además, una mayor investigación de las prácticas asociadas al uso de herbicidas y plaguicidas fue desarrollada durante este periodo y difundida posteriormente entre los productores.

Finalmente, en la fase cuarta, se aprecia la relevancia que adquiere la labor de extensión del programa MAG-OFICAFE, para difundir las prácticas tecnológicas desarrolladas en las fases anteriores y cuya adopción había sido parcial; a fin de que pudieran ser utilizadas por una mayor cantidad de cafetaleros.

En esta fase se inicia la introducción de la variedad Catuaí; y la variedad Caturra encuentra mayor aceptación entre los agricultores dándose su adopción con bastante rapidez. Para el año 1980, la variedad *Typica* llegó a representar sólo una tercera parte de las plantaciones cafetaleras del país, mientras que las variedades Híbrido Tico y Caturra se aproximaron, en conjunto a un 60 por ciento de las variedades empleadas.

1.2 El cambio tecnológico y sus efectos en la productividad y el uso de los factores productivos.

El cambio tecnológico que se dio en las modalidades de producción cafetalera tuvo efectos favorables sobre los rendimientos, los cuales se reflejaron en las fases segunda, tercera y cuarta. Las cifras estimadas sobre la productividad del café por unidad de área muestran, que si bien la misma estuvo estancada en la fase primera en aproximadamente 2.580 kilogramos de café fruta (10 fanegas) por hectárea, en las fases siguientes denota un crecimiento de aproximadamente un 4 por ciento anual. En la fase segunda, esa productividad se incrementó a 3.612 kilogramos (14 fanegas) por hectárea, usando cifras de las cosechas finales de dicha fase. Igual cosa ocurre durante la fase tercera, en la que para la cosecha 1971-1972, —que es la última de esa fase— la productividad por área ya había duplicado la productividad de la fase primera. Esa tendencia creciente se mantuvo a lo largo de la fase final del período considerado, estimándose en 6.450 kilogramos (25 fanegas) por hectárea en las últimas cosechas de la década de los años setenta.

Esa situación muestra que la difusión y adopción de tecnología ocurrió con una intensidad similar a lo largo de las fases segunda, tercera y cuarta. Ello refleja la incidencia de las políticas estatales en la promoción de las actividades de generación, y adaptación de prácticas tecnológicas en las fases segunda y tercera. En la última fase la principal característica la constituye el énfasis sobre la difusión de prácticas tecnológicas desarrolladas y su perfeccionamiento. Además se nota un aparente retardamiento en la producción de nuevas prácticas tecnológicas.

En relación con el proceso de la difusión tecnológica que caracterizó a esta última fase, debe señalarse que la asociación del productor a la cooperativa de cafetaleros significó un factor importante en la transferencia del conocimiento tecnológico. La interacción de los productores en el marco de la organización cooperativa permitió el intercambio de experiencias asociadas a la adopción de nuevas prácticas del cultivo y la emulación de comportamientos observados entre los caficultores innovadores.

El contraste del cafetalero asociado con el no asociado ha marcado diferencias sustanciales respecto al nivel tecnológico de sus fincas, sobresaliendo el hecho de que la agrupación por medio de la cooperativa se ha convertido en un medio de difusión tecnológica de muy importantes alcances.

La evolución mostrada por la tecnología en sus dimensiones agronómica, biológica, química y mecánica, tuvo un impacto significativo sobre los requerimientos de insumos

entre y para los factores tierra, trabajo, capital. Respecto al uso del factor trabajo, la adopción de la nueva tecnología significó un aumento considerable de la mano de obra empleada por cada hectárea cultivada de café; ello se explica en razón de que la adopción de las nuevas variedades propiciaron el manejo de cafetales de mayor densidad, que requerían de cantidades mayores de jornales en la aplicación de fertilizantes y otros agroquímicos, en las podas (del cafeto y la sombra) y en la recolección, dada su mayor productividad; actividades que sólo podrían desarrollarse con el concurso de mayor trabajo aplicado a las plantaciones.

A su vez ese desarrollo tecnológico, si bien en un principio permitió una rápida expansión de los cafetales de la zona tradicional, posteriormente se fundamentó sobre un uso intensivo del factor tierra asociado a la tecnología descrita. El capital, en la forma de nuevos insumos —especialmente químicos— fue demandado en cantidades crecientes a lo largo de todo el período estudiado. Esas tendencias se aprecian claramente a lo largo de las tres décadas, para las cuales la actividad cafetalera pasó de utilizar 49.000 hectáreas en el año 1950 a un poco más de 90.000 hectáreas a fines de la última década. Además de utilizar en el año inicial aproximadamente 300 horas hombre en labores de asistencia en una hectárea de cafetal, los requerimientos de la nueva tecnología duplicaron el uso de este factor de producción.

2. El papel del Estado en la organización institucional de la actividad cafetalera

El marco que permite entender el notable avance tecnológico en la caficultura costarricense está definido por el desarrollo institucional de la actividad, así como por el hecho de que el negocio de producir café tuvo niveles satisfactorios de rentabilidad durante los últimos tres decenios, lo cual le dio al productor la capacidad económica necesaria y los incentivos que requería, para modernizar su agricultura por medio de la adopción de innovaciones que los programas de investigación y extensión pusieron a su disponibilidad.

En esta sección se presenta una interpretación general del modelo institucional y funcional de la actividad cafetalera, al interior del cual ocurren los procesos tecnológicos tanto de oferta como de demanda por tecnología cafetalera.

2.1 El modelo institucional y funcional de la actividad cafetalera

El desarrollo del cultivo cafetalero está asociado a un modelo organizativo y de funcionamiento de la actividad cafetalera, el cual cubre los procesos de producción agrícola, de industrialización y de comercialización del producto. Ese modelo está fundamentado sobre un marco jurídico institucional que establece las relaciones económicas de los agentes participantes: agricultores del café, beneficiadores, torrefactores y exportadores; y sobre la acción del Estado, a través de la empresa pública llamada "Oficina del Café", que funciona como ente regulador y contralor en lo concerniente al funcionamiento de la actividad misma. La estructura organizativa de

esta última, precisamente muestra el importante carácter indicado, así como la atención que presta a las funciones de investigación, tal como se muestra en el Gráfico 4. (Ver Organigrama de OFICAFE)

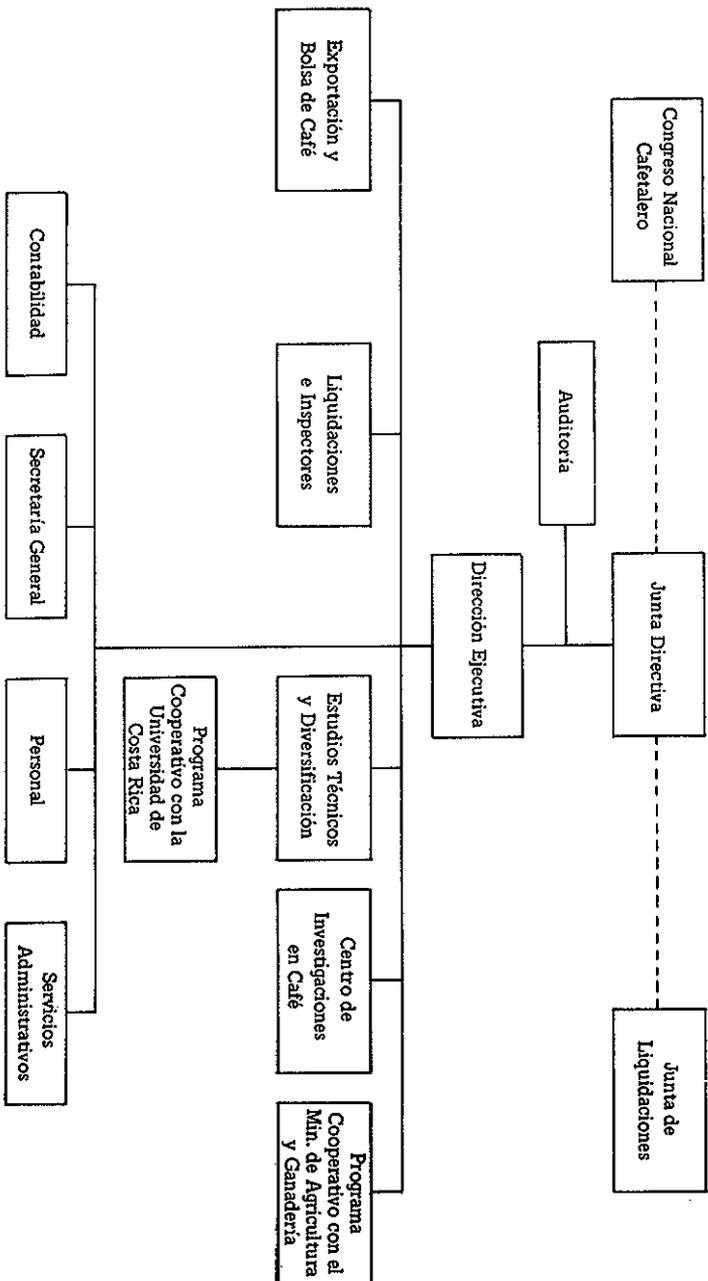
En este modelo, el Estado constituye el elemento estabilizador y regulador de los comportamientos económicos de los otros agentes. La funcionabilidad del mismo descansa sobre las reglas y criterios definidos por la ley que establece relaciones de relativa equidad entre esos agentes y que hacen posible la distribución del ingreso cafetalero, no con base a las reglas económicas de la oferta y de la demanda, sino a través de un proceso público de intermediación con responsabilidad de OFICAFE. Conviene señalar que si bien es cierto que el precio del café se determina en los mercados internacionales, el mismo constituye un dato de referencia para la determinación de participaciones de esos agentes de la actividad cafetalera. Es decir que, dado un nivel de precio internacional para una determinada cosecha, su distribución se realiza en base a reglas y criterios definidos por la ley y sus reglamentos, lo cual determina porcentajes fijos para los agentes encargados del procesamiento y comercialización del producto y una participación variable para el Estado, que fluctúa inversamente a las variaciones en el precio, dejando el remanente al agricultor. Normalmente, el caficultor recibe un 70 por ciento o más del precio que se determina en los mercados internacionales.

La organización institucional del modelo comprende las siguientes instituciones:

- a) La Oficina del Café. Empresa pública con responsabilidades de velar por el cumplimiento de la legislación cafetalera y por la buena marcha de la actividad, para lo cual realiza funciones de regulación y control, además del cumplimiento de una serie de actividades de apoyo a la actividad misma.
- b) El Ministerio de Agricultura y Ganadería. Es el ente responsable por la ejecución de las funciones de investigación y extensión en el campo de la agricultura del café, así como de representar el Estado en la Junta Directiva de OFICAFE.
- c) El Ministerio de Economía Industria y Comercio. Constituye el ente responsable por la fijación de precios al consumo doméstico.
- d) El Sistema Bancario Nacional. Cumple con el mandato legal de proveer los instrumentos requeridos para el normal funcionamiento de la actividad, así como de apoyar los programas de inversiones que requieren los productores para ampliar sus plantaciones o para adecuar sus tecnologías de producción.
- e) La Universidad de Costa Rica. Por medio del Centro de Investigaciones Agronómicas (CIA) y la Facultad de Agronomía, coopera con un importante apoyo a la investigación del café y participa en la formación de los recursos humanos que la actividad necesita normalmente.

GRAFICO 4

ORGANIGRAMA DE LA OFICINA DEL CAFE



En el contexto privado, los beneficiadores y parte de los caficultores se encuentran organizados en la Cámara Nacional de Cafetaleros, así como en las cooperativas que a su vez forman la Federación de Cooperativas Cafetaleras R. L. En ambas organizaciones se integran tanto agricultores del cultivo como procesadores industriales del producto.

Las cooperativas manejan la producción de sus asociados, se encargan de industrializarla en sus propios beneficios e incluso comercializan en los mercados externos la producción obtenida.

Los agentes privados, a título propio y a nombre de las organizaciones a que pertenecen, se reúnen anualmente en el Congreso Nacional de Cafetaleros. Este foro, cuya organización corre por cuenta de OFICAFE, permite agrupar a los agentes privados y los representantes del Estado, con el propósito de evaluar la marcha anual de la actividad en sus diferentes fases y de proponer recomendaciones generales de política en las áreas pertinentes del desarrollo cafetalero.

Finalmente debe indicarse que en la Junta Directiva de la Oficina del Café, se integran representantes de los productores agrícolas, los beneficiadores, torrefactores y exportadores. El Estado tiene una participación mínima y generalmente ejerce la Presidencia de la Junta Directiva. Sin embargo, los acuerdos que se toman para orientar a OFICAFE —y de hecho a toda la actividad— responden a consenso entre los representantes, cuya aprobación se resuelve por mayoría simple de votos en esa junta, excepto cuando se trata de cuotas, en que precisan aprobación de dos terceras partes de la junta.

La función reguladora del Estado en la actividad descansa en el marco jurídico de las participaciones equitativas de los actuantes en el negocio cafetalero, así como en el consenso de los grupos representados en los órganos de decisión de la Oficina del Café. Sin embargo, debe de señalarse que ese proceso de toma de decisiones descansa a su vez sobre otra función del Estado, la cual es de tipo proteccionista de los intereses de dichos grupos. Esto se refleja por medio de aquellas políticas que le aseguren fluidez al manejo de los procesos de producción (por medio de generación y extensión de tecnologías), beneficiado y mercadeo; y del financiamiento de esas actividades, así como la reducción de los riesgos del negocio y la obtención de una rentabilidad mínima.

El modelo de organización empezó a estructurarse en 1933 con la emisión de las tres leyes básicas que dieron origen al Instituto de Defensa del Café (antecesor de la Oficina del Café) y al establecimiento de relaciones equitativas entre los sujetos del negocio cafetalero. Desde esa fecha —y a lo largo de las últimas cinco décadas— ha ocurrido un perfeccionamiento lento pero gradual del marco jurídico de la organización, en la cual una virtual simbiosis entre el Estado y los productores cafetaleros, los beneficiadores y exportadores, constituye su rasgo dominante.

El cambio tecnológico observado en la caficultura ha sido influenciado por ese modelo de organización general, en los siguientes aspectos:

- a) Ingerencia indirecta de los productores en el proceso de generación y difusión tecnológica.
- b) Existencia de una política explícita para desarrollar tecnología de producción en el cultivo cafetalero, y
- c) Financiamiento —vía crédito— y rentabilidad al agricultor de café, para apoyar sus decisiones en la adquisición de nueva tecnología.

Es innegable que el Estado desempeña un papel clave dentro de este modelo de organización institucional de la actividad cafetalera; balanceando, por así decirlo, los intereses de los diferentes grupos particulares entre sí, y también a éstos con respecto a los intereses de la sociedad. Sin embargo, parte importante del éxito de este papel equilibrador de intereses logrado en la actividad, se explica por la capacidad y el interés desplegado por los representantes privados y funcionarios públicos que han tenido a su cargo la definición de las políticas orientadoras que, directa e indirectamente, han sido implementadas por OFICAFE durante el período estudiado.

2.2 El Estado y las políticas que condicionaron el desarrollo tecnológico de la agricultura cafetalera

El papel del Estado fue descrito en la definición del modelo institucional y funcional de la actividad cafetalera. En ese contexto este análisis se referirá a las políticas explícitas utilizadas para promover la generación y difusión de nuevas prácticas de cultivo; así como de aquellas políticas implícitas que apoyaron la adopción de las mismas y que en lo esencial están referidas al crédito, ajustes tributarios en los diferentes ciclos de precios para mantener niveles de rentabilidad satisfactorios, los convenios internacionales y la regulación de participaciones económicas entre los agentes de la actividad cafetalera.

2.2.1 Las políticas explícitas de carácter científico tecnológico

Las políticas explícitas son aquéllas que tienen un efecto directo y deliberado para impactar, con sus acciones, las actividades científico tecnológicas de la agricultura del café. Estas políticas están referidas en lo esencial a la investigación y la extensión, en el marco jurídico institucional de la organización pública descrita, así como de los organismos internacionales involucrados.

Durante la fase primera y en especial en el decenio de los años cuarenta, dos programas de origen externo empezaron a funcionar en el marco de la estructura del sector agropecuario nacional. Primeramente, el Instituto de Asuntos Internacionales (IAI) desarrolló un programa de apoyo y estímulo a productores agrícolas locales. Este funcionó de 1942 a 1946 y en 1948 se transformó en el Servicio Técnico Interamericano de Cooperación Agrícola (STICA) bajo el cual las operaciones originales, que cubrieron parcialmente a la caficultura, fueron continuadas y expandidas. El segundo programa

fue de carácter específico en el área de investigación cafetera y fue desarrollado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas a partir de 1946.

En ese contexto, a partir del año 1950 el programa de STICA institucionalizó en el Departamento de Agronomía del Ministerio de Agricultura e Industria (MAI), un componente de investigación, en el cual la producción de café y el área bajo cultivo cafetero fueron objeto de los trabajos de investigadores y extensionistas dentro de un programa conjunto. A su vez, el programa de investigación del IICA introdujo un enfoque integral en las labores de investigación, que tuvo la importancia de servir de vínculo de la investigación nacional con la intensa labor investigativa que se estaba realizando durante esos años en otros países (Brasil, Estados Unidos, Portugal).

De esos dos programas interesa resaltar: a) el surgimiento de una masa crítica de expertos en diferentes campos que empezó a trabajar directa o indirectamente en la investigación de este cultivo; y, b) la canalización que operó por su medio para que en el país se conocieran los resultados de la investigación internacional sobre café.

Durante la fase segunda se consolidó la labor de la sección de café del MAI, y su desarrollo institucional creó las condiciones para la estructuración del Programa MAG/OFICAFE en el año 1962. Bajo este programa la labor del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), estuvo apoyada con recursos financieros aportados por OFICAFE, provenientes de la recaudación de impuestos que gravaban la actividad misma del café. La definición de objetivos en materia de investigación y extensión constituye una nota característica de este programa, lo cual aunado a su continuidad y a las bases de un financiamiento estable, constituyen elementos importantes que explican el éxito en el logro de resultados positivos de su apoyo a la caficultura nacional.

Concomitantemente, en esa fase segunda, prosiguió el programa de investigación del IICA, el cual estuvo vinculado a la labor del MAG por medio de mecanismos informales. Interesa señalar de este programa la colección de variedades de café que se estableció en Turrialba (cantón de la Provincia de Cartago), la cual incluye material genético muy diverso con variedades —entre otras— de Etiopía, Centroamérica y Brasil, que influenciaron indirectamente el desarrollo de la tectología biológica adoptado por los caficultores costarricenses. A partir de 1963, la financiación de este programa fue afectada seriamente, en razón de que a nivel internacional la investigación de café dejó de ser prioritaria. Con el objeto de mantener la colección de café de Turrialba, OFICAFE apoyó financieramente a IICA para cubrir parte de los gastos de mantenimiento de la misma.

En el año 1955 se creó el Centro de Investigaciones Agronómicas (CIA) en la Universidad de Costa Rica (conocido originalmente como Programa Especial de Investigaciones Agrícolas de Campo y Laboratorio), el cual estuvo asociado a los programas de investigación y extensión en café del MAG/STICA, durante esta segunda fase. Entre los trabajos de investigación desarrollados por el Centro destacan aquéllos relacionados con la nutrición del cafeto, por medio del uso de las técnicas del análisis foliar para

determinar los requerimientos de nutrientes. La importancia y calidad de las investigaciones del Centro en este campo, que se prosiguieron en las siguientes décadas con éxito, es reconocida incluso a nivel internacional.

Para la década de los setenta las políticas de investigación y extensión continuaron con la orientación de maximizar la productividad por unidad de área, lo cual ha caracterizado la actividad durante todo el período, mediante el perfeccionamiento de las tecnologías ofrecidas. Puede anotarse una mayor preocupación ante el grave problema fitosanitario que representa la cercanía geográfica de la roya del café, preocupación que se ha manifestado por la búsqueda de material genético resistente y adecuado para la producción dentro de las condiciones locales y, recientemente, por una mayor percepción en la política de investigación y por la difusión del peso que representa en la tecnología el precio de los insumos empleados (principalmente agroquímicos), que inciden negativamente en la adopción óptima de las innovaciones sugeridas.

De modo general podemos afirmar que la investigación y difusión tecnológica en café se ha realizado a bajo costo. Por el sistema seguido en el Programa MAG/OFICAFE de experimentar en las fincas de los caficultores, una parte de los costos son absorbidos por los productores. Los recursos humanos dedicados a la investigación y extensión fueron estimados al final de la fase cuarta, en aproximadamente 21 técnicos de nivel de ingeniero o superior, asociados al Programa MAG/OFICAFE, así como de cuatro técnicos con formación de postgrado, quienes además de investigar, realizan labores de docencia en el CIA. El personal que adapta tecnología incorporada en insumos y equipos en las empresas comerciales y que realiza labores de extensión en el proceso de vender sus productos no pudo ser precisado.

Los costos totales de investigación y difusión pública de tecnología (en colones constantes de 1966) fueron estimados en aproximadamente Q0.2 millones en 1950, ascendiendo a cerca de Q0.5 millones por año durante el resto de la década de 1950 y la primera mitad de la década de 1960. A partir de 1965, con el Programa MAG/OFICAFE, la asignación promedio de recursos aumentó aproximadamente a Q1.0 millones anuales, cifra que ha sido similar hasta finales de la fase cuarta con ligeras variaciones. Estos datos, junto con una estimación muy preliminar de los costos de adopción de la nueva tecnología en uso por los caficultores, permitió estimar la relación beneficio/costo de esas actividades de generación, difusión y adopción tecnológica en 3.5 y un beneficio neto, descontado a una tasa de 17 por ciento, que fue superior a Q195 millones de colones constantes de 1966.

2.2.2 Las políticas de efecto indirecto sobre el desarrollo tecnológico del café

El Estado implementó políticas de efecto indirecto que actuaron de modo significativo en las actividades científico-tecnológicas de la agricultura cafetalera a lo largo de este período de tres décadas. En lo fundamental esas políticas apoyaron con bastante coherencia, tanto el desarrollo institucional de los entes públicos a cargo de la

actividad cafetalera (incluyendo con ello los programas de generación y difusión de tecnologías relativas al cultivo del café) como a los agricultores (con financiamiento y una rentabilidad satisfactoria) que tuvieron la capacidad para adoptar esa tecnología.

De esa manera el Estado promovió, por medio de esas políticas, un clima favorable para el fomento de la actividad cafetalera. En ese marco de la acción estatal destaca la intervención gubernamental para regular la participación económica de los productores agrícolas, los beneficiadores y comercializadores del café, lo cual generó una situación de relativa armonía entre estos agentes del negocio cafetalero y entre éstos y el Estado.

Además, el Estado promovió un sistema de financiación pública (que se perfeccionó a partir de 1950 con la creación del Banco Central), que permitió a la actividad disponer del crédito requerido para financiar desde la cosecha hasta su exportación; así como para permitir la introducción de una nueva tecnología de alto costo en las fincas.

La política tributaria fue de tipo flexible al permitir la transferencia al Estado, de parte de los excedentes extraordinarios en época de buenos precios; y a la vez, al no afectar una rentabilidad mínima para el productor en los períodos de bajos precios. Debe señalarse sin embargo, que la actividad cafetalera ha enfrentado precios que le han asegurado una rentabilidad mínima satisfactoria durante el período señalado, y que de hecho le han permitido estos pagos tributarios.

A partir del año 1962, el país adscribió su política interna de producción a los lineamientos y orientaciones del Convenio Internacional del Café. De acuerdo con esa política se restringió la expansión del área cafetalera, con el objeto de que el crecimiento de la producción nacional se lograra en base a mayores rendimientos por unidad de área y no en una expansión de ésta. Esa situación requirió una rápida adopción de la nueva tecnología que generó excedentes de producción, los cuales pudieron colocarse fuera de los países miembros que suscribieron el convenio indicado, en los llamados mercados nuevos.

Es importante resaltar que las políticas de apoyo del Estado, tuvieron coherencia con las políticas científico-tecnológicas; ello explica el porqué la tecnología difundida entre los agricultores pudo contar con los apoyos económicos requeridos por los caficultores que adoptaron las nuevas recomendaciones técnicas.

Por otro lado, el énfasis de realizar las actividades de investigación en las fincas de los productores, le permitió a éstos evaluar en el sitio mismo las bondades de la nueva tecnología recomendada.

Finalmente, es importante considerar que esas políticas operaron en un contexto general del desarrollo nacional, en el cual la actividad cafetalera fue defendida intensamente por el Estado, frente al resto de los sectores de producción, así como en los mercados internacionales durante los años de bajos precios y exceso de oferta. Al interior de la actividad, el Estado reguló la participación económica de los agricultores

del café, frente al resto de los grupos (beneficiarios y comercializadores), asegurándoles con ello una relativa estabilidad económica y precios de liquidación para el café fruta, que permitieron niveles de rentabilidad satisfactoria a lo largo del período considerado.

Ese equilibrio entre las políticas explícitas para desarrollar una tecnología agrícola, con las políticas de apoyo analizadas, constituye uno de los aspectos centrales del éxito mostrado por la caficultura nacional en su evolución, en el relativo corto plazo de tres décadas.

3. Comentarios finales

En esta sección final se presentan tres comentarios con el propósito de integrar el análisis planteado en las secciones previas; así como para especificar las condiciones actuales de la actividad cafetalera, desde el punto de vista de su tecnología de producción y la organización institucional que da soporte a su funcionamiento.

3.1 Bajo una conceptualización sistémica de la organización cafetalera descrita, se puede considerar que las funciones relativas a la generación, difusión y adopción tecnológica ocurrieron de manera satisfactoria durante el período considerado. OFICAFE, como ente rector de esta organización, generó condiciones para que ocurriera una coordinación mínima de los entes participantes públicos y privados, así como para implementar orientaciones y lineamientos de política claros, que permitieran a todos esos entes conocer las “reglas de juego” para participar en el negocio cafetalero. Al interior de esa organización se articuló la transferencia de recursos de los productores en forma de impuestos hacia los entes públicos responsables por la generación y difusión de las tecnologías que requerían esos mismos productores. Complementando lo anterior, desde las instituciones externas a esta organización se generaron acciones en forma de subsidios y de crédito, que permitieron a los agricultores contar con la capacidad económica necesaria para adquirir la tecnología que difundió el programa MAG/OFICAFE.

Como resultado de las funciones descritas se generó tecnología, la cual fue transferida a los agricultores quienes estaban en capacidad de adquirirla y adoptarla, con lo cual el cambio tecnológico pudo ocurrir con una relativa fluidez; de forma que los principales problemas de la agricultura del café pudieron ser solventados, lenta pero eficazmente, al mismo tiempo que se incrementaba la productividad del cultivo.

3.2 En ese contexto ocurrió un cambio tecnológico importante en la agricultura del café. La dirección de ese cambio estuvo condicionada por los desarrollos logrados en el uso de material genético mejorado, aumentos en la densidad de las plantaciones y en el empleo de fertilizantes químicos, enmarcados en un manejo integral del cafetal con la adopción de otras prácticas del cultivo (poda, sombrero, etc.). Respecto a la intensidad de ese cambio puede señalarse que desde mediados de la

década de los años cincuenta empezó a ocurrir una adopción parcial de las nuevas prácticas del cultivo, la cual prosiguió con lentitud en la década siguiente para mostrar una gran intensidad en el último decenio.

Ese cambio tecnológico propició también cambios en el uso de los factores productivos, los cuales se reflejan en un uso intensivo del suelo, complementado con requerimientos de nuevos insumos —especialmente agroquímicos— así como del factor trabajo. Tanto la productividad por unidad de área como del factor trabajo, más que se duplicaron hacia el final del período.

3.3 Finalmente interesa señalar la presencia de dos factores económicos: la rentabilidad mínima y bajo riesgo, los cuales a lo largo del período de las últimas tres décadas definieron condiciones que incentivaron a los caficultores para modernizar sus plantaciones, con base a la tecnología que en una parte muy importante fue generada y difundida por la organización institucional del sector público costarricense.

EMPATE POLITICO, INMOVILISMO E INFLACION: ALGUNAS NOTAS PRELIMINARES

Jorge Nef

Introducción

Desde comienzos de la década de los 70 dos problemas recurrentes han afectado a la gran mayoría de los países del mundo occidental. Uno de éstos ha sido un acelerado proceso inflacionario con recesión económica;¹ y el otro pueda configurarse como una crisis ostensible de la democracia liberal.² El primero de estos problemas constituye sin duda un desafío para la ortodoxia económica predominante ya que no sólo demuestra que la inflación y la recesión pueden coexistir, sino que ambos procesos se refuerzan mutuamente. El segundo fenómeno, la crisis de la democracia liberal, ha puesto una nota de pesimismo en la ideología política dominante en el mundo occidental, según la cual este tipo de democracia constituye el más alto, sólido e irreversible nivel de desarrollo político. El presente trabajo pretende bosquejar un vínculo tentativo y preliminar entre los dos fenómenos mencionados anteriormente. Ello se hace desde una perspectiva esencialmente teórica y comparativa.

Los análisis convencionales del proceso político y en especial de la política pública, se basan en la premisa de que el juego político es de carácter consensual. Desde esta perspectiva, el conflicto tiende a percibirse como una anomalía o disfunción que podría ser superada a la larga en tanto la cultura y las estructuras políticas evolucionen. Una premisa central en este estudio es que la normalidad utópica o fisiológica, de los funcionalistas, y la normalidad estadística no coinciden. Gran parte de los sistemas políticos, particularmente aquéllos del Tercer Mundo, no se caracterizan por un amplio grado de consenso. Es más, se podría igualmente argumentar que en las llamadas democracias occidentales, el modelo de consenso sólo representa una dimensión de la realidad. En consecuencia, es primordial establecer un modelo de análisis del Estado y la política pública, en el que las condiciones de funcionamiento normal sean primordialmente conflictivas.

A pesar de la creencia de que las crisis sociales, económicas y políticas constituirían situaciones anómalas pasajeras, la verdad es que han sido cada vez más una parte

inseparable del acaecer cotidiano. Por esta razón es imperativo sugerir una explicación sistemática que nos permita, tanto comprender situaciones nuevas, cuanto predecir su incidencia. El enfoque aquí utilizado pretende sobrepasar las barreras generalmente artificiales que se dan entre disciplinas académicas como la ciencia política, la sociología, la economía o la política pública.

De más está decir que éste no pretende ser un análisis elaborado y en profundidad de lo que es un fenómeno multifacético y sumamente complejo. Este es más bien un ensayo interpretativo³ dentro del marco de la sociología histórica, que sugiere algunas preguntas básicas en el estudio de las relaciones entre la política y las fuerzas sociales en el Estado contemporáneo. En este sentido este trabajo no es una teoría política de la inflación con recesión en un sentido formal, y menos aún, una teoría general de la política. Es más bien un esquema conceptual tentativo (y hasta el momento impreciso) que estudia las funciones y fundamentos políticos de la inflación y la recesión en el contexto de la llamada crisis de la democracia occidental.

1. Política y conflicto social

El siguiente apartado es una síntesis de posiciones teóricas que han sido utilizadas por cientistas sociales desde hace algún tiempo. Su originalidad consiste en integrar en un esquema teórico unificado, diversos procesos políticos, económicos y sociales. La perspectiva utilizada puede caracterizarse como un estudio de la política y las interacciones políticas en tanto que proceso de resolución de conflictos.⁴

Para los efectos de este estudio, el sistema político de una sociedad (lo político) puede entenderse como el conjunto de estructuras y procesos especializado en la creación, distribución y arbitraje del poder en dicha sociedad.⁵ Por otra parte, el conjunto de organizaciones y procesos formales cuyas decisiones finales afectan en forma autoritaria la distribución de valores para la sociedad en su totalidad constituyen el Estado. La tarea básica de un sistema político —y en forma muy especial, del Estado— es la forma en que se maneja el conflicto en la sociedad. Por lo tanto el Estado es esencialmente un mecanismo para tomar decisiones⁶ a través del uso de diferentes medidas de carácter autoritario, coercitivo y manipulativo que combinan tanto recompensas cuanto sanciones y que llevan aparejada una demanda explícita de obediencia. La fuerza y la aceptación de su uso se encuentra en la base misma de cualquier “orden” político. Dicho orden sólo puede entenderse en relación con las estructuras sociales y otras formaciones “no políticas” existentes, tales como la economía o el sistema de estratificación social.

1.1 Las fuentes del conflicto político

En general, los conflictos sociales que requieren decisiones políticas emanan de tres fuentes fundamentales: a) contradicciones intrasociales entre capacidades económicas y aspiraciones sociales⁷ (el resultado del grado de movilización); b) contra-

dicciones intrasociales entre élites y masas⁸ (aquéllos que acumulan la mayor parte de las capacidades y otros valores de la sociedad y el resto de la población; y, c) contradicciones intersociales entre la soberanía nacional y la dependencia internacional,⁹ en otras palabras la capacidad de cualquier estructura política para manejar sus propios asuntos con un cierto grado de autonomía. Tres problemas interrelacionados se encuentran presentes en los conflictos generales mencionados con anterioridad; éstos son, los problemas de la escasez, de la distribución y de la dependencia. Tales fenómenos a su vez establecen los principales parámetros dentro de los cuales el sistema de decisiones políticas del país (sistema político y Estado) opera.

1.2 Modos de resolución de conflictos

Desde nuestra perspectiva, las interacciones políticas pueden verse como un conjunto de transacciones conflictivas entre los diferentes actores sociales en aras de imponer sus objetivos por vía de autoridad sobre la comunidad en su conjunto. El poder efectivo de cada grupo puede medirse en la capacidad de obtener y retener el control del Estado. Una política pública, o producto político, constituye una distribución de poder en la sociedad a través de recompensas y castigos.

La razón de ser de cualquier sistema político es la mantención de la estructura de privilegios de la élite a la que sirve. Es posible asumir que ninguna élite renunciará voluntariamente, como grupo, tanto a su poder cuanto a sus ventajas comparativas. El manejo del conflicto en el Estado está primordialmente orientado a la preservación y al mantenimiento de las ventajas comparativas de la élite. Cuando el grado de presión social para distribuir autoritativamente recursos escasos (o "valores") por el Estado aumenta, se abren en abstracto cuatro posibilidades para resolver el conflicto. Cada una de ellas lleva aparejado un modo particular de accionar administrativo, con diversas formas y contenidos de política pública.

a) **Represión.** Las demandas que provienen de la sociedad (aquéllos que no constituyen la élite de poder) son reprimidas por el Estado a través de medios coercitivos y el *statu quo ante* es restablecido. La represión puede tomar formas diversas, desde controles sociales "suaves", aunque sistemáticos, hasta el terror organizado.¹⁰ La orientación general de este tipo de régimen es la desmovilización de las masas a través del uso persistente de violencia oficial, lo que al mismo tiempo sirve para fortalecer el control ejercido por las élites socioeconómicas. En términos generales este modelo constituye lo que podría denominarse un modelo autoritario o *Hobbesiano* de resolución de conflicto. Su correlato administrativo es lo que Gouldner ha llamado *burocracia punitiva (punishment-centered bureaucracy)*,¹¹ donde los controles y en general las características policíacas de lo administrativo dominan la política pública.

b) **Revolución.** Un profundo cambio socioeconómico puede resultar como consecuencia del violento desplazamiento de la élite dirigente; nuevos actores políticos establecen su control sobre las instituciones políticas, alterando de este modo la existencia del *statu quo*. Esta situación implica la presencia de un alto grado de violencia

no oficial. En el lenguaje de Chalmers Johnson dicha violencia destruye radicalmente los valores y expectativas¹² de la que era hasta entonces la élite dirigente. Sin embargo, el grado de violencia manifiesta (y de terror) varía de caso en caso. Los fundamentos doctrinales de este modelo podrían llamarse marxistas a pesar de que Marx no ha sido su único teórico y proponente. El modelo administrativo de una revolución es difícilmente asimilable a la noción de una burocracia en sentido weberiano.¹³ El equipo administrativo es más bien un *cuadro militante* donde la racionalidad política de un alto contenido ideológico predomina sobre la rutina y predictibilidad burocráticas.

c) **Compromiso o consenso.** Una nueva composición de fuerzas puede lograrse al tiempo que el sistema se equilibra. Este es el caso típico del "modelo puro de consenso"¹⁴ en las tradiciones liberales (como la de John Locke) funcionales y pluralistas. A diferencia de la represión o la revolución, el consenso es un juego de "cooperación" —un juego de suma variable (*non-zero-sum game*) como los llama Rappoport.¹⁵ El supuesto central del consenso, a diferencia de los otros dos modelos ya mencionados, es que las capacidades del sistema están en un estado de expansión, lo que permite suficiente espacio para acomodar a los actores sociales dentro de la élite y al mismo tiempo reducir el conflicto distributivo entre élite y masa. El crecimiento económico es aquí una condición *sine qua non* para la mantención del "orden público".¹⁶ El tipo de administración predominante aquí es lo que Gouldner llama una *burocracia representativa* encargada de dispensar en forma más o menos pronta y "eficiente" una cantidad apreciable de recursos fiscales.

d) **Empate.** Finalmente ninguno de los modelos descritos con anterioridad puede darse y en su lugar el resultado será una combinación, o mutación, de la represión y la insurgencia bajo la formalidad del consenso. Esta alternativa puede llamarse inmovilista o inflacionaria. Las demandas sociales, particularmente las de aquéllos que no provienen de la élite, son procesadas por el sistema político sin recurrir directamente a la represión y sin alterar básicamente la existencia de los privilegios existentes. En su lugar el Estado produce solamente recompensas simbólicas. El compromiso, en un sentido real no se da, ya que no hay acuerdo posible entre grupos fuertemente en pugna por la apropiación de recursos limitados. Tampoco es posible un enfrentamiento abierto y violento. Ni la élite ni la masa tienen objetivamente la capacidad de ejercer control por dominación sobre el otro grupo, a pesar de que existe una crisis de hegemonía. Los grupos sociales en pugna evitan el conflicto violento y la estabilidad del sistema se mantiene a través de productos incrementales de carácter simbólico. A manera de ejemplo se podría citar los aumentos salariales que son inmediatamente reducidos por la espiral de precios; también aquí cabría mencionar actos legislativos, de carácter "nacional" o "patriótico" que no se relacionan en manera alguna a los problemas socioeconómicos reales que la sociedad enfrenta. Este modelo es esencialmente uno de inmovilismo político. Como los tipos hobbesianos o marxistas, el de empate constituye un juego de conflicto, un juego de suma cero (*zero-sum-game*). Su correlato administrativo es una forma de burocracia "inefectiva", *mock bureaucracy*, en el lenguaje de Gouldner.¹⁷ Aquí, ante la carencia de directrices centrales, (lo que resulta del empate y de las tendencias centrífugas del sistema político) aparejada a una

crisis fiscal aguda, el aparato administrativo muestra una marcada tendencia a la inactividad caracterizada por persistente "papeleo" e indecisión.

Como hemos dicho con anterioridad, es necesario recordar que estos cuatro modos de resolución de conflicto, o sistemas políticos, son abstracciones del mundo real. No hay ningún sistema político concreto que sea puramente consensual, represivo, revolucionario, o en situación de empate, en todos sus niveles al mismo tiempo. Cualquier situación concreta es una mezcla fluida de estos cuatro tipos ideales en la que una característica es predominante. Tampoco tales características predominantes son estáticas. El perfil de un sistema político, como mecanismo de resolución de conflictos, cambia históricamente en respuesta a la interacción compleja que se da entre capacidades económicas y aspiraciones sociales, entre élites y masas y entre soberanía y dependencia. De todos los modelos aquí discutidos, el empate constituye quizás el menos analizado y al mismo tiempo el que a nuestro parecer es el más promisorio como esquema teórico para entender la crisis contemporánea del Estado liberal. Las secciones subsiguientes de este trabajo se concentrarán en una elaboración general del modelo de empate.

2. El modelo de empate: inmovilismo dinámico

Al analizar el sistema político francés de la tercera y cuarta Repúblicas, Stanley Hoffman describió una sociedad empatada en los siguientes términos:

El . . . estilo de autoridad . . . se aproxima a uno de tipo no intervencionista . . . , vale decir no tanto a la integración sino que a la coexistencia de un autoritarismo limitado y de una insurrección potencial contra la autoridad. Lo que más llama la atención es el rechazo de las discusiones frente a frente que podrían llevar a compromisos entre todas las partes en un diferendo. Por el contrario, como en el modelo autoritario, los conflictos son referidos a una autoridad central más alta. Sin embargo, el otro aspecto esencial de este estilo es el rígido conjunto de límites impuestos a la autoridad: El poder se delega para evitar el drama de las relaciones sociales cara a cara. Pero esto es así sólo en la medida en que la existencia del poder desde arriba permanece impersonal y limitado tanto en su ámbito (contenido), cuanto en su intensidad (medios de acción) por reglas generales, precedentes e inhibiciones. . . . Como las únicas fuentes legítimas son los superiores y a pesar de que los roles de los dirigentes están estrictamente limitados, todas las asociaciones "de abajo" adoptan un aire de ilegitimidad o conspiración.¹⁸

La caracterización arriba mencionada es aplicable a aquellos países que, habiendo alcanzado un grado de estabilidad política y las características de la democracia liberal, se encuentran en una situación de incapacidad creciente para satisfacer aspiraciones acumuladas. Este análisis parte de un dato básico: el que las fundaciones sociales de la democracia occidental están enraizadas en un orden socioeconómico desigual que

ofrece oportunidades de avanzar sólo en la medida en que haya crecimiento económico estable y acelerado.

En el caso de Francia citado por Hoffman, el empate político fue un rasgo permanente de la vida republicana hasta mediados de la Quinta República Gaullista. En Italia el empate político es el estilo predominante del Estado a partir de la Segunda Guerra Mundial mientras que la Gran Bretaña no entró decididamente en un ciclo de empate político sino a partir de la década de los sesenta. En varios países del Tercer Mundo —aquéllos generalmente referidos por los científicos políticos como democracias estables (en Líbano hasta los años setenta, Chile y Uruguay hasta mediados de los setenta, Costa Rica o Jamaica) parece que el empate se mantuvo —y en algunos casos se ha mantenido— por largo tiempo. En sistemas políticos menos institucionalizados¹⁹ la violencia oficial o insurgente siempre ha constituido un contrapeso relativamente más fácil de utilizar aunque no siempre efectivo, contra el inmovilismo político.

Cuando la capacidad de un sistema para generar excedente económico más allá de las demandas sociales colectivas entra en una fase de declinación, varias características emergen en el sistema político. La polarización subyacente entre patronos y trabajadores se hace clara y manifiesta. Huelgas seguidas por “lockouts” y medidas punitivas tienden a multiplicarse. La armonía política se quiebra en las asambleas representativas, como los parlamentos, y el diálogo político tiende a ser acrimonioso. Es posible que por un tiempo limitado las fuerzas políticas de centro o “moderadas” controlen los mecanismos formales de gobierno aunque en el mediano y largo plazo no tengan la capacidad de resolver la crisis. Esta falta de efectividad, a su vez, aumenta las tendencias centrífugas del proceso político.²⁰

El simple mantenimiento del orden público desplaza rápidamente cualquier objetivo de logro de metas distributivas como la función más importante del Estado. Los actores principales del drama político dedican la casi totalidad de sus energías en mantener las reglas formales de la interacción política aunque la consecuencia última de esta preocupación sea la intensificación de una parálisis gubernamental. Lo dicho aquí no significa que la mantención del *statu quo* no sea siempre la tarea principal del Estado bajo cualquier circunstancia. Por cierto que lo es, aunque aparece de otro modo bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, durante períodos de abundancia o expansión económica, la mantención del sistema tiende a descansar más sobre la capacidad del Estado en distribuir (no en redistribuir) recompensas para la población, en lugar de control social o engaños. Durante períodos de abundancia podemos considerar el logro de objetivos distributivos como la función más ostensible del Estado. Lograr dichas metas socioeconómicas tiene obvias implicaciones en términos de legitimación y estabilidad del sistema. Es esencial recalcar nuevamente que la distribución de bienes y servicios por el Estado normalmente implica la reasignación de aumentos marginales del ingreso, no la redistribución del mismo. De más está decir que, en ningún caso la redistribución de riquezas, salvo en el caso revolucionario, constituye un objetivo del sistema político. En el contexto de lo discutido con anterioridad, la prestación de servicios (especialmente servicios sociales para los necesitados) depende de la magnitud

de los excedentes de ingreso fiscal que van más allá de los asignados para control social. De ninguna manera pretenden alterar las estructuras de privilegios y desigualdades existentes en la sociedad. Es por eso que cuando la redistribución es menos factible, la mantención del orden público (y de las formaciones sociales que lo apoyan) se llevará a cabo por otros medios ya sea “dándole tiempo al tiempo” por medio de engaños o a través de la coerción física. La continuidad del *statu quo* puede lograrse, sin embargo, sin un recurso inmediato y directo a la coerción en la medida en que recompensas simbólicas puedan ser distribuidas sin alterar sustancialmente la distribución de valores existentes en la sociedad.

En este caso, el conflicto abierto es circunnavegado hasta que una nueva crisis emerja. La mantención del sistema en esta etapa del juego político depende principalmente de la habilidad de los dirigentes para solucionar rápidamente las situaciones que no presentan grandes dilemas (vale decir aquéllas que no alteran en manera importante la estructura de privilegios). Mientras tanto los problemas reales son continuamente pospuestos o encarados a través de papeleo burocrático en la esperanza de que con el tiempo dejen de ser problemáticos o pierdan importancia. Las elecciones, los reajustes de salarios y los controles de precios se convierten aquí en canales institucionales en el juego del empate político.

2.1 Las condiciones para la mantención de sistemas

El empate político implica la mantención de cuatro condiciones básicas. Una es la falta de disposición por parte de cualquier actor político importante de alterar el *statu quo* por medio de acciones violentas. Es más, aun si tienen lugar actos de violencia, los posibles perpetradores se encuentran fragmentados de tal manera que cualquier amenaza de violencia antisistema resulta insignificante. La segunda condición es que cualquier fuerza opuesta al *statu quo* perciba que sólo puede obtener resultados marginales alterando las reglas del juego. Tercero, aquellos actores opuestos al orden existente disponen de varias avenidas abiertas para evitar el conflicto directo al mismo tiempo de que poseen una amplia gama de tácticas alternativas “legítimas” para la lucha política. Esto hace que el comportamiento impredecible, o violento, resulte muy improbable. Una cuarta condición es que haya un centro relativamente visible en el sistema político representado por instituciones políticas reconocidas por todos —un parlamento, un jefe ejecutivo o un poder judicial— que monopolicen los instrumentos de fuerza y coerción (el ejército, la policía, los jueces, etc.). Esta primacía del “estado en forma” no descansa necesariamente en una tradición de respeto a la ley sino fundamentalmente, en la habilidad real del gobierno para construir alianzas con otros grupos políticos no gubernamentales. En tales circunstancias la violencia oficial contra los “revoltosos” se convierte en algo que si bien puede no ser aceptado o legitimado por todos, al menos es reconocido como un comportamiento normal de la autoridad por parte de un sector poderoso de la población. Sin embargo, este poder coercitivo es esencialmente negativo: constituye un elemento disuasivo²¹ o aun defensivo²² (esto es, orientado a eliminar alteraciones del orden público), pero en manera alguna constituye un poder creativo u ofensivo²³ que intente cambiar el *statu quo* desde adentro.

2.2 La inflación como conflicto social institucionalizado

A pesar de que, bajo condiciones de empate, el conflicto abierto y violento permanece controlado y el orden formal prevalece, el sistema político no puede satisfacer sus insumos de demanda sin un reajuste fundamental. Este reajuste implica esencialmente un profundo cambio socioeconómico: una modificación de la estructura de privilegios existente. Al no mediar un "milagro" económico, la única posibilidad para mantener la estabilidad más bien a través de recompensas que de castigos, es creando un espejismo económico, recompensas altamente infladas dirigidas hacia los contendientes menos poderosos. Estos productos políticos devaluados pueden, en el corto plazo, crear la ilusión de mejoramientos reales en las condiciones de vida de sectores menos privilegiados. Al mismo tiempo una inflación de valores puede encubrir una disminución real del estándar de vida de la población. Sin embargo, en el largo plazo esta táctica generalmente permite a la clase dirigente el mantener su acostumbrada —y desmesurada— participación de los valores sociales. La inflación en este sentido sirve fundamentalmente para perpetuar el control que la élite ejerce no sólo sobre la riqueza sino también sobre las más importantes posiciones de autoridad en la estructura social.

El empate político y la inflación de valores se convierten, por lo tanto, en los mecanismos fundamentales para la mantención del *statu quo*. Al mismo tiempo constituyen un sustituto efectivo de la violencia. Albert Hirschman²⁴ al interpretar la naturaleza de la espiral inflacionaria en América Latina observó que el comportamiento subyacente de los varios grupos políticos en pugna se asemejaba a un tipo de violencia latente. Esta se materializaba cuando las demandas por ingreso monetario adicional no eran resistidas de inmediato y de modo abiertamente violento, sino que en su lugar eran enfrentadas indirectamente después de algún tiempo por demandas semejantes que emanaban de otros grupos. La conclusión de Hirschman es que, desde esta perspectiva la inflación se convierte en un medio para que coexistan varios grupos sociales cuyos sentimientos no son lo suficientemente conflictivos, como para luchar en la guerra civil en torno a la distribución del producto social. Sin embargo, tales grupos sociales no son lo suficientemente cooperativos para llegar a un acuerdo y dividirse el producto. Esta situación tiende a crear un empate continuo. Desacuerdos abiertos, relaciones cara a cara, acuerdos igualmente explícitos —para no mencionar compromisos políticos— se evitan a toda costa. En consecuencia, las relaciones sociales tienden a ser bastante formales e indirectas. Hirschman argumenta que estos comportamientos aparentemente contradictorios y paradójicos no son en manera alguna anormales. Por el contrario éstos son "bien conocidos por los antropólogos; es aún posible que coexistan en la misma sociedad —por ejemplo, estos pueden ser ritualizados a través de acercamientos espurios entre los trabajadores y los patronos".²⁵ El autor antes mencionado considera a la inflación estructural como un sustituto social de la guerra civil. Esta obliga a los jugadores a "mantener una actitud hostil y militante al mismo tiempo que participan en juegos esencialmente no violentos en los que todos obtienen victorias irrelevantes. El resultado es, que nada se puede resolver, nadie puede lograr sus objetivos excepto uno que no deja de tener importancia: la gratificación de la hostilidad personal. El darse cuenta de haber sido engañados por la inflación puede a su vez aumentar la acrimonia y la hostilidad".²⁶

2.3 El empate: implicaciones a corto y largo plazo

a) La inflación como un conflicto social institucionalizado se enraiza en las prácticas sociales y va adquiriendo un valor y estabilidad propias.²⁷ Las expectativas del comportamiento inflacionario se mantienen a través de una “cultura de la inflación” que ayuda a perpetuar un círculo vicioso. Este ciclo a pesar de que a menudo se confunde con un comportamiento “irracional” es de hecho bastante racional, visto desde la perspectiva individual de los actores.

b) No es raro que, dada la alternativa de un enfrentamiento abierto, el empate sea una perspectiva aceptable para los actores, al menos como una solución temporal. En el corto plazo, el empate tiene un efecto estabilizador a través de acciones dilatorias que evitan un choque frontal. Es importante esclarecer que el mismo concepto de “período corto” adquiere aquí un valor relativo. Después de todo, el empate político ha sido predominante en Italia desde finales de la Segunda Guerra Mundial, en la República de Weimar duró casi catorce años; en Uruguay más o menos quince, mientras que en Chile se extendió por sobre cincuenta años.

c) Una de las características de la cultura inflacionaria es la creación de una serie de prácticas sociales o “refugios” para protegerse anticipadamente de los aspectos menos deseables del proceso. Este tipo de refugios son más accesibles para aquellos sectores de la sociedad que han podido siempre utilizar recursos abundantes; (por ejemplo, aquéllos que poseen riqueza autónomamente o no dependen de un ingreso fijo o que pueden ajustar sus ingresos a las alzas de precios), esto es, las élites. Aún entre los sectores de la masa, aquéllos que poseen de antemano una alta capacidad organizacional (por ejemplo sindicatos poderosos), tienden a sufrir menos los efectos del juego que aquellos que carecen de capacidad de organización y de chantaje.

En la medida que el proceso inflacionario se acelera, los grupos más protegidos tratarán de fortalecer su extraterritorialidad en relación con otros grupos. Al mismo tiempo, la tendencia general de todos los otros actores será la de adquirir un grado de independencia corporativa. Esta situación es particularmente aguda en la burocracia gubernamental, aunque no es un fenómeno exclusivo de ella. Una consecuencia primaria de esta situación es el surgimiento de un tipo peculiar de “feudalismo funcional” en la estructura social. Esta situación está representada por una multitud de grupos mutuamente hostiles y excluyentes, que compiten para ganar y preservar una porción sustancial del ingreso social a expensas del resto de la sociedad, y aún de su misma clase social. Con el pasar del tiempo, los grupos de trabajadores que se agrupan en torno a los sindicatos más importantes terminarán estando firmemente enraizados en –sino cooptados por– la estructura de la élite. Es decir, generalmente se convierten en una clase media aliada o al menos en una clase de apoyo²⁸ permeada por los valores y temores de la élite.

En cuanto a los aspectos territoriales del Estado, el proceso inflacionario acentúa los desequilibrios regionales preexistentes. Estos, combinados con conflictos lingüísticos y étnicos latentes, se expresan en un desvertebramiento de la unidad nacional.

d) La contradicción fundamental se plantea entre aquellos grupos que pueden beneficiarse con la inflación (o que al menos pueden "capear el temporal") y el resto de la sociedad. Esto no quiere decir que el resultado de esta polarización sea un consenso positivo de los "ganadores" contra los "perdedores" o viceversa. Las coaliciones reagrupadas en torno a los beneficios del proceso inflacionario constituyen normalmente coaliciones fragmentadas. Tales grupos permanecen cohesionados fundamentalmente por el temor de convertirse en perdedores y en tal sentido su conservadurismo (o propensión a mantener el *statu quo*), y sus reivindicaciones carecen de un proyecto de contenido.

e) A pesar de un grado de polarización social y política creciente, la estructura de privilegios permanece indemne. En la cúspide de la pirámide social, las clases propietarias tradicionales continúan siendo los beneficiarios principales del sistema, a pesar de que algunos de sus componentes (por ejemplo los agricultores), se ven confrontados en ciertos casos con un desmejoramiento relativo de sus posiciones. Junto a los propietarios de los medios de producción se encuentran los estratos superiores de los asalariados, especialmente los niveles gerenciales de las empresas y las burocracias civiles y militares del Estado. A menudo dichos sectores están protegidos por un sistema *de facto* (y a veces *de jure*) de alzas de salarios siguiendo la tasa de inflación y en consecuencia tiende a librarse de los efectos negativos de la espiral inflacionaria. Al mismo tiempo, el acceso fácil a fuentes de crédito, a ingresos a prueba de desvalorizaciones y a poder político de carácter militar o burocrático (últimamente apoyado en la fuerza) hace de este grupo un aliado natural del sector propietario. En la medida en que el proceso inflacionario se acelera, la polarización social resultante hace más extremos los temores de los sectores medios de perder su *statu social*. Esto se plantea en términos tanto de las angustias propias del deterioro económico como de la paranoia política de una posible "revolución" social llevada a cabo por las masas. Lo anterior crea condiciones para una alianza simbiótica basada en el temor entre los sectores beneficiados de las capas medias (y sus aliados ideológicos) y las élites tradicionales. De hecho, como Lipset ha sugerido, bajo condiciones de inseguridad e incertidumbre sociales, económicas y políticas, los sectores medios —particularmente sus estratos más altos— manifiestan tendencias claramente autoritarias para mantener el "orden público". Lipset caracteriza este extremismo de las capas medias como una propensión al fascismo.²⁹

f) Una consecuencia del proceso inflacionario aquí descrito es generalmente la fragmentación de las capas medias en sectores mutuamente hostiles. Por una parte, como se planteaba en el punto anterior, emergen vínculos y alianzas de una orientación claramente conservadora entre la "aristocracia de cuello blanco" y la clase propietaria. Por otra parte, algunos sectores, como los empleados públicos de bajos ingresos, los maestros y los intelectuales en general quedan fuera del sistema que garantiza un nivel constante de ingresos. Dichos sectores, de nueva clase media, representan un elemento políticamente volátil, debido a que se encuentran, como ocurre con los miembros de la alta clase media, subjetivamente socializados en los valores y estilos de vida de la élite, pero objetivamente proletarizados en términos de sus niveles y fuentes de ingreso³⁰ (esto es, tienen que vender su trabajo por un sueldo).

En aquellos casos en que los sistemas de corrupción o patronazgo previamente existentes permanecen fuertes, las posibilidades de que estos sectores apoyen una alianza política entre las clases altas y medias aumentan. Dicho apoyo puede darse a pesar de que los intereses económicos de la pequeña burguesía no se ven forzosamente beneficiados en forma objetiva por la alianza. Cuando los mecanismos de cooptación, patronazgo o corrupción se debilitan, la pequeña burguesía asalariada puede encontrarse políticamente aislada. Tanto más cuanto que al nivel cultural-ideológico existan temores y odios de clase —lo que hace difícil para los sectores medios moverse “a la izquierda”— el aislamiento político antes mencionado puede resultar en una alienación extrema. Esta tendencia por lo general lleva aparejada una posición política de populismo radicalizado que impulsa fuerzas de centro. Las fórmulas políticas propuestas bajo estas circunstancias a menudo tienden al corporatismo y a una retórica de antipoliticismo —la “política de la antipolítica”. Sin embargo, el resultado final del populismo radical dependerá en última instancia de la configuración específica de las fuerzas sociales en pugna en el momento.

Finalmente, si los mecanismos de cooptación, corrupción o patronazgo dejan de operar, (previniendo de este modo un vuelco “a la derecha”) una “deserción” de sectores medios hacia la izquierda puede ocurrir. Esto depende a su vez de una característica específica de la estratificación social de la sociedad en cuestión. Esto es, el grado de fluidez o rigidez del límite entre la baja clase media y los sectores obreros. Una *apertura a sinistra* como la aquí descrita tendrá diversas consecuencias para el sistema político dependiendo del grado de polarización social existente. Un resultado posible es un Frente Popular o alternativa reformista en la cual el componente pequeño burgués de la alianza tenderá a moderar o reducir demandas de los sectores asalariados, al menos por un tiempo. Otro posible escenario es una polarización extrema en la cual sectores reducidos y relativamente homogéneos de la pequeña burguesía, en especial la *intelligentsia*, se desplazan hacia una posición de extrema izquierda, creando de este modo un catalizador con el surgimiento de una vanguardia revolucionaria.

En resumen, dos tendencias generales caracterizarán el comportamiento de las clases medias en su conjunto en la medida que la espiral inflacionaria siga su curso: a) el “colchón” de la clase media pierde efectividad en términos de corretaje, liderazgo y acomodo para diferentes estratos sociales; b) el “mito de la clase media”³¹ pierde su poderosa capacidad de convocatoria ideológica como mecanismo de integración para mantener el consenso social y político.

g) La incapacidad de los sectores medios y de las fuerzas centristas que los representan en proveer liderazgo y facilitar posibles compromisos entre diversas fuerzas sociales se traduce en un incremento de la polarización. Las coaliciones gubernamentales se hacen cada vez más difíciles, la inestabilidad del gobierno se pone a la orden del día.

h) El gobierno en forma gradual y casi imperceptible comienza a dar signos de incapacidad de gobernar, sin embargo no surgen alternativas realistas

dentro de los mecanismos institucionales existentes. Las agencias de control social (policía, fuerzas armadas y otros entes de investigación policíaca) tienden a aumentar su autonomía ante la ausencia de directivas políticas centralizadas y coherentes. Del mismo modo, la burocracia civil comienza a adoptar características de lo que Gouldner llama "mock bureaucracy",³² (a la que nos hemos referido al comienzo como burocracia "inefectiva" o inmovilista). A la larga, a menos que las capacidades se expandan en una forma dramática y sostenida, el empate es un preludio a la quiebra del sistema. Mientras el proceso político *formal* puede mantener por un largo tiempo las características de un sistema consensual, el proceso político *real* se hace más y más conflictivo. Las tendencias centrífugas se convierten en su característica más distintiva. Bajo la superficie del juego político "normal" se da una situación muy diferente: la coexistencia de represión e insurrección potenciales.

3. La naturaleza de la crisis contemporánea: el fin del consenso

En términos generales se puede decir que desde comienzos de la década de los setenta, el empate ha reemplazado al consenso como el modo predominante de resolución de conflictos. Esto ha ocurrido en un número significativo de democracias liberales tales como los Estados Unidos, Gran Bretaña, Australia o Canadá; para no mencionar casos semejantes en el Tercer Mundo. Es quizás prematuro pensar que la democracia occidental ha entrado en una fase declinatoria en su desarrollo a nivel mundial. Sin embargo, la erosión de la soberanía territorial,³³ la globalización de las élites dirigentes³⁴ y los límites al crecimiento económico,³⁵ hacen cada vez más difícil la utilización de soluciones consensuales e incrementales para manejar el conflicto social. La crisis de consenso parece ser el resultado de una intensificación de las contradicciones inherentes a los fundamentos mismos de la democracia liberal.

3.1 La crisis de crecimiento

La simetría esencial entre la "política de mercado" y la "economía de mercado" —la piedra angular de la democracia liberal—³⁶ se ha alterado de tal manera que lo que parece existir hoy en día es una contradicción creciente entre los dos mercados. Mientras que el capitalismo clásico ha experimentado una mutación hacia nuevas formas de corporatismo transnacional (con una concentración acelerada de capital y tecnología) la democracia liberal moderna ha evolucionado hacia formas cada vez más amplias de participación y de intervención del Estado en el bienestar nacional.³⁷ Por un lado, las nuevas formas de organización capitalista (por ejemplo el liberalismo económico a la Friedman) requieren una más "eficiente" —y por lo tanto más desigual— concentración de la riqueza. Por el otro, la democracia liberal moderna, como proyecto, se ha asociado cada vez más con la idea de participación amplia y de igualdad para todos los miembros de la sociedad. Esta contradicción fundacional ha podido mantenerse bajo control en los países capitalistas desarrollados en la medida en que el crecimiento económico ha sido capaz de exceder la demanda total de bienes y servicios de la sociedad. En una era de recursos energéticos abundantes y baratos y con suficiente

espacio para extenderse hacia nuevas fronteras o colonias, el liberalismo político y económico pudieron coexistir.³⁸ Cuando la crisis de crecimiento se hizo manifiesta a fines de los años sesenta y a comienzos de los setenta, el supuesto equilibrio entre la economía de mercado y la política de mercado comenzó a fallar.³⁹

3.2 La crisis de soberanía

Lo dicho anteriormente se ha visto complicado por un cambio drástico y acelerado del sistema internacional. El Estado-nación, hasta hace poco la pieza central y casi exclusiva del orden mundial, está siendo desplazada por nuevas formas de organización.⁴⁰ Este proceso no es primordialmente el resultado de cambios en tecnología militar, como la acumulación de armas nucleares (o balance del terror) como lo argumentaban algunos analistas de los años cincuenta, sino que este proceso ha sido una consecuencia de desarrollos menos visibles o sensacionalistas. Entre estos últimos deben mencionarse el surgimiento de la corporación transnacional como un actor político soberano y la globalización de las élites económicas que de ello se ha derivado. La desintegración nacional y la integración transnacional deben comprenderse a su vez como un producto natural de la evolución del modo de producción desde un capitalismo nacional al corporatismo transnacional.⁴¹

3.3 La crisis de la comunidad política

En el contexto de excedentes muy limitados para satisfacer demandas crecientes y frente a la incapacidad del Estado para arbitrar el conflicto social, los fundamentos de la legitimidad de las élites se debilitan. El proceso de integración transnacional de los sectores más "modernos" de las élites, aquéllos vinculados con las empresas globales, tiene un efecto de fragmentación en las sociedades nacionales. La polarización social hoy en día no se da exclusivamente en torno a líneas "verticales", o de clase, sino que entre sectores "tradicionales y modernos" de la élite (esto es, entre aquéllos que han podido hacer la transición y aquéllos que no); en otras palabras, entre el capitalismo nacional y el transnacional.⁴² La élite moderna deja de relacionarse de un modo "funcional" con el resto de la sociedad y objetivamente se convierte en una élite predatoria, con características compradoras. Es posible que bajo estas condiciones el capital acumulado se escape a través de las fronteras nacionales hacia lugares más seguros sin abandonar las fronteras económicas soberanas de las corporaciones. Esto genera cuellos de botella estructurales en la economía nacional con serias consecuencias para la productividad y el empleo. Con la desnacionalización de las élites, el proceso de antidesarrollo se hace autosustentado.

El aparato estatal es finalmente atrapado por este proceso de polarización de las élites. Algunas agencias gubernamentales pueden desarrollar verdaderas dimensiones transnacionales (como es el caso de muchas agencias de defensa y seguridad interna). Otras instituciones de gobierno retendrán características del orden tradicional. De cualquier modo, el aparato del Estado como un todo deja de desempeñar un papel

de integración y se convierte en reflejo de una sociedad que se va polarizando cada vez más.

La combinación simultánea de las tres crisis bosquejadas más arriba, parece encontrarse en el centro mismo de la llamada "crisis de la democracia occidental". En la medida en que estas crisis se profundicen, en vez de ser disfunciones coyunturales o temporales como se pensaba hasta hace poco, es posible sugerir que el empate continuará como el sustituto del consenso en el futuro próximo. Las alternativas al empate, una vez que éste se agote como estrategia política (y al no mediar un cambio tecnológico significativo) siempre serán la represión o la revolución.

NOTAS

- 1 Cf. Howard S. Sherman, *Stagflation. A Radical Theory of Unemployment and Inflation*, New York, Harper and Row, 1970, pp. 1-26.
- 2 Michel Crozier, Samuel P. Huntington y Joji Watanuki, *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, University Press, 1975, pp. 1-5, 169.
- 3 Cf. Max Weber, *The Theory of Social and Economic Organization*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1974, pp. 90-92. Traducida por A. M. Henderson y Talcott Parsons.
- 4 Cf. Raymond W. Mack y Richard C. Snyder, "The Analysis of Social Conflict —Toward an Overview and Synthesis", en: Clagett G. Smith (ed.), *Conflict Resolution: Contributions of the Behavioral Sciences*, Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press, 1971, pp. 25-35.
- 5 David Easton, "An Approach to the Analysis of Political Systems", *World Politics*, Volumen IX, No. 3, abril 1975, pp. 384-385.
- 6 Cf. David E. Apter, *Choice and the Politics of Allocation*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1971, pp. 6-21.
- 7 Samuel D. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1968, pp. 47-59.
- 8 Harold P. Lasswell, *Politics. Who Gets What, When and How*, New York, Peter Smith, 1950, pp. 3-25.
- 9 Cf. Andre Gunder Frank, "The Development of Underdevelopment", en: CUSO, *Readings in Development*, Volumen 1, Sección II, 4to. documento, 1970, p. 14; también Huntington, *op. cit.*, p. 34, plantea que: "La modernización política involucra la afirmación de la soberanía externa de los estados-nacionales contra las influencias transnacionales".
- 10 Paul Wilkinson, *Political Terrorism*, New York, John Wiley and Sons, 1974, pp. 11-30, 40-44.
- 11 Alvin Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy*, Glencoe, Illinois, The Free Press, 1954, p. 217.
- 12 Chalmers Johnson, *Revolutionary Change*, Boston, Little, Brown and Co., 1966, pp. 8-11; también Leslie McFarlane, *Violence and the State*, London, Thomas Nelson and Sons, Ltd., 1974, pp. 41-57, 99-129.

- 13 Max Weber, "The Essentials of Bureaucratic Organization: The Ideal Type Construct", también: "Presuppositions and Causes of Bureaucracy", en: Merton, Grey et al., *Reader in Bureaucracy*, New York, The Free Press, 1952, pp. 18-27, 60-68.
- 14 Cf. Robert A. Dahl, *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, The University of Chicago Press, 1956, pp. 75-78.
- 15 Cf. Anatol Rappoport, citado por Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, 2a. ed., Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall, Inc., 1978, pp. 139-142.
- 16 C. B. Macpherson, *The Real World of Democracy*, Toronto, Canadian Broadcasting Corporation, 1965, pp. 7-8.
- 17 Gouldner, *op. cit.*, pp. 217-230.
- 18 Stanley Hoffman, "Paradoxes in the French Political Community", en: Hoffman (ed.), *In Search of France*, New York, Harper Torchbooks, 1963, pp. 8-9.
- 19 Huntington, *Political Order . . .*, p. 12.
- 20 Cf. Giovanni Sartori, "European Political Parties: A Case of Polarized Pluralism", en: La Palombara y Weiner (eds.), *Political Parties and Political Development*, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 3-42.
- 21 Cf. Glenn H. Snyder, "Deterrence and Defense: A Theoretical Introduction", en: M. E. Smith y C. J. Johns Jr. (eds.), *American Defense Policy*, 2a. ed., Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1968, pp. 36-50.
- 22 *Ibid*, pp. 50-56.
- 23 Cf. Thomas C. Schelling, "Compellence", en: Smith y Johns, *op. cit.*, pp. 211-222.
- 24 Albert O. Hirschman, "Alternatives to Revolution", en: Laura Randall, *Economic Development: Evolution or Revolution?*, Boston, D. C. Heath and Co., 1964, p. 84.
- 25 Hirschman, *Journeys Toward Progress. Studies in Economic Policy Making in Latin America*, New York, The Twentieth Century Fund, 1963, p. 209.
- 26 *Ibid*, p. 223.
- 27 Huntington, *op. cit.*, p. 12.
- 28 Cf. Nicos Poulantzas, en: *Political Power and Social Classes*, pp. 229-252, citado por Barbara Stallings, *Class Conflict and Economic Development in Chile, 1958-1973*, Stanford, Stanford University Press, 1978, pp. 51-52.
- 29 Seymour Martin Lipset, *Political Man, The Social Bases of Politics*, Garden City, New York, Doubleday and Co., Inc., 1963, pp. 127-129.
- 30 Cf. William Domhoff, Preámbulo en Richard Parker, *The Myth of the Middle Class. Notes on Affluence and Equality*, New York, Harper and Row, 1972, pp. ix-xiii. También véase: Charles Wright Mills, *White Collar. The American Middle Classes*, New York, Oxford University Press, 1953, pp. 34-76.
- 31 Parker, *op. cit.*, pp. 186-207.
- 32 Gouldner, *Ibid*.
- 33 Cf. Raymond Vernon, *Sovereignty at Bay. The Multinational Spread of U. S. Enterprises*, New York, Basic Books, 1971, pp. 3-26, 192-230.
- 34 Osvaldo Sunkel, "Transnational Capitalism and National Disintegration in Latin America", *Social and Economic Studies*, Volumen 22, No. 1, marzo 1973, pp. 140-150.
- 35 Cf. Donella H. Meadows, Dennis Meadows, Jorgen Randers, William W. Behrens III, *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*, New York, Universe Books, 1972, pp. 25-87.
- 36 Macpherson, *op. cit.*, p. 35.
- 37 *Ibid*, p. 10.
- 38 Cf. Michel Chossudovsky, "Capital Accumulation and State Violence in the Third World", University of Ottawa, Department of Economics, Research Paper No. 7720, 1977, pp. 1-25.
- 39 Cf. Richard R. Fagen, "Equality in the South", en: Fishlow, Díaz-Alejandro, Fagen and Hansen, *Rich and Poor Nations in the World Economy*, New York, McGraw-Hill Book Co., 1978, pp. 212-214. También un análisis de las raíces históricas del "Imperialismo Social" del siglo XIX, puede encontrarse en George Lichteim, *Imperialism*, New York, Praeger, 1972, pp. 100-133.

CONVENIO DE COOPERACION ENTRE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS (UNAH) Y EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA (ICAP)

La Universidad Nacional Autónoma de Honduras se denominará en adelante la "Universidad", representada por su Rector, el Doctor Juan Almendares Bonilla, por una parte, y por la otra, el Instituto Centroamericano de Administración Pública se denominará el "Instituto", representado por su Director, Doctor Carlos Cordero d'Aubulsson.

Las partes signatarias del Convenio declaran que su objetivo es establecer un programa de cooperación mutua, con miras a realizar actividades académicas, de investigación y de asistencia en el campo de la administración pública y ciencias afines, que redunden en beneficio de un desarrollo mayor de estas disciplinas y de un fortalecimiento de la labor que ambas partes signatarias llevan a cabo con ese fin.

Con ese objetivo han resuelto formalizar el presente Acuerdo, que se somete a las siguientes Cláusulas:

PRIMERA: Con el propósito de lograr con éxito el objetivo de este Acuerdo, el instituto se compromete a realizar las siguientes acciones concretas:

- a) Enviar todos los años a la Universidad su programa de trabajo, sus publicaciones y la documentación e información sobre las actividades que realice.
- b) Recibir en el Programa Regional de Maestría en Administración Pública a profesores e investigadores hondureños propuestos por la Universidad, siempre y cuando su candidatura sea oficializada por los conductos establecidos y sean seleccionados de acuerdo con el proceso de admisión del Programa.
- c) Admitir en los cursos de capacitación y en los seminarios que tengan lugar en el Instituto, a los profesores, investigadores y personal administrativo propuestos por la Universidad, siempre y cuando los mismos cumplan con todas las formalidades establecidas para cada caso por el Instituto.

- d) Poner a disposición de la Universidad, en la medida de sus posibilidades, especialistas en administración pública y disciplinas afines para que impartan cursos y seminarios de corta duración.
- e) Facilitar a la Universidad especialistas en administración pública y disciplinas afines para el diseño o revisión del programa de la carrera de licenciatura en administración pública, como también de cursos o materias en el mismo campo contemplados o incorporados en otras carreras, a nivel de licenciatura o maestría.
- f) Permitir a docentes e investigadores de la Universidad estudiar la organización y los métodos de enseñanza-aprendizaje y de investigación del Instituto, y poner a su disposición el material pedagógico utilizado por el Instituto.
- g) Cooperar con la Universidad, en la medida de sus posibilidades, en actividades de mejoramiento administrativo de sus distintos servicios.
- h) Suministrar a la Universidad información sobre programas de becas y/o estudios ofrecidos por instituciones académicas de capacitación o de investigación en los campos de administración pública, desarrollo, planificación y similares.

SEGUNDA: Por su parte la Universidad se compromete, en reciprocidad, a realizar las siguientes acciones concretas:

- a) Remitir todos los años al Instituto la documentación de información sobre sus actividades en el campo de las ciencias sociales, así como sus publicaciones en este campo.
- b) Admitir en los seminarios y reuniones que promueva u organice, y en los cursos de especialización que tengan lugar en la Universidad, a los profesores e investigadores propuestos por el Instituto, conforme a los requisitos establecidos para cada caso por la Universidad.
- c) Facilitar al Instituto, en la medida de sus posibilidades y si el Instituto se lo solicita, profesores o investigadores para que impartan conferencias y cursos de formación en programas desarrollados por el Instituto.
- d) Permitir a los miembros del Instituto estudiar la organización y los métodos de enseñanza e investigación empleados por la Universidad y poner a su disposición el material pedagógico que utilice.
- e) Promover u organizar, conjuntamente con el Instituto, cursos y seminarios sobre temas de interés común que favorezcan el logro del objetivo de este Convenio.
- f) Colaborar con el Instituto en actividades encaminadas a desarrollar la enseñanza de la administración pública a nivel de postgrado.

TERCERA: Ambas instituciones coordinarán esfuerzos para la realización de investigaciones sobre temas de interés común, así como para hacer ediciones conjuntas sobre los resultados de las mismas y de otras actividades que se desarrollen dentro del marco de este Convenio, utilizando para este propósito sus respectivas facilidades de impresión, según se convenga mutuamente.

CUARTA: La Universidad pone a disposición del Instituto sus servicios de documentación e información. El Instituto se compromete a poner al servicio de la Universidad, dentro de las mismas condiciones, su centro de documentación en administración pública, que se encuentra en proceso de creación.

QUINTA: Ambas partes se comprometen a facilitar a los docentes e investigadores que participen en las actividades que se realicen dentro del marco de este Convenio, el acceso a las fuentes de información que sean útiles para su realización.

SEXTA: Los programas anuales de ejecución de este Convenio serán definidos sobre la base de las propuestas formuladas por ambas instituciones y tendrán definidos los objetivos, los plazos y los medios de financiamiento de las actividades. Ambas partes se comunicarán oportunamente el nombre de las personas o de la unidad que estarán encargadas de coordinar la preparación de dichos programas. Los costos de viaje y de estadía en que se incurra para ese propósito serán cubiertos por la institución a la que pertenezcan las personas designadas.

SETIMA: Los costos de viaje y de estadía de los profesores e investigadores que participen en las actividades comprendidas en los programas anuales de ejecución, serán cubiertos por la institución en la que presten sus servicios, salvo que de mutuo acuerdo se convenga de otra manera.

OCTAVA: Este Convenio tendrá una duración de dos años y entrará en vigor en el momento de su firma. Su vigencia será prorrogada automáticamente por períodos similares, si las partes signatarias no manifiestan por escrito su intención en contrario tres meses antes de la fecha de expiración del Convenio.

NOVENA: Este Convenio podrá ser anulado por cualquiera de las partes signatarias en el momento que lo juzgue oportuno, notificando a la otra parte su decisión con seis meses de anticipación a su fecha de expiración.

DECIMA: Este Convenio se firma en la ciudad de Tegucigalpa, Distrito Central a los siete días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y uno.

CONVENIO DE COOPERACION ENTRE EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA Y LA UNIVERSIDAD DE PANAMA

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), en adelante llamado El Instituto, representado por su Director, Licenciado Carlos Cordero d'Aubuisson, y la Universidad de Panamá, en adelante llamada La Universidad, representada por su Rector, Doctor Ceferino Sánchez, han acordado celebrar el presente Convenio de Cooperación en el campo de la administración pública, el cual será llevado a cabo con sujeción a las cláusulas siguientes:

PRIMERA. El presente Convenio tiene por objeto establecer relaciones de colaboración entre ambas instituciones en actividades académicas, de investigación y de cooperación en materia de administración pública, que contribuyan a la formación de conocimiento teórico y elaboración de instrumentos metodológicos adecuados para lograr una comprensión mayor de la problemática administrativa del Estado.

SEGUNDA. Con el propósito de alcanzar el objetivo mencionado en la cláusula anterior, El Instituto y la Universidad se comprometen a realizar las acciones siguientes:

- a) Intercambiar profesores e investigadores para impartir cursos de postgrado especializado y de maestría, dictar conferencias, realizar trabajos de investigación conjunta y visitas con propósitos de estudio, investigación o perfeccionamiento.
- b) Promover el intercambio de información y experiencias acerca de metodologías de enseñanza-aprendizaje y de investigación en el campo que es objeto de este Convenio.
- c) Intercambiar libros y publicaciones periódicas que sean producto de sus respectivas actividades editoriales, así como informes de investigaciones y de estudios similares, con miras a incrementar el acervo de sus centros de documentación e información como apoyo a sus actividades académicas y de investigación.
- d) Organizar y realizar, conjuntamente, cursos, seminarios y actividades análogas sobre temas de interés común que coadyuven al logro del objetivo de este Convenio.

- e) Hacer ediciones conjuntas sobre actividades que sean desarrolladas dentro del marco de este Convenio, utilizando para este propósito sus respectivas facilidades editoriales, según se convenga mutuamente.
- f) Colaborar entre sí en programas y actividades orientadas a desarrollar la enseñanza de la administración pública a nivel de licenciatura, de postgrado especializado y de maestría.
- g) Recibir El Instituto en el Programa Regional de Maestría en Administración Pública a profesores e investigadores panameños propuestos para La Universidad, siempre y cuando su candidatura sea oficializada por los conductos establecidos y sean seleccionados de acuerdo con el proceso de admisión del Programa.

TERCERA. Las actividades que se realicen dentro del marco de este Convenio serán definidas en programas anuales que se formularán conjuntamente entre La Universidad, por medio de su Facultad de Administración Pública, y El Instituto, con base en las propuestas que se comuniquen oportunamente ambas instituciones. El representante de cada una de las partes designará a un funcionario de su respectiva institución para los efectos de coordinar la formulación de esos programas, así como para las actividades de seguimiento, evaluación y consulta necesarias para garantizar el adecuado cumplimiento de los mismos.

CUARTA. En los casos de intercambio de personal entre El Instituto y la Universidad, los gastos de traslado, de ida y regreso, de un país a otro, así como los de estadía en el país visitado, correrán por cuenta de la institución en la que ese personal preste sus servicios, salvo que de mutuo acuerdo se convenga de otra manera.

QUINTA. La institución que reciba personal de la otra será la encargada de organizar las actividades de los visitantes, quienes acatarán las normas, regulaciones y costumbres, académicas y administrativas o de cualquier otro tipo, vigentes en la institución y en el país visitado. Asimismo, cada institución se compromete a servir como intermediario entre el personal o delegaciones visitantes con otros centros de educación superior, o instituciones de investigación y educacionales del país visitado, con el propósito de ampliar las relaciones académicas y de investigación entre ambas partes y de viabilizar las visitas de interés a tales centros e instituciones.

SEXTA. El presente Convenio tendrá una duración de cinco años, prorrogándose su vigencia automáticamente por períodos iguales, salvo que una de las partes lo denuncie previamente por escrito un año antes de su vencimiento, en cuyo caso expirará su vigencia al cumplirse un año a partir de la fecha de esa denuncia.

SEPTIMA. Este Convenio entrará en vigencia a partir de la fecha de la firma del mismo.

Firmado en la Ciudad de Panamá, a los 29 días del mes de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, en dos (2) ejemplares del mismo tenor e igualmente válidos y auténticos.

LOS AUTORES

Rafael Angel Chinchilla Fallas

Abogado y profesor de la Universidad de Costa Rica. Actual Contralor General de la República; cargo que desempeña desde hace 12 años, por lo que se ha hecho merecedor de la distinción de *Decano de los Contralores de América*. Ha participado como expositor de temas relacionados con el control de la hacienda pública por invitaciones de Naciones Unidas, Fundaciones y Gobiernos, en Europa y Latinoamérica. Conferencista distinguido en varias facultades de la Universidad de Costa Rica, dictó la lección inaugural del ciclo de estudios de la III Promoción del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública. Ha sido Jefe de la Representación de Costa Rica en los Congresos de la *International Organization of Supreme Audit Institutions -INTOSAI-* (Canadá 1971 y Perú 1977), y en los Congresos Latinoamericanos de Entidades Fiscalizadoras Superiores -CLADEFS- (Perú 1974, Ecuador 1978 y Guatemala 1981). Autor de numerosos pronunciamientos y artículos publicados en la prensa costarricense y en la Revista de la Contraloría General de la República.

Isis Arnaya de Espinoza

Economista y Administradora Pública con experiencia laboral en los sectores privado y público de Honduras. Actual Directora de Desarrollo Administrativo del Consejo Superior de Planificación Nacional (CONSUPLANE), organismo en el que ha desempeñado diversos cargos relacionados con la planificación sectorial de salud y educación, y de jefatura en el otrora Departamento de Reforma Administrativa. Entre los estudios más importantes que ha publicado destacan: *Empresas Públicas, Recursos Humanos y Programas de Adiestramiento* (Ed. Seminarios del Programa de Cooperación Técnica BID-ICAP); y, *El Desarrollo Administrativo un Requisito para el Desarrollo Nacional: El Caso de Honduras* (Ed. Universidad Nacional Autónoma de Honduras).

Miguel de Castilla Urbina

Investigador Social, Ensayista y Sociólogo especializado en educación; ex Vice-ministro de Educación de Nicaragua; actual Director del Instituto Nicaragüense de Administración Pública; Presidente de la Asociación Nicaragüense de Científicos Sociales y miembro de la Junta Directiva de la Asociación Centroamericana de Sociología. En 1971 obtuvo el primer lugar en el Concurso Multinacional de Obras Originales de

Ciencias de la Educación, organizado por la Editorial Paidós en conmemoración del 25° aniversario de su fundación, en el tema "Educación para la Modernización en América de Lengua Castellana". Entre sus numerosas publicaciones destacan: *Educación para la Modernización en Nicaragua* (Ed. Paidós, Buenos Aires, 1972); *Pedagogía del Neocolonialismo* (Ed. Texto-Centro, Nicaragua, 1976); y, *Universidad y Sociedad en Nicaragua: La UNAN 1958-1978, Veinte Años de Asedio a la Palabra Libertad* (2 volúmenes, Ed. Universitaria, Nicaragua, 1979 y 1980).

Fernando Fuentes Mohr

Ingeniero Mecánico, especializado en Administración y Técnicas de Ingeniería, Administración de Proyectos y Metodología de la Capacitación, de las universidades de San Carlos de Guatemala, Nantes-Francia, y de otros centros de perfeccionamiento profesional. Ha trabajado en la programación, supervisión y puesta en operación de proyectos de energía. Ha dirigido programas de formación profesional, y desempeñado labores docentes y de investigación en aspectos administrativos de la ejecución de proyectos de desarrollo. Fue profesor y director de la Escuela de Ingeniería Mecánica Industrial de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y Consultor en Planificación, Ejecución y Evaluación de Programas de Capacitación. Junto con otros profesionales participó en la elaboración de los libros: *Modelos y Técnicas de Sistemas Aplicados a la Administración de Proyectos*; y, *Diseño Administrativo para la Ejecución de Proyectos* (edición conjunta BID-ICAP, 1979). Es co-autor de documentos publicados sobre Organización, Programación y Control para Proyectos (1975) y entre otros estudios ha publicado: *Elementos de la Industria Metalmeccánica en Centroamérica* (SIECA, Guatemala, 1979); y, *Proyecto para Capacitación en Administración Municipal* (MIPPE, Panamá, 1982). Actualmente es Consultor en Administración de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Vinicio González

Odontólogo, Salubrista y Sociólogo de la Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad de Chile y Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Ha sido Profesor de la Universidad de Costa Rica desde 1972; Secretario General de la Confederación Universitaria Centroamericana; Consultor de UNESCO y de UNICEF; Investigador Social de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN) y Asesor de la Secretaría Ejecutiva del Sector Salud de Costa Rica. Actual Profesor del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública (ICAP-Universidad de Costa Rica); Coordinador Regional del Proyecto de Investigación Socioadministrativa del ICAP: "Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica Urbana en Centroamérica". Ha publicado diversos estudios entre los que figuran: "Introducción a la Temática de Salud y Sociedad", en: *Revista Centroamericana de Ciencias de la Salud* (año I, No. 1, Costa Rica, 1975); "Movimientos Sociales en Centroamérica", en: *Revista Mexicana de Sociología* (1979); *La Situación del Niño en Centroamérica* (Ed. UNICEF-OFIPLAN-UCR-USAC, 1980); *Confederación Universitaria Centroamericana* (Ed. Universidad de Costa Rica, 1974).

Carmen María Romero

Trabajadora Social y Socióloga de la Universidad de Costa Rica; Profesora de la Escuela de Trabajo Social desde 1976. Ha participado en investigaciones de Población (Centro de Estudios Sociales y de Población –CESPO–, y Centro Latinoamericano de Demografía –CELADE– 1973), Hábitos Nutricionales (Centro de Investigación en Tecnología de Alimentos –CITA– 1979) y Política Social (Universidad de Costa Rica, 1980-1981). Actual Coordinadora del equipo de trabajo de Costa Rica en el Proyecto de Investigación Socioadministrativa del ICAP: “Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica Urbana en Centroamérica”. Ha publicado: *Consideraciones sobre la Política Social Costarricense* (Ed. Escuela de Trabajo Social, 1980); y, con otras profesionales, *Las Políticas Estatales y su Expresión en Niveles Particulares de la Vida Social: Escuela de Trabajo Social* (Serie Difusión Científica No. 1, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 1978).

Mario Solórzano Martínez

Abogado y Cientista Político de las Universidades de San Carlos de Guatemala y Nacional Autónoma de México, respectivamente. Ha sido Profesor e Investigador de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Profesor invitado del Centro Interamericano para el Desarrollo Regional –CINDER– de Venezuela, y del *Department of Political Studies, University of Guelph*, de Canadá. Actual Profesor del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública (ICAP-Universidad de Costa Rica): Coordinador del Área de Formación de Recursos Humanos, del ICAP; y miembro del equipo central de trabajo en el Proyecto de Investigación Socioadministrativa: “Estado, Políticas Públicas y Pobreza Crítica Urbana en Centroamérica”. Entre los diversos estudios que ha publicado destacan: *El Crédito Bancario y sus Garantías* (Ed. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, USAC, Guatemala, 1971); *Aproximación al Estudio de la Burocracia en Guatemala* (Ed. Escuela de Ciencias Políticas, USAC, Guatemala, 1976); y, “Centroamérica en la Encrucijada”, en *Nueva Sociedad* (Caracas, mayo-junio 1981).

Justo Aguilar Fong

Economista, especializado en Finanzas Públicas y Presupuestos, de la Universidad de Costa Rica y de la *State University of Connecticut*. Ha sido Asesor en la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN), Profesor en la Facultad de Economía de la Universidad de Costa Rica, y Profesor Colaborador en el Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública (ICAP-Universidad de Costa Rica). Actual miembro de la Junta Directiva del Instituto de Fomento Municipal (IFAM); Subdirector de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica; y Jefe de la Unidad de Desarrollo Tecnológico del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). Ha publicado diversos artículos y estudios en OFIPLAN, CONICIT y en la Universidad de Costa Rica.

Carlos Barboza V.

Ingeniero Agrónomo de la Universidad de Costa Rica, con especialización en Formulación y Evaluación de Proyectos. Ha sido Coordinador de convenios entre la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN) y diversas instituciones públicas, para la Promoción de Proyectos Cooperativos de Desarrollo Rural; Investigador en el Proyecto: "Instrumentos de Política y Planificación Científica y Tecnológica para Centroamérica y Panamá", auspiciado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). Actual Investigador del CONICIT en el Proyecto: "Transferencia Privada de Tecnología Agropecuaria". Ha publicado: *Relación entre la Capacidad y el Uso de los Suelos de Costa Rica, por Regiones, Subregiones y Cantones* (Ed. OFIPLAN, Costa Rica, 1980); y con otros profesionales, *Desarrollo Tecnológico del Cultivo de la Caña de Azúcar, Perfil Tecnológico* (Ed. CONICIT, Costa Rica, 1981).

Jorge León S.

Economista y Administrador Público de la Universidad de Costa Rica y de las Universidades de California y de Wisconsin. Entre 1975 y 1979 fue Jefe del Departamento de Evaluación de Proyectos de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN); Subdirector de la División de Inversiones de OFIPLAN; y Coordinador del Proyecto "Instrumentos de Política y Planificación Científica y Tecnológica, referido al Sector Agropecuario", del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT). Actual Consultor del Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura (FIDA). Entre varios estudios efectuados, ha publicado con otros profesionales: *Un Análisis del Desarrollo Científico-Tecnológico del Sector Agropecuario de Costa Rica* (Ed. CONICIT, Costa Rica, 1981); y, *Desarrollo Tecnológico de la Ganadería de Carne, Perfil Tecnológico* (Ed. CONICIT, Costa Rica, 1981).

Jorge Nef

Cientista Político y Administrador Público con estudios en la Universidad de Chile, Universidad de Vanderbilt, FLACSO y Universidad de California. Desde 1961 ha trabajado en docencia, investigación y consultoría en Chile, México, Los Estados Unidos y Canadá. Ha sido Profesor visitante en la Universidad de California, CIDOC (Cuernavaca), la Universidad de Chile, Universidad de McGill, Universidad de Guelph y Universidad de McMaster. Actualmente es Profesor Asociado de Estudios Políticos y Director del *B. A. Programme on International Development* en la Universidad de Guelph (Ontario, Canadá) y Presidente de la Asociación Canadiense de Estudios Latinoamericanos y del Caribe (CALACS/ACELAC). Es autor de varios volúmenes; ha contribuido con capítulos a obras editadas y ha escrito numerosos artículos sobre América Latina, desarrollo internacional, administración pública, violencia política y relaciones internacionales. Sus trabajos se han publicado en: *Latin American Perspectives*; *The Journal of Comparative Administration*; *Interamerican Review*; *North-South*.

Canadian Journal of Latin American Studies; New Scholar; The Nation; Weekend Magazine; The Indian Journal of Public Administration; Laurentian University Review; Administration and Development; Revue Canadienne d'études du développement; International Perspectives; y Latin American Research Review. Durante su año sabático el Dr. Nef se desempeña como profesor visitante del Programa Centroamericano de Maestría en Administración Pública (ICAP-Universidad de Costa Rica) en virtud del Convenio CIDA-ENAP (Canadá) con el Programa de Maestría.