

Administrar Lo Público IV



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN



CICAP
Centro de Investigación
y Capacitación en
Administración Pública

Administrar Lo Público IV



351

A238a Administrar lo público. – San José, C.R. :
Universidad de Costa Rica, Vicerrectoría de
Investigación, Centro de Investigación y
Capacitación en Administración Pública,
impresión de 2017
v. : il.

Administrar lo público es una continuidad de
Publicaciones de UCR/CICAP
La Biblioteca contiene: v. 4
ISBN 978-9968-932-25-7

1. ADMINISTRACION PUBLICA.
2. SECTOR PUBLICO. 3. TELECOMUNICACIONES.
4. SERVICIOS PUBLICOS.

CIP/3108
CC/SIBDI.UCR

Universidad de Costa Rica
Vicerrectoría de Investigación
Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

Documento aprobado en diciembre de 2016 e impreso en 2017

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
San José, Costa Rica

Administrar Lo Público es una obra periódica del **Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)** de la **Universidad de Costa Rica (UCR)** desarrollada desde el Programa de Investigación e Innovación que tiene como propósito acercar a la comunidad universitaria, científica y a la sociedad en general, a temas de interés en el ámbito de políticas públicas, administración pública, participación ciudadana, ciencias sociales y ciencias económicas.

COMITÉ EDITORIAL

M.Sc. Juan Hernández Castillo
Coord. Gral. de Gestión, CICAP
Costa Rica

Dr. Orlando Hernández Cruz
Coord. Desarrollo Municipal, CICAP
Puerto Rico

Lic. Elí Sancho Méndez
Coord. Asesoría y Consultoría CICAP
Costa Rica

Licda. Gabriela Muñoz Lara
Coord. Educación Continua, CICAP
Costa Rica

Licda. Helen Campos Rojas
Coord. Admin.-Financiera, CICAP
Costa Rica

COMITÉ CIENTÍFICO

Dra. Mayela Cubillo Mora
Directora CICAP
Costa Rica

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Dir. Escuela Admón. Pública, UCR
Costa Rica

Dr. Rodolfo Arce Portuguez
Repr. Sist. Estudios Posgrado, UCR
Costa Rica

M.Sc. Andrea Vindas Lara
Investigadora Adscrita, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Olman Villarreal Guzmán
Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

M.Sc. Mauricio Vargas Fuentes
Investigador Adscrito, CICAP
Costa Rica

COORDINACIÓN

M.Sc. Esteban O. Mora Martínez
Coord. Investigación e Innovación, CICAP
Costa Rica

<http://www.cicap.ucr.ac.cr>
e-mail: cicap@ucr.ac.cr
Tel.: (506) 2511-3748
Montes de Oca, San José, Costa Rica
Organización Certificada ISO 9001:2008

SOBRE ADMINISTRAR LO PÚBLICO

- **CICAP** estableció entre sus estrategias, la publicación de libros, revistas y otros materiales impresos y electrónicos dirigidos a la difusión de sus actividades sustantivas de investigación, capacitación, asesoría y consultoría.
- El **Comité Editorial** está representado por todos los programas internos del CICAP que requieran publicar información como parte de sus proyectos y actividades de trabajo.
- El **Comité Científico** tiene la responsabilidad de velar por el rigor científico e idoneidad de los contenidos desarrollados para las publicaciones del CICAP.
- **Administrar Lo Público** es una continuidad de **Publicaciones de UCR|CICAP**.
- Los autores de los artículos de esta publicación son responsables de los mismos y las opiniones expresadas aquí no reflejan necesariamente las del CICAP ni las de la UCR.

UCR | Universidad de Costa Rica

CICAP | Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública



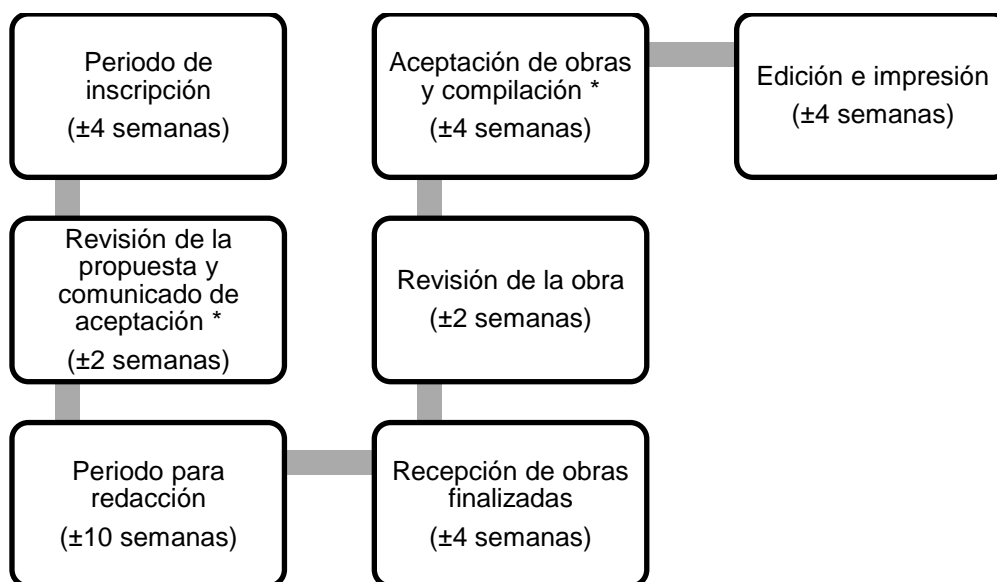
Esta obra se escribió con un uso inclusivo del lenguaje de género y está bajo una [Licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/).

2016, Costa Rica

Guía para los autores de los artículos

La publicación denominada “**Administrar Lo Público**” es una iniciativa del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), órgano adscrito a la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad de Costa Rica, que tiene como fin el generar un espacio para la sistematización de experiencias y transferencia de conocimiento que investigadores, docentes y consultores asociados, producto de su trabajo, realizan para divulgar a la sociedad y a la comunidad universitaria teorías, casos de estudio, artículos y otra información relevante.

El proceso para publicar en dicha obra es el siguiente:



* La revisión de las obras (preliminar y definitiva) es realizada por los Comités Editorial y Científico; y la comunicación es realizada por la Dirección y la Coordinación de Investigación e Innovación.

Durante el proceso de convocatoria se informa acerca del **Instructivo para la Redacción de Publicaciones sobre la Sistematización de Intervenciones** elaborado por el CICAP y se recomienda la utilización de las normas APA para la citación. Además, las **condiciones generales para las solicitudes de publicación** incluyen:

- El CICAP se reserva el derecho de aceptar o no la obra propuesta, lo cual, será comunicado vía correo electrónico.
- El periodo que tiene el autor para redactar su artículo científico es de 60 días naturales.
- La Dirección y Coordinación de Investigación e Innovación del CICAP darán seguimiento y realimentación a los autores cuando se requiera.
- El autor es responsable de la información incluida en la obra.
- El CICAP fijará la cantidad de ejemplares que se destinarán a canje, venta, cortesía, relaciones institucionales y donaciones según las circunstancias y el tiraje realizado de cada edición.
- Todas las ediciones y coediciones de la compilación consignarán las siguientes especificaciones:

- i. Logotipos de la Universidad de Costa Rica y del CICAP,
 - ii. Nombre de la institución o personas que hubieran hecho donación u otorgado algún subsidio,
 - iii. Título de la publicación,
 - iv. Nombre/s y apellido/s del/los autor/es y/o compilador/es.
 - v. Lugar y año de edición.
 - vi. Serie y número de la publicación.
 - vii. Datos sobre primeras ediciones, re-ediciones o reimpressiones.
 - viii. Número de registro de la propiedad intelectual, ISSN o ISBN según corresponda.
 - ix. Pie de imprenta consignando: lugar y fecha en que se dio por terminada la impresión de la obra, cantidad de ejemplares impresos.
 - x. Listado actualizado –al momento de la aprobación– de los integrantes de los Comités Editorial y Científico de la publicación.
 - xi. Los datos que correspondan a los coeditores si los hubiera.
- g) Toda situación no prevista será resuelta por el Consejo Asesor del CICAP.

Los requisitos y condiciones generales para la presentación de la obra final son los siguientes:

- 1) Ser una obra inédita.
- 2) Tener un máximo de 25 páginas.
- 3) Respetar la propiedad intelectual.
- 4) Utilizar las normas APA para las referencias bibliográficas.
- 5) Seguir las indicaciones del instructivo para la redacción de publicaciones sobre la sistematización de intervenciones.¹

Finalmente, **Administrar Lo Público** se enfoca en los campos de estudio de la Administración Pública, Ciencias Sociales y Ciencias Económicas. Se privilegia la publicación de la producción intelectual que tenga origen en procesos de investigación de profesionales nacionales y extranjeros. Asimismo, se promueve la publicación sobre revisión de la teoría y de reflexiones originales sobre problemáticas de los campos mencionados, siempre y cuándo se utilice el método científico.

¹ El instructivo indicado, se basa en los lineamientos de la UNESCO y no pretende ser un manual de estilo para todo tipo de manuscritos científicos. Deben consultarse cuidadosamente las “instrucciones para los autores” que proporcionan las distintas revistas y editoriales.

Presentación

La Universidad de Costa Rica (UCR) y su Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) se complacen en presentar el cuarto volumen de su compilación: Administrar lo Público en el marco de las actividades del 40 Aniversario de Retos, Soluciones y Transformaciones.

Esta obra recoge una serie de artículos que sistematizan la información de intervenciones en el ámbito público, así como reflexiones sobre problemáticas del acontecer costarricense que enriquecen el acervo de conocimiento de funcionarios públicos, tomadores de decisiones y lectores especializados.

Se invita a académicos y profesionales relacionados con el mundo de la Administración Pública a utilizar esta obra –y las anteriores– para aplicar la metodología de la enseñanza a través del estudio de casos, de forma tal que permita enfrentar al estudiante a diferentes escenarios de la actividad económica, social y política, preparar escenarios, construir modelos y proponer cambios en la esfera pública y privada.

Los diferentes temas tratados así como sectores estudiados, son reflejo del esfuerzo académico e investigativo de los/as autores/as, cuyo fin es transmitir y difundir conocimiento para generar aportes a la resolución de los diversos problemas que enfrentan las administraciones.

Queda así plasmado el espíritu del CICAP en contribuir con la generación de espacios de estudio y análisis de la Administración Pública que mejoren la calidad de vida de las personas.

Dr. Rodolfo Arce Portuquez
Director a. i.
UCR | CICAP

Contenido

La sectorialización y su función fundamentalmente en la política	12
<i>Claudio Alpízar Otoyá</i>	
Elementos referenciales para la reforma administrativa en Costa Rica: contrastes, realidades y el ingreso a la OCDE	24
<i>Rolando Bolaños Garita</i>	
La antinomia del Estado en el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica	44
<i>Josué Calderón Chaves</i>	
La Gestión del Desempeño en el Sector Público: Consideraciones metodológicas para una gestión integral por competencias y orientada a resultados, según la reflexión y sistematización de la experiencia CICAP	60
<i>Carlos Manuel Córdoba González</i>	
Participación Social de la Juventud en las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad: Un reto para Costa Rica	88
<i>Joselyn Corrales Solís</i>	
¿Es posible la recuperación de espacios públicos en Costa Rica?: Casos exitosos en países de América Latina	96
<i>Joselyn Corrales Solís y Sofía García Villegas</i>	
Servicio público: construcción del objeto.....	106
<i>Esteban O. Mora Martínez</i>	
Desafíos de los procesos de comercialización: exportaciones de PYMES en Costa Rica al 2015	118
<i>Carlos Rojas Salas y Leonardo Castellón Rodríguez</i>	
La dinámica exógena de los proyectos de inversión pública.....	135
<i>Karla Vásquez Quesada y Marilyn Astorga Molina</i>	
Generación de evidencia para la toma de decisiones: el caso de la evaluación de la calidad del servicio del programa de atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito.....	163
<i>Carolina Zúñiga Zamora</i>	

La sectorialización y su función fundamentalmente en la política

Claudio Alpizar Otoyá²

Resumen: En este ensayo intentaré desarrollar teoría-práctica que vincule el funcionamiento del proceso de sectorialización con la función política del Gobierno como imperativo de actualidad nacional, para la búsqueda de una gobernanza institucional pronta y eficaz, que no se detenga o se justifique en cuanto a resultados en la imposibilidad de una reforma estatal, promovida en ocasiones como única solución a las deficiencias en la toma de decisiones y en su ejecución por el Estado costarricense. Para tales efectos considere necesario dividir el ensayo en secciones: Primera, política sectorial; Segunda, los sectores como productos gubernamentales; y, tercera, la organización sectorial. Es un escrito ilustrativo conceptual, ya que en él se hace referencia al funcionamiento del proceso de sectorialización, lo que permite evidenciar que el éxito del proceso está en su aplicación y también, fundamentalmente, en la voluntad política de ponerlo en marcha, pues sin ésta todo sería teoría o ideales sin realizar.

Palabras clave: Administración Pública, Políticas Públicas, Instituciones, Sectores, Sectorialización.

La Política Sectorial

La política es el instrumento que permite al Gobierno analizar las alternativas viables de una sociedad, así como evaluar las reacciones que se pueden dar en ella ante sus decisiones. Por

supuesto, que la definición de una estrategia de Gobierno, conlleva un estudio profundo y amplio sobre las necesidades y prioridades de interés general, cuantificadas de acuerdo con la capacidad de recursos de cada nación y según la propia ideología política.

La complejidad creciente organizativa de un país requiere mecanismos ágiles en el manejo de sus relaciones con todos los niveles involucrados en la producción y en la prestación de servicios económicos y sociales, indispensables para el desarrollo y crecimiento constante y equilibrado de la sociedad.

Por tanto, el problema surge en el momento de ejecutar un conglomerado de ideas y políticas, orientas hacia un fin predeterminado, como sería el mejorar el nivel de vida de la población, o darle mayor participación en las decisiones finales a los diversos estratos y grupos sociales de la nación, que, a fin de cuentas, es el punto culminante y central de todo Gobierno que se precie de ser democrático.

Se requiere un instrumento de conversión política, que tenga la capacidad de retroalimentarse, de estar en constante devenir con la sociedad, en todos sus niveles, para adecuar las políticas de acuerdo con las variantes dadas de la función gubernativa. Es aquí donde surge la imperiosa necesidad de la política sectorial, para que el Gobierno pueda tomar decisiones macro administrativas dentro del ámbito de la política general del país, que le permitan articular un proceso de desarrollo coherente mediante la delegación y la desconcentración política. La política sectorial propicia una mayor eficacia en las dos funciones básicas del Gobierno: la política directamente y como subproducto la administrativa, mediante una clasificación de los ámbitos de la toma de decisiones.

² Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, Master en Estudio para el Desarrollo de América Latina por la Universidad Nacional de Costa Rica. Investigador en el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (CICAP-UCR).

La política sectorial facilita la adaptación de cambios políticos, económicos y sociales al sistema estatal desde la cúpula en la que se encuentra el máximo jerarca del país, hasta los últimos niveles del mismo. La existencia de un amplio ámbito de decisión y acción, como lo es el sector público, requiere un ordenamiento interno que lo haga eficaz y eficiente, debido al conglomerado de organismos gubernamentales que lo forman, además de la guía que deber ser para el sector privado. En la sectorialización, las instituciones públicas se convierten en elementos centrales de análisis funcional, detallado y objetivo, y de él dependerán los resultados obtenidos para el ordenamiento que se define.

Mediante la política sectorial se busca que todos los entes involucrados interactúen en el sector público nacional por medio de directrices unitarias y vinculantes, que a la vez puedan constituir una importante orientación para el sector privado nacional; mediante reacciones colectivas se da la intercesión del poder y de la autoridad institucionalizada. Al Gobierno le corresponde encauzar y dirigir la política pública, y sus resultados van paralelos a la claridad que tengan las acciones complementarias que se deben emprender conjuntamente para el bien público, así como a la correcta canalización del poder.

Adicionalmente, como sub producto, la racionalización de recursos estatales que se busca mediante la sectorialización, debe orientarse de acuerdo a los derechos y obligaciones que tiene cada institución del sector público. Sin duda, las instituciones son organizaciones básica o fundamentalmente administrativas, que deben seguir una directriz superior, de conformidad con una política global, por lo que debe existir una orientación política capaz de dirigir las de acuerdo con el fin primordial

para el que fueron creadas, ante las demandas sociales. Sus decisiones no son así del todo libres ya que están condicionadas por las reglas establecidas por el poder político central.

La organización institucional, que persigue la política sectorial en los niveles del Poder Ejecutivo, permite una desconcentración del ámbito del Presidente de la República y de los ministros, problema que en la actualidad es grave por el alto grado de centralización y de descoordinación que caracteriza la función pública costarricense. Esta coordinación de nivel político superior se hace posible por medio de la sectorialización de algunas de las funciones superiores del Gobierno, al permitirse la participación y debate con los cuerpos intermedios de la sociedad.

Con ello se busca la incorporación social de las principales instituciones públicas, así como sus directores, el acceso de los gobernados organizados a las decisiones relevantes que se tomen en determinada actividad o sector. El Gobierno debe actuar como un conjunto coherente y sincronizado de acciones, indispensables para la constante interrelación de sus componentes. De aquí oportuno del intercambio de ideas y conceptos entre los ministros rectores de sectores, así como de estos con los directores de las instituciones. Al respecto decía el politólogo Juan Ignacio Jiménez Nieto:

“Cualquiera que sea el régimen político concreto que se analice, las variantes sobre el origen (parlamentario o de designación presidencial), autonomía (respecto del partido político gobernante, del Congreso o del Jefe del Poder Ejecutivo) o extensión o de su poder (grado de descentralización de las entidades del sector) no desvirtúan el hecho primordial de que en todo caso la labor fundamental del ministro radica en formular la política del sector que gobierna, y responsabilizarse por los criterios

*prioritarios asignados a la producción de fines últimos y alternativos”.*³

Los ministros deben evitar, hasta donde sea posible, esa dicotomía político-administrativa, confundir su función de gobernantes con la función administrativa, pues esta última es secundaria en sus responsabilidades; deben hacer hincapié, junto con el Presidente de la República, en la política a seguir en su ámbito, de acuerdo con los objetivos y prioridades que conjuntamente definan. Para esta función el Presidente de la República desconcentra parte de su poder en los ministros al otorgarles ciertos deberes gubernativos, que de acuerdo a la Carta Magna son “sus colaboradores obligados”, y los cuales a su vez desconcentran políticamente (y en el caso de Costa Rica dentro del espíritu y la letra del artículo 188 reformado de la Constitución Política) esas labores en las juntas o consejos directivos de las instituciones descentralizadas administrativamente que constituyen su sector, manteniéndose por eso muy ligados en las relaciones políticas que existen entre el Gobierno Central y ellas. Todo lo anterior de acuerdo con el poder que otorgan los gobernados al presidente de la República y en forma indirecta al grupo de sus colaboradores inmediatos del Gabinete, para establecer las respectivas prioridades sectoriales y ministeriales.

Como eje central en el desarrollo sectorial, el ministro debe realizar también funciones de integración nacional, pues su ámbito sustantivo de actividades no se circunscribe únicamente a una determinada zona; existen unidades de su ministerio que se encuentran ubicadas en diferentes sitios; unas en la misma sede central y otras en

diferentes cantones, provincias o ciudades, y que deben formar parte de la unidad organizativa del Estado.

Por tanto, deberá planificar regionalmente también, y de manera coherente, las funciones de su ministerio de acuerdo con el ámbito en que accionan sus dependencias y de las instituciones descentralizadas que forman parte del respectivo sector, así como las necesidades y recursos de las diversas zonas, lo que asegurará una ejecución coordinada de políticas en todo el territorio nacional.

En este campo existen grandes problemas, al aplicar las mismas políticas a zonas con marcados desniveles de desarrollo social, cultural y económico, y con una amplia variedad de intereses particulares; además de sentir ciertas áreas del país resentimientos por el abandono y olvido de que han sido objeto. El Presidente de la República y el ministro sectorial, deben ser cautelosos y tener una visión objetiva, con el fin de adecuar correctamente esas diferencias, que a la vez permitan determinar las prioridades espaciales del país, las que se pueden dirigir y orientar más acertadamente mediante una buena interrelación entre los procesos de regionalización y de sectorialización.

Algunas de las dependencias de las instituciones y de los ministerios se encuentran dispersas por todo el país, lo que hace indispensable actualizar el diagnóstico de la organización del Poder Ejecutivo; para luego aplicar los necesarios cambios políticos, administrativos y legales, a fin de fortalecer la coordinación de esfuerzos en cada sector. Pero a cada una de las instituciones debe respetarse individualmente su independencia para lograr el cumplimiento de las políticas generales establecidas, para lo que se deben reorganizar internamente sus dependencias en busca del desarrollo

³ Jiménez Nieto, Juan Ignacio. Política y Administración, Colección de Ciencias Sociales: serie de Ciencias Políticas. Madrid: Editorial Tecnos, 1997, p.34.

adecuado de sus funciones de coordinación sectorial. Esto implica armonizar los esfuerzos individuales de cada una, en busca de conseguir las metas del sector.

Los ministros, son escogidos y obligados colaboradores del Presidente de la República, a quienes se les encarga la conducción de las políticas gubernamentales en determinados ámbitos. Por ello, al momento de ser creado un ministerio, la lógica indicaría que fue previamente a una identificación de las necesidades de coordinación en un sector de actividades lo que llevó a su conformación -no un capricho u oportunismo- para alcanzar determinados fines. Lo que posteriormente obliga a organismos que concurren su acción ejecutora en el mismo sector a integrarse bajo la dirección de ese ministerio, a cargo de un ministro como gobernador del sector y de las diversas instituciones -públicas y privadas- del radio de su ámbito.

- a) En Costa Rica, a tenor de lo que establece el artículo 147 de la Constitución política de 1949, el Consejo de Gobierno tiene funciones específicas que le son propias, pero que también operan bajo un liderazgo muy estrecho del Presidente de la República:
 - a) Nombramiento de embajadores de Costa Rica en el exterior y,
 - b) De miembros de juntas directivas y de presidentes ejecutivos de entes autónomos en los cuales existe ese cargo;
 - c) Aprobación del Proyecto de Presupuesto Ordinario que se somete el 1º de setiembre al estudio y aprobación de la asamblea legislativa; y
 - d) Concesión de indultos, una vez que estos han sido tramitados y recomendados por el respectivo instituto y por la Corte Suprema

de Justicia.

Como vemos el Consejo de Gobierno no fue definido como un mecanismo de coordinación intersectorial, puesto que política o jurídicamente no tiene tal vocación, lo que nos obliga o lleva a la conformación de gabinetes sectoriales. En diversas ocasiones se han conocido como Consejos Nacionales Sectoriales, con la idea de reducir la sobrecarga en el Consejo de Gobierno y de establecer una relación permanente y bilateral de definición y coordinación de políticas públicas entre el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo.

Esto lo prevé el artículo 27 de nuestra Ley General de la Administración Pública, aprobada en mayo de 1978 durante la gestión del Presidente Lic. Daniel Oduber Quirós, aunque se había sometido a la Asamblea Legislativa desde 1968 en la administración del Presidente José Joaquín Trejos Fernández.

Hoy en día estamos ante el padecimiento de una concentración presidencial elevada, al punto de que se le exige saberlo todo y conocer hasta el más mínimo detalle de los diversos despachos ministeriales, acentuado por la carencia de políticas sectoriales lideradas por los respectivos ministros. Lo que se hace más necesario ante la proliferación de entes descentralizados y la necesidad de coordinarlos políticamente en ámbitos homogéneos en fines.

El conjunto de instituciones descentralizadas funcionalmente y de empresas públicas hace más indispensable la sectorialización de las políticas públicas y su coordinación intersectorial, a fin que, en vez de anularse recíprocamente, se fortalezcan.

En la mentalidad de nuestra clase gobernante costarricense existe un excesivo aprecio por la centralización de poder y de decisión en el Presidente de la República, que en la práctica ha hecho que a este se le involucre en todas las decisiones, lo que no solamente releva a los Ministros de sus responsabilidades, sino que tiende a concentrar las críticas en un solo actor, además de ser tierra fértil para el intolerable culto a la personalidad.

Los ministros deben responder por su ámbito de acción, lo que requiere que tengan una autoridad política responsable de formular y velar por el cumplimiento de las políticas y los planes del sector encomendado. Tienen una doble función: orientar la política del sector y administrar su portafolio. Como gobernante del sector imparte la política a que habrán de ajustarse todas las entidades públicas y privadas; en cuanto administrador, ejerce su autoridad y es responsable por las actividades desarrolladas por el ministerio, para lo cual cuenta con el viceministro como colaborar directo.

En Costa Rica hemos prostituido la creación de ministerios como una simple entrega de “sobreros” para el respeto o reconocimiento mediático, como un simple ascenso de rango. No solamente se han creado ministerios sin cartera -sin presupuesto- y sin ley orgánica, sino que, además se han transformado de un plumazo en la práctica a algunos Presidentes Ejecutivos de instituciones autónomas en ministros, cuando estos tienen la obligación de asumir compromisos y disposiciones en forma colegiada con los restantes miembros de sus juntas directivas. Acción de deformar aún más las potestades y las fortalezas de lo que corresponde a un verdadero ministro de gobierno.

Quisiera resaltar el carácter excepcional de los asuntos conocidos en el Consejo

de gobierno en Costa Rica con las oportunas siguientes líneas de la licenciada Magna Inés Rojas, de décadas atrás, pero tan vigentes ayer como hoy:

“Las atribuciones que le confiere y la constitución caracteriza al Consejo de gobierno como órgano deliberante y político, ya que no posee casi atribuciones administrativas. Las funciones constitucionales atribuidas no pueden ser desempeñadas por ningún ministro porque afectan la totalidad del poder ejecutivo frente a los otros poderes y entes estatales. El ejercicio de las atribuciones del Consejo de gobierno es discrecional, ya que goza de completa libertad de decisión. Ello se debe al carácter político del órgano y porque su función primordial es velar por la unidad y la coordinación del Estado frente a toda clase de poderes distintos.”⁴

Es el Consejo de gobierno la instancia donde el Presidente de la República se informa globalmente de lo que acontece en los diversos ministerios y en los respectivos sectores, siendo el ministro del ramo el encargado directo de informar sobre la marcha de las directrices políticas globales dictadas; así como el obligado colaborador en acatar y ejecutar las disposiciones que de este órgano salgan luego de las respectivas consultas y deliberaciones entre sus integrantes.

Los sectores como producto gubernamental

Al conformarse un sector, se origina un modo de acción política, el cual se conglomeran instituciones con funciones homólogas, que requieren de una comunicación que evite la dispersión de energía y que aseguren la coherencia grupal del sector.

⁴ Rojas, Lic. Magda Inés, el Poder Ejecutivo en Costa Rica, San José: Editorial Juricentro, 1980, p 61.

Si se trabaja en armonía al lograr la sectorialización, la coordinación, evitará la dualidad de funciones y la pérdida de recursos, tan común en el Poder Ejecutivo.

Para lograr que instituciones independientes administrativamente trabajen políticamente en un mismo ámbito de acción, se requiere verdadera voluntad de quienes detentan el poder, para cumplir con las disposiciones constitucionales y legales. En el caso de sociedades, como la costarricense, como hemos dicho en líneas anteriores, el poder se encuentra muy centralizado en el ámbito del Presidente de la República, por delegación del pueblo, a la espera de una guía de liderazgo bien proyectada, que dé solución a los problemas de interés público. Es así, como el Presidente de la República, debe designar a sus ministros de acuerdo a la afinidad de ideas y al conocimiento que posean acerca de la respectiva rama, con lo que podrá delegar con confianza y consistencia el poder que le otorga el pueblo, para que así los ministros sean los directores políticos de sus sectores, con la firme idea de optimizar, al máximo, el cumplimiento de los objetivos de Gobierno. Cuando se dan estos nombramientos como premio de campaña electoral o amiguismo los padecimientos, sin duda ni espera, estarán por venir para quien gobierna desde el Poder Ejecutivo.

Para generar el fin último gubernamental, se necesita la agrupación de objetivos y políticas e indirectamente desde el punto de vista sectorial de recursos y productos, bajo una autoridad política; concedora y con propiedad en el ámbito, que funcione como eje central del sector. Normalmente este papel estelar político se le asigna al ministro, pues lo administrativo corresponde al viceministro, de acuerdo a la Ley General de la Administración Pública y en cada

institución autónoma, en aspectos de gestión, es responsabilidad del gerente general.

El número de sectores de una sociedad se define de conformidad con sus necesidades, y además su integración la determinan las posibilidades de combinación entre sectores que el Gobierno establezca para la ejecución de sus políticas. Existe la posibilidad de sectores e instituciones intersectoriales, lo que obliga a que el Gobierno determine una política que los involucre conjuntamente, ya que el diseño de rasgos comunes entre instituciones y sectores es esencial para la reorganización de las funciones superiores del Gobierno y de su administración pública, las que exigen un ordenamiento pragmático y flexible.

La sectorialización es un mecanismo intermedio, que permite una relación directa y constante entre el Gobierno Central y las instituciones que corresponden. El presidente de la República y el ministro respectivo del sector constituyen un ámbito de lineamiento político, donde se centra un poder vinculante, autorizado a definir la política y las prioridades de cada sector; las que son aplicadas y acondicionadas por el ministerio, que las coordina con los directores de las instituciones por medio del respectivo presidente ejecutivo o el presidente de la junta directiva, en aquellas en donde ese cargo no existe, con el objeto de generar el fin último, por el cual se da sentido al ordenamiento realizado.

A la vez, las instituciones deben relacionarse con grupos de presión, organizaciones gremiales, sindicatos, grupos empresariales, burócratas, etc., para dar mayor consistencia a las políticas sectoriales; además de provocar la retroalimentación indispensable en el afinamiento y actualización de las políticas.

Si analizamos brevemente la naturaleza de los sectores, llegamos a la conclusión que no son ningún “invento revolucionario” de la organización; es simplemente un orden que cae por su propio peso, un orden lógico al que la misma naturaleza institucional obliga y exige. No se requiere filosofar mucho para darse cuenta de la necesidad natural y racional de coordinar y obtener la colaboración que exigen las instituciones que trabajan bajo un ámbito político común y con fines similares.

El Gobierno debe garantizar la participación de todos los estratos sociales que forman la nación, y por ello debe categorizar los requisitos que exigen las metas de interés social, para poder orientar en mejor forma su liderazgo en la aplicación de sus políticas, las que tienen que ser aceptadas como obligatorias por todo el sector público, por la responsabilidad que representa el dirigir el destino de un país. Deberá influir en las decisiones de todos los sectores, haciéndose indispensable el acuerdo de todas las partes del sector, lo que no tendrá mayores problemas, si previamente se ha dado participación a estas partes antes de tomar la decisión final, lo que permite un acatamiento complacido e inmediato de las políticas dictadas por el Gobierno Central.

Como rector de todo el sistema social, el Gobierno debe estar dotado de mecanismos que le permiten a la ciudadanía una vida comunitaria, de conformidad con sus recursos y necesidades; de tal forma funciona la sectorialización, que es insustituible en la organización, al permitir una mejor forma de vinculación de todas las instituciones gobernantes y gobernadas.

En cada sector, las instituciones se subordinan políticamente al ministro respectivo, quien es el responsable último en ese ámbito determinativo de los

resultados, así como de la comunicación ineludible que se tenga con otros sectores afines. Recordemos que son las instituciones públicas las encargadas de influir o inducir, de una u otra manera, en las decisiones de los gobernados, por ser las más accesibles a sus inquietudes, lo que implícitamente conlleva una muy significativa responsabilidad.

En palabras del Dr. Jiménez Nieto:

“La institución es un centro de emisión y recepción de valores sociales: en cuanto emisor condiciona decisiones ajenas y en cuanto receptor recibe su condicionamiento.”⁵

Al ser la sectorialización también un mecanismo participativo -hoy que tanto se habla de pasar de una democracia representativa a una más participativa y deliberativa- permite la coherencia de fines entre gobernantes e instituciones gobernadas. Estas últimas exponen con mayor conciencia lo que requieren, se aseguran de ser escuchadas, así como de salir de la pasividad y conformismo en que muchas veces se ven sumidas, eliminándose paralelamente la apatía e inercia de las instituciones públicas, al caracterizarse el proceso que nos ocupa, por la retroalimentación de demandas y apoyos.

El Gobierno debe legitimar la existencia de las instituciones, de acuerdo con un funcionamiento concordante y productivo de ellas, donde:

“Efectividad significa realización actual; la extensión en que el sistema satisface las funciones básicas del Gobierno tal como son vistas por la mayoría de la población y por los grupos importantes. Legitimidad implica la capacidad del sistema para engendrar y mantener la creencia de que las instituciones políticas

⁵ Jiménez Nieto, Dr. Juan Ignacio General de la Administración, Madrid: Editorial Tecnos, serie de Ciencias Políticas, 1978, p. 178.

*existentes son las más apropiadas para la sociedad.*⁶

El Gobierno no debe ser una institución administrativa más, que pierda así relación con la eficacia política, sino que debe dedicarse a condicionar el sistema, dictar pautas prioritarias, para lo cual, la sectorialización coopera, como un instrumento ideal para tal fin, salvaguardando el interés público y dando la participación social requerida de los principales directores públicos para la legitimidad de su acción. Esto produce una estabilidad en el sistema, con una distribución justa del producto social y económico, y con la intervención equilibrada en las decisiones de las diversas instituciones del Estado.

Organización Sectorial

Cuando el Gobierno dispone de una organización sectorial, debe tomar en cuenta aspectos claves para definir las políticas desagregadas de las instituciones y órganos sectoriales. Las principales variables por dilucidar son: homologar fines de acuerdo a la actividad de cada institución, y dar integridad a las decisiones de cada sector, con el fin de mantener coherencia.

Tales aspectos permiten elaborar la estructuración de cada sector, y las correspondientes interrelaciones con otros, así como la coordinación requerida por sus componentes. Con una organización armónica y coordinada se hace posible la toma de decisiones consecuentes y vinculantes del sector, sujetándose estos a la macro política prioritaria definida por el Presidente de la República y sus ministros.

El producto de los sectores es público; busca satisfacer necesidades de conjunto, no individuales y de aquí su

abstracción e indivisibilidad cuando al dictar y controlar normas y políticas crea incentivos o desalienta ciertas actividades. Para el producto mencionado al ministro sectorial debe mantener armoniosas y eficaces relaciones políticas y de coordinación con todas las instituciones de su sector, así como con otras; estas relaciones interinstitucionales son parte de los insumos requeridos. Le permite aconsejarse, tener mayor amplitud y conocimiento del sector y sus necesidades, para luego definir políticas más afines al conjunto, sin perder poder, el cual mantiene por su potestad la decisión final; requerirá para ello sabiduría, ya que tan peligroso puede ser tomar al pie de la letra los consejos de los órganos sectoriales o de otras instancias, como dictar una política unilateral y autoritaria. Empero, a pesar de que esos consejos no le son vinculantes al ministro, si constituyen un importante medio de intercambio y discusión sobre las necesidades y recursos del sector.

La experiencia nacional y de otros países ha demostrado, que si bien los sectores generan un producto netamente político, requieren del apoyo de los sistemas administrativos, que aparte de representar un insumo del proceso, son parte de la interrelación que deben mantener los sectores. En cuanto a esta coordinación entre sistemas y sectores es orientadora la explicación del doctor Jiménez Nieto:

“Las instituciones públicas constituyen las células primarias de la Administración. Su acción es micro administrativa y gerencial. A su frente existe, por tanto, un órgano, personal o corporativo, que ejerce las funciones de dirección y que es responsable ante el poder público por los resultados de su gestión. La autoridad en la toma de decisiones es delegable a las instancias inferiores de la organización; la responsabilidad, sin embargo, no se delega nunca, sino

⁶ Murillo, Francisco. Estudios de Sociología Política. Madrid: Editorial Tecnos, p. 137.

que se extiende a lo largo de toda la cadena de la delegación.

La organización institucional se descompone, a partir de la cabeza directiva, en dos tipos de órganos: auxiliares y de línea. Los órganos de línea elaboran el producto -bien o servicio- que constituye el fin de la entidad o razón por la que fue creada por el poder político. Los auxiliares la proveen de los recursos de todo tipo, necesarios para que la línea produzca sus fines. En todo caso, la provisión de cada tipo de insumos forma parte del sistema administrativo correspondiente. El producto institucional, cuando constituye un fin último, se sectorializa; cuando representa un medio para la obtención de otros fines, la institución no es sectorializable, sino afiliada a alguno de los sistemas administrativos o, como veremos más adelante, definible como órgano de la envoltura externa al eje tridimensional."⁷

Éste eje tridimensional a qué hace referencia el doctor Jiménez Nieto es la definición más difundida para aclarar la relación entre sistemas y sectores.

Así, en el caso de Costa Rica, el Ministerio de Salud es sectorializable, ya que los órganos que lo componen buscan mediante su operación un producto final como lo es el mejorar la salud del pueblo, así como proveer a este de las demandas que en el campo se reclame, lo que justifica su existencia.

No así, el Ministerio de Seguridad Pública, que debe brindar seguridad y respeto a la ciudadanía manteniendo la estabilidad, para que otras entidades puedan funcionar sin problemas mayores y ajenos a su actividad. Por tanto, su actividad no es sectorializable, sino que es una función de línea, necesaria para

todos los sectores y es parte de un sistema, no de un sector. Igual se puede decir de otros órganos como, la Dirección de Servicio Civil, el Registro Público, y otros.

Al analizar el modelo tridimensional descrito se puede apreciar el contexto macro político, jurídico, económico y social que viene a representar la totalidad de la nación. En un subnivel posterior tenemos al Estado, integrado por los Poderes, los partidos políticos, los grupos de presión, las estructuras de producción, los esfuerzos culturales, etc. Ambos niveles son productores de insumos y recursos en el modelo tridimensional y a la vez, provocan un condicionamiento a todo el modelo, ya que de su formación y actividad depende en gran parte el éxito interno que se alcance.

Dentro de esos macro niveles se encuentran tres variables que deben mantenerse en estrecho contacto: las instituciones, los sistemas y los sectores. En el tanto en que estos coordinen su función, en esa misma medida será efectiva la organización gubernativa. Como se ha dicho en muchas ocasiones, los sistemas son conceptos administrativos, mientras los sectores son analíticos y políticos; los primeros dan apoyo a los segundos, y se interconectan entre los diferentes sectores, con lo que se provoca mayor consistencia al conjunto que representan los sectores. Las instituciones, por su parte, pertenecen a uno o varios sectores para su acción política, y poseen dentro de su marco administrativo una constelación de oficinas que forman parte de determinados sistemas organizativos de apoyo. El producto de las instituciones se aglutina en el respectivo sector, dando paso a un fin conjunto de interés público.

Las instituciones pueden incidir en varios sectores o ámbitos de actividad, por lo

⁷ Jiménez Nieto, Juan Ignacio. Política y administración. Madrid: editorial Tecnos, 1977, pp. 30-31.

que no pueden ser encasillados en un sector único, lo que es un error muy común en las personas que no entienden el fondo y fin último del proceso objeto de este estudio; a estas instituciones, que interactúan en diversos sectores se les define como multi sectoriales. Por otra parte, se puede decir que en la medida que se especializa un sector, se vuelven más puro. Por ejemplo, el sector público es un sector mixto, pues posee muchos sectores como partes integrantes y en cambio, el subsector salud, al ser más limitado, es más puro, más concreto en sus funciones, y así sucesivamente. Las instituciones se encuentran dentro del sector en una posición estratégica, que le da la oportunidad de condicionar las decisiones ajenas, a la vez que reciben su propio condicionamiento del ministro del ramo. En cuanto a éste punto el experto costarricense, Dr. Wilburg Jiménez Castro, hizo hace algunas décadas el siguiente referente a las instituciones:

“Es interesante destacar la importante función que le corresponde en cada país a esa unidad técnica de integración, que en cierta forma actúa no sólo como la dependencia de centralización nacional de todos los esfuerzos, anhelos, gestiones, deliberaciones, etc., que se van a llevar ante los organismos supranacionales y multinacionales, sino que también participa activamente como una unidad sectorial de un sistema multinacional de integración, toda vez que, o debe ser, un canal de dos vías, para institucionalizar las comunicaciones y coordinación directa de los órganos y organismos nacionales, con los supra y multinacionales, y viceversa.”⁸

La retroalimentación que permite la sectorialización de las funciones superiores del Gobierno es clave para la

⁸ Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, LIMUSA, México 1987, p. 419.

evaluación de la operatividad de las políticas definidas en la élite gubernamental, ya que los resultados generados serán la mejor muestra de la eficacia del proceso, que a su vez permite detectar las viejas o nuevas demandas por cumplir, así como si es necesaria la reorientación de las políticas definidas.

El ministro no es un "dictador" en su sector, ya que éste no se lo permite por los variados niveles de desconcentración o descentralización política de que están dotados las instituciones. Pero si puede recomendar, persuadir o estimular la actividad de estas, mediante la definición de políticas para tal fin. Para ello cuenta con el poder, con recursos y medidas que condicionen o incentiven a las instituciones. El ministro debe tener la capacidad de seleccionar demandas y otorgarles prioridades, mediante el condicionamiento que le permite el poder que le delega el Presidente de la República.

Es importante rescatar la organización principal que se aconseja para la buena marcha de la sectorialización. En ella se enmarcan cinco instancias básicas para el trabajo coherente de los sectores, que varían de nombre de acuerdo con el país o autor que los utiliza, pero que coinciden en el fondo, en su función; estos son: el ministro sectorial, el ministerio cabeza del sector, la oficina sectorial de planificación, el Consejo Nacional del sector y el Consejo de Gobierno o de Ministros.

A los dos primeros ya se ha hecho referencia; por su parte la oficina sectorial de planificación es un cuerpo especializado que realiza funciones de asesoría, mientras que el consejo nacional del sector es el ámbito en donde el ministro tiene relación directa; recibe consejos de los diversos directores de las dependencias o instituciones del sector y ejerce su liderazgo de

coordinación política, para lo que deberá poseer una amplia y lucida concepción de las políticas gubernamentales, las que son definidas en el Consejo de Gobierno o de Ministros, donde participa el Presidente de la República.

Sobre las funciones de ministerios más evolucionados debería llevarnos a que sean entes reguladores, que establezcan normas y cuiden su cumplimiento, para que estén más concentrados en la planificación y la dirección, y mucho menos en asuntos operativos y de servicios. Por tanto, deben ser órganos de apoyo a la función político-sectorial que ejecuta el ministro de cada ramo.

Los representantes del Gobierno Central en un consejo nacional de sector agilizan el control individual en cada entidad y la coordinación, tanto de las agrupadas en un sector como de las intersectoriales, debido a que el consejo permite conocer la operación de las entidades, da información general sobre estas y una visión de conjunto, transmite objetivos, metas y políticas de la cabeza del sector, respeta la autonomía institucional, permite la armonía intersectorial, etc.

La organización sectorial parte de la política que defina el Presidente de la República y el ministro del ramo, pues ellos prescriben las pautas a seguir y los mecanismos a respetar, de donde surgen subsectores de acción, por ejemplo: el sector agrícola y el sector agropecuario bajo la tutela del ministro de Agricultura y Ganadería. Estos subsectores, están integrados por diversas instituciones, con un órgano director interno relacionado formalmente con el ministro, encargado de persuadir u orientar a ciertos individuos o grupos de presión, empresas, fábricas, etc. adscritos en parte o totalmente al respectivo sector, y que se adhieren al trabajo común.

Las posibilidades de variables e intercambio entre sectores e instituciones

son abundantes, y es responsabilidad del Presidente de la República, como líder del Sector Público, en consulta con el ministro del ramo, las prioridades de cada una.

Esta canalización política, permite mayor contacto y conocimiento a los gobernantes sobre las prioridades y la participación que se requiere de los directores de las instituciones públicas, lo que brinda eficacia, al contar las políticas definidas con bases más sólidas y consecuentes, generadas de la participación y coherencia provocada en la dirección superior del Gobierno. De lo contrario, serán pautas alejadas de realidades concretas.

La organización que propone la sectorialización provoca un reordenamiento institucional esencial y duradero, lo que no obliga a grandes reformas legales, que siempre provocan atrasos inevitables. Se acondicionan, en cambio, las instituciones a una nueva idea política, mediante la asimilación de rasgos comunes, donde los órganos se especializan en la función dentro del sector, superándose así la duplicidad y la descoordinación.

Podría concluir llamando la atención sobre la imperiosa necesidad de la idea de sectorializar las funciones superiores del Gobierno, puesto que tiende a eliminar la labor aislada de la mayoría de las instituciones públicas que tanto afecta la eficacia y eficiencia de las políticas públicas; para así verlas como parte integral de un todo, en diferentes ramos, pero todos bajo la concepción del beneficio del interés público y el bien común. Esto da una gran consistencia a los grandes propósitos nacionales, objetivos sectoriales y a las metas específicas de cada institución.

Bibliografía

Jiménez Castro, Wilburg, Administración Pública para el Desarrollo Integral, LIMUSA, México 1987, p. 419.

Jiménez Nieto, Dr. Juan Ignacio General de la Administración, Madrid: Editorial Tecnos, serie de Ciencias Políticas, 1978, p. 178.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio. Política y Administración, Colección de Ciencias Sociales: serie de

Ciencias Políticas. Madrid: Editorial Tecnos, 1997, p.34.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio. Política y administración. Madrid: editorial Tecnos, 1977, pp. 30-31.

Murillo, Francisco. Estudios de Sociología Política. Madrid: Editorial Tecnos, p. 137.

Rojas, Lic. Magda Inés, el Poder Ejecutivo en Costa Rica, San José: Editorial Juricentro, 1980, p 61.

Elementos referenciales para la reforma administrativa en Costa Rica: contrastes, realidades y el ingreso a la OCDE

Rolando Bolaños Garita⁹

Resumen: Desde que el Gobierno de la Administración Chinchilla Miranda anunciara la intención de ingresar a la OCDE, se han realizado esfuerzos y destinado recurso público para lograrlo. Dicha intencionalidad ha generado comentarios acerca de las implicaciones que dicho ingreso acarrearía en materia de Reforma del Estado, por lo cual conviene pasar revista a la serie de esfuerzos llevados a cabo anteriormente al respecto, teniendo como parangón lo ya actuado por un miembro de esa misma organización internacional, a fin de determinar si se han logrado avances o, por el contrario, el aparato burocrático nacional dista mucho aún de una posición más concreta que le propicie ser parte de la OCDE.

Palabras clave: reforma administrativa, modernización pública, OCDE, desarrollo nacional.

Abstract: Since Chinchilla Miranda Administration announced the intention to join the OECD, efforts have been made and destined public resources to achieve it. Such intentionality has generated comments about the implications that bring it to State Reform, therefore it is appropriate to review the series of efforts made earlier, taking as comparison all already done by a member of that

international organization, to determine whether they have made progress or, unlike, national bureaucracy is still far from a more concrete position to be part of OECD.

Key words: administrative reform, public modernization, OECD, national development.

Introducción

En otro momento (Bolaños, 2016), presentamos los elementos fundacionales para una reforma administrativa a nivel costarricense, desarrollando diversas consideraciones tanto de naturaleza nacional, así como internacional.

En razón de que la temática se presta para ser abordada desde varias aristas, se considera oportuno en esta ocasión presentar elementos específicos sobre la reforma desde la óptica del andamiaje orgánico-funcional estatal, máxime cuando la Administración Solís Rivera mantiene un interés por pertenecer a la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), organización que ha realizado un seguimiento a los procesos de reforma administrativa de varios de sus agremiados, como mecanismo de respuesta estructural a la crisis económica mundial iniciada en 2008 (OCDE, 2014). Bajo ese marco, resulta imprescindible tomar con seriedad y tecnicidad los esfuerzos que realice el Gobierno en esta materia, si es que efectivamente se continúa con la decisión de pertenecer a un grupo de países considerados, errónea o válidamente, como de los más desarrollados del mundo.

La capacidad de acción de la Administración Pública costarricense es requisito, *sine qua non*, para lograr el cumplimiento de las necesidades nacionales en el marco de un desarrollo

⁹ Doctor en Ciencias de la Administración. Costarricense. Tutor de la Cátedra de Investigación ECA/UNED. Autor de un libro y artículos relativos a la Administración Pública, publicados en medios científicos y profesionales de carácter nacional e internacional. Redactor Jefe de la Revista Digital de la Red de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública de la Fundación CEDDET/INAP-España durante el 2010.

integral, sea en el campo social, económico, de salud, de infraestructura pública, educativo, etc., máxime cuando para ello se cuenta con alrededor de 322, incluyéndose ministerios, instituciones autónomas y municipalidades según MIDEPLAN (2010).

Metodología

El presente aporte investigativo es de naturaleza cualitativa-etnográfica, con características descriptivas, empleando como técnica principal el análisis documental.

El objetivo general investigativo fue el siguiente: “Contrastar los elementos referenciales para la reforma administrativa en Costa Rica versus los de España, considerando el interés manifiesto del Gobierno de la República para ingresar a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)”.

Resultados investigativos

La experiencia española como marco referencial de la OCDE

Recientemente, la OCDE (2014) generó un documento analítico/comparativo acerca de los esfuerzos españoles por ajustar su aparato estatal, con el propósito de lograr administraciones públicas¹⁰ más austeras, útiles y efectivas, por lo que resulta un importante insumo investigativo, al afirmar éste ser un reporte “...para discutir reformas en diferentes campos y ponerlas en contexto para con los cambios, experiencias y buenas prácticas de los países de la OCDE” (p.11). Se indica también, que se pasa revista a la agenda de reforma española

¹⁰ Se emplea el término en plural, considerando que el abordaje realizado por el gobierno español involucra también a las comunidades autónomas.

dirigida por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), y este se lleva a cabo desde un enfoque funcional, basado en los pilares de la buena gobernanza, propugnado por aquella misma organización internacional.

Por lo tanto, aquí se abordan las consideraciones más rescatables sobre los documentos relativos a la CORA, esperando que los mismos sirvan de barómetro a los actores gubernativos costarricenses involucrados en el proceso de adhesión del país a la OCDE, ya que a pesar de que algunos pudieran señalar lo improcedente que resulta encontrar puntos de comparación entre ambos países (Costa Rica y España), sobre todo cuando el nuestro fue una colonia de aquel, también deben evitarse las aproximaciones tibias al tema; o sea, si se decide ingresar al grupo de países que conforman la OCDE se debe ser consecuente con ello, y buscar cumplir entonces con los niveles de desempeño y desarrollo que estos promuegan, independientemente de cuáles sean. Si no, es mejor valorar la no adhesión.

Previo a ahondar en mayores consideraciones, valga aclarar que mucho de lo analizado por la Comisión y las Subcomisiones tuvo relación con la forma en que España ha esquematizado sus relaciones orgánico-gubernativas. Y es que el país ibérico separa al *Gobierno de la Administración Pública*, no en los términos tajantes o dicotómicos que pretendía Woodrow Wilson. Por el contrario, las leyes españolas 6/1997 Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y 50/1997 Ley del Gobierno, deben considerarse perfectamente complementarias. No obstante, al devenir tales normas en un tema por sí mismo, en razón de lo determinante que resultan para la mejor gestión sistémica de aquel país, y que incluso en el nuestro se han dado intentos de lograr un ordenamiento

esquemático similar por medio de una Ley Orgánica de la Administración Pública¹¹, ello nos obliga a generar en lo futuro un abordaje analítico independiente que, si bien se sintoniza con el actual, tiene sus propios matices, su propio alcance investigativo y su propia extensión.

Igualmente, resulta imprescindible considerar que, a pesar de que el abordaje de la CORA y los esfuerzos y acciones de esta tomen un matiz de integralidad, o sea, que en apariencia no resultan casuísticos, aislados o desarticulados para todo el engranaje público español ya que se consideró tanto a la Administración General del Estado (AGE) como a las Comunidades Autónomas (CC.AA) y las Entidades Locales (EE.LL), los elementos propios de las finanzas públicas como lo son la calidad del gasto (salarios, pensiones, seguridad social, sanidad, educación, defensa o justicia etc.) y la deuda pública como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB), resultan ser los elementos fundacionales para lo realizado por esa Comisión y las subcomisiones. Así, dichos elementos resultan ser el mecanismo activador y motivador para la reforma en el país europeo, condición que comparte con la mayoría de intentos de reforma estatal de otras naciones, por ejemplo, Canadá (CORA, s/f), Argentina (Zeller en INAP, 2007) Costa Rica (COREC, 1990), y en gran parte –por no decir la totalidad– de Latinoamérica (Lora en Lora, 2007).

Prueba de lo anterior resulta ser el enorme peso que tienen las medidas financiero-presupuestarias indicadas en los documentos sub-examine, tal y como lo fueron la emisión de las siguientes normas:

¹¹ En tales intentos pueden considerarse el proyecto de Ley Orgánica redactado a solicitud de la Segunda Vicepresidencia de la República en 1999 (Meoño, 2003), así como el Expediente Legislativo 19405.

1. Modificación al artículo 135 de la Constitución, del 27 de septiembre de 2011.
2. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril de 2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.¹²

No obstante, existe otra gama de normas que modificaron la Ley 2/2012 y que han tenido un peso preponderante, pero que por razones de especificidad temática también serán abordadas y analizadas en un siguiente aporte. Adelantamos que, como complemento a aquella, se emite la Ley Orgánica 6/2013, de 14 de noviembre, de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, por lo que, considerando la naturaleza de esa entidad, resulta indispensable lograr, posteriormente, un tratamiento investigativo separado y una comparación más puntual de la misma para con la realidad administrativa costarricense, específicamente dentro del radio de acción del Ministerio de Hacienda.

Ahora bien, los esfuerzos de CORA (s/f) apuntan a cuatro áreas principales, abordadas mediante las respectivas Subcomisiones:

- a) Duplicidades administrativas,
- b) Simplificación administrativa,
- c) Gestión de servicios y medios comunes,
- d) Administración institucional,

Se aclara también que las acciones propias de la reforma emprendidas por el

¹² Previamente otras normas fueron emitidas para generar mayor ordenamiento sobre el tema presupuestario, por ejemplo, la Ley 18/2001, de 12 de diciembre; Ley General de Estabilidad Presupuestaria; y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria; ambas derogadas por la Ley Orgánica 2/12, así como la Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2011.

Gobierno Español desde diciembre 2011 se inspiran en los principios siguientes:

- 1) Disciplina presupuestaria y transparencia pública.
- 2) Racionalización del sector público (supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles).
- 3) Mejora de la eficiencia de las Administraciones Públicas y
- 4) Administración al servicio de los ciudadanos y las empresas.

La capacidad del Gobierno Español por desplegar un amplio esfuerzo de reorganización administrativa pública subyace en la capacidad de aglutinamiento de su aparato gubernativo conforme los artículos 103, 149.1 de su Constitución Política, sin desmedro a la esfera competencial de las Comunidades Autónomas según los artículos 149.3 y 150 de esa misma Constitución, por lo que es aquella capacidad la que propende la generación de esfuerzos públicos de reforma que buscan generar un golpe de timón en la administración de los servicios brindados a los ciudadanos. Ahora bien, se aclara que el caso español ostenta una particularidad que se vuelve punto cardinal para la reforma: la autonomía territorial¹³. Esa precisamente es una particularidad que echamos de menos en Costa Rica, ya que las provincias no presentan algún grado de organización de corte federativo o descentralizado, sino que la separación provincial se emplea principalmente para la asignación de escaños legislativos.

Por otro lado, las Municipalidades no ostentan competencias de amplio espectro para incidir de manera

¹³ Dicha autonomía da paso, entre otros, a la existencia de cuerpos legislativos autonómicos y Presidentes de la Comunidad, los cuales no encuentran reflejo en Costa Rica, al contar nuestro país con un único cuerpo legislativo y al carecer de la figura de Presidente de la Comunidad Autónoma, o a lo sumo de Gobernador.

determinante en el desarrollo de su respectivo cantón, ya que no pueden incidir en aspectos de corte educativo-curricular de primaria o secundaria, en la prestación de servicios de salud, o en actividades de resguardo ambiental; incluso, su ámbito de acción para la infraestructura vial se circunscribe a las vías exclusivamente cantonales, ya que la responsabilidad por las vías nacionales se le endilga al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), así reafirmado recientemente por el artículo 11 de la Primera ley especial para la transferencia de competencias: atención plena y exclusiva de la red vial cantonal 9329.

En otras palabras, la reforma española debe indefectiblemente abordarse como multinivel, por el grado de autonomía territorial ya apuntado, lo cual nos permite aclarar que para el caso costarricense las opciones de reforma deben ser más limitadas, pero no por ello desarrolladas con simpleza.

Teniendo claro el marco filosófico, administrativo y operativo por medio del cual se delinearon las acciones de aquella Comisión, se procede ahora a presentar los aspectos más representativos de lo llevado a cabo por ella y sus apéndices.

Lo indicado por la CORA y las Subcomisiones

Considerando la extensión de los documentos vertidos por la CORA –el informe principal consta de 253 páginas y otros de ellos van desde las 76 hasta las 730 páginas– y por las Subcomisiones, hacemos referencia a los elementos más representativos de lo analizado y prescrito por éstas, ya que el nivel de profundidad de los mismos rebasa en demasía los alcances del presente aporte.

a) El informe de la CORA en términos generales

Las valoraciones llevadas a cabo por la Comisión aparecen como producto del esfuerzo de convocatoria que incluyó a diversas representaciones sociales, tal y como las organizaciones empresariales y de empleados públicos, de consumidores, y la ciudadanía en general.

Sobresalen las propuestas para que sean las instancias nacionales ubicadas a nivel de la AGE las que presten servicios en las CCAA, o bien que la coordinación de determinadas iniciativas radique en aquella, para así homologar criterios y condiciones, tal y como en el caso de la generación de la Plataforma única de Contratación del Sector Público.

Ahora bien, algunas medidas de carácter generales prescritas por la Comisión son: la implantación de un sistema de medición de la productividad y eficiencia de las organizaciones administrativas; modificación de la metodología de elaboración de los presupuestos generales del Estado en lo concerniente a gastos corrientes en bienes y servicios e inversiones reales; codificación del derecho a fin de lograr el abordaje sistémico en razón de su impacto para ciudadanos y empresas; reforma de la normativa administrativa con el derrotero de lograr un derecho público sistémico, coherente y uniforme; reforma de la Ley de Subvenciones; control de la morosidad en el sector público mediante el anteproyecto de Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público; anteproyecto de Ley de impulso de la factura electrónica y creación del Registro Contable; reestructuración del sector público empresarial y de fundaciones estatales; consolidación de la información pública en materia presupuestaria, financiera y económicas mediante la creación de la Central de Información; acciones

estratégicas en materia de empleo público (redefinición de los elementos de coordinación del empleo público, reconsideración del personal eventual, mejora de los sistemas de información, implantación de la evaluación del desempeño, entre otros); y constitución de la Oficina para la ejecución del proyecto de reforma de las Administraciones Públicas.

b) Lo atinente a la Subcomisión de duplicidades

Un punto medular para activar las acciones en materia de duplicidades fue la diferenciación (terminológica y normativa o jurisprudencial) e identificación de las competencias exclusivas, compartidas, ejecutivas y concurrentes entre el Estado y las CC.AA., a fin de evitar la intromisión entre el uno y las otras en materia competencial, o bien, la réplica sin sentido de esfuerzos administrativos que no generan valor a la ciudadanía y más bien potencian el despilfarro injustificado de recursos públicos.

Tales competencias se definieron (CORA, s/f, p.90) de la siguiente manera:

- Competencias exclusivas en sentido estricto o plenas, en las que el Estado asume la totalidad de las funciones sobre la materia, es decir, las potestades legislativas, de desarrollo normativo y ejecutiva.
- Competencias legislativas, en las que el Estado se reserva la potestad legislativa, correspondiendo a las CC.AA. la potestad ejecutiva.
- Competencias compartidas, en las que al Estado le corresponde dictar las «bases», «normas básicas» o «legislación básica», y a las CC.AA. el desarrollo normativo de esas bases y la potestad ejecutiva en la materia.
- Competencias concurrentes, es decir, aquellos casos en que el Estado y las CC.AA. pretenden incidir sobre una

misma materia o sobre un mismo objeto en virtud de títulos competenciales diversos.

La identificación de las duplicidades administrativas se aclaró de la siguiente manera: "(...) se ha entendido que existe duplicidad cuando distintas Administraciones prestan servicios idénticos a destinatarios idénticos, pudiendo el administrado optar entre una u otra Administración pública (duplicidad de actuaciones); o cuando existen entes u órganos iguales con cometidos iguales y que actúan sobre los mismos sujetos (duplicidad orgánica)" (s/f, p.92).

El análisis llevado a cabo también consistió en el abordaje de informes emanados por la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL), el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y el Instituto de Estudios Fiscales (IEF); la valoración de las 1336 sugerencias recibidas de la ciudadanía y los aportes del Consejo Asesor en materia de duplicidades; en fin, todo un esfuerzo de amplio espectro por lograr propuestas concretas y consensuadas, dentro de las cuales se resaltan en términos generales: fortalecimiento de la toma de decisiones conjunta mediante procesos integrados de planificación, potenciamiento de los órganos de cooperación, mayor transparencia en el financiamiento de las políticas públicas y establecimiento o mejora de los sistemas de información compartidos.

A partir de las anteriores, algunas propuestas concretas fueron las siguientes: elaboración de un manual de racionalización y eliminación de duplicidades; generalización del uso de bases de datos integradas o totalmente interconectadas entre Administraciones; unificación, integración o racionalización de determinados observatorios ciudadanos o de servicios; unificación de funciones de fiscalización (Tribunal de Cuentas) y Defensores del Pueblo para

que estas sean desarrolladas por instancias de orden estatal y eliminar la dispersión de réplicas a nivel autonómico; adhesión de las CC.AA y de todo organismo público al sistema de contratación centralizada estatal; planificación conjunta entre Estado y CC.AA en materia de gestión de carreteras; unificación en una sola agencia de los organismos encargados de la evaluación y acreditación de titulaciones y profesorado universitario, por citar solo algunas de la gran cantidad que presenta el documento sujeto de comentario.

c) Lo atinente a la Subcomisión de simplificación administrativa

Lo abordado por esta Subcomisión se enfocaba a detectar y corregir la entropía que los sistemas administrativos generan en su accionar diario. Esa entropía se asocia con lo que en el documento bajo examen se denomina "cargas administrativas", las cuales, en términos llanos, podemos considerar como la grasa procedimental que resulta de solicitar requisitos o documentos que pueden no ser necesarios, pero que se establecen en alguna normativa. La importancia de identificar dichas cargas, resulta del importe que consumen a nivel de la Unión Europea, al ser este de 3.5% del PIB. En otras palabras, el nivel de gasto público en que se incurre por concepto de documentos y requisitos que pueden no generar valor agregado al servicio público, resulta en millones y no puede pasar desapercibido.

En ese sentido, a partir del 2007 se adoptaron medidas de simplificación administrativa, teniendo como ejes cardinales:

- Impulso a la Administración Electrónica y a la sustitución de los medios administrativos tradicionales por medios electrónicos con aprobación de una legislación específica. Sobresalen el potenciamiento de los sistemas de

identificación y firma electrónica, así como la implantación de la Historia Clínica Digital interoperable.

- Autoevaluación por parte de los distintos Departamentos y órganos de la AGE de sus procedimientos y procesos de actuación y generación de las correspondientes propuestas de simplificación.
- Implantación de un proceso continuo de detección de cargas administrativas superfluas o inútiles a escala de todas las AA.PP.
- Implantación del análisis de impacto en los proyectos normativos del Gobierno y los Departamentos de la AGE.

Se hace énfasis en la falta de visión global que resulta no considerar la Administración Electrónica (AE), emanada de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como mecanismo de simplificación de procesos y trámites, lo cual se justifica por la orientación excesivamente burocrática del aparato estatal ibérico, desaprovechándose así la posibilidad de lograr reingenierías con base en las herramientas tecnológicas disponibles.

Por el contrario, un elemento positivo fue la refundición de las dos antiguas Direcciones Generales de Organización y Procedimientos, y de Impulso de la Administración Electrónica de la extinta Secretaría de Estado de Función Pública en una sola: la Dirección General de Modernización Administrativa, Procedimientos e Impulso de la Administración Electrónica, teniendo como meta superar la desconexión entre lo procedimental a nivel de la AGE y la AE, buscando obtener nuevas herramientas de mejora continua y simplificación.

Valga indicar que los proyectos de simplificación se valoraron según los siguientes factores: grado de horizontalidad, participación de más de

una Administración Pública, grado de proyección al ciudadano, ahorro generado para la AGE, costos y calendario de implantación.

Ahora bien, una propuesta general que resulta trascendental mencionar, fue la necesidad por parte del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, de elaborar un Manual de Reducción de Cargas Administrativas y Mejora Regulatoria para la AGE –emitido en el 2014–, considerando que: “(...) no se han desarrollado herramientas eficaces de cálculo de los tiempos de tramitación de los procedimientos, lo cual impide la adopción o implantación de técnicas de mejora del rendimiento de los servicios administrativos y la efectiva reducción de los tiempos actuales de tramitación, con el consiguiente beneficio para el ciudadano” (CORA, s/f, p.149).

d) Lo atinente a la Subcomisión de servicios y medios comunes

Resulta de gran interés, dentro del contexto de la presente investigación, que la Ley 6/1977 especifica los Principios de organización y funcionamiento sobre los cuales se debe organizar y actuar la AGE, así como el Principio de servicio a los ciudadanos, los cuales a su vez se vuelven los derroteros de la Subcomisión *sub examine*, y como uno de sus fines primordiales analizar la posibilidad de (...) “centralizar actividades de gestión que, por ser similares o de la misma naturaleza, puedan desempeñarse de forma unificada o coordinada, aprovechando así en mayor medida los medios públicos” (CORA, s/f, p.168).

Dentro de la gama de servicios comunes considerados se tienen, entre otros, recursos humanos, informática y administración electrónica, tesorería, contratos de servicios y suministros, notificaciones, etc.

Algunas propuestas concretas fueron: la formación común de los funcionarios ministeriales correrá a cargo del INAP; consolidación de una infraestructura común en materia de TIC; centralización del pago de nóminas al personal de la AGE; centralización de las cuentas de la Secretaría General del Tesoro y Política Financiera; establecimiento de un marco normativo para los convenios de colaboración entre instancias públicas; extensión gradual de la notificación electrónica obligatoria; unificación de los servicios de edición e impresión de las instancias públicas; centralización de contratos de servicios y suministros; establecimiento de un nuevo modelo para la contratación pública que permita: obtener ahorros (economías de escala), incrementar la transparencia, homogenice los niveles de calidad y simplifique la estructura de los órganos de contratación.

Específicamente sobre la centralización de las compras públicas, despuntan las siguientes acciones propositivas:

- Crear una Dirección General de Racionalización y Centralización de la Contratación, dependiente de la Subsecretaría del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.
- Elaborar la normativa adecuada para asignarle las competencias de realizar adquisiciones interministeriales.

e) Lo atinente a la Subcomisión de administración institucional

El trabajo realizado por esta Subcomisión se circunscribía a: “analizar la distinta tipología de entes que la componen, revisar el marco normativo y los modelos que en él se identifican como óptimos, y plantear las modificaciones que convengan en la lista de entidades existentes” (CORA, s/f, p. 209).

En esa línea, el reto conllevaba el análisis de alrededor de 438 entes públicos de diversa naturaleza, según los datos del Inventario de Entes del Sector Público (INVESPE), abarcándose el marco jurídico y la tipología de cada uno, teniendo como criterios para su valoración:

- El objeto y principales actividades que desarrolla.
- El medio de adscripción a determinado Ministerio y la posible coincidencia de su actividad con la de otros centros directivos.

La diversidad de entes públicos españoles radica en la normativa que ha facilitado o propendido una constelación institucional que abarca: Ministerios, sociedades mercantiles estatales, fundaciones constituidas mayoritariamente por entidades del sector público, agencias estatales, y consorcios con participación mayoritaria estatal.

Bien se señala en el documento de la CORA que la variedad de normas vigentes para la conformación de instancias públicas quiebran con facilidad las previsiones generalistas de la Ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, que entendemos como ese gran marco de acción al cual tiene que supeditarse cada instancia del sector público español para lograr un accionar no desperdigado dentro del universo administrativo.

Dentro de las propuestas generales se tienen:

- Una nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, a fin de sustituir las diversas clasificaciones de entes públicos por una sola, y que como marco normativo común ordene la dispersión y heterogeneidad que existen actualmente. Lo anterior permitiría también establecer: a) criterios identificativos para la creación, mantenimiento o supresión

de un organismo público, y, b) controles económico-financieros para todos los tipos de entes.

- Seguimiento y evaluación de los entes públicos del Sector Público Estatal, con la idea de implantar un esquema de evaluación y supervisión integral e independiente de aquellos a los que se dirigen dichas acciones.
- Regulación, coordinación e integración del Inventario de Entes del Sector Público estatal y de los Inventarios de entes de los Sectores autonómico y local.

Para el sector público administrativo se recomendó:

- Modificación de la regulación de los entes del Sector Público administrativo, estableciendo criterios identificativos de cada tipo de ente, y que se han de cumplir para la creación o mantenimiento de los mismos; regulando a aquellos entes que no tienen aún una relación de dependencia jerárquica con un Ministerio, o tutelar y control político para con el Gobierno y sus apéndices.
- Reformar la regulación de los consorcios administrativos, y que nacen a la luz administrativa mediante un convenio de colaboración entre al menos dos Administraciones Públicas.
- Reordenación de los organismos que conforman el sector público administrativo.

Para el sector público empresarial:

- Modificar la regulación de los entes del sector público empresarial, a fin de delimitar lo máximo posible la ubicación de estos entre el derecho público y las sociedades mercantiles.
- Reordenación de los organismos que forman el sector público empresarial.

Lo realizado en el país hasta el momento

Llegados a este punto, valga apuntar que *planificación, desarrollo y reforma estatal* son categorías indivisibles; vértices de un mismo prisma, a pesar de que en los últimos cincuenta años se haya dado una descomposición terminológica, y hasta cierto punto metodológica, ya que, por ejemplo, en ese lapso se han afincado en los campos académico, gubernativo y de consultoría, acepciones como: Economía del Desarrollo, Planificación del Desarrollo, Finanzas públicas para el Desarrollo, entre otros, sin lograr concatenar apropiadamente los términos antes apuntados.

No obstante, la planificación siempre ha sido más que una tendencia procedimental para la mejor asignación y empleo de los recursos nacionales; es un macro-concepto; una tendencia más global. Así, nótese la acepción de la Planificación Económica y Social, definida en su momento por la Junta de Planificación de Puerto Rico y citada por la entonces OFIPLAN: “En términos generales, la expresión Planificación Social y Económica se refiere a la preparación de planes de desarrollo de las funciones gubernamentales; que tiene como finalidad principal el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, y de los planes económicos orientados a recomendar programas de acción y formas de financiación para el desarrollo de tales funciones” (1978, p.23).

En momentos más recientes, y con fundamento para el curso internacional gestado por ILPES/CEPAL para inicios del 2015, denominado “*Paradigmas y modelos de desarrollo en el Siglo XXI*”, indica esa instancia que:

La planificación como proceso socio-político de largo aliento, parece, entonces, querer reinstalarse en la visión y en la práctica de la gestión pública, los intentos aún son escasos pero crecientes, cada vez son más los

que reclaman revalorizar el ejercicio de la planificación....

Si se pretende que la planificación sea clave para elevar el papel del desempeño de los gobiernos, sus enfoques y métodos tendrán que incorporar las nuevas percepciones respecto a dicho proceso y su práctica deberá ser permeable a la interacción de los diferentes agentes sociales. (p.3)

Por lo tanto, según lo anterior, queda clara la relación simbiótica de las categorías arriba apuntadas, concibiendo la planificación nacional como la disciplina capaz/responsable no solo de esquematizar un modelo de desarrollo nacional en términos sociales, económicos, ambientales, educativos, etc., sino también de estructurar y focalizar todo el aparato estatal para ello. De ahí la necesidad de analizar la serie de esfuerzos y acciones que para el caso muy particular de Costa Rica ha llevado a cabo MIDEPLAN al respecto, con fundamento en la Ley de Planificación Nacional 5525¹⁴, enfocándonos por ahora en aspectos y consideraciones de naturaleza orgánico-funcional, o sea, estructural, con miras a un mejor funcionamiento público, punto cardinal de las líneas de acción de la OCDE.

En diferentes momentos histórico-contextuales la reforma administrativa y la concepción de lo que debe ser el desarrollo nacional ha sido abordada por MIDEPLAN con razón en la Ley de Planificación Nacional 5525, tanto de forma directa, como ayudado por órganos colegiados, conformados por

¹⁴ En igual sentido recomendamos al lector la consulta de: Sentencias 3288-94 y 13660-2004 de la Sala Constitucional del Poder Judicial, Dictámenes C-084-2006 y C-070-2007 de la Procuraduría General de la República e Informe DFOE-SAF-01-2006 de la Contraloría General de la República, ya que todos estos terminan de cimentar las capacidades de MIDEPLAN al respecto.

miembros que gozaran de conocimientos o experiencia suficientes acerca de la funcionalidad de la Administración Pública en términos amplios. Desde ese ángulo, se considera oportuno desglosar el abordaje analítico llevado a cabo, al provocar el mismo mediante varios segmentos por medio de comisiones y la frugal Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE).

a) La Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC)

La Comisión de Reforma del Estado Costarricense, generalmente conocida como la COREC, tuvo dos escenarios políticos distintos: desde 1989 a 1990 – COREC I– y de 1990 a 1994 –COREC II–, enfocándonos en la primera por ser el grupo interdisciplinario que logró un producto tangible (1990). Precisamente, por el gran número de particularidades que señalaron, aquí se enuncian aquellas de mayor trascendencia, invitando al lector a acceder a la publicación original en caso de requerir detalles adicionales.

Algunos hallazgos fueron: un marcado centralismo en la toma de decisiones político-gubernativas, ausencia de una ley orgánica para los Ministerios, para los entes descentralizados y para las empresas públicas; renuencia en el uso de la desconcentración administrativa; inoperancia de la dirección política, a contrapelo de la Ley General de la Administración Pública 6227; desviación de la Autoridad Presupuestaria en sus fines; carencia de una ley sobre regionalización y sectorialización; exceso de controles previos en la administración financiera; ausencia de la ley de empleo público; moncentrismo en el manejo de recursos humanos y desorden en aspectos laborales y salariales; desorden en el marco legal que regula la distribución de los recursos financieros, humanos y materiales de la administración, etc.

Otros aspectos dignos de rescatar fueron la situación del Régimen Municipal, al no haber logrado diseñar –y mucho menos construir aún en el 2016– el gobierno local ideal para asumir el proceso de descentralización territorial; un sector agropecuario, que atiende el consumo local, aún con deficiencias; un desarrollo ambientalmente sostenible con problemas; necesidad de brindar apertura al sistema electoral y a la participación ciudadana; necesidad de abordar el impacto de las empresas públicas y Bancos estatales; replanteamiento de los esquemas de la Contraloría General de la República y la Autoridad Presupuestaria; transformación de la Dirección General del Servicio Civil en un Instituto con independencia funcional y presupuestaria, entre otros.

De las prescripciones de la COREC, muchas de ellas ubicables únicamente a nivel de prognosis, siguen sin cumplimiento más de dos décadas después de su formulación, y sin fecha aún de cumplimiento, por cuanto no se dio el encargo de monitorear lo prescrito, ni de darle seguimiento técnico ni político y propender la evaluación de resultados.

b) La Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE)

Conforme lo plasmado en la publicación de CEARE (2008a), este grupo de trabajo se fragmentó en Subcomisiones: a) empleo público, b) planificación y presupuesto, y c) organización y funcionamiento de la Administración Pública, pero fusionándose las dos últimas en una segunda etapa de trabajo.

Por otro lado, durante una primera etapa de trabajo se distinguieron seis desafíos o derroteros sobre los que deberían rendirse recomendaciones y productos tangibles:

1. Superar el cortoplacismo en la programación y acción del Estado, estableciendo en su lugar una cultura de planificación estratégica de mediano y largo plazo.
2. Dotar a los tomadores de decisiones gubernamentales de información oportuna y de calidad para el diseño y ejecución de las políticas públicas, así como mejorar el acceso a la información a los ciudadanos.
3. Acortar los tiempos de respuesta a los usuarios y mejorar la calidad y cobertura de los servicios públicos estratégicos.
4. Elevar las capacidades de los funcionarios públicos para brindar un servicio de alta calidad a la ciudadanía, mediante un esfuerzo constante de capacitación, evaluación del desempeño y reconocimiento de sus méritos.
5. Lograr ahorros significativos en el uso de los recursos públicos por medio de la optimización de los procesos de contratación administrativa, supresión de duplicidades y la planificación de las inversiones públicas.
6. Alcanzar la mayor eficiencia en la gestión y ejecución de los recursos públicos, especialmente de aquellos que estén dirigidos a los programas sociales más sensibles y el combate a la pobreza.

Se buscaba dividir en dos etapas lo llevado a cabo por esta comisión: una relativa a aquellas acciones más inmediatas por parte del Poder Ejecutivo, al no requerir cambios en la normativa constitucional o legal; y una segunda, dirigida a los cambios constitucionales y

legales que desencadenarían mejoras en el aparato estatal.

La mayoría de las acciones o propuestas en su primer documento (CEARE, 2008a) fueron sumamente abstractas, aun cuando se refirieran a actos o acciones particulares como la emisión de Directrices Presidenciales, o la modificación de determinados decretos ejecutivos, leyes o incluso la Constitución Política. El nivel prescriptivo se limitó a enunciados de corto alcance, sin una programación que delineara responsabilidades específicas sobre lo que se esperaba alcanzar, así como los tiempos para lograrlo; incluso, se considera que hubo error en el radio de acción de ciertas propuestas, por ejemplo, al considerar que la solicitud de información de MIDEPLAN para el conjunto de instituciones públicas para así darle vigor a los procesos de planificación debía ser mediante *Acuerdo Ejecutivo*, el cual es un acto administrativo que reconoce nuestro ordenamiento jurídico para situaciones muy específicas, siendo lo correcto que tal solicitud dimanara más bien de un *Decreto Ejecutivo* (Reglamento).

Por otro lado, las medidas propuestas en un segundo documento (CEARE, 2008b), por ejemplo, emitir una nueva reglamentación para constituir el Sistema Nacional de planificación, presupuestación y evaluación pública; generación de una Ley marco de planificación, presupuestación y evaluación pública; generación de una Ley general de empleo público; creación del Consejo de empleo del Sector Público; creación del Premio al Funcionario Público; implementación de un curso generalizado de inducción para quienes ingresen a la Administración Pública; generación de un proyecto de Ley orgánica de las Administraciones Públicas; generación de un proyecto de Ley de la jerarquía de los entes descentralizados y los mecanismos de

coordinación con el Poder Ejecutivo; y diseño de un programa permanente de gestión para resultados en la Administración Pública, únicamente quedaron a nivel de bosquejo, incluso en el documento de su Memoria Anual (2010) se indica que en el momento de la emisión de la *misma* "...la CEARE se encuentra en procesos de revisión de los productos, de afinamiento de propuestas y esta (sic) llevando a cabo las primeras actividades de divulgación de los productos" (p. 10).

Algunas consideraciones sobre las propuestas deben necesariamente ser motivo de cuestionamiento, por ejemplo, al indicarse que el poder de dirección y coordinación del Poder Ejecutivo debe regularse de modo sistémico, permitiéndonos inferir que eso en la actualidad no es posible. No obstante, esa capacidad de dirección gubernativa es palpable y ejercitable mediante la Ley General de la Administración Pública 6227, particularmente por lo indicado en sus artículos 26 b) y c), 27.1, 98.1, 99.1 y 100.1 y 2. La imposibilidad actual para notar o activar tal capacidad, deviene en gran parte de la ausencia de una norma que brinde, con mayor grado de especificidad, los mecanismos para ello, lo que sí ocurría al estar vigente el Decreto Ejecutivo 14184-PLAN, señalado por Meoño en sus obras (1986, 2005, 2008 y 2012) y denominado "**Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial. Organización del Subsistema**"

Siempre sobre ese mismo punto, se indica que en Costa Rica no existen los Planes Nacionales de Desarrollo Sectoriales, como sí ocurre en los países que conforman la OCDE. En primera instancia, los Planes de Desarrollo Sectorial deben desprenderse del Plan Nacional de Desarrollo (PND), al ser de un nivel de planificación de tercer grado como en lo indicamos en su momento (Bolaños, 2014). Por lo tanto, la "(...)

visión globalista o totalizadora” que menciona la CEARE (2010, p.13) en materia de planificación del desarrollo nacional, nuevamente es producto de la no localización de cuerpos normativos semejantes al 14184-PLAN, que gocen de igual grado de riqueza conceptual o capacidad de orquestación burocrático-institucional. Paradójicamente, la CEARE no cae en cuenta de que no estamos al nivel de la OCDE pero, por haber desechado normativa técnica que bien podría ubicarnos en ese mismo nivel internacional. O sea, tuvimos las llaves técnicas para propulsar el desarrollo y simplemente las desechamos sin parar mientes.

Como logros más tangibles podemos rescatar, principalmente, la instauración del Premio Nacional a la calidad y reconocimiento a prácticas promisorias en la Gestión Pública, y que fuera sugerido por la CEARE como Premio a la Excelencia en la Gestión Pública, así como la instauración, vía decreto ejecutivo, del Día del Funcionario Público.

Tal y como lo que ocurriera previamente en el intervalo COREC-CEARE, lo apuntado por este último órgano colegiado tampoco fue sujeto de seguimiento y evaluación, por cuanto al valorar lo indicado por una nueva comisión de idéntica naturaleza –la Comisión de Eficiencia Administrativa (MIDEPLAN, 2011)–, solo se menciona en un apartado de manera ligera a la CEARE.

c) La Comisión de Eficiencia Administrativa (CEA)

Valga aclarar que la constitución de la CEA viene a ordenar el ámbito administrativo nacional en materia de reforma estatal, toda vez que las anteriores comisiones no nacieron a la luz administrativa por medio de un Decreto Ejecutivo con fundamento en el

artículo 17 de la Ley 5525, lo que sí ocurre en este caso al emitirse el decreto 36175-PLAN, el cual deroga los decretos 1980-P y 5642-P de 1971 y 1976, respectivamente. Significa esto que desde hacía casi cuatro décadas la CEA: *no existía de hecho, pero sí de derecho*, y que hasta el 2010 se actualiza el cuerpo normativo pertinente.

La CEA organiza sus esfuerzos bajo la órbita de tres temas que fueron, en términos generales, los siguientes: Dirección y Gerencia Pública, Gestión Pública y relaciones entre el Estado y los habitantes, por lo que se conformaron en Subcomisiones afines a los temas indicados, a saber: Dirección y Gerencia Pública, Gestión Pública y Estado y ciudadanía; en ellas participaron funcionarios(as) públicos tanto internos como externos a MIDEPLAN, personeros universitarios y abogados que ejercían liberalmente la profesión, sin detrimento de personas que, en calidad de invitados, fueron convocados en su momento a las sesiones. Igualmente, se indica (MIDEPLAN, 2011) que la CEA, por medio de la entonces jerarca ministerial, consultó a instituciones responsables, participantes o interesadas en temas relativos al funcionamiento de la cosa pública.

De la serie de productos alcanzados, la reseña de éstos, y las recomendaciones vertidas al efecto, no se logran determinar aquellos de carácter mensurable, por cuanto su presentación se da más bien de manera abstracta, *verbigracia*, uno de los objetivos, tuvo la siguiente redacción: *Recomendar acciones para fortalecer las potestades de tutela administrativa o dirección intersubjetiva* (CEA, 2011, p.14), y el respectivo producto alcanzado fue el siguiente: *Anteproyecto de reforma al Reglamento Legislativo a efecto de regular la recepción y análisis de los informes de los rectores sectoriales* (CEA, 2011, p.14). *Contrario sensu*, la

capacidad de estructurar un andamiaje administrativo público por sectores de actividad administrativa que propendiera la correcta ejecución de recursos y la rendición de cuentas con miras al fiel cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, tal y como fuera indicado en párrafos precedentes, descansaba anteriormente en el Decreto Ejecutivo 14184-PLAN, el cual se enlazaba con el Decreto Ejecutivo 15227-PLAN **“Constitución del Subsistema de dirección y planificación regional”**; por lo cual este nuevo órgano colegiado yerra también en la no valoración de cuerpos normativos que, con mayor facilidad de emisión que una reforma al Reglamento Legislativo, pero no por ello carentes de efectividad, lograran brindar una verdadera capacidad de articulación de las instituciones públicas cubiertas bajo el alero del Presidente de la República.

Llegados a este punto, es necesario aclarar que no se trata de desechar *ad portas* los esfuerzos realizados en materia de reforma administrativa criolla, ni tampoco de ensalzar en demasía los esfuerzos ibéricos llevados a cabo al respecto, sino lograr una semblanza de unos y otros con el único objetivo de apuntalar aquellos de nuestro interés particular, o sea, los costarricenses. En esa sintonía, no puede dejar de apuntarse que el tema de la dirección gubernativa, sea en el marco de los sectores de actividad administrativa o en términos generales, es reiterativo, ya que fue mencionado tanto por la COREC, como por la CEARE, y recientemente por la CEA, sin que entre una y otra se le diera seguimiento a lo prescrito por ellas mismas. La falta de continuidad –por medio de seguimiento y evaluación– a todo lo generado en el seno de las diferentes comisiones, que incluso hoy continúa según se aclara más adelante, podría conllevar el dejar por fuera propuestas de valor en materia de reforma administrativa.

d) La Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE)

La denominada APRE, tuvo vigencia mientras estuvo en funciones el primer Ministro de Reforma del Estado en Costa Rica, Johnny Meoño Segura, entre mayo de 1990 a marzo de 1991. En el documento generado por esa instancia se incluían factores determinantes para la transformación de la Administración Pública en sentido amplio, ya que también fueron consideradas las corporaciones municipales. Cada factor a su vez se descomponía en acápites que derivaban de la temática tratada. Así, la esquematización del proyecto de la APRE para lograr (...) *un aparato administrativo estatal dinámico y efectivo integralmente hablando* (1990, p.2), fue la siguiente:

Regionalización del desarrollo

- Revisión del número de Regiones según la división impulsada por MIDEPLAN desde 1976.
- Desconcentración administrativa de todo ente.
- Papel relevante de Directores Regionales y recursos para las Regiones.
- Fortalecimiento del Régimen Municipal.
- Reforma Municipal.
- Corporaciones Regionales de Desarrollo: hacia cuasi-Gobiernos Regionales.
- Consejos Regionales de Desarrollo.
- Sectorialización de las Regiones: resolución de conflictos locales y regionales.
- Representatividad política de Directores Regionales.
- Cuáles consideraciones normativas se establecen para todo ente autónomo de nivel nacional, en cuanto a la representatividad de los Directores Regionales en línea directa con el respectivo Gerente.

- Organización de los grupos de usuarios en las Regiones.
- Financiamiento del desarrollo regional.

Sectorialización del desarrollo

- Nueva forma de Gobierno articulado y concertado.
- Consejo de Gobierno y Consejo de Ministros.
- Papel estratégico del Ministerio de Planificación.
- Ámbito del Ministro Rector y determinación de sus funcionarios clave de confianza.

Planificación del desarrollo

- MIDEPLAN: movilización para el desarrollo.
- Consejo de coordinación interinstitucional.
- Incorporación del Ministro en el Banco Central.
- Vinculación definitiva entre planes y presupuestos.
- Sistema de Planificación, Presupuesto y Contabilidad para el Desarrollo.
- Directrices presupuestarias y MIDEPLAN.
- Planificación para enfrentar la pobreza.

Flexibilización de la gestión pública

- Devolución de autonomía a los entes descentralizados y autonomía para Ministerios.
- Hacia una Ley Orgánica de la Administración Pública por Regiones y Sectores/dinamización de la gestión administrativa.
- Régimen de mayores incentivos y sanciones para el funcionario público.
- Ministros sectoriales responsables de racionalización de entes del Sector.
- Atención prioritaria a aduanas y puertos.

- Atención prioritaria a Cooperación Internacional y Programas de Inversión Pública.
- Revisión del Régimen de estructura superior de entes autónomos.
- Participación del usuario en gestión de entes; límites a participación política del funcionario.
- Frugalidad en concesión de beneficios extra del funcionario público.

Fiscalización Política y Ciudadana de la Gestión de Gobierno

- Control ciudadano sobre entes públicos.
- Defensa de derechos ciudadanos.
- Se buscará lograr una verdadera acción de "auditoraje" de servicios institucionales, con miras a incrementar y sostener elevado el nivel de compromiso de todo jerarca y funcionario público en el cumplimiento de sus deberes para con el usuario.

Del programa antes presentado se extrae el ansia por dar un giro al esquema gubernativo de ese entonces, considerando la rigidez del momento en lo que a materialización del desarrollo respecta, así como a la conducción, vía dirección gubernativa, de la constelación de organismos públicos para el logro del desarrollo en los diferentes campos de actividad administrativa: salud, educación, infraestructura, etc.

Ciertamente, guarda un paralelismo lo indicado por la APRE y lo señalado por la COREC en cuanto a la necesidad de promulgar una Ley Orgánica que abarcara a los entes cubiertos bajo el régimen de dirección gubernativa del Presidente de la República, buscando mejorar su capacidad de interrelación, pero sobre todo, de asignación de *Metas* para cada uno conforme el PND. Por lo que es desde el periodo 1989-1990 que arrancan los esfuerzos al respecto. No obstante, y a pesar de que la temática

fuera proseguida por la CEARE y la CEA, la búsqueda de esa norma que permitiera, sin detrimento de lo ya dispuesto por la Ley General de la Administración Pública 6227, una mejor articulación pública –combatiendo implícitamente la esclerosis burocrática–, aún no ve la luz, por lo que un proyecto que a todas luces resulta prioritario para lograr orquestar mejor el desempeño gubernativo, se deja de lado, aún y en tiempos en que la mayoría clama por mejores servicios públicos, así como instituciones públicas orientadas al logro de metas para el desarrollo según nociones de eficiencia y eficacia.

Ahora bien, valga aclarar que nuestro criterio sobre lo prescrito por la APRE nos lleva a apuntar la inconveniencia que resulta de tener dos Ministros, aunque uno sin cartera como lo fue el Ministro de Reforma del Estado, dedicados al mismo asunto: la transformación del Estado estructural, jurídica y procedimentalmente. Esto lo afirmamos, por cuando si bien la APRE gozó en su momento de todo el apoyo gubernativo para cristalizar la reforma pública de amplio espectro, no ostentaba capacidades ni responsabilidades legales o jurisprudenciales para ello, aspecto de gran importancia que le restaba fuerza a lo concebido por esa instancia. Siempre fue, es y será MIDEPLAN, y particularmente su jerarca, de quien dimanan las capacidades de esquematizar una modernización del Estado costarricense, aun y cuando sea en términos más reducidos, vía Reforma Administrativa, según lo planteáramos en su momento (Bolaños, 2016).

e) El Subsistema de Reforma Administrativa

Se considera ahora lo relativo a la carencia de un cuerpo normativo que brindara un mejor soporte a la Administración Pública costarricense para emprender acciones de reforma con

carácter sistémico y, sobre todo, enfocadas al desarrollo nacional, por medio de las capacidades planificadoras incluidas en la Ley 5525.

Esa carencia no siempre existió, ya que previamente se contaba dentro del universo administrativo criollo con el Sistema de Reforma Administrativo adscrito a MIDEPLAN según Decreto Ejecutivo 9283-PLAN, modificado posteriormente por el Decreto 14311-PLAN **“Creación del subsistema de reforma administrativa”**, y derogado final e injustificadamente por el Decreto Ejecutivo 25031-PLAN. El término de injustificado se emplea, al valorar el segundo de los Considerandos que motivaron la derogación, indicando este en forma categórica pero sin mayores justificaciones, elementos de peso o consideraciones prospectivas, lo siguiente: *“Que nuevas políticas impulsadas por el Gobierno de la República han reconsiderado las estructuras y regulaciones prefijadas para desarrollar actividades de Reforma del Estado, procediendo a eliminar aquellas que no contribuyen a facilitar, simplificar y adoptar los propósitos encomendados”* (MIDEPLAN, 1996, sección de Considerando, párr. 2).

El lector interesado podrá valorar el Decreto 14311-PLAN y contrastarlo con cualquier otra herramienta jurídico-administrativa anterior o actual (inclúyase el Decreto de creación de la Comisión de Eficiencia Administrativa 36175-PLAN), denotándose que no existe ese enfoque sistémico y prospectivo que sí ostentaba el decreto hoy derogado, por ejemplo, al considerar por medio de su artículo 4, que el subsistema incluiría a la entonces Comisión de Eficiencia Administrativa –presidida en ese momento por el Segundo Vicepresidente de la República–, al MIDEPLAN, a los Ministros (Rectores) del Sector, al Comité Intersectorial de Reforma Administrativa, a los Comités Sectoriales

de Reforma Administrativa y a las Unidades Institucionales de Reforma Administrativa.

A todas luces el decreto aquí referenciado dotaba de un amplio margen de maniobra, focalmente a MIDEPLAN, para organizar y dirigir los esfuerzos, acciones y recursos públicos hacia la modernización y racionalización de ministerios e instituciones descentralizadas, en total apego al Plan Nacional de Desarrollo, buscando que la reforma no se convirtiera en un fin en sí misma, sino en un mecanismo para alcanzar mejores índices de desarrollo según el campo de *Actividad* administrativa que a cada entidad le correspondía atender (salud, educación, ambiente, infraestructura pública, agroindustria, entre otros), y siempre en total concordancia y apego al Sistema Nacional de Planificación. Igualmente, nótese –según el artículo 10 del decreto– el papel ejecutor y no meramente instrumental que se le asignaba a los Ministros (Rectores) de Sector, al volverlos parte de toda una armazón de reforma que alcanzaba incluso a las instituciones públicas creadas al tenor del artículo 188 constitucional.

- f) Lo visible hasta el 2016 en materia de reforma administrativa

Anteriormente, según lo previamente apuntado, se contaba con una plataforma jurídico-administrativa dedicada muy particularmente a la reforma administrativa con base en la Ley 5525, ahora esa potestad la ubicamos tanto en el decreto de creación de la CEA mencionado en líneas precedentes, como en el Capítulo V del Reglamento General del Sistema Nacional de Planificación, Decreto Ejecutivo 37735-PLAN, por medio del cual se constituye el ***Subsistema de Gestión Pública***.

Y si bien es rescatable la intencionalidad para crear dicho subsistema, no

podemos perder de vista que los términos del anterior decreto 14311-PLAN resultaban de mayor vigor reformista, toda vez que incorporaba al ápice gubernativo (Segundo Vicepresidente de la República, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, Ministro de Hacienda, Director de Servicio Civil y dos Presidentes Ejecutivos de instituciones autónomas nombrados por el Consejo de Gobierno) en las estrategia de reforma, en gran parte por medio del Plan de Reforma Administrativa. Y si bien esa holgura es relativamente sencilla de resolver mediante una modificación al Capítulo V de marras. Lo que sí resulta preocupante es que la actual administración no incorpore en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 un apartado sobre reforma o modernización del aparato estatal, como sí ocurrió con el PND 2002-2006, 2006-2010 y 2011-2014, aunque fuera tangencialmente, porque debemos aclarar que dichos PND tampoco fueron exhaustivos en lo que a reforma administrativa significaba, lo cual es comprobable por la falta de seguimiento en lo prescrito entre la triada COREC-CEARE-CEA. Igual omisión detectamos en un documento de reciente emisión por parte de MIDEPLAN (2016), *Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco Teórico y Práctico*, al no concebir la indivisibilidad de los términos *planificación, desarrollo y reforma estatal*.

Conclusiones

Contrastes. Al contrario de lo que sucede en Costa Rica, España instituyó desde 2012 un órgano colegiado que se ha encargado de liderar las acciones de reforma de manera constante, teniendo como instancia evaluadora de las propuestas a la Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA), la cual ostenta un carácter permanente. Así, desde el 2013 hasta el actual 2016, se han generado informes

periódicos sobre los avances logrados, no perdiendo de vista en ningún momento lo prescrito desde el informe principal, como tampoco lo apuntado específicamente en el documento emitido por cada Subcomisión, todos estos analizados en apartados precedentes. En el último corte brindado por la OPERA (2016), se han ultimado 193 medidas que rondan el 87% del total generado por la CORA y sus apéndices; igualmente, se han suprimido 2348 entes públicos, considerando el Estado (AGE) como las Comunidades Autónomas (CC.AA) y las Entidades Locales (EE.LL). Por otro lado, la reforma ibérica resulta de muy amplio espectro, ya que abarca a toda la Administración Pública, sea que las instituciones gocen de algún grado de descentralización funcional o territorial o no.

Dicho nivel de amplitud resulta halagüeño, al ser que se pretende un nivel de transformación que permee todos los niveles de acceso a los servicios públicos por parte de la ciudadanía, punto cardinal y medular de la reforma. Y aunque es prematuro determinar ya el impacto y los efectos totales de las medidas prescritas y, sobre todo, de las alcanzadas, el que la reforma sea parte de un diagnóstico participativo, y posteriormente, de un gran esquema programático, resultan factores preponderantes para obtener buenos resultados.

Realidades. En Costa Rica las acciones desde 1990 han sido intermitentes, e incluso a contrapelo de la normativa vigente, ya que tanto la COREC como la CEARE funcionaron sin respaldarse taxativamente en el artículo 17 de la Ley 5525, la cual ordenaba la instauración de la Comisión de Eficiencia Administrativa, retomada, jurídicamente hablando, hasta el 2010, cuando se emite del decreto 36175. Los esfuerzos diagnósticos inician una y otra vez, ya que a pesar de que cada órgano colegiado genere su

propia hoja de ruta y productos esperados, estos no son necesariamente continuados por sus predecesores, por lo cual no encontramos un marco programático claro –que se desprenda del PND–, contundente y mensurable, que demuestre que las fuerzas político-gubernativas no solo conocen la necesidad de modernizar el conglomerado del aparato estatal, sino que lo apoyan decididamente a través de recursos humanos, técnicos y financieros, comprometiéndose también a darle seguimiento y evaluarlo periódicamente.

La OCDE. En su momento, se auguraba que para pertenecer a aquella organización internacional sería condición *sine qua non* la reforma gubernativa (Rodríguez, 2015; Rodríguez y Leitón, 2015; Siu, 2015); así, en términos generales, sin mayores detalles al respecto, lo cual en primera instancia podría considerarse una perogrullada; no obstante, llamamos la atención sobre este tipo de afirmaciones, las cuales no son respaldadas por valoraciones técnicas más explícitas. Lo que sí resulta latente, más que evidente, es que la Administración Pública nacional requiere de una modernización, de una evolución producto de la necesidad impostergable de mejorar la prestación de los servicios públicos a los habitantes y ciudadanos del país.

En esa sintonía, la reforma al artículo 170 constitucional, y la emisión de las leyes 8801 y 9329, que disponen la transferencia de competencias y recursos del Poder Ejecutivo a los gobiernos Municipales, encuadran en las prescripciones de transformación en beneficio de la ciudadanía, pero distan mucho aún de un programa de reforma holístico. Ciertamente, la reforma debe darse con intenciones de adherirse a la OCDE o sin ellas; el formar parte de la misma resulta fútil si se mantiene un engranaje administrativo anquilosado y

lejos de las capacidades de eficacia y eficiencia que se requieren para lograr el desarrollo nacional.

Bibliografía

- Autoridad Presidencial de Reforma del Estado (APRE). (1990). *Programa de reforma del Estado*. San José: APRE.
- Bolaños, R. (2014). Evaluación del desarrollo nacional: aproximaciones a partir del esquema de la planificación presupuestaria. *Revista de Ciencias Económicas*, 32 (2): 127-153.
- Bolaños, R. (2016). La Reforma del Estado en el marco (constitucional) de las necesidades poblacionales y los derechos de los habitantes. En Asociación Latinoamericana de Sociología, *Acta académica: XXX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología*. Obtenido desde <http://sociologia-alas.org/congreso-xxx/ponencias/>
- Comisión de Eficiencia Administrativa (CEA). (2011). *Informe Noviembre-2010 Noviembre-2011. Comisión de Eficiencia Administrativa*. Obtenido desde <http://www.mideplan.go.cr/2014-05-20-21-27-18/90-modernizacion/reforma-del-estado/344-programa-de-modernizacion-del-estado>
- Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE). (2010). *Memoria Anual*. San José: MIDEPLAN.
- Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE). (2008a). *Propuesta de acciones de reforma del Estado. I etapa: acciones potestad del Poder Ejecutivo*. San José: MIDEPLAN.
- Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado (CEARE). (2008b). *Informe final II etapa de trabajo*. San José: MIDEPLAN.
- Comisión de Reforma del Estado Costarricense (COREC). (1990). *Reforma del Estado en Costa Rica*. San José: Impreso por EDICOSTA.
- Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas. (s.f). *Informe de la Comisión para la reforma de las Administraciones Públicas*. Obtenido desde http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/reforma_aapp.html
- ILPES/CEPAL, (s/f). Guía Metodológica del curso internacional: Paradigmas y modelos de desarrollo en el siglo XXI. Obtenido desde <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/ilpes/capacitacion/8/54008/P54008.xml&xsl=/ilpes/tpl/p15f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>
- Lora, E. (2007). La reforma del Estado en América Latina: una revolución silenciosa. En Lora, E. (Ed), *El estado de las reformas del Estado en América Latina* (pp. 1-64). Washington: Banco Mundial/BID/Mayol.
- Meoño, J. (1986). *Administración Pública. Teoría y Práctica* –2 ed. —. San José: EUCR.
- Meoño, J. (2003). Planteamientos de un especialista en asuntos públicos sobre el proyecto de ley orgánica de la Administración Pública. *Revista de Ciencias Jurídicas*, 101, 39-75
- Meoño, J. (2005). *Evolución, actualidad y prospecciones del modelo político-institucional costarricense*. San José: IICE-UCR.
- Meoño, J. (2008). *Guía para un excelente Gobierno y... para un ciudadano menos indolente*. IICE-UCR. San José: IICE-UCR
- Meoño, J. (2012). Análisis de los procesos de dirección, planificación gubernativa, políticas

- públicas y reforma del estado. *Revista de Ciencias Económicas*, 30 (1): 13-72
- MIDEPLAN. (1996). *Deroga Subsistema de Reforma Administrativa*. Obtenido desde: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=28747&nValor3=30417&strTipM=TC
- MIDEPLAN. (2010). *Sector Público Costarricense y su organización*. Obtenido desde http://www.mideplan.go.cr/?option=com_content&view=article&id=343:organizacion-del-sector-publico&catid=89:organizacion-del-sector-publico&Itemid=100131
- MIDEPLAN. (2016). *Manual de planificación con enfoque para resultados en el desarrollo: Marco Teórico y Práctico*. San José: MIDEPLAN.
- Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. (2014). *Manual de simplificación administrativa y reducción de cargas para la Administración General del Estado*, Obtenido desde http://www.seap.minhap.es/web/areas/modernizacion-procedimientos/reduccion-cargas/manual_simplificacion.html
- OCDE(2014). *Spain: from administrative reform to continuous improvement*. Obtenido desde: <http://www.oecd.org/spain/spain-from-administrative-reform-to-continuous-improvement.htm>
- Oficina para la ejecución de la reforma de la Administración (OPERA). (2016). *Informe Ejecutivo Balance CORA*, Obtenido desde http://www.seap.minhap.gob.es/web/areas/reforma_aapp.html
- OFIPLAN -División de Planes y Política Administrativa-. (1978) *Lineamientos para un enfoque integral sobre Planificación Administrativa*. Serie Divulgación de Estudios Técnicos N 17. Costa Rica: Autor.
- Rodríguez, O. (2015, 13 de abril). Anabel González: “Ingreso a la OCDE modernizará el Estado”. *La Nación*, Obtenido desde http://www.nacion.com/economia/politica-economica/Anabel-Gonzalez-Ingreso-OCDE-modernizara_0_1481251879.html
- Rodríguez, O. y Leitón, P. (2015, 10 de abril). Ingreso a OCDE demandará extensa reforma del Estado. *La Nación*, Obtenido desde http://www.nacion.com/economia/politica-economica/Ingreso-OCDE-demandara-extensa-reforma_0_1480651974.html
- Siu, M. (2015, 3 de noviembre). OCDE: Forma de gobernar en Costa Rica es un. *La Extra*, Obtenido desde <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/274939/ocde:-forma-de-gobernar-en--costa-rica-es-un->
- Zeller, R. (2007). Las políticas de Reforma Estatal en Democracia (1983-2003): sus Etapas Gubernamentales y las Principales Transformaciones. En INAP (Ed.), *Las políticas de reforma estatal en la democracia (1983-2003)* (pp. 27-68). Buenos Aires: INAP.

La antinomia del Estado en el desarrollo del mercado de las telecomunicaciones en Costa Rica

Josué Calderón Chaves¹⁵

Resumen: El objetivo del presente artículo consiste en identificar las contradicciones del modelo que escogió Costa Rica de cara a la apertura del sector telecomunicaciones, para ello se realizó una investigación bibliográfica, se revisó el marco legal aplicable a las telecomunicaciones y por último se analizó el modelo adoptado en algunos países de la Unión Europea y América, todo ello para lograr concluir que a varios años de la apertura del mercado de telecomunicaciones el modelo adoptado por el Estado presenta debilidades y contradicciones, pues existen factores disfuncionales que son incompatibles con la lógica de un mercado en competencia. Es por ello que los tomadores de decisiones, deben reflexionar sobre el impacto que tiene para la sociedad en general la ejecución de políticas públicas articuladas, eficientes y con alto valor agregado en el mercado de telecomunicaciones.

Palabras clave: Telecomunicación, radiodifusión, regulación, acción de oro, mercado, liberalización, reforma.

Abstract: The objective of this article is to identify the contradictions of the model chose Costa Rica ahead of the opening of the telecommunications sector, to do this was necessary do a bibliographic research, also was reviewed the legal

¹⁵ Máster en Economía de las Telecomunicaciones de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, España, además es Licenciado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. A través del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la Fundación CEDDET, se ha capacitado en temas de telecomunicaciones.

framework for telecommunications and finally was reviewed and analyzed the model adopted in some countries of the European Union and America, all this allowed conclude that several years after the opening of the telecommunications market the model adopted by the State has weaknesses and contradictions, because there are dysfunctional factors that are incompatible with the logic of a competitive market. So, the Stakeholders should reflect on the impact for society in general implementation of public policies articulated, efficient and with high added value in the telecommunications market.

Keys words: Telecommunications, broadcasting, golden share, market, liberalization, reform.

Introducción

La posibilidad de generar un cambio radical en la prestación de diversos servicios públicos va de la mano con los avances en el desarrollo de las telecomunicaciones, es por ese motivo que este sector tiene la posibilidad de impactar de forma significativa el desarrollo de las naciones.

Sin duda, hoy vivimos en un mundo conectado, independiente de fronteras, con servicios caracterizados por su ubicuidad y Costa Rica no está ajena a ello.

Para el caso de Costa Rica del año 2010 al 2015, el mercado de telecomunicaciones ha experimentado un crecimiento significativo, de modo que al 2015 el ingreso total del sector representa un 3,1% del producto interno bruto (PIB) y la fuerza laboral directamente relacionada con el sector creció más de un 45,8%. (Superintendencia de Telecomunicaciones, 2016, p. 34)

Lo indicado, sin duda es reflejo de la apertura del mercado de las

telecomunicaciones que por más de cuatro décadas se mantuvo centralizado en el Estado. La introducción de la competencia en este sector deparó en un cambio radical en el estilo de vida de los costarricenses, pues de acuerdo a los datos oficiales de la Superintendencia de Telecomunicaciones (2016) el país al finalizar el año 2015 alcanzó niveles de penetración de 156 líneas por cada 100 habitantes (p. 52) e incluso experimentó un aumento del 209,0% en el consumo de datos móviles del año 2013 al 2015 (p. 71).

Comentado lo anterior, es importante tener presente que en este mercado intervienen múltiples actores, por un lado existe un órgano regulador, quien aplica, vigila y controla el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones, por otra parte existe un Rector, encargado de promulgar la política pública del sector y por último están los operadores quienes se encargan de proveer al usuario final de los servicios de telecomunicaciones.

Partiendo del escenario descrito, se pretende en el presente artículo generar un espacio que permita analizar el papel del Estado en los diferentes roles que asumió ante la apertura del sector telecomunicaciones y a partir de ahí, cuestionar aquellas falencias que se identifican del modelo actual.

Teoría del Monopolio Natural y la regulación de los servicios de telecomunicaciones

Se considera que un mercado es un monopolio natural si el costo de producir una cantidad determinada del producto o servicio con una sola empresa es inferior al coste de producir la misma cantidad con dos o más empresas.

Dicho de otra forma, el monopolio natural se presenta cuando por razones tecnológicas es menos costoso producir la cantidad demandada de un

determinado bien o servicio por medio de una empresa que mediante dos o más. (Moreno, 2012, p.5), un ejemplo clásico de esta situación lo representa el caso del ferrocarril que dados sus altos costos de inversión y mantenimiento, históricamente su operación la realizó una única empresa.

Precisamente, fue bajo esa teoría que los servicios de telecomunicaciones fueron ofertados por una empresa pública hasta finales de los años 80, pues se consideraba que comercializarlos por más de una empresa era económicamente más costoso. En Costa Rica, por razones como estas y en virtud de lo establecido en marco legal vigente, las telecomunicaciones, durante muchos años estuvieron en poder absoluto del Estado.

A principios de los 80, se insertaba a nivel global el proceso de privatización, en un contexto en que la productividad del sector público era muy baja, y los recursos disponibles en los gobiernos eran muy escasos, se pensaba que con la privatización se liberarían recursos para el sector público, permitiendo al sector privado invertir en este tipo de mercados. Asimismo se concebía a este proceso de privatización como un proceso de creación de condiciones competitivas (Mariñoso, 2012, p. 3).

Es precisamente en esa línea que con la llamada revolución conservadora de los años ochenta, encabezada por Margaret Thatcher en Inglaterra junto a Ronald Reagan en Estados Unidos, comenzó un proceso de revisión y cambio de las políticas existentes. El ideario de estos movimientos políticos se resumió en la expresión de Mayorga (citado en Calderón et al 2014, p. 10) “retirar el peso del Estado de las espaldas de los ciudadanos”.

Fue entonces, por razones económicas, tecnológicas, políticas, jurídicas e incluso

ideológicas, que comenzó a cambiar el modelo clásico de servicio público. Con ello la incursión de nuevas propuestas económicas, orientadas a la liberalización y privatización de sectores económicos que tradicionalmente imperó en manos públicas. En este nuevo sistema, se pretendía reducir o eliminar del todo el papel del Estado como prestador de bienes y servicios.

Por otra parte, no debe soslayarse que a lo largo de la historia, el tema de la regulación de los servicios públicos ha sido ampliamente discutido, es así que dentro de los argumentos que justifican la regulación de tales servicios encontramos que el interés público de la actividad, así como su importancia, justifica la regulación, además que los entes prestatarios de servicios públicos, están sujetos al control público en pro del bienestar general, el cual a su vez se justifica por las condiciones monopolísticas de muchos de los servicios, por su importancia para los consumidores, organización socio-económica y por la falta de otras opciones, es así que la regulación, en función de los objetivos de interés público, se justifica en la promoción y defensa del interés colectivo. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1999, p.8)

En concordancia con lo anterior, para el caso concreto del mercado de las telecomunicaciones, la teoría indica que estarán siempre reguladas, al menos en algunos de sus segmentos, como lo es el caso del servicio universal¹⁶, pues la

¹⁶ Derecho al acceso a un servicio de telecomunicaciones disponible al público que se presta en cada domicilio, con una calidad determinada y a un precio razonable y asequible para todos los usuarios, con independencia de su localización geográfica y condición socioeconómica, de acuerdo con lo establecido en el Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones, (Ley General de Telecomunicaciones)

importancia social de las mismas, la asimetría de posiciones entre empresas y usuarios, la dificultad de crear un mercado abierto y transparente, las limitaciones técnicas y otros factores así lo exigen. (Monge, 2011, p. 149).

Génesis y evolución de las Telecomunicaciones en Costa Rica

Para analizar este apartado, es preciso remontarse al año de 1920, cuando el Gobierno de Costa Rica declara la telegrafía y telefonía inalámbricas como un servicio público y monopolio del Estado¹⁷.

Posteriormente, el Estado de Costa Rica aprueba un Contrato de Concesión¹⁸ para una estación Radiográfica Internacional, en el que concedió la explotación de esos servicios a dos ingenieros eléctricos de nacionalidad costarricense. Dicha concesión se otorgó por un plazo de 25 años, prorrogable por 20 años más¹⁹.

Al año siguiente el Estado Costarricense, autoriza²⁰ a los mismos ingenieros para constituir la sociedad anónima Compañía Radiográfica Internacional de Costa Rica, con el fin de explotar la concesión otorgada previamente.

Para el año de 1949, con la promulgación de la actual Constitución Política, deviene un hito importante en lo que al desarrollo de las telecomunicaciones se refiere, pues, esta norma fundamental establece, que los servicios inalámbricos no podrán salir definitivamente del Estado, calificando de esa manera al espectro radioeléctrico como un bien demanial²¹.

¹⁷ Ley No. 34 del 10 de abril de 1920.

¹⁸ Ley No. 47 del 25 de julio de 1921.

¹⁹ Se prorroga la concesión mediante Decreto No. 12 del 05 de marzo de 1945.

²⁰ Ley No. 25 del 24 de junio de 1922.

²¹ Bienes propiedad del Estado, que no pertenecen individualmente a los particulares

Un hecho que marca la historia en el desarrollo del país, acontece en el año de 1964 cuando el Estado Costarricense faculta al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para participar en el campo de las telecomunicaciones, con la responsabilidad de promover el establecimiento, la mejora, la extensión y la operación de los servicios de comunicaciones.

En ese mismo año se forma una sociedad mixta²², denominada Radiográfica Costarricense, S.A. (RACSA), encargada de explotar los servicios de telecomunicaciones, posteriormente las acciones de RACSA fueron compradas en su totalidad por el ICE, convirtiéndose de esa manera en su único dueño.

Fue de esa manera, que el Estado Costarricense, durante varias décadas ofertó los servicios de telecomunicaciones a través del ICE y RACSA S.A.

La Apertura de las Telecomunicaciones en Costa Rica

Como antecedentes a la apertura del Sector Telecomunicaciones, debemos remontarnos a la primera administración del Presidente de la República Óscar Arias Sánchez, en la cual, autorizó²³ el inicio de operaciones a la empresa Millicom en Costa Rica para brindar telefonía celular.

No obstante, esa empresa tuvo que cerrar sus operaciones al declararse que la autorización otorgada era

y que están destinados a un uso público y sometido a un régimen especial de acceso y explotación.

²² Conformada por el ICE y la Compañía Radiográfica Internacional de Costa Rica mediante Ley No. 3293 del 18 de junio de 1964.

²³ Decreto Ejecutivo No. 268 del 4 de diciembre de 1987.

inconstitucional²⁴, dado que se utilizaba para prestar al público un servicio de telefonía, sin existir una ley que autorizara esa potestad.

Tras una serie de intentos de conciliación por parte de los representantes de la empresa y el Gobierno de la República, el 10 de mayo en 1995 el ICE desconectó las terminales que le daban servicio a Millicom. (Prosic, 2012, p. 53)

Posteriormente, en otro intento de apertura del sector telecomunicaciones, se gestaron los proyectos conocidos como el “combo del ICE”, impulsados desde el gobierno de Figueres Olsen (1994-1998) y que se transformaron durante el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez Echeverría (1998-2002).

Estos proyectos fueron unificados en la Asamblea Legislativa bajo el expediente denominado “*Ley para el mejoramiento de los servicios de electricidad y telecomunicaciones y de la participación del Estado*”. Dicho proyecto pretendía abrir los servicios de telecomunicaciones y electricidad al sector privado. Para ello el proyecto pretendía transformar al ICE, variando su naturaleza jurídica de Institución Autónoma a una Sociedad Anónima del Estado denominándose “Corporación ICE”, en donde este es propietario del cien por ciento de las acciones, las cuales no saldrían en forma alguna del Estado.

Empero, luego de un proceso de movilización de actores sociales encabezados por las organizaciones sindicales del ICE, se frenó la aprobación de dicho proyecto, aunado al hecho de que posteriormente la Sala Constitucional determinó inconsistencias en el procedimiento de trámite para su aprobación, motivo por el cual el proyecto no fructificó.

²⁴ Sala Constitucional de Costa Rica, Voto 53386 dictado a las dieciséis horas del veintiséis de octubre de 1993.

Años más tarde, un nuevo hecho que dio pie a un acontecimiento histórico en Costa Rica, fue la firma del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR).

El propósito de esta negociación era eliminar los aranceles y otras barreras al comercio de bienes y servicios, para aumentar las exportaciones, promover la inversión extranjera directa, con el fin de crecer económicamente, y aumentar la diversidad de oportunidades de la sociedad costarricense.

La entrada en vigencia del CAFTA-DR, formó parte de uno de los principales ejes del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 (durante la administración Arias Sánchez), uno de sus objetivos era concebir a las telecomunicaciones como uno de los principales motores de desarrollo económico y social. Este hecho trajo consigo fuertes cambios y modernización en materia legal.

Lo negociado en el Tratado de Libre Comercio (TLC) tuvo como repercusión una discusión política sobre el rol de las telecomunicaciones en el desarrollo del país y de manera general entre dos posiciones divergentes. Precisamente esa discusión, llevó a que el Poder Ejecutivo convocará el 17 de abril de 2007 a un referéndum para decidir el futuro del TLC, fue así, que el 7 de octubre de ese mismo año se aprueba el referido Tratado mediante el referéndum con una cerrada votación de 52,0% a favor y el 48,0% en contra.

Con la aprobación del TLC, se libera el sector telecomunicaciones²⁵, la cual da por acabado el monopolio de hecho, que mantenía hasta ese momento el grupo ICE y da pie a la competencia en el mercado de las telecomunicaciones.

²⁵ Mediante la publicación de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N°. 8642 del 30 de junio de 2008.

Posteriormente, se emite la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, Ley N°. 8660 que moderniza y fortalece el ICE y sus empresas, manteniéndolo siempre en control Estatal; asimismo crea la Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL), como el órgano encargado de regular, aplicar, vigilar y controlar el ordenamiento jurídico de las telecomunicaciones.

En este contexto, el Poder Ejecutivo inició las gestiones ante la SUTEL para otorgar en concesión los segmentos de frecuencia del espectro radioeléctrico que permitiera la entrada de nuevos operadores de servicios de telecomunicaciones en el mercado nacional.

De esa manera, se permitió la entrada en el mercado costarricense de la multinacional Telefónica, de capital español, y la empresa Claro, de origen mexicano, las cuales resultaron adjudicadas de la concesión correspondiente que les permitiera prestar servicios de telecomunicaciones.

El proceso de apertura, implicó a su vez, el establecimiento por parte del Poder Ejecutivo de políticas públicas en este sector, con el objetivo de guiar el referido proceso y maximizar los excedentes derivados de la apertura.

Al respecto, sobre este proceso, la Contraloría General de la República (2011), lo siguiente:

Respecto de dicho proceso de apertura y de la actuación de sus actores principales, esta Contraloría General determinó como aspectos relevantes que no se estableció un plan de transición al modelo de competencia, sustentado con un cronograma donde se establecieran las diferentes etapas, acciones, responsabilidades y plazos, que

aseguraran la debida transición del proceso, de manera ordenada, coordinada, gradual y ajustada a los tiempos que requería cada una de esas actividades, según la realidad nacional pero, al mismo tiempo, a la necesidad como país de aprovechar la oportunidad que dicho proceso representa. (p. 1)

Costa Rica: El reto Estatal en su rol tripartito

Bajo el análisis del nuevo paradigma en materia de telecomunicaciones, el Estado Costarricense asume un rol tripartito, pues, desde diferentes aristas, desempeña el rol de rectoría a través del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), el rol de regulador mediante la SUTEL y el rol de operador estatal a través del ICE.

De esa forma, bajo el nuevo ordenamiento jurídico, aunado a la reestructuración del marco institucional y la participación de nuevos actores en el sector, el Estado Costarricense asume nuevas responsabilidades, lo cual impuso un reto importante en cuanto al diseño y ejecución de una política pública.

El rol del Regulador. Anteriormente, la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP) era el ente público encargado de regular múltiples servicios públicos, (entre ellos agua, electricidad, transporte y las telecomunicaciones), para ello realizaba fijación tarifaria y se encargaba de velar por las condiciones de acceso y de calidad.

Con la apertura del sector telecomunicaciones se modificó este esquema de regulación, pues ARESEP deja de regular las telecomunicaciones, pasando a la SUTEL funciones propias sobre la regulación de las telecomunicaciones, que son consideradas ahora actividades de interés general.

La SUTEL es un órgano desconcentrado de la ARESEP y está sujeto al Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) y a las políticas sectoriales correspondientes, además es independiente de todo operador de redes y proveedor de servicios de telecomunicaciones.

En sus inicios, el nuevo órgano regulador enfrentó dificultades financieras para el inicio de operaciones por la falta de previsión y planificación del legislador, pues la Superintendencia no contó con el suficiente financiamiento inicial para su instalación y operación. Esta situación fue particularmente grave, si se considera que la mayor intensidad en la actuación del regulador se produjo al inicio del proceso de apertura y que durante el segundo semestre del año 2009 se presentaron dificultades con el pago que el ICE debía realizar por concepto de canon de regulación, todo lo cual acentuó un desbalance en el financiamiento inicial del órgano regulador y limitó por ende la obtención de los recursos humanos y técnicos requeridos para responder a todas las competencias impuestas por el ordenamiento legal. (Contraloría General de la República, 2011, p.12)

La competencia de la Rectoría de Telecomunicaciones. Con la apertura del sector, la Rectoría del Sector de Telecomunicaciones recayó en el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), posteriormente, mediante una reforma legal dicha Rectoría fue trasladada al Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT).

Dentro de las sus funciones de la Rectoría de Telecomunicaciones destacan, entre otras, la formulación de las políticas para el uso y desarrollo de las telecomunicaciones, la elaboración del Plan nacional de desarrollo de las telecomunicaciones,

velar porque las políticas del Sector sean ejecutadas por las entidades públicas y privadas que participan en el Sector Telecomunicaciones y coordinar las políticas de desarrollo de las telecomunicaciones con otras políticas públicas destinadas a promover la sociedad de la información.

El cumplimiento de dichas funciones se ejecuta a través del Viceministerio de Telecomunicaciones, instancia encargada de proponer las políticas públicas del sector y de llevar una agenda digital. Desde su creación, este Viceministerio ha estado adscrito a dos ministerios, el de Ambiente y Energía de manera inicial y luego fue trasladado al de Ciencia y Tecnología.

Costa Rica es el único país de América Latina que no tiene un Ministerio de Telecomunicaciones y el hecho de que el brazo ejecutor del Estado posea un rango de Viceministerio implica una importante debilidad en el modelo adoptado, pues le resta celeridad y oportunidad a la toma de decisiones estratégicas, lo cual repercute directamente en el sector de las telecomunicaciones, caracterizado por su constante evolución y un mercado dinamismo, que exige que la toma de decisiones por parte de las Autoridades competentes se efectúe de forma expedita.

Por último, de acuerdo a lo señalado por la Contraloría General de la República, en diversos informes existieron problemas de coordinación entre la Rectoría del sector Telecomunicaciones y la SUTEL, lo cual tenía efectos directos en la gestión desempeñada por ambas instancias. A modo de ejemplo, puede citarse que la SUTEL y la Rectoría mantienen serias diferencias en cuanto a la gestión del Fondo Nacional de Telecomunicaciones y la gestión y administración del Espectro Radioeléctrico.

El ICE como operador público de telecomunicaciones. Durante más de cuatro décadas, el ICE mantuvo un monopolio de hecho sobre los servicios de telecomunicaciones, ello prevaleció hasta la entrada en vigencia del CAFTA-DR y sus leyes complementarias.

Para el ICE el proceso de apertura ha implicado un cambio radical en todos sus extremos, sin embargo, si bien es cierto ha actuado en múltiples ocasiones con el propósito de prepararse para enfrentar la competencia, estas acciones no se han ejecutado con la oportunidad y celeridad necesaria, situación que queda de manifiesto en la serie de labores llevadas a cabo por la institución que aunque denotan esfuerzos en ese sentido, revelan serias debilidades de gestión, en especial las referidas a la definición de la estrategia institucional, su articulación con otras iniciativas y la promoción del cambio cultural necesario (Contraloría General de la República, 2011, pp 19-20).

Con la apertura del mercado el ICE no sólo por primera vez iba a competir en el mercado con otros operadores, sino que además, dada su posición dominante al momento de darse la apertura del sector debía someterse a la reglas del órgano regulador para eliminar las barreras de entrada a nuevos operadores, conforme lo dicta la teoría regulatoria.

Para ello, la SUTEL, define 18 mercados relevantes²⁶, resultando el ICE en cada uno de ellos el operador importante, dicha situación, implica *per se* que el órgano regulador ejerza en el ICE una exhaustiva regulación con el propósito de evitar que se presenten prácticas anticompetitivas en provecho de su condición de operador con poder significativo en el mercado.

²⁶ Resolución RCS-307-2009, publicada el 9 de diciembre de 2009

Procesos como la Oferta de Interconexión de Referencia²⁷, solicitudes de ajuste tarifario, pago del canon de regulación y canon de espectro, sostenibilidad de la red fija del ICE han sido motivo de múltiples disputas entre el operador Estatal y el órgano regulador, llegando incluso a estrados Judiciales para dirimir sus diferencias.

Vicisitudes del modelo actual del sector telecomunicaciones en Costa Rica

La promoción de la competencia efectiva y la no discriminación entre los operadores constituyen principios rectores establecidos en la Ley General de Telecomunicaciones derivados de los compromisos específicos asumidos por Costa Rica en materia de servicios de telecomunicaciones conforme lo establecido el Anexo N°. 13 del CAFTA DR.

Empero el modelo adoptado por Costa Rica, evidencia falencias en el marco regulatorio, las cuales generan condiciones distorsionadoras del mercado que sin duda repercuten en la calidad y oportunidad de los servicios finales de los usuarios. Aspectos como plazos de concesiones, controles específicos a los operadores públicos, prestación de servicios de radiodifusión son algunos de esos ejemplos, en los cuales se profundiza seguidamente.

- Plazo de las concesiones para la prestación de servicios de telecomunicaciones.

A nivel mundial, la mayoría de países otorgan sus concesiones de espectro

(para la prestación de servicios de telecomunicaciones) con un plazo claramente definido. En el caso de América Latina, el promedio general del plazo es de 17 años, que se encuentra en línea con el horizonte de planeamiento del sector y con los plazos otorgados a nivel internacional. (GSMA, 2014, p. 17).

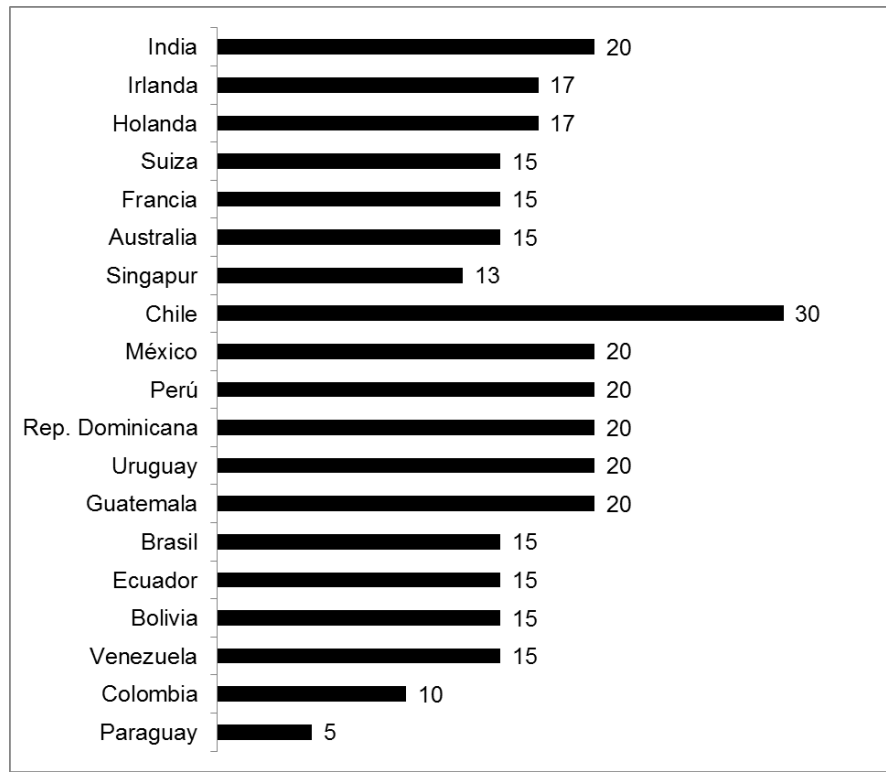
En el gráfico 1 se detallan los plazos de las concesiones de espectro de países de América Latina y otras regiones del mundo.

Para el caso de Costa Rica, las concesiones para el uso y la explotación de las frecuencias del espectro radioeléctrico (condición necesaria para la prestación de servicios de telecomunicaciones disponibles al público) se otorgan por un período inicial de 15 años, prorrogables sin que tal concesión exceda los veinticinco años²⁸, sin embargo en el caso de las concesiones otorgadas previamente al ICE se mantienen por un plazo indefinido, entretanto RACSA las mantienen por su plazo legal de noventa y nueve años (Procuraduría General de la República, 2009).

²⁷ Documento en el que se establecen las condiciones técnicas, económicas y jurídicas con las que un operador o proveedor ofrece acceso y la interconexión a su red, el cual requiere la aprobación por parte de la SUTEL y normalmente se le impone solo a los operadores y proveedores importantes.

²⁸ Conforme lo establecido en el artículo 24 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N°8642.

Gráfico 1. Periodo de las concesiones de uso de espectro para prestación de servicios de telecomunicaciones



Fuente: GSMA Latin America 2014, p 17.

Lo anterior implica que mientras que los nuevos operadores que deseen competir en el mercado de Telecomunicaciones deban honrar una cuantiosa suma al Estado para la obtención de la concesión para el uso y la explotación de las frecuencias del espectro radioeléctrico²⁹ para un periodo máximo de hasta 25 años, existen otros operadores que mantienen dicha concesión por periodos considerablemente mayores e incluso por tiempo indefinido.

²⁹ El hecho de que los nuevos operadores tengan que desembolsar una suma importante de recursos para acceder a una concesión de frecuencias se considera apropiada, en tanto dichos recursos son destinados al Fondo Nacional de Telecomunicaciones para satisfacer las necesidades de solidaridad, acceso y servicios universal con el propósito de cerrar la brecha digital.

Es cuestionable que en Costa Rica existan operadores con concesiones para servicios de telecomunicaciones por tiempo indefinido a la luz de lo establecido en el anexo 13 del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR):

Asignación y Utilización de Recursos Escasos

Costa Rica asegurará que los procedimientos para la asignación y utilización de recursos escasos, incluyendo frecuencias, números y los derechos de vía, sean administrados de manera objetiva, oportuna, transparente y no discriminatoria por una autoridad doméstica competente. La República de Costa Rica emitirá licencias directamente a los proveedores del servicio para el uso del espectro, de conformidad con el artículo 121, inciso 14 de la

Constitución Política de la República de Costa Rica. (El subrayado es intencional)

Esta situación, puede considerarse como una barrera de entrada comercial, en virtud de que la posibilidad de que tanto los actuales y futuros operadores de telecomunicaciones, puedan acceder a determinadas frecuencias de espectro, se ve considerablemente reducida.

- Controles y limitaciones a los operadores públicos de telecomunicaciones.

Por otra parte, mediante la suscripción del CAFTA DR, Costa Rica se comprometió a fortalecer al ICE, lo cual se formalizó con la entrada en vigencia de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las Entidades Públicas del Sector Telecomunicaciones, cuyo objetivo consistía precisamente en fortalecer, modernizar y dotar al Grupo ICE, de la legislación que le permita adaptarse a todos los cambios en el régimen legal de generación y prestación de los servicios.

No obstante, si bien es cierto, dicha ley le permite un mayor grado de flexibilidad al ICE para adaptarse a los cambios derivados de un mercado en competencia, lo cierto es que el ICE como Operador Estatal, se encuentra sometido a una serie de trámites y restricciones que limitan su accionar en comparación con los demás operadores privados del mercado, a modo de ejemplo, debe recordarse que además de las telecomunicaciones, el ICE también ostenta la atribución legal para desarrollar el servicio de electricidad en Costa Rica, además, dada su naturaleza de institución pública, se encuentra sometido aún al régimen especial de contratación administrativa, al trámite de aprobación presupuestaria y refrendo de algunos de sus contratos por parte de la Contraloría General de la República, así como la atención de requerimientos

informativos por parte del Ministerio de Hacienda, por último, no debe soslayarse que el ICE debe soportar el peso de las estructuras sindicales dentro su organización funcional, aspectos a los cuales los nuevos participantes del mercado no tienen que enfrentarse.

Mención especial, requiere referirse al Servicio telefónico básico tradicional (telefonía fija y teléfonos públicos) el cual, por disposición legal se excluyó para que fuese prestado en condiciones de competencia, lo cual implica que la prestación de dicho servicio le compete únicamente al ICE. Esa situación conlleva a que esa institución deba soportar todos los costos por concepto de operación y mantenimiento de esa red a pesar de que según las estadísticas del sector Telecomunicaciones publicadas por la SUTEL indican que el ingreso por concepto de la prestación de dicho servicio evidencia una tendencia decreciente (tal como sucede en la mayoría de países), lo anterior debido a mayor oferta de servicios sustituibles en el mercado.

En el siguiente cuadro se ilustra el comportamiento de las suscripciones al servicio de telefonía básica tradicional prestado por el ICE.

Cuadro 1. Costa Rica: Suscripciones de telefonía básica tradicional. Periodo 2011-2015.

Año	Número de suscripciones
2011	1.027.847
2012	976.824
2013	936.035
2014	839.968
2015	804.468

Fuente: Superintendencia de Telecomunicaciones, 2015, p. 142.

Todo ello conlleva a una distorsión en el mercado gestada desde la concepción propia de las reglas que dieron origen a la apertura del sector telecomunicaciones, lo cual podría

considerarse contrario al principio rector de no discriminación. Sin embargo hay que tener presente que éstas fueron las reglas establecidas para la apertura del sector telecomunicaciones.

- Servicios de Radiodifusión

En otro orden, tal como se ha indicado con anterioridad, el espectro radioeléctrico, como bien demanial, requiere de gestiones de planificación administración y el control por parte del Estado (mediante la Superintendencia de Telecomunicaciones), dichas gestiones tienen un costo, el cual se sufraga mediante un canon de reserva del espectro que se cobra a los operadores de redes y los proveedores de servicios de telecomunicaciones, tal como lo establece el artículo 63 de la Ley General de Telecomunicaciones, Ley N°8642.

ARTÍCULO 63.-Canon de reserva del espectro

Los operadores de redes y los proveedores de servicios de telecomunicaciones deberán cancelar, anualmente, un canon de reserva del espectro radioeléctrico. Serán sujetos pasivos de esta tasa los operadores de redes o proveedores de servicios de telecomunicaciones, a los cuales se haya asignado bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico, independientemente de que hagan uso de dichas bandas o no.

A partir de la lectura del artículo anterior, se puede colegir que todos los operadores que tengan asignadas frecuencias de espectro son sujetos de pago del canon de espectro, empero, en la realidad lo cierto es que los operadores de servicios de radiodifusión (Radio y televisión) no cancelan dicho canon, pues por disposición expresa de la Ley General de Telecomunicaciones en su artículo 29, estos servicios se rigen por la obsoleta Ley de Radio que data del año de 1954 la cual establece un

impuesto anual de radiodifusión por sumas irrisibles que no superan los tres mil colones. Sobre este aspecto, en su oportunidad la Contraloría General de la República (2012) indicó lo siguiente:

Tomando en cuenta lo anterior considera esta Contraloría que siendo que el impuesto anual de radiodifusión y el canon de reserva del espectro constituyen pagos por el derecho de uso del mismo bien demanial, sea el espectro radioeléctrico, ambos deben guardar proporcionalidad, a efecto de no generar un eventual trato discriminatorio, pues mientras el canon se actualiza cada año, el impuesto mantiene las mismas tarifas establecidas desde que se emitió la Ley de Radio en el año 1954. (p. 46)

Así las cosas, mientras existen operadores que pagan un canon de reserva del espectro por sumas considerables, en procura de financiar las gestiones que ejerce el Estado en materia de espectro radioeléctrico, los operadores de servicios de radiodifusión, que también utilizan frecuencias de espectro, cancelan un monto considerablemente inferior, lo cual puede considerarse como un trato discriminatorio.

Por último, un reciente informe de la Redmica cuestiona el hecho de que las concesiones de radiodifusión se prorroguen de forma automática además denuncia la recurrente compra, venta, arrendamientos y traspasos de frecuencias al margen de los controles Estatales que ha conllevado a una concentración de frecuencias en pocas manos.

Modelos de apertura y regulatorios del mercado de telecomunicaciones en otros países.

- El modelo Uruguayo y la transformación de ANTEL

Pocos países en el mundo³⁰, decidieron mantener a un Operador Público luego de liberalizar el mercado de telecomunicaciones, posiblemente, el caso que guarda mayor similitud con Costa Rica es Uruguay, pues dicho país a principios de los años 30's unificó mediante una única empresa pública la prestación en condición de monopolio los servicios de telecomunicaciones y electricidad, denominada Administración General de las Usinas y Teléfonos del Estado. Posteriormente, en el año de 1974, se separan dichas actividades, quedando a cargo de una entidad pública denominada Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL), la explotación y prestación de los servicios de telecomunicaciones.

A inicios de los años 90's el Gobierno Uruguayo promueve reformas legales con el propósito de reducir el papel del Estado en la prestación de diversos servicios públicos, entre ellos los de telecomunicaciones, empero mediante la interposición de un referéndum dicho proceso es detenido.

Para el año 2001, en un nuevo intento por liberalizar los servicios de telecomunicaciones, se realiza una reforma en el esquema de ANTEL orientadas a otorgarle mayor flexibilidad, en el cuadro 2 se resumen los principales cambios.

Posterior a la apertura del mercado de telecomunicaciones (2002), ANTEL mantuvo el servicio de telefonía fija en monopolio, empero, opera en competencia en los mercados de telefonía móvil, internet y datos.

Actualmente, ANTEL opera fundamentalmente bajo la figura de

³⁰ Existen algunos casos, como por ejemplo Ecuador mediante la Corporación Nacional de Telecomunicaciones (CNT), Guatemala mediante Telgua que posteriormente fue adquirida por la multinacional Claro.

empresa pública. Posee cuatro empresas de propiedad pública que operan en el ámbito del derecho privado con el objetivo de dar funciones de apoyo no sustantivas.

Cuadro 2. Apertura de Telecomunicaciones en Uruguay. Proceso de transformación de Antel.

- Se autoriza a ANTEL a constituir una sociedad anónima por acciones que permitiera la prestación del servicio de telefonía celular.
- Para ello tendría facultad para comercializar hasta el 40% del paquete accionario de la sociedad referida, en subasta u oferta pública en el mercado de valores.
- La participación que ANTEL tendrá en la referida sociedad, no podrá ser menor al 60% y la representación de la misma en los órganos de dirección y control interno, con representantes designados por el Poder Ejecutivo.
- La comercialización de acciones por un porcentaje superior al 40% , requerirá autorización del Poder Legislativo por ley dictada al efecto
- Los funcionarios de ANTEL podrán optar por permanecer en la misma o solicitar su ingreso a la nueva empresa bajo un régimen de derecho privado.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley N° 17.296 del Parlamento Uruguayo.

- El modelo de la Acción de Oro en países de la Unión Europea

El modelo comúnmente denominado "Acción de Oro o Golden Shares" fue empleado en algunos países de Europa durante la ruptura de monopolios. La acción de oro no es más que el derecho de decisión sobre determinadas operaciones que se reserva un gobierno cuando privatiza a una empresa

o cuando se da la apertura de un mercado.

Con este derecho, los Gobiernos mantienen la posibilidad de vetar o autorizar toda decisión estratégica de importancia como por ejemplo, el nombramiento de los miembros del consejo, aprobar acuerdos de fusión, disolución, venta de activos, cambio de razón social, compras, ventas, entre otras.

Una de las motivaciones políticas para emplear este modelo, consistió en la salvaguardia del interés público, dado que las empresas de las que se trata suministraban, en régimen de monopolio, servicios esenciales a la sociedad, tal es el caso de los servicios de telecomunicaciones.

Debe tenerse presente que uno de los objetivos perseguidos con el uso de la acción de oro consiste en no interferir en la gestión diaria de la organización con excesivos controles, trámites y procedimientos que entran la gestión de empresas que se desenvuelven en mercados en competencia.

A nivel mundial, el Reino Unido fue el pionero de este modelo, empero diversos países de la Comunidad Europea lo han implementado, tal es el caso de Holanda, Irlanda, Italia y España por citar algunos ejemplos.

En el caso de España, desde 1945 la explotación de los servicios de Telecomunicaciones estuvo en manos del Estado, a través de la Compañía Telefónica Nacional de España, empero, las corrientes globalizadoras de los años 90's motivaron al Gobierno Español a promulgar la Ley N° 5/1995³¹, la cual estableció una serie de mecanismos capaces de preservar el control estatal

³¹ Régimen jurídico de enajenación de participaciones públicas en determinadas empresas.

de empresas privatizadas en sectores estratégicos (acción de oro).

Precisamente al amparo de esa norma, España aplicó el modelo de la acción de oro en la Compañía Telefónica Nacional, mediante la realización de dos ofertas públicas de acciones realizadas en 1995 y 1999, lo cual dio origen a la empresa multinacional que hoy día conocemos como Telefónica S.A.

- La reforma constitucional Mexicana en materia de telecomunicaciones y Radiodifusión.

Previo ahondar en la reforma en materia de telecomunicaciones y radiodifusión efectuada por México, es importante señalar que legislación en materia de telecomunicaciones y radiodifusión en Costa Rica durante muchos años, se basó en normas obsoletas e imprácticas, como lo es la Ley de Radio de 1954, así como otras normas de rango inferior tal es el caso del reglamento de radiocomunicaciones del 2004, normas que generaban un alto grado de incertidumbre e inseguridad jurídica, no fue sino hasta el 2008 que el país promulgó una Ley General de Telecomunicaciones, la cual, puede considerarse atípica en tanto permite que los servicios de radiodifusión se continúen rigiendo por una Ley de hace más de 60 años.

Caso contrario observamos en México, cuya reforma constitucional y legal, consistió en realizar diferentes cambios impulsados por los poderes Ejecutivo y Legislativo para establecer los fundamentos constitucionales y legales para crear una nueva arquitectura jurídica, institucional, regulatoria y de competencia en el sector de las telecomunicaciones y de la radiodifusión.

Fundamentos basados en principios de efectividad, certidumbre jurídica, promoción de la competencia, regulación

eficiente, inclusión social digital, independencia, transparencia y rendición de cuentas.

La iniciativa recoge primordialmente las aspiraciones de los usuarios de los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión. En ese sentido, una de las principales razones que sustentaron la iniciativa fue la de lograr la reducción de los costos de los servicios de telecomunicaciones para la sociedad mexicana, contar con más ofertas y buscar que los servicios se tradujeran en un beneficio concreto para toda la población.

Estas reformas en materia de telecomunicaciones y radiodifusión, depararon en cuantiosos beneficio, dentro de los cuales, pueden citarse mayores derechos de los usuarios, posibilidad de acceder a contenidos que promuevan la formación educativa, cultural y cívica, así como la difusión de información imparcial, objetiva y oportuna, nuevas cadenas de televisión, imposición de medidas para evitar que se afecte la competencia y libre concurrencia para beneficio de los usuarios finales.

Asimismo, México en el 2014 dictó la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión la cual tiene por objeto regular, entre otros, el uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, las redes públicas de telecomunicaciones, la prestación de los servicios públicos de interés general de telecomunicaciones y radiodifusión la telefonía fija y móvil, los servicios y contenidos de televisión restringida y abierta y la convergencia entre estos.

Conclusión

Costa Rica mantuvo el desarrollo y explotación de los servicios de telecomunicaciones bajo un monopolio

de hecho en manos del Estado por más de cuatro décadas a través del ICE y RACSA, durante ese lapso de tiempo se presentaron intentos de apertura que no fructificaron, ya sea por movilizaciones sociales, resistencias sindicales o bien problemas de legalidad.

No fue sino hasta el año 2007 con la firma del CAFTA DR y posteriormente con la promulgación de leyes conexas que el país decidió terminar con ese monopolio y abrir a la competencia los servicios de telecomunicaciones.

Si bien es cierto el país con la apertura del sector telecomunicaciones ha mejorado significativamente los índices de penetración, cobertura y accesibilidad a nuevos servicios, es momento de cuestionarse sobre la estabilidad en el tiempo del modelo estatal adoptado, pues queda de manifiesto, que a ocho años de la apertura del sector, aún se presentan debilidades e importantes contradicciones que conllevan a una desventaja competitiva, por cuanto no se mantienen condiciones similares para los operadores del sector, todo ello pone en riesgo la institucionalidad y eficacia del aparato Estatal, lo cual dificulta el modelo regulatorio actual.

Los tomadores de decisiones, deben reflexionar sobre el impacto que tiene para la sociedad en general la ejecución de políticas públicas articuladas, eficientes y con alto valor agregado en el mercado de telecomunicaciones con el fin de impulsar el crecimiento económico y ofrecer un sin número de oportunidades, para ello, es prioritario analizar el marco legal y regulatorio actual con el afán de corregir aquellas situaciones que distorsionan el mercado y colocar los intereses generales de la sociedad por encima de intereses particulares..

Por lo anterior y considerando que históricamente, un sector importante de

la sociedad costarricense y su esfera política se han opuesto a las transformaciones estructurales en sectores claves de la economía, los modelos y reformas descritos en el presente artículo empleados en otras latitudes, constituyen una opción abierta al diálogo y al debate para ser valorados y con ello poder lograr una balanza más equilibrada para operar con mayor eficiencia en un mercado en competencia, sin cercenar el poder del Estado en la toma de decisiones estratégicas, teniendo siempre como objetivo maximizar el bienestar de la sociedad en general.

Bibliografía

- 5G Américas (2016) Análisis de las recomendaciones de la UIT sobre el espectro en la región América Latina. Comprendiendo las asignaciones del espectro y su utilización. (p. 5). Administración Nacional de Telecomunicaciones, Antel (2016), Reseña Histórica. Obtenido desde <http://www.antel.com.uy/antel/institucional/nuestra-empresa/Resena-historica>
- Calderón et al, (2014), Oportunidades de mejora de la planificación del sector telecomunicaciones a partir de la política pública: periodo 2007 – 2013 (Memoria de Seminario de Graduación para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública), Universidad de Costa Rica, San José.
- Capítulo IV de la Ley N° 17.296 del Parlamento Uruguayo (2001). Obtenido desde <http://pdba.georgetown.edu/Security/citizenssecurity/uruguay/documentos/Presupuesto20002004.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (1999). Servicios Públicos y Regulación. Consecuencias legales de las fallas del mercado, p. 8. Obtenido desde http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6369/1/S9990587_es.pdf
- Contraloría General de la República (2011), Informe sobre el proceso de apertura de las Telecomunicaciones en Costa Rica, pp.1-12 Obtenido desde https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2011/SIGYD_D_2011017177.pdf
- Contraloría General de la República (2012), Informe sobre la gestión del espectro radioeléctrico ante la apertura de las telecomunicaciones, p. 3-46.
- Contraloría General de la República (2013), Informe sobre el proyecto de transición a la radiodifusión digital, p. 52. Obtenido desde https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2013/SIGYD_D_2013012325.pdf
- García Mariñoso, B. (2012) Monopolio Natural, Material Didáctico del Máster en Economía de las Telecomunicaciones, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España, p. 3.
- GSMA Latin America (2014), Renovación de Licencias en América Latina, p. 17. Obtenido desde <http://www.gsma.com/latinamerica/wp-content/uploads/2014/02/renovacion-licencias-latam2014.pdf>
- Hernández López, M. (2006). Las acciones de oro y la Comisión Europea, pp 157-164. Obtenido desde http://www.revistasice.com/Cache/PDF/ICE_831_157-164_14B049BFC14088E75D270F356D1697E9.pdf
- Instituto Federal de Telecomunicaciones (2016) ¿Qué es la reforma de Telecomunicaciones?. Obtenido desde [58 UCR | CICAP Administrar Lo Público IV](http://www.ift.org.mx/que-</p></div><div data-bbox=)

- es-el-ift/que-es-la-reforma-de-telecomunicaciones
- Katz y Avila (2011). El Impacto Económico de la Banda Ancha y Desafíos para superar la Brecha Digital. Columbia Business School. San Salvador.
- Manso, C. (2016, marzo, 7). Telefónica, del monopolio público a la competitividad global. Diario ABC. Obtenido desde http://www.abc.es/economia/abci-telefonica-monopolio-publico-competitividad-global-201603291509_noticia.html
- Ministerio de Comercio Exterior (2007), Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos (CAFTA-DR). Obtenido desde http://www.comex.go.cr/tratados/vigentes/cafta/texto%20tratado/capitulo%2013/01_Anexo%2013.pdf
- Monge, E. C. (2011). Una Visión General Sobre la Regulación en los mercados de Telefonía Móvil. Revista de Ciencias Económicas 29-No, p 149. Obtenido desde <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/economicas/article/view/7017/6702>
- Moreno Lourdes (2012) Teórica Económica de la Regulación, Material Didáctico del Máster en Economía de las Telecomunicaciones, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, España.
- Procuraduría General de la República (2009), Opinión Jurídica OJ-076-2009. Obtenido desde http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=16018&strTipM=T
- PROSIC. (2012). Apertura de las Telecomunicaciones. En Trejos Lalli E. Informe Anual, pp 53-57.
- Radiográfica Costarricense (2016) Historia de RACSA. Obtenido desde http://www.racsa.co.cr/mision_vision.php#historia
- Redmica (2016), El mundo de la Radiodifusión en Costa Rica: Lo que dice la Ley y lo que en realidad sucede. Obtenido desde http://www.redmica.org/wp-content/uploads/2014/03/RadioenCR_Investigacion.pdf
- Siegrist et al, (2003). La acción de oro o el problema de las privatizaciones en un mercado único, Instituto de Estudios Europeos. Obtenido desde <http://www.ideo.ceu.es/Portals/0/Publicaciones/La-Accion-de%20Oro-o-las-privatizaciones-en-un-Mercado-Unico.pdf>
- Sistema Costarricense de Información Jurídica, Ley No. 3293 (1964). Obtenido desde http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=35500&nValor3=81264&strTipM=TC
- Superintendencia de Telecomunicaciones (2016), Estadísticas del Sector Telecomunicaciones 2015. Obtenido desde https://sutel.go.cr/sites/default/files/estadisticas_del_sector_telecomunicaciones_costa_rica_2015.pdf
- Telefónica (2016). 90 aniversario de Telefónica. Obtenido desde https://www.telefonica.com/ext/90_aniversario/es/index.shtml
- Vaillant et al, (2009): Liberalización de servicios, el caso de Uruguay: Sector Bancario y Telecomunicaciones. Obtenido desde <http://www.redsudamericana.org/sites/default/files/doc/Libro%20Servicios%20cap04.pdf>

La Gestión del Desempeño en el Sector Público: Consideraciones metodológicas para una gestión integral por competencias y orientada a resultados, según la reflexión y sistematización de la experiencia CICAP

Carlos Manuel Córdoba González³²

Performance Management in the Public Sector: Methodological considerations for a management by competencies and results-oriented, according to the reflection and systematization of CICAP experience. Key words: Performance management, competencies, competences, organizational performance, competence management, talent management, human resources management.

Resumen: El proceso de gestión del desempeño está en la base del cumplimiento individual y colectivo; implica la necesidad de alinear e integrar el trabajo de las personas con la estrategia y los resultados esperados por la organización. Desde el marco de la gestión por competencias, este proceso es sistémico, integral y dinámico, lo cual obliga a considerar prácticas que faciliten la comprensión del quehacer desde los diferentes saberes necesarios para llevarlo a cabo y desde los compromisos que adquiere cada persona por el rol y las responsabilidades derivadas de su lugar en el sistema.

Las personas, los equipos y la organización como un todo es contribuyente a la estrategia y está

³² Carlos Ml. Córdoba G. es Psicólogo de profesión con una Maestría en Administración de Empresas, ha ocupado posiciones gerenciales en empresas de cobertura nacional e internacional, liderando procesos de reclutamiento, retención y desarrollo de talento, gestión de conocimiento, alineamiento estratégico y cambio cultural, integración tecnológica y cultura de calidad.

obligada a dar cuentas por sus compromisos de resultado; lo cual se asocia a la comprensión de su lugar, la disponibilidad de recursos y la retroalimentación efectiva que sirva para eliminar obstáculos, aprender y mejorar de manera constante. Llevar estos conceptos a la práctica implica romper con una concepción del liderazgo desde lo tradicional, como alguien que tiene subordinados y ocupa un lugar de privilegio en una estructura de poder, desde donde se erige como experto y único responsable del cumplimiento. Una función tradicional donde el diálogo y la consulta, como parte de un proceso de evaluación, sirve para evaluar sumativamente (para generar un número) y clasificar a las personas según criterios no siempre claros y amparados en evidencia, y con poco o ningún impacto en los procesos de mejora continua y desarrollo de capacidades, de reconocimiento y compensación, de clima y la cultura organizacional.

A diferencia, un líder enfocado en gestionar el talento de su gente y formarlos como líderes, que dispone de un proceso donde construir acuerdos de compromiso, instalar prácticas aceptadas y amparadas en estándares de competencia, abrir espacios de diálogo, seguimiento y sistematización del conocimiento cotidiano para aprender y mejorar, maximiza el uso y aprovechamiento del capital intelectual y hace una diferencia significativa dentro de una organización. Así, son las habilidades, conocimientos y actitudes que poseen las personas, o que están en capacidad y posibilidad de adquirir en el corto, medio y largo plazo, los factores cruciales para el cumplimiento de la estrategia (Santiago Ortega, 2013).

A través de este documento, CICAP se plantea sistematizar el enfoque metodológico de la gestión del desempeño por competencias y orientada a resultados, para que el lector

derive claves críticas para construcción e implementación.

Palabras clave: Desempeño, competencias, desempeño organizacional, gestión por competencias, gestión de talento, gestión de recursos humanos, implementación estratégica.

Introducción

Gestionar el desempeño organizacional efectivamente es hacer que las cosas pasen. Nada más claro y a la vez desafiante, pues se sustenta en funciones humanas complejas como la reflexión, el liderazgo, la colaboración y construcción de acuerdos, el aprendizaje, la mejora y la innovación.

Para que una organización cumpla con los compromisos derivados de su propósito debe construir un mapa de ruta que alinee la estrategia, el talento de las personas y la tecnología, sobre la base de acuerdos que sirvan para establecer vínculos de complementariedad y sinergia, disponer los recursos adecuados, medir el avance, identificar y eliminar obstáculos, sistematizar el conocimiento y usarlo como insumo de diálogo y aprendizaje; todo, en un ciclo permanente que cada tanto, debe culminar en la innovación y la reinención del sistema.

Dicho de otra manera, una organización exitosa es la que hace las cosas correctas, de la manera correcta. Desde esta afirmación, se podría pensar que el cumplimiento es cuestión de funciones, procedimientos e instrumentos, cuando la realidad es que la efectividad y la eficiencia en la ejecución estratégica está críticamente relacionada con la gestión de capacidades y recursos.

Algunos autores (Bossidy y Charam, 2002; Marakon Associates y The Economist Intelligence Unit, 2005)

afirman que las organizaciones tienden a desempeñarse por debajo de su máximo potencial (hasta un 30%), reflejando una brecha significativa entre la capacidad para diseñar estrategias y la capacidad para ejecutarlas con éxito. Otros autores (Gharajedaghi, 2006; Goldratt, 1984)) asocian el éxito organizacional con el liderazgo, el cual se considera la solución por excelencia para identificar y eliminar los obstáculos que separan la estrategia y los resultados esperados. Al respecto, Bossidy y Charan (2002:21-22) argumentan que la capacidad de ejecución se sustenta en tres factores clave:

- Concebirla y conceptualizarla como una disciplina integral y una acción sistemática, donde se integran las personas, la estrategia y los procesos.
- Como el trabajo más importante del líder de una organización.
- Como un elemento central de la cultura organizacional.

De manera complementaria, y desde el sector público, el Banco Mundial en su libro de consulta sobre Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo (2006:171) afirma que “una concentración en los resultados requiere un cambio fundamental en el modo de pensar – de centrarse en los insumos de programación a centrarse en los efectos deseados y luego identificar qué insumos y productos se necesitan para lograrlos –”, por ello plantea como urgente e importante:

- Construir un enfoque común de la gestión del desempeño para facilitar la colaboración.
- Construir un lenguaje común y un conjunto de conceptos y términos para usar cuando se discute el desarrollo y el avance hacia los resultados.

- Construir un enfoque práctico para lograr los resultados de desarrollo que se basa en las enseñanzas concretas extraídas
- Construir mejores enfoques para generar eficiencias de gestión en el proceso de desarrollo internacional.

Por su parte, García López y García Moreno (2010:133-136) analizan y concluyen que a pesar de que Costa Rica cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo con objetivos y responsables, “la capacidad operativa de la planificación aún está en construcción y la calidad de planes operativos anuales de los ministerios es desigual. Asimismo, las metas del PND no se descomponen en metas anuales”, por lo que debería:

- Fortalecer la capacidad de la planificación operativa para que el plan de gobierno efectivamente guíe la asignación de los recursos.
- Integrar el marco social de mediano plazo al proceso de planificación de mediano plazo para generar las condiciones que permitan implementar un presupuesto por resultados.
- Revisar la función de la Contraloría en el proceso presupuestario.
- Articular el sistema de monitoreo y evaluación con los procesos de planificación y discusión del presupuesto.

Dado lo anterior el CICAP se ha planteado la gestión del desempeño desde la gestión por competencias y orientada a resultados como algo que orgánicamente se alinea con su propósito, sus desafíos y su compromiso con la sociedad.

La gestión integral del desempeño, por competencias y orientado a resultados: principios metodológicos

Para visualizar en toda su dimensión la práctica de la gestión del desempeño, es preciso revisar (aunque sea someramente) los conceptos críticos que sustentan la solución CICAP.

- **El tiempo que nos toca vivir y las organizaciones con sentido**

El mundo vive un momento de cambio dramático. La forma tradicional de dirigir y manejar las organizaciones y negocios ya no es sostenible. El actual modelo es disfuncional y no puede ser solucionado con las herramientas disponibles.

Enfrentamos una crisis permanente que la lógica vigente no ha podido explicar en toda su dimensión, con el grave riesgo que esto implica, de perder de vista la verdadera dimensión del fenómeno, negar la propia responsabilidad y capacidad de transformación para quedarse en el horror, la queja, el señalamiento o el divertimento intelectual, que marcan mucho de nuestro discurso social, cada vez menos confiado y tolerante (ver Reporte del Estado de la Nación 2015).

Para visualizar el impacto cabe tomar en cuenta el resumen que hace el Banco Mundial respecto de los cambios en el empleo en el mundo: “En los países industrializados se está pasando de las industrias manufactureras primarias y tradicionales al sector de los servicios y a actividades que requieren un alto nivel de conocimientos. Al mismo tiempo, las mejoras tecnológicas y la subcontratación de tareas a los países en desarrollo conllevan una disminución de los empleos que requieren una especialización mediana. Las tareas de producción se han fragmentado, de modo que pueden realizarse en diferentes lugares. Las empresas transnacionales han creado cadenas de valor integradas para aprovechar el caudal de conocimientos y aptitudes que

ofrecen los distintos países del mundo. La contratación externa de tareas se produce tanto en los servicios como en la industria manufacturera. La proporción correspondiente a los países en desarrollo en la exportación de servicios mundiales casi se duplicó, hasta alcanzar el 21%, entre 1990 y 2008” (Banco Mundial, 2012:6-7).

“Hoy, el PIB de algunas naciones está generando cerca del 80% por actividades productivas basadas en conocimiento y el valor en libros de algunas organizaciones intensivas en conocimiento es menor al 10% de su valor de mercado. La Economía del Conocimiento constituye entonces una redefinición de los factores de la producción, esto es, de los factores que agregan valor en una sociedad.” (Carrillo, 2005:2)

Desde la perspectiva del impacto en la gestión empresarial y el empleo, el capital humano competente puede ser escaso en áreas críticas, y abundante en áreas de baja demanda. Según el Banco Mundial (2014) la urgencia para América Latina está "un número mayor de emprendedores transformacionales"; esto es personas altamente competentes y empoderadas para articular y articularse con otros para generar valor.

Según el World Economic Forum, en The Human Capital Report (2015, Prefacio):

"el talento, no el capital, será el factor clave que relacione innovación, competitividad y crecimiento en el siglo XXI. Para realizar cualquiera de los cambios necesarios para desbloquear el talento latente en el mundo —y por lo tanto su potencial de crecimiento— debemos mirar más allá de los ciclos de campaña y los informes trimestrales. El diálogo, la colaboración y las alianzas entre todos los sectores son cruciales para la adaptación de las instituciones educativas, los gobiernos y las empresas".

Costa Rica, por su parte, necesita reflexionar sobre su esencia, sus desafíos y las formas para enfrentarlos. La transformación debe hacerse cargo de un país más diverso y menos tolerante (Reporte del Estado de la Nación, 2015).

Siendo el CICAP un ente académico y de investigación, con vocación emprendedora, no duda en asumir el desafío de contribuir a crear organizaciones más efectivas y eficaces, desde lo sistémico y lo complejo, porque como bien dicen que Soto y Guzmán (2003:111):

"la sociedad requiere de algo más que de personas adiestradas para la función específica del mundo del trabajo. Necesita profesionales con motivaciones y capacidades para la actividad creadora e independiente, tanto en el desempeño laboral como investigativo, ante los desafíos del conocimiento e información científico – técnico en la construcción de su realidad social y humana."

Porque todo sistema social existe y se sostiene cuando crea valor (económico, social o ambiental), crea conocimiento (que le permite aprender y renovarse), facilita la transcendencia personal de sus constituyentes, institucionaliza y regula sus vínculos (crea sinergia y colaboración) y adhiere un sistema de gobierno (políticas y procedimientos) (Jamshid Gharajedaghi, 1999).

Esto es especialmente complejo y difícil de lograr (Castel, 1995, 1996; Frassa, 2005) en un tiempo donde el trabajo tiende a caracterizarse por:

- 1) La “desestabilización de los estables”, donde el trabajo actual se “diluye” en formas más precarias, más inseguras, más invisibles, más dispersas.
- 2) La instalación y consolidación de las diversas formas de precariedad o, dicho de otro

modo, “la estabilización de la inestabilidad” donde gran parte de los “nuevos trabajos” se caracterizan por su heterogeneidad, precariedad, temporalidad e intensificación.

- 3) Y por el déficit de lugares ocupables en la estructura social en tanto “posiciones con utilidad social y reconocimiento público”, dada la urgencia por reducir costos, la simplificación y estandarización de las operaciones.

Paradójicamente, algunos puestos se enriquecen con la inclusión de nuevas funciones y condiciones, como la supervisión de la calidad, la mejora continua y la introducción de la multifuncionalidad, el trabajo en equipo, la reducción de los niveles jerárquicos, el control estadístico de proceso, el mantenimiento preventivo y correctivo, y la gestión de talento, entre otros.

En la ejecución y para lograr su propósito debe alinear (para que cada contribuyente clarifique cómo su desempeño personal contribuye al logro de los objetivos estratégicos de la organización y actuar de manera conforme) e integrar (para que cada contribuyente clarifique como su desempeño complementa y hace sinergia con el de los demás para que en este esfuerzo colectivo, la organización avance hacia el logro de sus objetivos y metas) su capital tangible e intangible.

Ante una realidad compleja y dinámica, el desafío de la productividad organizacional es creciente y encuentra su límite cuando el cumplimiento exige la adquisición o desarrollo de competencias que no son fácilmente transferibles dentro del proceso productivo, porque a mayor disponibilidad de competencias, mayor posibilidad de crear valor.

• La Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD)

La Gestión para Resultados en el Desarrollo (GpRD) tiene por objetivo “facilitar a las organizaciones públicas la dirección efectiva e integrada de su proceso de creación de valor público (resultados) a fin de optimizarlo, asegurando la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y la mejora continua de sus instituciones” (García López, 2010:), y esto lo soporta en 5 pilares, a saber:

- Planificación para resultados.
- Presupuesto por resultados (PpR).
- Gestión financiera, auditoría y adquisiciones.
- Gestión de programas y proyectos.
- Monitoreo y evaluación.

Similar a la lógica de la gestión de la calidad, “la gestión basada en resultados se centra en una clara noción de la causalidad. La teoría es que diversos insumos y actividades conducen lógicamente a órdenes mayores de resultados (productos, efectos e impacto). Estos cambios generalmente se muestran en una “cadena de resultados” o “marco de resultados” que ilustra claramente las relaciones de causa y efecto. Los resultados de desarrollo por lo general se comprenden como secuenciales y restringidos por el tiempo, y los cambios se vinculan a una serie de pasos de gestión dentro del ciclo de programación de cualquier iniciativa de desarrollo (proyecto o programa). La gestión basada en resultados le pide a los gerentes que analicen de forma regular el grado en que sus actividades de implementación y resultados tienen una probabilidad razonable de lograr los resultados deseados y hacer ajustes continuos según sea necesario para

asegurar el logro de los resultados” (García López, 2010:9).

Esta visión de la gestión pública entona con los desafíos modernos como por ejemplo, en el caso de la gestión municipal, el de la descentralización y desconcentración de capacidades (lo cual implica el fortalecimiento de competencias y el empoderamiento), la integración y desarrollo local (mayor liderazgo y capacidad de gestión y articulación) y un ciudadano que actúa como cliente (personas mejor informadas de sus derechos y exigiendo transparencia) (Rocarado Arriaga, 2002).

La GpRD recomienda las siguientes prácticas:

- Alinear las actividades prácticas de programación, monitoreo y evaluación con los resultados previstos que se han acordado.
- Mantener el sistema de información de resultados sencillo y fácil de usar
- Gestionar para, no por, resultados.
- Usar la información de resultados para el aprendizaje y la toma de decisiones, así como para la rendición de cuentas.

En términos generales, “esta manera de aprendizaje organizacional es fundamental para que la gestión pública no se limite solamente a sancionar o encontrar responsables por el eventual mal desempeño de los organismos públicos, sino que logre que los servicios públicos desarrollen la capacidad de aprender de su desempeño y mejoren continuamente” (CLAD citado por García López, 2010:68). El control interno debe articularse con el ciclo gerencial de creación de valor público y conectarse con los propósitos enunciados en la planificación y el presupuesto.

Finalmente, el modelo identifica una serie de instrumentos para su

operacionalización, de los cuales interesa resaltar:

- 1) **Incentivos:** Conjunto de normas de gestión que tienen el propósito de estimular, a través de recompensas, la consecución de los objetivos y metas por parte de los equipos de trabajo de las unidades institucionales.
- 2) **Estándares de calidad:** Atributos básicos que deben tener los bienes y servicios
- 3) **Indicadores de desempeño:** Sistema de información con variables que permiten verificar los resultados de la intervención para el desarrollo, o que muestran resultados en relación con lo planificado.
- 4) **Evaluaciones:** Estudios que permiten la apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo.
- 5) **Rendición de cuentas:** Informes periódicos de las autoridades sobre los resultados obtenidos respecto a lo programado. Incluyen los exámenes de auditoría interna y externa. Esta información debe estar a disposición de los ciudadanos a través de Internet.

Esta orientación hacia los resultados y al uso de herramientas generadas, algunas, desde “lo privado”, reflejan la dilución de las barreras con “lo público”, donde, por ejemplo, algunas instituciones de origen privado ejercen funciones públicas, incluso con fondos públicos (Castel, 1999).

- **La estrategia como un proceso permanente de identificación de capacidades y alineamiento de los recursos**

En una realidad compleja y dinámica, la pregunta sobre las razones que explican que unas organizaciones sean exitosas y otras no, obliga a abordar algunos factores clave como la definición del propósito y de los objetivos, el conocimiento profundo del entorno y la valoración objetiva de recursos y capacidades; proceso que aplica para cualquier tipo de organización, incluso para el caso de un proyecto de vida personal (Grant, 2006, citado por Cardona, 2011).

La globalización, el acelerado desarrollo tecnológico, la acumulación de conocimientos en todas las áreas del saber, los cambios sociales, hacen que las organizaciones y los individuos enfrenten los nuevos retos de generar y gestionar el conocimiento para crear nuevos bienes y servicios, producir con nuevas tecnologías que sean demandadas por los clientes (Nelson y Winter, 1982). Por ello, la teoría de las capacidades dinámicas establece que la institución podrá incrementar su potencial de generación de beneficios, si logra formas distintivas para desarrollar recursos y capacidades, configurar estrategias, acelerar la discontinuidad de las mismas y dirigir las estrategias de una manera contingente (Mintzberg 1994, Peteraf, 1993; Hamel y Prahalad, 1994; Grant, 2006).

La función estratégica sería un proceso permanente de identificación y construcción de capacidades dinámicas, donde la organización podrá incrementar su potencial para generar valor si logra formas distintivas para usar recursos, gestionar procesos y construir futuro en tiempos de alta incertidumbre (Mintzberg 1994, Peteraf, 1993; Hamel y Prahalad, 1994; Grant, 2006).

- **El concepto sistémico de eficiencia y eficacia.**

De acuerdo con la Teoría de Restricciones (Goldratt, 2004) la organización efectiva (la que planifica y ejecuta de manera sobresaliente) debe aplicar los siguientes principios:

- 1) Las medidas de desempeño deben expresar el significado de la meta o propósito general de la empresa.
- 2) Las medidas deben permitir a los administradores de áreas y departamentos, conocer el impacto de su gestión sobre el resultado global.
- 3) Las medidas de desempeño deben expresarse desde diferentes puntos de vista, con prioridad en medidas observables.
- 4) El control debe estar orientado hacia la identificación de los desvíos que afectan el resultado.
- 5) Los desvíos ocurren de dos formas: haciendo lo que no debería ser hecho y no haciendo lo que debería ser realizado.
- 6) Cualquiera que sea la situación, el único responsable por el desempeño es el dueño del proceso.

El dueño del proceso es el único responsable porque es quién lo conoce a profundidad y está en capacidad de identificar las restricciones, los obstáculos, que limitan su implementación. Estas restricciones pueden ser físicas (las más fáciles de encontrar), de mercado (las más raras) y políticas (las más difíciles de eliminar porque se componen de reglas no escritas, de paradigmas no verbalizados que todos siguen sin pensar y por razones que nadie recuerda) (Noreen, Smith & Mackey, 1995).

En el segundo paso del proceso, la idea central es aprovechar al máximo los recursos que sean verdaderamente críticos para el logro del propósito. A la luz de este proceso, las unidades disfuncionales deben ser analizadas y mejoradas, identificando y removiendo los obstáculos y potenciando las fortalezas de la organización.

Por ello, desempeño remite a contribución y a competencia. Quién detenta las competencias adecuadas está en capacidad de contribuir al sistema, aunque esta no es una relación causal lineal sino más bien sistémica y por ende, en la mayoría de los casos, circunstancial.

Por ello y gracias a la dificultad de “objetivizar” esto que es intangible es que esta posición metodológica es valiosa, merece el debate y el intercambio de experiencias para clarificar cómo determinar la presencia o ausencia de los recursos y capacidades, en la mezcla correcta y distintiva, asociada a procesos y a las mejores prácticas (Rueda, Aragón y Martín, 2006; Eisenhardt y Martín, 2000 citado por Rueda et. al.).

- **El cambio como un proceso permanente de aprendizaje**

Malcolm Gladwell (2002) afirma que las ideas y los comportamientos se propagan igual que un virus, y algunos cambios ocurren de prisa, no gradualmente, sino en un momento dramático. Esto implica romper el paradigma que supone que la intensidad y la dimensión del resultado son directamente proporcionales a la intensidad o dimensión del proceso (del vínculo, de la transacción); pequeños esfuerzos, bien enfocados, pueden generar grandes cambios.

En consonancia, Donella Meadows declara que para generar cambios en las organizaciones es preciso identificar

puntos donde apalancar ese cambio. Se les llama “puntos de poder” (points of power) y permiten hacer esos grandes cambios con pequeños esfuerzos. Meadows identifica y clasifica los siguientes puntos de poder en las organizaciones, en orden de efectividad:

- 1) **El poder de trascender los paradigmas** que en otras palabras, es el poder de aprender y expandir la zona de confort.
- 2) **Los esquemas mentales o paradigmas del sistema**, incluyendo sus metas, organización, las reglas, su cultura; cuando están alineados e integrados, es decir al servicio de la estrategia de la organización.
- 3) **El propósito y objetivos del sistema**, los cuales le dan sentido a las acciones. Tanto más efectivas son esas acciones y decisiones, cuanto más se orienten a hacer realidad el propósito descubierto; en esta línea de pensamiento, las metas son hitos hacia el propósito, y las personas y equipos tanto mejores contribuyentes cuanto más integrados, cohesionados, colaborativos, responsables y comprometidos.
- 4) **La distribución de poder y si este está al servicio del logro.** Es el poder que deriva del servicio; el poder entonces debe estar en manos de los que deben ejecutar.
- 5) **El poder de agregar, cambiar, evolucionar o auto-organizar la estructura del sistema.** Este es el poder del cambio, de ser lo suficientemente flexible y capaz para ajustarse a la naturaleza cambiante de los sistemas y mantenerse en la cresta de la ola.
- 6) **Las reglas de juego del sistema** (incentivos, castigos, restricciones) cuando reconoce (y castiga) conforme al desempeño

y la contribución, evitando la instalación de la percepción de inequidad.

- 7) **La forma de estructurar y hacer fluir la información dentro del sistema (quién tiene o no tiene acceso a la información).** Los sistemas funcionan con información; por lo tanto, sin información útil o con información inadecuada, el sistema no funciona eficientemente.
- 8) **El beneficio de instalar círculos virtuosos de retroalimentación positiva.** La retroalimentación y el refuerzo son impulsores de buenas prácticas.
- 9) **La fortaleza de los círculos de retroalimentación negativa,** en relación al impacto sobre los factores que están tratando de corregir. Esto es reducir o eliminar una condición para producir otra (por ejemplo, crear sentido de urgencia).
- 10) **La duración de los retrasos, con relación a la tasa de cambio del sistema.** Si la velocidad del cambio no es mayor a los retrasos por las restricciones del sistema (cuellos de botella, ineficiencias), el sistema tiende a funcionar por debajo del estándar mínimo de eficiencia.
- 11) **Flujos de materiales y los nodos de intersección de material.** El tamaño de los amortiguadores (“buffers”) y otros stocks de estabilización, en relación a sus flujos.
- 12) **Constantes, parámetros, números** (subvenciones, impuestos, normas).

Claramente, las mejores palancas para la mejora permanente están contenidas en las personas y se potencian en el diálogo y la colaboración. Sin embargo, la número uno solo funciona cuando existe control, medición, retroalimentación, aprendizaje y acuerdos de mejora.

La lógica sistémica dice que si se ajustan los paradigmas, se alinea el sistema, se clarifican las reglas, se instala el diálogo y se hace fluir información útil, existe mayor probabilidad de crear valor y lograr el resultado esperado. Generalmente, los procesos de reflexión y cambio no sistémicos se intentan al revés, partiendo de los números, procesos y cuellos de botella (que son sintomáticos, retratan el pasado y no implican ningún compromiso de asimilación, sensibilización o mejora) y no de las personas.

Desde un punto de vista no sistémico (la forma tradicional), usando como base los reportes y las evidencias de inconsistencia, el cambio se intenta “empujando” al observador para que se mueva a un nuevo estado de *confort*; lograr que supere la sensación de amenaza de fracaso o castigo, haga un voto de confianza y se “desplace” a lo desconocido. Es por ello que debe haber un jefe que supervise, que decrete el cambio y asuma en el mejor de los casos, la responsabilidad y el compromiso que la persona teme y no quiere enfrentar. Claramente, este proceso es emocionalmente costoso, de resultado pobre y sostenibilidad limitada.

No es de extrañar que la evaluación no sea una práctica popular en la gestión organizacional; la tendencia es evitar la evaluación, suponer o quedarse en la superficie de los números, y asumir prácticas acostumbradas, familiares, aunque sean inútiles.

Desde la concepción sistémica, el cambio implica eliminar los obstáculos que limitan la percepción y acción del observador. En este modelo no hace falta un jefe que obligue a salirse de ningún “lugar”, sino otro observador con el cual compartir percepciones que amplíen el radio de conocimiento y con quién acordar acciones que mejoren la

efectividad y capacidad de contribución como recurso al servicio de la institución. Implica reconocer obstáculos, identificar malas prácticas y modificarlas por buenas prácticas, o cualquier otra acción que lo convierta en un ser productivo (dentro del enfoque del trabajo digno).

Cambiar y mejorar es sinónimo de desarrollo. Una diferencia sustancial por la cual, para implementar efectivamente un sistema integral de gestión del desempeño no hace falta esperar por la cultura correcta o cambiar a las personas por gente con nuevos “chips”, emitir decretos o lanzar amenazas. La cultura está compuesta por supuestos, percepciones y prácticas que se modifican cuando hay un cambio en el observador.

La gestión del desempeño busca ilustrar al observador e invitarlo a tomar decisiones correctas sobre su propio desempeño. Implica enseñarlo a diferenciar los síntomas de las causas, a comprender los procesos y los compromisos implicados, clarificarle el camino correcto y los vínculos con personas y equipos, mostrarle las consecuencias de sus actos y acompañarlo en el proceso de convertirse en una persona más efectiva, más productiva y más aplicable.

Se requiere aplicar la palanca correcta, trabajando sobre los líderes que deben hacerse cargo de las acciones de definición, acuerdos, seguimiento, control, evaluación, retroalimentación y registro, aprendizaje y mejora. Un círculo positivo que promueve el diálogo, el alineamiento y la integración, y un círculo negativo que mediante la retroalimentación reduce la incertidumbre; ambos sirven para promover el aprendizaje, ampliar la zona de *confort*, contribuir a un clima organizacional positivo y favorable a la mejora continua.

- **El concepto de competencia**

Para el CICAP, competencia es la “capacidad para llevar a cabo de forma efectiva una actividad laboral, mediante la aplicación integrada del conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos a través de la experiencia formativa y laboral; que permite al individuo, en diferentes contextos, abordar situaciones, plantear soluciones y proponer mejoras a la organización” (Modelo de Gestión del Talento Humano por Competencias CICAP-UCR-2013).

A partir de esta definición, concebimos, al igual que le Boterf (2001), que el proceso de gestión de personas por competencias deriva de la estrategia y su diseño implica ligar personas, trabajo y supervisión, de manera, simple y clara, en donde se privilegia la coherencia y consistencia entre instrumentos sencillos (en lugar de una coherencia débil entre instrumentos sofisticados).

Así, una organización competente está conformada por tantas unidades organizativas competentes y efectivas, como individuos competentes y efectivos en el cumplimiento de su rol, responsabilidad y compromisos de contribución; esto implica que lo colectivo pasa por lo individual y viceversa (un principio crítico de considerar en el diseño de la estrategia y los sistemas de gestión de personas).

Desde la implementación, el sistema debe gestionar los recursos que operacionalizan las competencias que la organización haya definido, y que según nuestra experiencia (derivada de los planteamientos de Le Boterf y la OIT) son:

- 1) Saberes:

- **Saber-hacer / Saber-movilizar:**
Es conocimiento en acción (como decía Victor Frankl, el ser

humano "es" mediante lo que hace). Es poner en práctica los conocimientos, habilidades y actitudes que se posee, en el momento correcto y bajo las condiciones correctas, según los procesos en los que participe.

- **Saber-integrar:** Los conocimientos, las habilidades y las actitudes son diversas, heterogéneas. Hay que saber organizar, seleccionar e integrar aquello que puede ser útil para llevar a cabo una actividad profesional, resolver un problema o llevar adelante un proyecto
 - **Saber-transferir:** Toda competencia es transferible o adaptable. No puede limitarse a la realización de una única tarea que se repita de forma idéntica. La competencia supone la capacidad de aprender y de innovar.
 - **Saber-estar:** Implica tener claridad de quién soy, cuál es mi propósito personal y como se liga con el de la organización. Implica todas las preguntas necesarias para clarificar el rol y la función de vida, para determinar sus expectativas y sus actitudes
 - **Querer-hacer:** Tiene que ver con la motivación, con la voluntad para movilizar y combinar todos los saberes anteriores.
 - **Poder-Hacer:** Implica cumplir con los objetivos y metas de contribución, como producto del desempeño de procesos. Es donde se articula la persona y la organización del trabajo.
- 2) Las actividades o prácticas que deben ser realizadas de manera competente: Las cosas correctas que hay que hacer correctamente.

- 3) Las evidencias que se derivan de la acción y que sirven para evaluar eso que se hace.
- 4) Indicadores de gestión, cumplimiento, eficiencia, eficacia y efectividad.

De manera consistente, Peter Drucker (2008) hace referencia a las buenas prácticas de la autogestión:

- Concentrarse en las fortalezas, en aquellos recursos que pueden producir resultados.
- Enfocarse en desarrollar esas fortalezas, sea mejorar o desarrollar nuevos recursos.
- Asumir una posición de humildad e identificar los obstáculos (arrogancia, temor, hábitos ineficientes, etc.) que limitan el aprendizaje y la mejora permanente.

En este sentido, al igual que Peter Drucker, creemos que el esfuerzo por reconvertir personas incompetentes en competentes requiere más recursos que un esfuerzo por llevar una persona a desempeñarse de manera excelente. Por ello, el enfoque efectivo nunca debe partir de lo que la persona no tiene, de sus debilidades, discapacidades o incapacidades, todo lo contrario, parte de sus fortalezas y de cómo puede apalancarse sobre ellas para mejorar su contribución.

- **El concepto de desempeño asociado a la competencia y a la contribución**

En el marco de la economía del conocimiento, la creciente oferta tecnológica ha liberado al ser humano de las actividades de solución de problemas lógicos y le ha permitido enfocarse en funciones tales como la planificación, implementación, preparación, control y mejoramiento; en gran medida porque hoy hay que ser más rápido, diferente, eficiente y efectivo que el competidor.

Cada vez más, adquiere especial relevancia el poder de la persona como fuente de aprendizaje e innovación.

Las soluciones tradicionales de recursos humanos se han vuelto obsoletas. Desde la evaluación y mejora del desempeño ahora no vale solo hacer más de lo mismo, aunque sea mejor, sino que hay que construir nuevas prácticas culturales, alineadas con la modernización productiva y la carrera competitiva de las naciones.

Es desde la articulación entre gestión de personas, trabajo y tecnología, en un ambiente favorable, que puede ser posible compartir los valores, conocimientos, habilidades y actitudes inherentes a las nuevas competencias requeridas.

Peter Drucker (1994) creía que un Gerente debe tomar ventaja del conocimiento generado por las Ciencias (Psicología, Filosofía, Economía, Historia) y la ética, que por eso se revitalizarían y adquirirían relevancia como base de la transformación del jefe como alguien responsable por el trabajo de subordinados, al de un líder que es responsable de la aplicación y el rendimiento del conocimiento (o saber-hacer); algo íntimamente relacionado con las necesidades de desarrollo económico y social actual.

El desempeño profesional pasa a ser el eje central y los conocimientos un recurso, que vale en la medida que se moviliza. Lo cual solo es posible en contextos donde el conocimiento es un activo que se sistematiza y se comparte, con la intención de promover la capacidad y autonomía de cada persona para organizar y dirigir su aprendizaje, de cara a asegurar la disponibilidad de talento requerida para gestionar los procesos de negocio y cumplir con el debido servicio.

La gestión por competencias es compatible con esta visión en cuanto conjunto de conocimientos, habilidades y actitudes, que se manifiesta en el logro de cierto resultado en un determinado contexto.

El sistema debe desarrollar la capacidad de construir competencias diversas pues hay que formar personas que traten en forma competente con ellos mismos (individuo), con los otros (grupo de aprendizaje) y con las cosas (objetos, técnica). El desarrollo no es mera instrucción pues el aprendizaje además de útil debe ser lógicamente armónico y compartido por una comunidad.

Toda organización debe dotar a sus personas funcionarias con el **poder para hacer**, es decir, empoderarlas para que se comprometan, pongan sus competencias al servicio de la organización y se responsabilicen por los resultados. Parafraseando a Habermas (Vargas-Mendoza, J. E., 2006), el entendimiento y el saber compartido es base de confianza y concordancia entre unos y otros.

En la medida que el entendimiento compartido es un pre-requisito de la ejecución estratégica (Norton & Coffey, 2007) y en el contexto del trabajo entendido como “una relación social, a partir de la cual individuos y grupos construyen el sentido social, configuran sus respectivas identidades, organizan su cotidianeidad y son provistos de todo un universo de relaciones sociales, valoraciones personales y status social” (Beccaria y López, 1996), las personas deberían funcionar de manera independiente e interdependiente, ser dueños de sus trabajos y responsables por sus resultados, conscientes del valor de su trabajo y de cómo se traduce en valor; sin olvidar el balance de vida, la importancia del bienestar, la satisfacción y la trascendencia, en un mundo acelerado y global.

Sánchez Murillo (2006:75) parafraseando a Drucker plantea que, sin importar su pertenencia al sector privado o público:

“una organización poseerá mayor potencia, mayor riqueza, mejor capacidad de alcanzar sus objetivos, en la medida en que favorece que los individuos que en ella trabajan crezcan como personas. Y viceversa, la integridad y coherencia de una organización es el mejor entorno para el desarrollo personal.”

Por ello, resulta posible aceptar como válido que el valor de una persona se puede medir sumando los conocimientos y las habilidades (heredadas y aprendidas) y multiplicando el resultado por la actitud. Desde este planteamiento, “la gran diferencia entre dos personas está en su actitud, en sus ganas de movilizar sus mejores esfuerzos y capacidades” (Kuppers, 2004:24).

La gestión integral del desempeño, por competencias y orientado a resultados: la experiencia CICAP

La gestión del desempeño está entonces asociada al alineamiento entre la estrategia, el talento de las personas y la tecnología, enfocados en el cumplimiento, el aprendizaje, la mejora y la innovación.

En este contexto, la persona debe ser competente en cuanto “saber construir a tiempo competencias pertinentes para gestionar situaciones profesionales que cada vez son más complejas” (Le Boterf, p. 43). La competencia se evidencia como una secuencia de acciones para lo cual se ponen en juego diversos saberes especializados, así como la capacidad (o aptitud) para hacerlo efectivamente en el momento correcto y de manera correcta, según un proceso y unos resultados que debe entregar como evidencia de valor.

Las combinaciones posibles son infinitas; no hay una única forma de resolver un problema y de mejorar un proceso. Y por eso, cada persona es talento único y potencial permanente de valor.

A continuación, se intenta sistematizar la experiencia CICAP, estableciendo las etapas y los factores críticos para construir un sistema integral de gestión del desempeño, partiendo de un supuesto consistente con la afirmación de Soto y Guzmán (2003:113) de que “una tecnología será apropiada cuando responda como una alternativa a un fin, cuando corresponda a un objetivo, y se acomode a determinada solución, con eficiencia, eficacia y pertinencia”.

- **Operacionalización de alcance y construcción del plan general de trabajo**

Esta etapa marca el punto de partida y el punto de llegada. La gestión integral del desempeño parte de los siguientes objetivos:

- 1) Optimizar el proceso de creación de valor público mediante el uso de instrumentos de gestión que, en forma colectiva, coordinada y complementaria, generen los cambios sociales consignados en los objetivos del programa de gobierno.
- 2) Identificar de manera precisa los resultados que se pretende alcanzar, la asignación prioritaria de los recursos a las actividades que contribuyan a esos resultados, el desarrollo de procesos de gestión aptos para lograr los resultados planteados y la medición y evaluación de los resultados con base en evidencias.

Desde aquí, hay que asegurarse que tanto los objetivos responden al problema y al beneficio esperado, y como las actividades se alinean con el

alcance y los recursos disponibles. Cómo se coordinarán los esfuerzos derivados de los roles y responsabilidades de cada uno de los actores, y cuáles serán los hitos, indicadores y metas que darán luz al camino.

Establecer el protocolo de comunicación es tanto o más importante que el que regula cómo se gestionarán los conflictos, imprevistos y necesidades de ajuste, porque es altamente probable que haya que reconciliar los acuerdos, fruto de la emergencia de aquello que se va descubriendo y no se sabía cuándo se diseñó el proyecto.

Hay que fijar un acuerdo que regule todos los acuerdos: ¿Se quiere un sistema que funcione o, un sistema que cumpla rígidamente con los términos de referencia?. Esto es qué tanto el proceso será consistente con sostener el alineamiento entre el propósito, las actividades y los instrumentos a construir; qué tanto se tomarán en cuenta los aprendizajes que proveerá a implementación.

Gestionar personas por competencias es realizar las acciones necesarias para resolver los desafíos planteados, en el corto, mediano y largo plazo. Supone evaluar, comprender y tomar decisiones para asegurar el logro de los resultados, maximizando la contribución de sus personas funcionarias.

Por lo tanto, es tanto un enfoque como una herramienta al servicio de la implementación estratégica; promoviendo aprendizaje, mejora e innovación a partir de la sinergia y complementariedad derivada de las competencias individuales y colectivas.

Es un enfoque que valora a las personas en toda su dimensión, porque como decía Alvin Tofler (1995:21) “todos los sistemas económicos descansan sobre una ‘base de conocimientos’. Todas las

empresas dependen de la existencia previa de este recurso, de construcción social. A diferencia del capital, el trabajo y la tierra, aquél suele ser desdeñado por economistas y ejecutivos cuando determinan las aportaciones precisas para la producción. Y, sin embargo, este recurso es el más importante de todos.”

- **Diagnóstico de situación actual**

Implica definir el estado actual de la organización, su estrategia y desafíos, el grado de cumplimiento, la disponibilidad de los insumos, el grado de patrocinio de la alta dirección, la urgencia de una mejora, así como los recursos disponibles para emprender un sistema integrado de gestión del desempeño.

Esto se realiza mediante talleres con informantes expertos, conversatorios abiertos, según principios de la consulta y la co-construcción, entrevistas y captura sin censura de criterios, percepciones, juicios, sugerencias, expectativas, y cualquier elemento que con intención constructiva, aporten los consultados.

Además de la revisión de material estratégico y procedimental que permita visualizar la integralidad y complejidad del sistema, lo cual inicia desde el propósito que marca el camino y le da sentido a todo lo que vaya a construir. Se identifican las brechas entre la plataforma existente y las exigencias del nuevo sistema, desde lo cual se priorizan las acciones de mejora e innovación para cerrar esta brecha indeseable, que de no eliminarla hará fracasar cualquier intento de gestión efectiva del desempeño.

La experiencia dicta que emprender este desafío sin contar con las herramientas correctas eventualmente destruirá la confianza y cualquier práctica previamente instalada de dialogo y retroalimentación del desempeño.

A través de la reflexión consensuada, es posible descubrir por ejemplo:

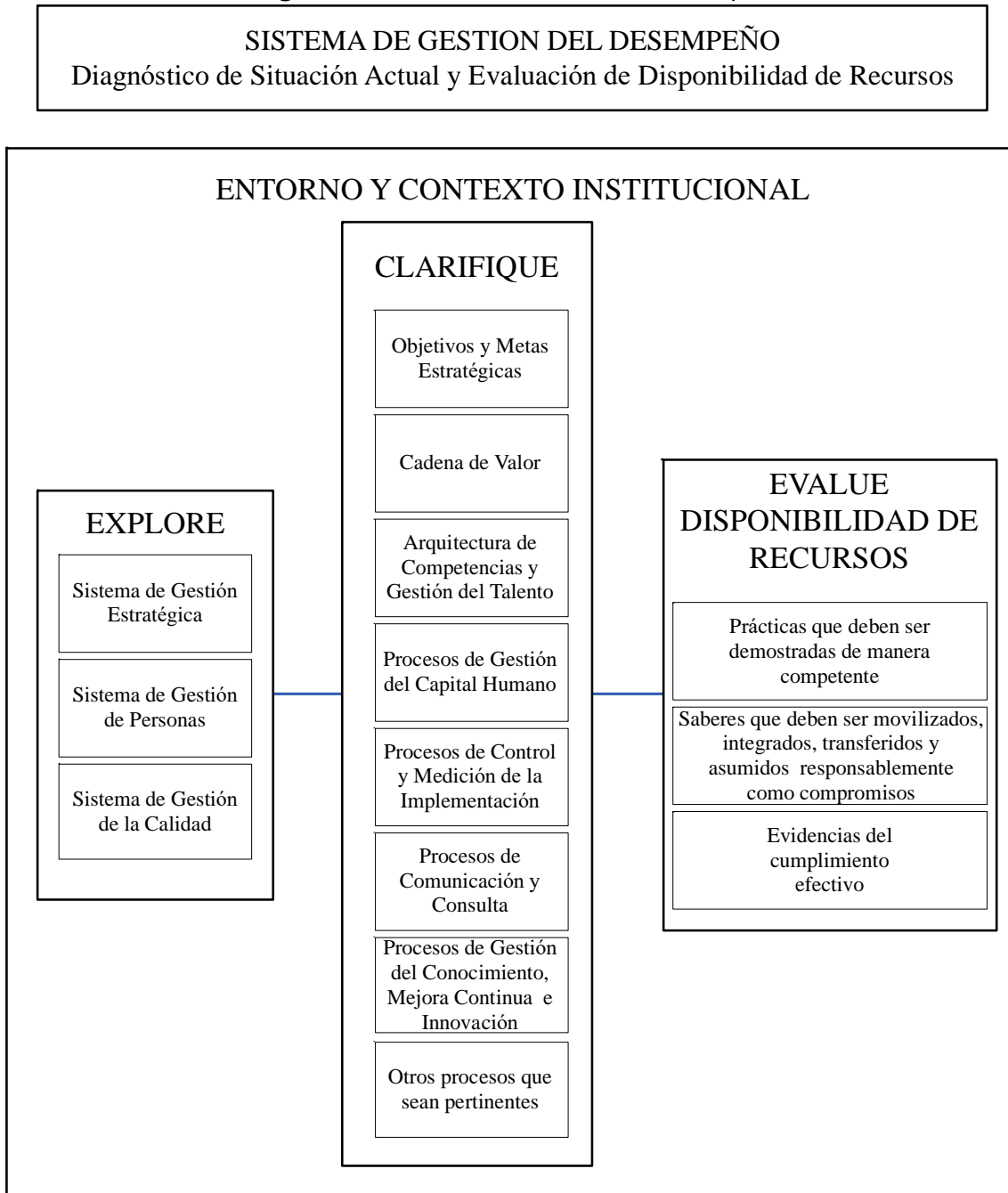
- 1) Que la estrategia puede estar clara pero también deben estar claros los objetivos estratégicos y sus indicadores de medición de logro e impacto, los procesos y sus indicadores de control y evaluación, las personas y sus objetivos directamente relacionados con su gestión como personas funcionarias y contribuyentes al sistema.
- 2) Si estas personas funcionarias cuentan con perfiles de puesto actualizados y realmente alineados con su quehacer cotidiano, como estándar crítico que media entre una persona funcionaria productiva y otra que solo aporta su mejor esfuerzo.
- 3) Cómo se articula el modelo de competencias con la estrategia, procesos y personas.
- 4) Si existe un sentido de urgencia lo suficientemente fuerte como

para lidiar con la crisis y la instalación de un nuevo equilibrio.

- 5) Cuáles son los paradigmas asociados a la evaluación de resultados, la rendición de cuentas, las consecuencias y las expectativas de mejora.
- 6) Y muy relevante, cuáles son los paradigmas que justifican convincentemente porque “esto no se puede hacer aquí”.

Asegurarse que nadie se sienta excluido es fundamental porque el sistema debe ser claro y transparente; aquellos que no sean tomados en cuenta serán los obstáculos más duros a salvar, tanto más según su grado de influencia e impacto en el funcionamiento del sistema. El aprendizaje y el compromiso no se dan por decreto, son una elección personal que resulta del permiso de consultar, aclarar y volver a preguntar hasta fijar una base de confianza lo suficientemente firme como para abrirse y escuchar activamente. A modo de síntesis, se adjunta el siguiente diagrama:

Figura 1. Sistema de Gestión del Desempeño.



Fuente: Elaboración propia.

Diseño del Sistema de Gestión del Desempeño a la medida

A partir del aprendizaje sistematizado, se construye un modelo a la medida de la institución, usando como referencia los recursos existentes y posicionándolos en

línea con la estrategia y los desafíos institucionales.

- **Criterios e insumos**

Se toma en cuenta toda la información sistematizada en la atapa anterior, se

valora a la luz de las mejores prácticas de la gestión del desempeño por competencias y se usa para construir un “sistema en papel”. El sistema se imagina y se construye en conjunto con el equipo de contacto para derivar componentes que sirvan y sean adoptados como referentes válidos.

En esta etapa se clarifican y adoptan (cuando están definidos), ajustan, actualizan o construyen insumos críticos como las declaraciones estratégicas fundamentales, la cadena de valor (que ordena e integra los diferentes macroprocesos y procesos de negocio que hacen posible la realización del servicio y el cumplimiento del propósito institucional) la arquitectura de competencias y el sistema de gestión de personas (que debe estar alineado con la

estrategia y los procesos de negocio, e integrado para maximizar la calidad de la función crítica de atraer, retener y desarrollar en talento), la arquitectura de indicadores y metas que hace posible medir la efectividad y la eficiencia de esa cadena de valor, las políticas y procedimientos relevantes para el sistema, los catálogos e instrumentos de ejecución, entre otros.

Claramente, la amplitud y la profundidad del proyecto dependerá del alcance y recursos disponibles en cada caso. Debe suponerse que como bien lo ha adoptado CICAP, cada institución es un caso único y cualquier proyecto derivado lo es por igual. Más allá de la especificidad de cada caso, el sistema requiere al menos de tres estándares o insumos críticos:

Figura 2. Insumos críticos de un Sistema de Gestión del Desempeño



Fuente: Elaboración propia.

Una guía práctica para derivar el diseño idóneo para cada caso, puede resultar de hacerse las siguientes preguntas:

1) ¿La institución tiene definidos los perfiles idóneos, por

competencias, para desempeñar los procesos y ejecutar la estrategia?

2) ¿La institución planifica su gestión para alinearse a la

estrategia institucional, definiendo objetivos, iniciativas estratégicas y planes que sirven al cumplimiento de la misión y visión?

- 3) ¿La institución tiene el diseño idóneo de la organización, formalizado en organigramas, políticas, procedimientos u otro formato que sea adecuado para la implementación, el control y la mejora?
- 4) ¿La institución tiene definidos los procesos para clarificar la contribución que la institución espera de su capital humano? ¿Dispone de organigramas, tableros de control y/o diagramas de proceso para clarificar cómo se aterriza la estrategia y se facilitar el cumplimiento institucional?
- 5) ¿La institución tiene definido un modelo de control del desempeño individual e institucional según el perfil y requisitos de proceso que afectan la conformidad del servicio?
- 6) ¿La institución dispone de un sistema que clasifica cada puesto en bandas de pago y un modelo de compensación y reconocimiento, que sirve para tomar decisiones efectivas, según contribución diferencial?
- 7) ¿La institución valora el conocimiento y sistematiza la información para usarla como insumo útil para identificar oportunidades de mejora de la eficiencia y eficacia en la gestión de procesos y el servicio?
- 8) ¿En la institución existe claridad y compromiso de los líderes formales de orientar su gestión al servicio y la promoción de la mejora a través del aprendizaje permanente?
- 9) ¿En la institución se usan las brechas de desempeño como insumo para establecer

prioridades, acordar acciones efectivas y compromisos de mejora?

- 10) ¿En la institución dispone los mecanismos efectivos para medir la percepción de los diferentes grupos de interés y usar el conocimiento para evaluar la consistencia organizacional, mejorar e innovar procesos?
- 11) ¿En la institución existen análisis comparativos de mercado para aprehender nuevas prácticas, establecer medidas de competitividad, ext.?

Un modelo de gestión del desempeño no es otra cosa que una manera sistémica y sistemática de asegurar que las personas van a desempeñarse según lo que dicta la estrategia y los procesos, en función de un propósito institucional y un resultado concreto que define el valor del servicio o el producto implícito en ese propósito; con un elemento crítico que permite evaluar el grado de cumplimiento, identificar las brechas y diseñar planes de mejora que aseguren la actualidad del sistema.

En otras palabras, es un sistema centrado en la persona, concebida como un ser integral que forma parte de un sistema al cual contribuye, a la vez que este lo define y construye.

- **Construcción de insumos críticos**

Partiendo del alto riesgo de que los insumos no estén disponibles, se proponen los siguientes principios metodológicos, también probados en la práctica:

Las competencias. La literatura (Pujol, 1980) nos habla de tres enfoques metodológicos para definir competencias el Análisis Ocupacional (parte del puesto de trabajo y la tarea) con sus variantes curriculares (que parte del puesto de trabajo y la tarea para definir el

currículum de formación) DACUM (Designing a Curriculum), AMOD (A Model) y SCID (Systematic Curriculum Instructional Development); el Análisis Funcional (que parte de la función productiva, con énfasis en la certificación de competencias) y el Análisis Constructivista (que parte del trabajo estudiado en su dinámica), incluyendo el ETED (Empleo Tipo estudiado en su Dinámica).

Cuál usar dependerá del alcance de la arquitectura, los recursos disponibles, el conocimiento y las preferencias de los líderes del proceso. Sin embargo, más allá del modelo seleccionado, las competencias deben responder al contexto institucional su cultura y capital intelectual disponible (no sirven los modelos trasplantados), deben describirse y operacionalizarse en el lenguaje institucional, ser validadas por todos aquellos que las van a usar como referente y ser susceptibles a la mejora basada en el aprendizaje que surge del uso.

Ya hemos señalado que la definición estratégica no se detiene hasta no identificar las capacidades y recursos que son necesarios para la ejecución y el cumplimiento. Una forma sencilla de llevar esta afirmación a la práctica y que en CICAP nos permite dibujar el sistema a modo de un mapa (que de alguna forma integra los tres enfoques) se detalla a continuación:

- 1) Se toman las declaraciones estratégicas y los valores como referentes primarios.
- 2) Se alinean con los macro-procesos y procesos.
- 3) Se toman los objetivos estratégicos y objetivos de proceso y se traducen en capacidades institucionales o “core competencies” (derivadas tal y como lo recomienda el modelo funcional) que se organizan y alinean según su

consistencia con los procesos y macro procesos..

- 4) Estas capacidades institucionales serán los referentes del quehacer institucional a partir de los cuales se identificarán los compromisos de contribución y las competencias.
- 5) Los compromisos de contribución se clasifican según sean de proceso (eficiencia y eficacia) o resultado.
- 6) Las competencias se clasifican en al menos 3 tipos: De liderazgo, técnicas y transversales (o conductuales).
- 7) Luego se alinean las clases de puestos, esperando que con el mapa completo sea posible responder a las siguientes preguntas:
 - a) ¿Qué debe-saber hacer la institución para cumplir sus declaraciones estratégicas y hacer respetar sus valores?
 - b) ¿Qué saberes deben demostrar sus personas funcionarias para hacer posible el logro de las declaraciones estratégicas, valores y capacidades institucionales?
 - c) ¿Qué compromisos deben asumir sus personas funcionarias para asegurar que se cumplan los estándares de eficacia, eficiencia y resultado?
 - d) ¿Cómo se organizan estos recursos en puestos independientes e interdependientes que posibiliten que cada persona funcionaria tenga claro lo que debe hacer para contribuir efectivamente a la institución, y cómo se

integra con la contribución de sus compañeros y compañeras?

- e) ¿Cuál debe ser la estrategia de gestión del talento en la institución y como se traduce en prácticas específicas de atracción, retención y desarrollo de personas funcionarias? Dicho de otra manera: ¿Cuál debe ser el quehacer de recursos humanos para ser un contribuyente activo y proactivo al sistema institucional?

Las evidencias que se derivan de la acción. Los indicadores de contribución, como se propone en el apartado anterior, se originan de la cadena de valor, se organizan y clasifican según el modelo estratégico de preferencia (aunque se recomienda usar el BSC), se construyen sobre la base del criterio gerencial, la participación, la co-construcción y el acuerdo. Sirven para determinar el estándar de resultado mínimo esperado (indicadores y metas de gestión, cumplimiento, eficiencia, eficacia y efectividad), fundar el sistema de rendición de cuentas (lo que se establece como estándar debe ir acompañado de un sistema de medición que evalúe el cumplimiento) y gestionar el reconocimiento, la compensación y la mejora continua.

Con este insumo adoptado es posible asociar compromisos con procesos, puestos de trabajo y personas responsables que deberán rendir cuentas por ellos.

Las referencias o estándares necesarios para actuar con competencia. En términos de conocimiento sistematizado en declaraciones fundamentales, políticas y procedimientos, leyes y reglamentos,

lecciones aprendidas y similares; redes internas y externas; tecnología; recursos tangibles e intangibles, entre otros.

Estos recursos están contenidos en la institución, deben estar formalizados y registrados, y son los que facilitan la conversión del esfuerzo humano en valor esperado o, en términos de la gestión de la calidad, un servicio conforme.

Declaraciones estratégicas, operacionalizadas en indicadores y metas susceptibles de medirse (formal y sostenidamente), que están asociadas a personas responsables que rinden cuentas y enfrentan consecuencias, en el contexto de una cultura amigable con el aprendizaje y la mejora permanente, es un objetivo del sistema a construir.

La gestión del desempeño por competencias es entonces un sistema formado por subsistemas independientes e interdependientes, como el reclutamiento y selección de personal, la evaluación y detección de brechas de desempeño, la formación y desarrollo de talento, la gestión de la compensación y los beneficios y la gestión del clima organizacional. A esto también se le llama arquitectura de competencias, que no es otra cosa que la definición clara y precisa del quehacer de recursos humanos en la institución.

Cada uno de estos módulos o subsistemas responden a la estrategia y a la cadena de valor, y son atravesados por el modelo de competencias, el cual se formaliza en instrumentos como el perfil de puestos y el diccionario de competencias que sirven de referencia (estándar de cumplimiento) para establecer la metodología funcional de cada uno. Así, el mismo estándar que sirve para contratar una persona, debe servir para evaluarlo, capacitarlo y compensarlo.

Las modalidades de evaluación: La evaluación propiamente hecha implica medir:

- 1) El cumplimiento de los diferentes parámetros establecidos en el perfil del puesto.
- 2) La contribución de cada persona y equipo, según los compromisos que asume de acuerdo al rol y responsabilidad dentro de la estrategia y los procesos en que participa. Esta medición abarca:
 - a) El cumplimiento de los compromisos de resultado establecidos en los planes de operación institucional y cualquier instrumento efectivo para la prestación del servicio y el cumplimiento de la promesa de valor al cliente interno y usuario final.
 - b) La calidad de servicio, eficacia (hacer las cosas correctas) y eficiencia (hacer las cosas correctas, correctamente) de los procesos en que participa.
 - c) El impacto en la generación del valor social implícito en la misión de la institución.
 - d) La contribución a la mejora y la innovación de procesos.
- 3) La competencia de cada persona, según los criterios (evidencias de comportamiento, producto o resultado) definidos como correctos para cada una de las competencias definidas.
- 4) Los recursos al servicio de ambos componentes para identificar las brechas, orientar y enfocar la gestión de la mejora y la innovación. Los cuales se derivan de los requisitos establecidos en el perfil del puesto.

- 5) Para finalmente, alinear e integrar el sistema con todos los servicios de recursos humanos, según las necesidades y expectativas de sus clientes.

La estrategia, los procesos y los perfiles de puesto deben estar alineados desde una perspectiva de competencias, porque como bien dice Le Boterf:

“para hacer frente a las crecientes exigencias de calidad y de reactividad, los procedimientos ya no son suficientes y pueden, si se llevan al exceso, convertirse en contra productores...Frente a unos acontecimientos imprevistos, frente a lo inédito que jamás puede ser eliminado, deberán elaborar y poner en práctica respuestas apropiadas y tomar iniciativas pertinentes. Tendrán que construir competencias adecuadas”. (2001)

Todos los elementos anteriores se conjugan en tres modalidades básicas de aplicación de la evaluación:

Modalidad 90°: Es la modalidad más común, en donde solo el jefe directo evalúa todos los factores implicados en el desempeño de la persona funcionaria. Claramente es un proceso unidireccional, de bajo costo de implementación y de efectividad limitada.

Modalidad 180°: Esta es la modalidad de entrada a un modelo integral y sistémico. El jefe directo de cada persona funcionaria evalúa todos los factores implicados, y la persona funcionaria se autoevalúa en sus competencias. Ambos insumos tienen igual valor pues lo que interesa es usar la información como insumo de conocimiento para alinear percepciones y expectativas, y construir acuerdos de mejora.

Modalidad 360°: En esta modalidad operan diversos evaluadores además del jefe directo y la persona evaluada. Pueden participar personas funcionarias del mismo nivel o clase de puesto, personas que reportan a la persona evaluada, otros supervisores de la persona evaluada; además de la evaluación del impacto y la calidad del servicio percibida por clientes internos y externos (evaluación de calidad de servicio).

Es la modalidad más efectiva pero la más demandante en recursos y requisitos culturales. No se recomienda como primer experiencia, sino el objetivo de mediano plazo de un sistema probado, mejorado e instalado en la cultura.

- **Construcción del Manual del Sistema de Gestión del Desempeño**

Esta etapa implica la operacionalización del modelo en un manual de implementación, con todos los instrumentos necesarios para llevarlo a la práctica. En esta etapa se planifica la implementación en términos de:

- 1) Personas, tiempo y otros recursos necesarios, disponibles.
- 2) Factores críticos de éxito de la implementación del sistema los cuales pueden estar asociados al grado de patrocinio de la alta dirección, los riesgos, la dificultad de ajustar o instalar los paradigmas adecuados y el diseño de un proceso de formación con intención de

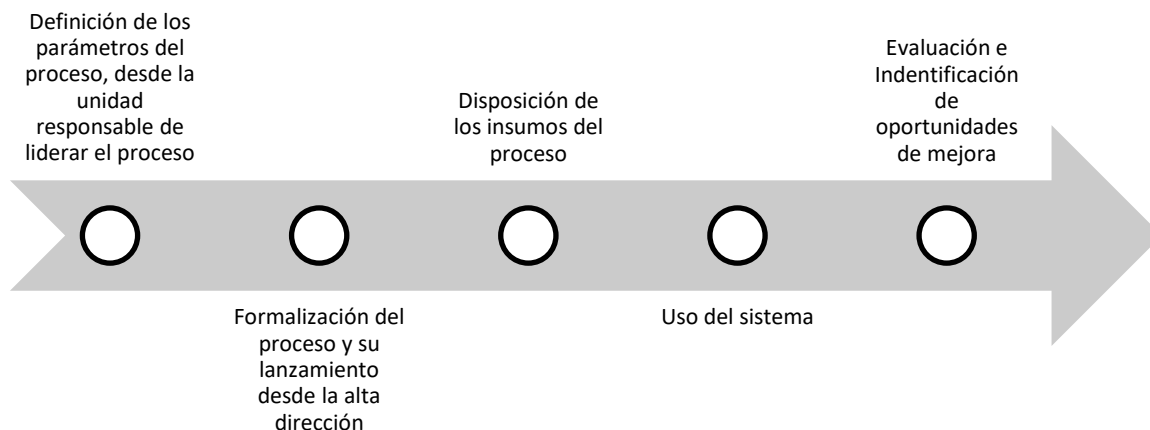
sensibilizar, entrenar a la persona usuaria en el uso del sistema y promover su adopción.

- 3) Aunque es probable que una primer experiencia sea “en papel”, es crítico la construcción de una plataforma tecnológica suficientemente robusta para soportar el proceso y facilitar la implementación de la modalidad de evaluación seleccionada. La urgencia de esta plataforma es extrema si se quiere implementar la modalidad 360°, porque sin importar el número de personas funcionarias el consumo de tiempo en documentación, consolidación, análisis y elaboración de reportes es significativo. La plataforma debe ser sencilla, en línea y amigable con el usuario; debería ser modular y escalable para que evolucione con el aprendizaje y la maduración del sistema.

- **Prueba piloto de prueba del Sistema de Gestión del Desempeño**

Una vez operacionalizado el modelo y construidos los instrumentos, es tiempo de probarlo en un ambiente controlado. Se recomienda hacerlo donde haya más probabilidad de éxito, donde confluyan personas con el mayor nivel de compromiso y apertura a probar algo diferente, que hayan participado del diseño y dispongan del tiempo para usar, evaluar y recomendar mejoras. El proceso de prueba debe considerar al menos las siguientes etapas:

Figura 4. Sistema de Gestión del Desempeño – Etapas del Proceso Piloto: diagnóstico de situación actual y evaluación de disponibilidad de recursos



Fuente: Elaboración propia.

- **Reporte final con aprendizajes y recomendaciones para la implementación efectiva**

Luego de la prueba, se identifican los paradigmas (se reconocen los favorables y desfavorables al proceso de adopción del sistema) y los obstáculos (logísticos, tecnológicos, humanos, etc.) existentes, a partir de los cuales se diseñará el programa de implementación tomando en cuenta todos los factores necesarios para asegurar el éxito.

Se recoge, sistematiza y elabora un reporte final con los pasos a seguir, los factores críticos de éxito de la implementación; porque se debe partir de evidencias (prácticas instaladas) y no buenas intenciones (expectativas, deseos y creencias).

La gestión integral del desempeño, por competencias y orientado a resultados: ¿Qué hemos aprendido?

Gracias a la sistematización de la experiencia, en CICAP hemos aprendido algunas claves para facilitar el éxito de un proceso complejo y dinámico como el diseño y la implementación de un

sistema integral del gestión del desempeño.

Fundamentalmente, que construir un modelo de gestión del desempeño integral, sistémico y dinámico, es un desafío complejo que se sustenta en la participación activa de todos los actores que usarán el modelo. El diseño debe ser co-construido con los encargados del servicio y sus clientes sobre una base de apertura, flexibilidad y creatividad, desde la certeza de que ningún referente anterior (sea teórico, metodológico o instrumental) es necesariamente útil y aplicable; que la adopción es directamente proporcional al uso y este, a la comprensión de qué, cómo, para qué y sobre todo, del porqué.

Así, no existe una única manera de hacer gestión por competencias y siempre existirá una mejor manera de hacerlo. Al igual que Le Boterf (2001) creemos que existe una conceptualización amplia y genérica alrededor de las competencias y la especificidad depende del contexto, por lo cual una competencia depende del individuo que la demuestra, tanto como del medio y los recursos disponibles para su ejecución y desarrollo, dentro de un

sistema determinado. Por lo tanto, el mejor modelo para una organización es el modelo que se construye a su medida.

Desde las lecciones aprendidas, esto se puede traducir en algunos principios básicos:

- 1) Hay que asegurar el patrocinio (visible) de la alta dirección.
- 2) Ajustar la metodología y el instrumental conforme se avanza en el proceso de diseño (lo cual vale siempre, mejor cuando ya se está usando).
- 3) Partir de acuerdos firmados y formalizados.
- 4) Iniciar la implementación solo hasta que los indicadores, metas y sistemas de control han sido aceptados por los evaluados.
- 5) Nunca empezar si no se cuenta con un Manual de Puestos alineado con el sistema de gestión del desempeño.
- 6) Asegurar la existencia de un sistema de control para la emisión de información válida que sirva para medir el cumplimiento y realimentar al sistema con información útil para la mejora y la innovación.
- 7) Sensibilizar antes de implementar, considerando al menos:
 - a) Dominio y adopción del sistema por parte de los líderes a cargo de la implementación, lo cual incluye el dominio de conceptos tales como:
 - i. El concepto de gestión del desempeño por competencias.
 - ii. Las implicaciones de su aplicación para la institución, en términos de:
 - Insumos y requisitos.
 - Riesgos.
 - Beneficios.

- iii. Liderazgo y gestión de cambio.
 - El ejemplo como la única forma de modelar la nueva cultura.
 - Rendición de cuentas, consecuencias y reconocimiento.
- b) Desarrollar talleres de formación para las personas con responsabilidad de supervisión (máximo de 4 horas), donde se aborden los principios básicos sobre:
 - i. Gestión de Talento por Competencias.
 - ii. Control por procesos.
 - iii. Diseño y evaluación de indicadores de evaluación.
 - iv. Liderazgo Transformacional.
 - v. Gestión de sesiones de retroalimentación y establecimiento de acuerdos de mejora.
 - vi. Gestión de cambio.
- c) Realizar sesiones de inducción de 2 horas, con el total de personas funcionarias no incluidas en punto c, donde:
 - i. Se explique el proceso, detallando etapas, hitos y compromisos.
 - ii. Se identifiquen y elaboren paradigmas respecto del proceso.
 - iii. Se identifiquen, registren y elaboren obstáculos al proceso.
- 8) Gestionar el cambio hacia la instalación de prácticas culturales compatibles con el enfoque sistémico e integral de la gestión del desempeño por competencias, enfatizando la transformación y construcción de

- nuevos paradigmas, el desarrollo de competencias básicas para la operación efectiva del sistema, la identificación y remoción de obstáculos.
- 9) Formalizar un proceso de diseño, instalación y desarrollo de competencias colectivas, dentro de las cuales pueden ser prioritarias:
 - a) Trabajo en Red.
 - b) Colaboración.
 - c) Gestión por Proyectos o por Equipos Interdisciplinarios.
 - d) Enriquecimiento del Trabajo y Polifuncionalidad.
 - e) Otras.
 - 10) Ajustar el sistema conforme al aprendizaje sistematizado a partir de las lecciones aprendidas.
 - 11) Gestionar siempre las restricciones y eliminar los obstáculos, donde los más frecuentes son:
 - a) No disponer de los insumos de manera oportuna y efectiva (competencias, indicadores y resultados).
 - b) La creencia de que solo se debe evaluar lo que está dentro del control absoluto de cada persona.
 - c) La creencia de que una solución solo se implementa cuando está perfecta.
 - d) La expectativa de que la evaluación trae como consecuencia el castigo.
 - e) La experiencia (negativa) previa de los evaluados.
 - f) La dificultad de gestionar un proceso complejo, en papel (sin apoyo tecnológico), por lo cual, es crítico implementar una interface tecnológica que facilite la implementación de los formularios, el procesamiento y generación de reportes del sistema de gestión del desempeño, según los estándares

definidos en el manual de uso.

- g) Perder de vista que la comprensión y adopción de los instrumentos se facilita con el uso.
- h) Implementar un modelo cuando hay baja estandarización y lograr acuerdos se asocia con una menor autonomía de los usuarios.
- i) Implementar cuando la prioridad de la evaluación es baja y por ello, nunca hay tiempo disponible.

La gestión integral del desempeño, por competencias y orientado a resultados: ¿Por qué es la solución que debe adoptar el sector público?

Gestionar personas es una función crucial, que define al líder y marca el éxito de las organizaciones, porque los principios de la calidad y el servicio aplican por igual al sector público o privado.

Las organizaciones públicas deben dar cuenta de sus resultados, cumplir de manera conforme, servir al usuario (haciéndolo sentir como cliente satisfecho) y contribuir a su bienestar.

El futuro hay que construirlo y exige lo mejor de las personas y los equipos. Las soluciones de hoy se han agotado frente a los desafíos de la globalización, la precarización del trabajo y la desigualdad.

Creemos en un concepto de cambio y mejora similar al de Peter Drucker (1957:90-91) para quien "la innovación es más que un nuevo método. Es una nueva perspectiva del universo, del riesgo antes de que de la casualidad, o de la certeza. Es una nueva comprensión del papel del hombre en el universo. Y esto significa que la innovación, más que

ser una afirmación del poder humano, es la aceptación de la responsabilidad humana"; y lo complementamos con Sánchez Murillo (2006:75) para quién "toda innovación social (política, educativa, empresarial), además de una percepción estética y un proceso intelectual, contiene implícita una valoración moral que expresa de alguna manera lo que son y han de ser el hombre y la sociedad".

Bibliografía

- Ángel, A; Dubin, K.; Salvador, M. & Simón, C. La evaluación del desempeño en las Administraciones Públicas, del Centro PwC & IE del Sector Público Madrid, Septiembre de 2008.
- Banco Mundial (2006). Buenas Prácticas Recientemente Identificadas de Gestión para Resultados de Desarrollo. Primera Edición, 2006. <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>.
- Banco Mundial (2012). Informe sobre el desarrollo mundial 2013. Panorama general: Empleo. 2012
- Cardona, R. (2011) Estrategia Basada en los Recursos y Capacidades. Criterios de Evaluación y el Proceso de Desarrollo. Revista Electrónica Forum Doctoral. Número 4. Mayo-Julio de 2011 ISSN: 2027-2146.
- Carrillo, J. (2005) ¿Qué es la Economía del Conocimiento?. Originalmente publicado en Transferencia, N°. 69, enero de 2005. http://www.knowledgesystems.org/Produccion_intelectual/articulos/Que_es_la_EC.pdf
- Castel, R. (1995) De la exclusión como estado a la vulnerabilidad como proceso. Justice sociale et inégalités, Esprit, París, 1992; trad.: «Archipiélago» no 21, Barcelona, 1995.
- Castel, R. (1999). Empleo, desocupaciones, exclusiones. Documentos de Trabajo. Programa de Investigaciones Económicas sobre Tecnología, Trabajo y Empleo. 1999.
- Castel, R. (1997) Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado. Ediciones Paidós Iberica, 1997.
- Leanne, D. & Leanne, A. (1998) The Power of 360° Feedback: How to Leverage Performance Evaluations for Top Productivity. Gulf Publishing Company, Houston, Texas. 1998.
- Documentos varios del Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en la Formación Profesional de la Organización Internacional del Trabajo, en <http://www.oitcinterfor.org/>
- Drucker, P. (2003) F. Drucker esencial. Edhasa, Barcelona. 2003. Página 45. Referido por Maite Darceles Tife.
- Drucker, P. (1994) La Sociedad Post Capitalista. Editorial Norma. 1994.
- Drucker, P. (2008) Managing Oneself. Harvard Business School Publishing Corporation. 2008.
- Drucker, P. (1996) The Landmarks of Tomorrow, Harper and Row, New York, 1957. La última reedición es de 1996, hecha por Transaction Books, New Jersey.
- Frassa, M. J. (2005) El mundo del trabajo en cambio. Trayectorias laborales y valoraciones subjetivas del trabajo en un estudio de caso. 7mo. Congreso de especialistas en estudios del trabajo "Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades". Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo. 2005.
- García López, R. (2010). La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco

- Interamericano de Desarrollo, Segunda Edición. 2010.
- García López, R.; García Moreno, M. (2010). La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y desafíos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. 2010.
- Gladwell, M. (2002). The Tipping Point: How Little Things can Make a Big Difference. Little, Brown and Company. 2002.
- Goldratt, E. (1994). What is this Thing Called the Theory of Constraints, and How should it be Implemented. Croton-on Hudson, North River Press, N.Y. 1994.
- Goldratt, E. (2008). The Goal: A process of ongoing improvement. "The North River Press Publishing Corporation". Third Edition, 2008.
- La indagación apreciativa. Fundación Factor Humá. 2011.
- Le Boterf, G. (2002). Ingeniería de las Competencias. Gestión 2000. Edición 2002.
- Lederman, D.; Messina, J.; Pienknagura, S. & Rigolini, J. (2014) "El emprendimiento en América Latina Muchas empresas y poca innovación". Banco Mundial, 2014.
- López Fernández, J. (2005). Gestión por competencias. Un modelo estratégico para la dirección de recursos humanos. Madrid, España: Prentice Hall.
- Manzanares, C. (sf) La medición de las capacidades organizacionales de la empresa: validación de un instrumento de medida de la gestión medioambiental proactiva. Revista Española de Financiación y Contabilidad. Vol. XXXV, No. 130, julio-septiembre 200, pp. 563-582.
- Marakon Associates & The Economist Intelligence Unit, 2005. <http://www.businesswire.com/news/home/20050222005675/en/Glob>
- al-Study-Marakon-Finds-Companies-Deliver-Two-Thirds
- Medows, D. (sf). Leverage Points: Places to Intervene in a System. The Donella Medows Institute. Tomado de <http://www.donellamedows.org/archives/leverage-points-places-to-intervene-in-a-system/>
- Nonaka y Takeuchi, en The Knowledge-Creating Company: How Japanese Companies Create the Dynamics of Innovation). 1995.
- Noreen, Smith & Mackey. The Theory of Constraints and its Implications for Management Accounting. North River Press, Great Barrington, MA. 1995.
- Noreen; Smith & Mackey. The Theory of Constraints and its Implications for Management Accounting. North River Press, Great Barrington, MA, Pág. 45, 1995.
- Norton & Coffey. "Building an Organized Process for Strategy Communication". BSC Report. May-June 2007, Volume 9, Number 3. 2007. Harvard Business School.
- Pujol, J. (1980); Análisis Ocupacional. Manual de aplicación para instituciones de formación, Cinterfor/OIT, Montevideo.
- Ramírez, J. La Democracia Eficaz: Estrategia para Gobiernos y Entidades Públicas en Países Democráticos en Desarrollo. Capítulo II: Los Componentes de la Estrategia de Gobierno. Editorial Lea.
- Sánchez Murillo, A. (2006). Peter Drucker, Innovador Maestro de la Administración de Empresas. Cuadernos Latinoamericanos de Administración. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas. Universidad Javeriana. Vol. II No. 2 Enero - Junio de 2006. <http://www.uelbosque.edu.co/sites/default/files/publicaciones/revista>

- s/cuadernos_latinoamericanos_administracion/volumenII_numero2_2006/peter_drucker_innovador_m_aestro_administracion_empresas.pdf.
- Sanchez, R. (2008). Knowledge Management and Organizational Competence. Oxford University Press. Re-printed 2008.
- Santiago Ortega, R. (2013). Impacto de la gestión estratégica e integración de los recursos humanos con la planificación estratégica de la organización. Disertación como Requisito para la Obtención del Grado en Doctor en Gerencia. Universidad del Turabo. Gurabo, Puerto Rico mayo, 2013.
- Schweyer, A. (2004). Talent Management Systems. Wiley, 2004.
- Soto, L. & Guzmán, E. (2003) Contenidos Actitudinales en Educación Superior. Razón, Pertinencia y Evaluación. Revista Ciencias de la Educación. Año 3. Vol. 2. No. 22. Valencia, Julio - Diciembre 2003 PP 103-118
- Toffler, A. (1995). La creación de una nueva civilización. Plaza y Janes Editores, SA, Barcelona, 1995
- Vargas-Mendoza, J. E. (2006) Teoría de la Acción Comunicativa: Jurgen Habermas. México: Asociación Oaxaqueña de Psicología A.C. En http://www.conductitlan.net/jurgen_habermas.ppt
- World Economic Forum. The Human Capital Report, 2015. <http://reports.weforum.org/human-capital-report-2015/>

Participación Social de la Juventud en las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad: Un reto para Costa Rica

Joselyn Corrales Solís³³

Resumen: Este artículo brinda información sobre la realidad de los jóvenes, con respecto a su participación social dentro de las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad (ADC) de Costa Rica. Según datos de la II Encuesta Nacional de Juventudes, Costa Rica, 2013, elaborada por el Consejo de la Persona Joven, el 93.1% de los jóvenes no participan en las ADC, es decir, del total de la población joven que es de 1.0763.077 solo 118.126 jóvenes participan en las ADC, lo cual permite visualizar que la participación social de la juventud es escasa en este tipo de espacios comunales. Además, se plantean las diferentes causas que propician que los jóvenes no participen en las ADC, así como diversas alternativas para lograr articular esfuerzos que coadyuven en el incremento del porcentaje de la participación de los jóvenes, ya que estos deben ser actores sociales con la potestad de tomar decisiones y con la capacidad de sugerir nuevas iniciativas, para contribuir y potenciar el desarrollo integral de sus comunidades.

Palabras Claves: Juventud, Participación Social, Comunidades, Asociaciones de Desarrollo.

Introducción

El presente artículo plantea la realidad que se vive con respecto a la participación social de los jóvenes dentro de las Asociaciones de Desarrollo de la

Comunidad, (en adelante ADC), la cual es muy escasa dentro de estos espacios de organización comunal, donde se deben implementar acciones para contrarrestar esta situación, debido a que es necesario el involucramiento de la juventud para enfrentar un relevo generacional que es inevitable que suceda y para que estos sean actores activos que impulsan el desarrollo económico, social, cultural, ambiental y político dentro de sus comunidades.

Asimismo, en un primer momento se brinda un contexto general basándose en la legislación costarricense que permite disfrutar el derecho de asociarse y por ende de participar voluntariamente en estos espacios sociales, se muestran datos relevantes arrojados por la II Encuesta Nacional de Juventudes, realizada en el año 2013 por el Consejo de la Persona Joven (CPJ), además se establecen los conceptos de juventud, enfoque de juventudes y participación social utilizados para la elaboración de este artículo.

Según la Organización de las Naciones Unidas, (2011):

“los jóvenes poseen perspectivas y opiniones importantes que a menudo no son escuchadas. La participación activa da poder a los jóvenes y puede jugar un papel vital en su propio desarrollo. Para aumentar la participación es necesario que exista una comprensión más colectiva y mejorada de lo que implica la participación de los jóvenes y cómo puede ser comprendida por los niños y adolescentes”

Por esta razón, también se establecen las causas que generan la poca presencia de las personas jóvenes en las ADC, con el propósito de definir una serie de alternativas para incentivar la participación social de los jóvenes, ya que es importante que estos aprendan capacidades, adquieran competencias, habilidades y sobretodo asuman

³³ Bachiller en Administración Pública. Gestora de Proyectos del Programa de Desarrollo Municipal del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

responsabilidades que les serán útiles para su futuro y para el desarrollo de la comunidad en la cual habitan.

Es necesario implementar acciones que motiven a la juventud a participar en estos espacios comunales, estas deben sentirse parte de sus barrios, debido a que son el futuro de Costa Rica, el cual se verá impactando por las decisiones, acciones y medidas que se implementen en la actualidad.

Para mí, formar parte de una ADC es sin duda un gran privilegio, ya que estoy aportando nuevas iniciativas para mi comunidad, mi pueblo y mi sociedad.

*Brandon Mora Carballo, 19 años.
Miembro de la ADI de Birrí, Santa Bárbara de Heredia*

La Participación Social de la Juventud y las Asociaciones de Desarrollo de la Comunidad

En Costa Rica la oportunidad de asociarse y participar en diversos grupos sociales se encuentra respaldada en la Constitución Política, precisamente en el artículo 25 se establece que “los habitantes de la República tienen derecho de asociarse para fines lícitos. Nadie podrá ser obligado a formar parte de asociación alguna”. (Asamblea Legislativa, 1949).

A su vez, el artículo 11 del Reglamento de la Ley General de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), N° 3859, ampara la figura de las ADC las cuales “son organismos comunitarios de primer grado (...) y entidades de interés público, aunque regidas por las normas del derecho privado, y como tales, están autorizadas para promover o realizar un conjunto de planes necesarios para desarrollar social, económica y culturalmente a los habitantes del área en que conviven (...). (Asamblea Legislativa, 1998).

Dichos organismos son una oportunidad para que las personas puedan ejercer su derecho de asociarse libremente y sean parte de la toma de decisiones y de la implementación de acciones en busca de generar bienestar y un continuo desarrollo local. Según el artículo 11 del Reglamento mencionado, existen dos tipos de ADC, las Específicas (ADES) y las Integrales (ADIS). Las primeras son asociaciones “cuya finalidad es desarrollar objetivos específicos que favorezcan las condiciones económicas, sociales y culturales de una comunidad. Para su constitución es necesario que se reúnan por lo menos cincuenta personas, mayores de quince años” y las segundas “son asociaciones que representan a personas que viven en una misma comunidad y para constitución es necesario que se reúnan por lo menos cien de ellas, mayores de quince años”. Según el Departamento de Registro de DINADECO a marzo del 2014 en el país se han creado 1903 ADIS y 751 ADES.

La diferencia existente entre ambas, es que las ADES se crean con el fin de tratar un único tema en específico que es una prioridad para la comunidad, por ejemplo, se crea una ADE para la construcción de un salón comunal en determinado distrito. Por lo contrario, las ADIS se establecen para gestionar acciones orientadas a varios temas relacionados con la localidad que representan. Se constituye una ADI para proponer actividades y acciones vinculadas con los temas de cultura, deporte, recreación e infraestructura de un distrito en particular, este es un ejemplo para lo cual puede nacer una ADI.

Ahora bien, teniendo claro el panorama de las ADC y comprendiendo que estas son organizaciones donde se puede ejercer participación social, se establece un cuestionamiento ¿Quiénes realmente forman parte de una Asociación de Desarrollo para la Comunidad?, según el

Reglamento de DINADECO son todas aquellas personas mayores de 15 años, sin embargo, en la actualidad la juventud costarricense no es un actor activo dentro de estas organizaciones.

Dicha afirmación se encuentra respaldada con los datos que se

desprenden de la II Encuesta Nacional de Juventudes, Costa Rica. 2013, donde se resalta que el 93.1% (ver Ilustración 1) de los jóvenes no participan en las ADC, es decir, del total de la población joven que es aproximadamente de 1.0763.077 solo 118.126 jóvenes participan en las ADC.

Cuadro 1. Costa Rica: Personas Jóvenes de 15 a 35 años por sexo, según los tipos de grupos en los que han participado en el último año. 2013

Tipos de Grupos	Sexo					
	Hombre		Mujer		Total	
	Si	No	Si	No	Si	No
	%	%	%	%	%	%
En un grupo religioso	13.8	35.1	17.5	33.3	31.2	68.4
En un grupo deportivo	20.6	28.3	8.8	42.1	29.4	70.4
En un grupo estudiantil (Gobierno Estudiantil, banda, equipos deportivos, grupos culturales)	7.7	41.2	7.9	42.9	15.7	84.1
En un grupo ecológico	6.5	42.3	5.0	45.9	11.5	88.2
En un grupo universitario (Federación de Estudiantes, Asociaciones de escuelas)	4.7	44.2	4.3	46.6	9.0	90.8
En un grupo artístico/cultural (música, teatro, danza, bailes, artes plásticas)	4.0	44.8	3.8	47.1	7.8	91.9
En un grupo comunal (Asociaciones de Desarrollo, Juntas Escolares, Comités de Agua)	3.6	45.3	3.1	47.8	6.7	93.1
En grupos de bien social (Scout, Cruz Roja, Clubes Rotarios, 4S, Club Leones)	2.8	46.6	1.9	48.6	4.8	94.3

Fuente: CPJ. II Encuesta Nacional de Juventudes, 2013.

Este es un dato que justifica las razones por las cuales se deben plantear alternativas de solución que permitan que los jóvenes se motiven a participar en estos espacios comunales, ya que estos deben ser actores sociales con la potestad de tomar decisiones y con la capacidad de sugerir nuevas iniciativas, con el fin de potenciar el desarrollo integral de sus comunidades.

A su vez, es importante recalcar que una persona joven, según el artículo 2 de la Ley de la Persona Joven en Costa Rica N° 8261, creada en el 2002, son todas aquellas “personas con edades comprendidas entre los 12 y 35 años, llámense adolescentes, jóvenes o adultos jóvenes”.

En Costa Rica la cantidad de la población entre 15 y 35 años³⁴ a la mitad del periodo del 2013 es de 1.763.077 personas jóvenes, 865.151 hombres y 897.926 mujeres. La composición por sexo de esta población muestra la presencia de un 51% de mujeres y un 49 % de hombres. (CPJ, 2013)

³⁴ Rango de edad seleccionado por el CPJ para elaborar la II Encuesta Nacional de Juventudes, Costa Rica, 2013.

Gráfico 1. Costa Rica. Población Joven de 15 a 35 años, según Sexo. 2013



Fuente: Elaboración propia con base en la II Encuesta Nacional de Juventudes, 2013.

Asimismo, de acuerdo con los rangos de edad de las personas jóvenes el grupo de 15 a 17 años corresponde a 271.471 personas, el grupo de 18 a 24 años está conformado por 638. 116 jóvenes, el grupo de 25 a 29 años comprende 420.765 y el grupo de 30 a 35 años está integrado por 432.726 personas jóvenes. (CPJ, 2013). Por lo que se puede concluir que la mayor cantidad de jóvenes se ubican en el rango de 18 a 24 años.

Cuadro 2. Costa Rica: Persona Jóvenes de 15 a 35 años, según grupo de edad. 2013

Grupo de Edad	N	%
15 a 17 años	271.471	15.4
18 a24 años	638.116	36.2
25 a29 años	420.765	23.9
30 a 35 años	432.726	24.5
Total	1.763.077	100.0

Fuente: CPJ. II Encuesta Nacional de Juventudes, 2013.

Ahora bien, el enfoque de juventudes que es conceptualizado por el CPJ, con el apoyo del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), es un enfoque que busca “la visibilización positiva de las personas jóvenes desde el respeto de sus derechos y

características propias, reconociéndolas como ciudadanas, sujetas de derechos y como protagonistas del cambio y desarrollo del país”. (UNFPA, 2009).

Desde este enfoque de juventudes la garantía y exigibilidad de los derechos de las personas jóvenes son fundamentales, así como lo es su empoderamiento para el ejercicio de una ciudadanía plena y efectiva en función del bienestar individual y colectivo.

Por otra parte, uno de los objetivos (artículo 1, inciso c) de la Ley General de la Persona Joven es “propiciar la participación política, social, cultural y económica de las personas jóvenes, en condiciones de solidaridad, equidad y bienestar” y esta misma ley en su artículo 4 inciso b) establece que uno de los derechos de las personas jóvenes es “la participación, formulación y aplicación de políticas que le permitan integrarse a los procesos de toma de decisión en los distintos niveles y sectores de la vida nacional, en las áreas vitales para su desarrollo humano”. (Asamblea Legislativa, 2002).

A su vez, la participación social³⁵ de los jóvenes en las ADC implica ser, tener, estar y tomar parte, en todas las cuestiones relevantes que se relacionan con el bienestar del grupo y la comunidad a la cual representa y de la misma forma trae consigo ventajas para la comunidad, ya que contribuyen a elaborar proyectos desde la perspectiva de los propios jóvenes, implica que los la población juvenil participe con otros actores en el desarrollo de la comunidad, también se generan espacios donde los jóvenes y adultos convergen, discuten,

³⁵ Definida como la implicación de forma activa en la vida pública del entorno de la persona, tomando responsabilidades, aportando ideas, tiempo y esfuerzo para la consecución de un objetivo, orientado a la consecución de bienes sociales. (UNESCO, 2011)

negocian, deciden y ejecutan y se practican e interiorizan diversos valores (respeto, colaboración, solidaridad, amabilidad...)

Aunado a lo anterior, las ventajas de la participación social dentro de las ADC para los jóvenes se orientan a que estos pueden desarrollar posturas críticas y éticas frente a su comunidades y al grupo en el que participan, también les permite asumir un protagonismo en el desarrollo de la comunidad, constituyéndose en agente de cambio. Además, como se describe en el artículo llamado: La Importancia de la Participación del Joven en la Sociedad, (2003) “la participación de los jóvenes en el desarrollo de su comunidad, que se basa en el desarrollo de valores, actitudes y práctica que se comparten, puede lograr una mejor calidad de vida, con justicia, equidad, es decir, un nuevo y mejor país”.

Por otro lado, es necesario recalcar que “la participación de los jóvenes es un derecho básico y una obligación”. Desde los niveles locales a los internacionales, en primer lugar los adultos deben informar y aconsejar a los jóvenes, brindándoles la posibilidad de ser ciudadanos activos. Luego, los adultos deben dar lugar a los jóvenes en sus organizaciones y sociedades. No sólo se debe permitir, sino alentar activamente su participación en la formulación de políticas, la toma de decisiones y la implementación de proyectos. Después de todo, ese es el objetivo de impartir destrezas a los jóvenes. (Banco Mundial, s.f)

Es fundamental resaltar el derecho de los jóvenes a ejercer su papel como actores estratégicos del desarrollo de sus comunidades, en la certeza “de que lo juvenil no debe ser tratado desde las instancias públicas como un problema, (...), sino como un factor de desarrollo, como un activo capaz de generar

crecimiento humano y aportar en la construcción de un presente y un futuro mejor para todos. En definitiva, es entender a los jóvenes y sus problemas y no a los jóvenes como problema”. (Organización Iberoamérica de Juventud, [OIJ] 2002).

Causas de la Ausencia de los Jóvenes en las ADC y Alternativas Propuestas para Incentivar la Participación Social de los Jóvenes.

Las causas por las cuales las personas jóvenes se abstienen a participar en las ADC pueden ser muchas, sin embargo, en este caso considerando la opinión de expertos y la revisión de fuentes bibliográficas, se determinan las principales causas por las cuales la población joven no participa en las ADC:

- Falta de capacitación, formación y sensibilización de las personas en sus etapas de niñez, adolescencia y adultez en temas relacionados con la participación social y las ADC.
- Falta de conexión de los temas que se tratan en las ADC con los temas de interés de los jóvenes.
- Falta de incentivos que motiven la participación social de los jóvenes.
- Falta de tiempo por parte de los jóvenes para invertir en las ADC.

Ahora bien, con el propósito de minimizar estas causas se proponen diferentes acciones o alternativas concretas que permiten incentivar la participación social de los jóvenes, una de ellas es crear programas de capacitación, conferencias, talleres, charlas, foros y debates de sensibilización sobre temas relacionados con la importancia de la participación social juvenil y las ADC, con el fin de que tanto, niños, jóvenes como adultos adquieran valores, actitudes, conocimientos y aptitudes favorecedoras para impulsar la participación social de los jóvenes.

Es por esta razón, que se deben promocionar los programas de capacitación, conferencias, charlas, talleres, foros y debates de sensibilización, con el fin de que los grupos objetivos se encuentren informados sobre temas relacionados con la participación social de los jóvenes dentro de las ADC, es esencial considerar también a las personas adultas como grupo objetivo para que puedan comprender y reconocer la importancia de la participación de los jóvenes dentro de las organizaciones de base comunitaria y de esta manera evitar cualquier tipo de resistencia o barrera que estas puedan interponer, ya que es fundamental tomar en cuenta que existen diferencias entre los jóvenes y adultos de valores y hábitos, de tiempos, de estilos de comunicación, de niveles y tipos de experiencia y de maneras de aprender nuevas cosas.

A su vez, se debe comunicar socialmente la contribución positiva que realizan las personas jóvenes al desarrollo integral de las comunidades, con el propósito de lograr el involucramiento de estos como actores estratégicos para el desarrollo de la comunidad. Esta divulgación se puede realizar desde los centros educativos, los cuales representan un espacio fundamental para realizar charlas, debates y foros para que las personas en sus etapas tempranas conozcan y se motiven a participar en las ADC.

Otra de las alternativas que se puede llevar a cabo para incentivar la participación social de los jóvenes es realizar encuestas y grupos focales cantonales para conocer puntualmente cuales son los temas de interés de los jóvenes, con la finalidad de impulsar acciones dentro de las ADC orientadas a los resultados que se obtengan de dichas técnicas de recolección de información.

Para esto se puede aplicar una encuesta a nivel cantonal para conocer realmente cuales son los temas de interés de los jóvenes para ser tratados en las ADC de su comunidad, realizar grupos focales en distritos estratégicos para recolectar información sobre los temas de interés y concretar las acciones pertinentes desde las ADC para que las motivaciones y los intereses encontrados se materialicen en proyectos e iniciativas, con el fin de que los jóvenes se involucren y contribuyan con el desarrollo integral de su comunidad.

Por otra parte, se plantea la estrategia o acción de crear incentivos con el propósito de impulsar y afirmar la participación social de los jóvenes dentro de las ADC, esto se puede lograr mediante el otorgamiento de un carné a los jóvenes que participan activamente dentro de las ADC, el cual puede ser expedido por la institución encargada de fomentar, dirigir, coordinar y evaluar el proceso de las organizaciones a nivel comunal, en el caso de Costa Rica, es la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) y a su vez, establecer negociaciones, acuerdos o celebrar convenios con organizaciones que de una u otra manera cumplen con su responsabilidad social y de esta manera acordar beneficios dirigidos a las personas que portan su carné de líder comunal.

Algunas líneas de acción que coadyuvaran a implementar esta estrategia se orientan a realizar negociaciones y acuerdos con las Juntas Directivas de los Clubes de Fútbol y con representantes de los cines en el país, para lograr que se establezcan descuentos en las entradas de los partidos y cines, celebración de convenio entre DINADECO y centros de atención médica para que los jóvenes que sean acreedores de su carné de líder comunal, reciban descuentos especiales en los servicios de salud que brindan dichos

centros, así como también en salones de belleza, tiendas deportivas, entre otros.

Es importante señalar que las personas jóvenes que pueden adquirir el carné de líder comunal deben estar afiliadas a una ADC, ser participantes activos dentro de una ADC por más de 6 meses y participar en uno o más proyectos de carácter comunal. Cabe resaltar que siempre es necesario enfatizar que el carné de líder comunal es un medio para incentivar la participación social de los jóvenes y no un fin en sí mismo.

Estas alternativas son planteadas como medios para atraer a los jóvenes a los espacios de participación a nivel comunal, sin embargo, estos pueden ser efectivas siempre y cuando exista la voluntad y el compromiso de las organizaciones que trabajan por el desarrollo comunal, de los adultos que forman parte de estas, así como de la concientización a los niños y jóvenes sobre el rol tan esencial que deben ocupar en los espacios de interacción social.

Conclusiones

Las personas jóvenes son actores sociales que deben participar activamente en el desarrollo social, económico, político, ambiental y cultural de sus comunidades, esto representa un derecho que se debe disfrutar pero a la vez un deber que se debe cumplir. Las ADC, ya sean específicas o integrales, son espacios comunales donde las personas jóvenes pueden expresar sus iniciativas, ideas de proyectos, tomar decisiones en procura del bienestar general de la población, sin embargo, estos no son los únicos espacios donde la juventud puede involucrarse a nivel comunal o cantonal, ya que también existen los Comités de Deporte y Recreación, Comités Cantonales de la Persona Joven donde pueden ejercer su participación social.

Es necesaria la implementación de acciones que motiven a los jóvenes a participar en las ADC, debido a que es fundamental un relevo generacional dentro de estas. A su vez, es importante detectar las necesidades y dificultades que experimentan las personas jóvenes cuando se encuentran dispuestos a formar parte de los asuntos comunales.

Por otro lado, los jóvenes deben ser vistos como actores sociales activos, que cuentan con habilidades, conocimientos, creatividad, imaginación, conciencia crítica, destrezas que son valiosas para promover y fortalecer el desarrollo endógeno de sus comunidades, se deben aprovechar todas las ventajas que conlleva la participación de la juventud dentro de los espacios comunales.

Desde los centros educativos se debe concientizar y sensibilizar sobre la importancia de la participación social de los jóvenes, comunicar e informar sobre los mecanismos existentes en el país donde se puede participar activamente, con el propósito de crear desde las edades tempranas de los ciudadanos un sentido de pertenencia hacia la comunidad y se reconozca la relevancia de servir y trabajar por esta.

Finalmente, tal como lo establece el Fondo de Población de las Naciones Unidas, (UNFPA), (2003) “empoderar a los adolescentes, reconocer sus derechos y capacidades, no bloquear sus aportes, permitir su autocuidado y protección mutua, contribuye a potenciar el desarrollo colectivo. Al visibilizarlos como sujetos de derecho, flexibles receptores de los cambios, productores de cultura y actores estratégicos que influyen en los adultos y en sus comunidades, se trasciende la competencia por el poder, para hacer realidad la formación de la ciudadanía.”

Bibliografía

- Asamblea Legislativa. (1949). *Constitución Política de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Autor.
- Asamblea Legislativa. (1998). *Reglamento de la Ley General de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad*. San José, Costa Rica: Autor.
- Asamblea Legislativa. (2002). *Ley General de la Persona Joven*. San José, Costa Rica: Autor.
- Banco Mundial. (s.f). *Promover la Participación Ciudadana de los Jóvenes como Actores Creíbles e Informados*. Washington, DC, USA: Autor. Recuperado de http://app1.semarnat.gob.mx/dgeia/ccds_2011/08_jovenes/anexos/11_promover.pdf
- Consejo de la Persona Joven. (2004). *Política Pública de la Persona Joven*. San José, Costa Rica. Autor.
- Consejo de la Persona Joven. (2013). *II Encuesta Nacional de Juventudes*. San José, Costa Rica: Autor.
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2003). *Participación Social y Desarrollo en la Adolescencia*. Recuperado de https://www.ministeriodesalud.gob.co/gestores_en_salud/derechos%20humanos/jovenes/partsocialadoles.pdf
- Fondo de Población de las Naciones Unidas. (2009). *Enfoque de Juventudes*. Recuperado de <http://www.unfpa.or.cr/programa-de-pais/poblaciones/persona-joven/proyectos/el-enfoque-de-juventudes>
- INVERSCO. (2011). *Análisis de la Participación Joven en Vitoria En Vitoria-Gasteiz*. Bilbao, España: Autor. Recuperado de <http://www.vitoria-gasteiz.org/wb021/http/contenidosEstaticos/adjuntos/es/25/14/42514.pdf>
- La Importancia de la Participación del Joven en la Sociedad. (2003). Paraguay. Recuperado de <http://www.abc.com.py/articulos/la-importancia-de-la-participacion-del-joven-en-la-sociedad-724092.html>
- Organización de las Naciones Unidas. (2011). *Participación activa de la juventud para el futuro*. Recuperado de <http://www.un.org/es/development/desa/news/social/youth-participation.html>
- Organización Iberoamérica de Juventud. (2002). *XI Conferencia Iberoamericana de Juventud*. Recuperado de http://www.oij.org/es_ES/conferencia/xi-conferencia-iberoamericana-de-juventud

¿Es posible la recuperación de espacios públicos en Costa Rica?: Casos exitosos en países de América Latina

Joselyn Corrales Solís y Sofía García Villegas³⁶

Resumen: Este artículo presenta casos exitosos donde se han generado diferentes iniciativas para la recuperación de espacios públicos en países de América Latina, tales como México y Colombia, los cuales han contado con factores claves para que la población utilice espacios adecuados donde se puedan establecer relaciones sociales, disfrutar de actividades recreativas, deportivas, de encuentro, expresión y convivencia; que buscan impactar de manera positiva la calidad de vida de los habitantes. Al conocer estas experiencias se determinan los aspectos que son necesarios para determinar de qué manera en Costa Rica se pueden implementar acciones o iniciativas similares a estos países, con el fin de propiciar la participación ciudadana y minimizar las consecuencias de mantener espacios públicos abandonados, en condición de deterioro que generan actividades ilícitas, las cuales dificultan el fortalecimiento del tejido social y coadyuvan al aumento de los índices de delincuencia, violencia y otros problemas sociales que aquejan a las comunidades costarricenses.

Palabras Clave: Espacio público, espacio público recuperado o intervenido, participación ciudadana, seguridad, problemas sociales, planificación estratégica.

Introducción

³⁶ Bachilleres en Administración Pública, Gestoras de Proyectos del Programa de Desarrollo Municipal del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

En el presente artículo se realizará un estudio de casos exitosos en América Latina sobre acciones tomadas para la recuperación de espacios públicos en Colombia y México. Primeramente, se presentarán los conceptos de “espacio público” en cada uno de los casos, con el objetivo de contextualizar las acciones tomadas en cada uno de ellos.

Cabe señalar que durante el siglo XX se presenta un incremento sustancial de la población mundial, propiciando un incontrolable crecimiento de las principales ciudades del mundo y latinoamericanas, generando problemas de carácter social, como lo son la desigualdad, pobreza, exclusión social, inseguridad, falta de espacios públicos para el común de la ciudadanía, entre otros.

Ante lo anterior, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda que un habitante debe disfrutar de una superficie mínima de 9m² de áreas verdes, para gozar de una buena calidad de vida, por esta razón es necesario que se implementen acciones en busca de responder a las necesidades de los ciudadanos.

A su vez, se estudiará el caso de la Ciudad de Medellín en Colombia, el cual incluye un análisis integral de la ciudad, identificación de problemas, y acciones tomadas, que permitieron mejorar algunos índices sociales. Asimismo, se presentará un estudio del Programa de Rescate de Espacios Públicos, que pertenece a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) de México.

Se puntualizan ambos casos con el objetivo de reconocer las acciones que se pueden realizar a nivel estatal, municipal o comunal. En el caso de Medellín, la segunda ciudad más poblada de Colombia, ha experimentado una serie de cambios a nivel urbanístico que

le ha permitido ser meritoria de reconocidos premios nacionales e internacionales. Por otro lado, México es un referente latinoamericano, por impulsar alternativas para la recuperación de espacios públicos en beneficio de las comunidades y ha logrado incentivar la participación de estas.

Una vez presentados dichos casos, se buscará identificar aquellos factores claves de éxito y áreas de oportunidad que permitan ser imitados en la realidad costarricense, y que no se perciba como un simple embellecimiento de la ciudad, sino, como un camino a seguir para mejorar la calidad de vida de la población y que éstos ejerzan sus derechos plenos como ciudadanos.

Caso Medellín: Bienestar para los Ciudadanos.

Antes de explicar cómo la ciudad de Medellín es un ejemplo exitoso a imitar para la recuperación de espacios públicos en ciudades de América Latina, se considera importante determinar qué se entiende por espacio público en Colombia. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial del Gobierno de Colombia, en su Guía Metodológica 5: Mecanismos de Recuperación del Espacio Público (2005), se define el espacio público como un “conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes...” Tomando en cuenta lo anterior, es importante considerar el espacio público como un bien colectivo, que le pertenece a todos los ciudadanos, y el cual funge como un medio para mejorar la calidad de vida de población.

Tal y como lo plantea el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial del Gobierno de Colombia, la importancia de los espacios públicos recae en que las personas, especialmente las que se encuentran en condiciones más vulnerables, utilizan éstos para recrearse, conversar con sus vecinos, ejercer sus derechos y deberes democráticos, encontrándose como iguales, independientemente de su condición social, raza o religión. Lo anterior, debido a que ejercen de forma plena su ciudadanía, el espacio público genera apropiación y sentido de pertenencia, características que se consideran vitales en la cultura de una comunidad.

Asimismo, cabe mencionar el incontrollable crecimiento de las principales ciudades del mundo durante el pasado siglo, a raíz de un incremento sustancial de la población. Lo anterior, desencadenó una serie de problemas sociales y de ordenamiento urbano en Colombia, lo que permite identificar dos principales problemas vinculados al espacio público en las ciudades colombianas. Por un lado, destacan aquellos problemas que vinculan a las entidades como responsables, por el otro, los problemas referentes a los ciudadanos.

El primero resalta aspectos vinculados a la gestión de las instituciones, como lo son la ausencia de planificación, vacíos legales y debilidades en el incumplimiento de las normas, inexistencia de instituciones que se encarguen del espacio público de los municipios, carencia de esquemas de mantenimiento y sostenibilidad de los espacios construidos, sistemas de transporte inadecuados y desordenados que deterioran el espacio público, así como insuficiente información jurídica que permita demostrar la propiedad pública de los espacios.

En cuanto a los problemas relativos a los ciudadanos, destaca el desplazamiento de la población como producto del crecimiento acelerado de la misma, incumplimiento generalizado por parte de los constructores y urbanizadores, falta de apropiación social, invasión de vehículos y establecimientos de comercios, cierres ilegales de zonas verdes y parques, contaminación visual por uso de publicidad, ventas (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2005).

Una vez que se entiende el concepto de espacio público y los problemas generalizados en las grandes ciudades colombianas, resulta indispensable caracterizar a la ciudad de Medellín antes de la intervención realizada. Según Estrategias Urbanas de Medellín (Carreto, 2013), destaca que entre algunas de las problemáticas que vivía la ciudad de Medellín sobresalen las siguientes:

- Incremento de la población urbana, como consecuencia de la migración de zonas rurales a urbanas.
- Las altas tasas de inseguridad imposibilitaban disponer de libertad para disfrutar del espacio público.
- La pobreza y la exclusión social facilitaba la existencia de zonas con gran nivel de renta, y otras que se encontraban bajo el umbral de la pobreza, dando lugar a un conflicto social entre clases que ocasionaba la fragmentación del territorio.
- Falta de espacios públicos para el común de la ciudadanía y un medio ambiente deteriorado y en decadencia.
- Alta tasa de homicidios.

Ante esto se propuso una serie de acciones que permitieran impactar la calidad de vida y bienestar de los habitantes de manera positiva, por medio de espacios urbanos, y así minimizar los efectos de las problemáticas señaladas. Se plantearon estrategias urbanas,

denominadas “Estrategias Urbanas Medellín”, cuyo objetivo general señala “construir, re-construir y recuperar espacios públicos, con el fin de conseguir así una convivencia social y de seguridad en la ciudad”.

Dicho objetivo se trabajó a través del concepto Proyecto Urbano Integral (PUI), el cual se destaca por “tomar en consideración herramientas de desarrollo social, físico y la coordinación interinstitucional para transformar los sectores de la ciudad con mayores necesidades” (Carreto, 2013). El PUI junto con otros instrumentos de planificación, ha permitido el avance en la recuperación de cuencas, zonas de riesgo ambiental, generación de espacio público, vivienda de interés social y políticas más eficientes de gestión de suelo.

En primera instancia se realizó un diagnóstico que permitiera identificar las áreas de oportunidad en las que se debía trabajar durante el proceso de intervención. Para la realización del diagnóstico, se utilizó una metodología que permitiera elaborar investigaciones con estudios técnicos, consultas ciudadanas, talleres de imaginario, talleres de participación ciudadana, encuestas abiertas, y sondeos de especialistas. De la información obtenida del diagnóstico se identifican acciones específicas que buscan tres objetivos claros, como lo son un cambio físico, transformación social, y seguridad comunitaria.

Finalmente, el diagnóstico permite identificar las áreas de oportunidad, con el fin de llevar a cabo un proceso de intervención para una mejora de la realidad de Medellín, las cuales son:

- Problemas Sociales, entendidos como la pobreza y exclusión social, y la violencia y conflicto social.
- Problemas Institucionales, en los que destacan problemas de gestión y

acciones desarticuladas entre las instituciones de gobierno.

- Problemas Físicos: ausencia de espacios públicos, déficit de edificios públicos, ilegalidad de la vivienda, deterioro del medio ambiente (Carreto, 2013).

De la propuesta destacan lineamientos estratégicos de acción del Plan de Desarrollo Urbano para la ciudad de manera integral, de los que se proyectaron desde el año 2008 al año 2011 grandes cambios y desafíos nuevos para la ciudad, como lo son:

- a) Medellín-Ciudad Solidaria y Equitativa.
- b) Desarrollo y bienestar para toda la población.
- c) Desarrollo económico e innovación.
- d) Urbanismo y medio ambiente para la gente.
- e) Ciudad con proyección regional y global.
- f) Institucionalidad y participación ciudadana (Masini, 2012).

Dado lo anterior, Carreto (2013) destaca que el objetivo principal es garantizar a toda la población el disfrute de los derechos fundamentales de seguridad y convivencia, salud, cultura, recreación y deporte; permitiendo que la recuperación de los espacios públicos brinde oportunidades a la población de mejorar la calidad de vida y generar el bienestar de los ciudadanos.

De acuerdo a “Medellín Cómo Vamos”, en estudios realizados del año 2015 al 2016, la tasa de desempleo disminuyó de 10,7% a 9,7%. Asimismo, durante el año 2012 al 2015, la ciudad experimentó en la tasa de homicidios la caída más grande registrada en las grandes ciudades colombianas de un 65,6 % al 20,1%, y se encuentra una baja en la tasa de muertes violentas de un 40%.

Se destaca que para los años comprendidos entre el 2012 y el 2015, la tasa de desempleo disminuye de un 12,4% a 10,6%, y se encuentra una disminución de 3 puntos porcentuales en la tasa de subempleo, siendo la menor tasa de informalidad entre las áreas metropolitanas de Colombia. En cuanto a la pobreza y pobreza extrema para el mismo período de años, respectivamente la primera se redujo casi un 20%, ubicándose en 14,3%, y en el caso de la segunda, se ubica en 3,3%.

Dada la información expuesta de la recuperación de espacios públicos en Medellín, Colombia, se puede determinar cómo desde la Administración Pública y mediante herramientas de gestión se pueden aliviar aquellos problemas que usualmente aquejan a los ciudadanos. Para mejorar las condiciones y problemas que se viven en las ciudades latinoamericanas es necesario mejorar todos aquellos vacíos legales que puedan impedir las estrategias de intervención que se plantean. De la misma manera, se considera indispensable el apoyo político y de diversos actores que permita priorizar el bien común de los ciudadanos.

Se espera que la recuperación de espacios públicos de pie a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, reducir las brechas sociales, reducir índices de criminalidad, mejorar y brindar mayor tránsito a través de la ciudad, brindando oportunidades de movilidad social. Lo anterior, con el fin último de que el ciudadano al apropiarse del espacio, se proyecte un reflejo de cómo se concibe dueño y responsable de sus derechos civiles, y que esto le permita sentirse parte de la sociedad sin importar su condición social.

Caso México: Programa de Rescate de Espacios Públicos

Con el fin de comprender de una manera más amplia el tema central de este caso es importante definir que un espacio público es un “lugar de encuentro en las zonas urbanas como plazas, alamedas, áreas verdes, parques, jardines, espacios deportivos, culturales y turísticos, centros de barrio, centros de desarrollo comunitario, calles, zonas aledañas a corredores y estaciones de transporte masivo, entre otros, donde cualquier persona tiene derecho de acceder y se caracteriza por ser un ámbito por y para el ejercicio de la vida en sociedad; representa el lugar idóneo para el desarrollo de actividades deportivas, recreativas, artístico culturales, de desarrollo personal, de capacidades y de esparcimiento; destinados al uso y disfrute de la comunidad”. (SEDATU, 2014)

Por otra parte, un espacio público rescatado o intervenido, se refiere a “un espacio público que presentaba deterioro físico, abandono o inseguridad y que, al ser intervenido con obras de mejoramiento físico y acciones para la participación social y la seguridad comunitaria, desarrolla condiciones físicas y sociales que son favorables para el uso y disfrute de la comunidad; todo ello en un ambiente de seguridad y propicio para la sana convivencia de la comunidad”. (SEDATU, 2014)

Considerando estos dos conceptos es necesario mencionar que un caso exitoso sobre la recuperación de espacios públicos es el que se ha llevado a cabo en México, el cual es uno de los países a nivel latinoamericano que ha impulsado diferentes alternativas para lograr la recuperación de los espacios públicos en beneficio de las comunidades, es por esto que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), a la cual pertenece la Subsecretaría de

Desarrollo Urbano y Vivienda que cuenta con la Dirección General de Rescate de Espacios Públicos, ha liderado el Programa de Rescate de Espacios Públicos, desde el año 2007.

Dicho programa ha sufrido una serie de cambios en las reglas para su operación a través de los años, con el propósito de lograr su objetivo principal, que se orienta a “Contribuir a consolidar ciudades compactas, productivas, competitivas, incluyentes y sustentables, que faciliten la movilidad y eleven la calidad de vida de sus habitantes mediante el rescate de espacios públicos urbanos en condición de deterioro, abandono o subutilizado”. (SEDATU, 2014)

Este programa responde a la Política Pública que México ha definido para ser un país incluyente, que combate la pobreza, que cierra brechas de desigualdad social, donde se busca recobrar la tranquilidad y paz de las comunidades.

Para lograr la ejecución de las actividades del programa se han establecido mecanismos de coordinación intergubernamental donde los gobiernos de las Entidades Federativas y los Municipios asumen roles o responsabilidades para que el programa sea una realidad, además, con respecto al financiamiento dichas organizaciones suscriben con la SEDATU un contrato o instrumento jurídico donde establecen de manera libre, razonable y conjunta su compromiso de asignar recursos para el rescate físico y social de los espacios públicos los cuales son determinados en conjunto.

Por su parte, “la Dirección General de Rescate de Espacios Públicos (DGREP) y la Dirección General de Programación y Presupuestación (DGPP) brindan la orientación normativa, operativa y financiera para la adecuada aplicación de

los recursos y la consecución de obras y acciones en los espacios públicos” (SEDATU, 2014), lo que permite que cada una de las organizaciones participantes cuenten con una orientación clara de sus responsabilidades y proporciona seguridad de que las actividades programadas serán realizadas.

El programa cuenta con siete fases de trabajo a nivel comunitario, con el fin de fomentar la organización y participación de los habitantes para que se empoderen y lideren las iniciativas para recuperar los espacios públicos que consideren que son necesarios que sean intervenidos para incentivar lugares seguros, limpios, accesibles, con infraestructura adecuada para la recreación y deporte. En resumen, las fases de trabajo se orientan a:

Primera Fase: Se busca conocer la problemática de inseguridad y violencia en la comunidad a intervenir, lo que facilita la programación de acciones y toma de decisiones de los responsables del programa. En esta etapa es trascendental la alta participación comunitaria.

Segunda Fase: En conjunto con la comunidad se identifican y priorizan los espacios públicos que son considerados que se deben intervenir. Los ejecutores del programa deben tomar en cuenta los recursos con los que se disponen, para lograr que los espacios escogidos sean intervenidos en un cien por ciento.

Tercera Fase: Al momento de conocer los espacios públicos seleccionados para su intervención, la coordinación estatal del Programa, con el responsable del municipio, visitan los lugares junto con la comunidad organizada, se escuchan las opiniones y el sentir de los habitantes y se transmiten los acuerdos tomados ante las instituciones y sociedad civil a involucrar.

Cuarta Fase: Con el fin de comprometer los recursos necesarios y programar las actividades para la recuperación de los espacios públicos, se elabora un diagnóstico comunitario y su área de influencia.

El ejecutor es el responsable de incentivar a los vecinos de la comunidad organizada para que brinden seguimiento al proyecto y se formen comités comunitarios o redes sociales para que cuiden, conserven y mantengan los espacios públicos en buenas condiciones.

Quinta Fase: Una vez que se cuenta con el diagnóstico comunitario se procede a formular los proyectos que se desean desarrollar en los espacios públicos.

Sexta Fase: Los proyectos son evaluados y se determina cual o cuales se podrán ejecutar, por lo tanto se divulgan “(...) los alcances de las actividades programadas entre las personas que habitan en los barrios cercanos a los espacios públicos para convocar y promover su participación, incorporación formal en las redes sociales, comités comunitarios y contralorías sociales; asimismo, se identificarán a los promotores y prestadores de servicio social que serán capacitados, a efecto de lograr su adecuado desempeño en actividades de organización vecinal, acciones preventivas y de gestión de necesidades para el uso y mantenimiento del espacio”. (SEDATU, 2013)

Séptima Fase: Se orienta a la ejecución de la obra física y acciones sociales, ajustándose al cronograma establecido y articulando todas las áreas del municipio para potenciar los impactos en la seguridad ciudadana y prevención de la violencia y conductas de riesgo.

Es claro que en todas estas fases es indispensable la participación de la comunidad para que esta pueda empoderarse y a la vez ejerza control y seguimiento ante los avances que se realizan del proyecto.

A su vez, al finalizar las obras se realiza una evaluación de resultados, de carácter externo, estas serán coordinadas por la Unidad administrativa que la SEDATU designa, según lo establecido por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), así como el Programa Anual de Evaluación que emita en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública.

Según información de la SEDATU (2014), se determina que en el 2014 el Programa Rescate de Espacios Públicos realizó una inversión de 949.1 millones de pesos, estos se distribuyeron de la siguiente manera: 83.7% para proyectos y el 16.3% restante para la realización de acciones sociales. De enero a agosto de 2015 se validaron 337 espacios públicos en beneficio de 1.328.263 de habitantes, el 76.55 % fueron espacios de nueva intervención, 13.35% y el 10.10% representan los espacios consolidados y espacios de etapas posteriores, respectivamente.

Algunos de los proyectos más destacados en el marco de este programa son: Polideportivo Bernabé, ubicado en Monterrey, Nuevo León, Campo de Béisbol Francisco de la Matosa, el cual se encuentra en Yanga, Veracruz y en Tepic, y en Nayarit se recuperó la Unidad Recreativa y Deportiva General José María Morelos y Pavón.

Finalmente, este programa ha impactado de manera positiva a las comunidades, ya que se logró impartir conferencias gratuitas de desarrollo en

las 32 entidades federativas, se realizaron 890 eventos deportivos y de integración familiar gratuitos en los 60 espacios públicos intervenidos en 9 entidades federativas, en beneficio de más de 45.000 personas, en el periodo de agosto a diciembre de 2014, es así como estas actividades se convierten en algunas de las estrategias para el desarrollo de las comunidades en los espacios públicos intervenidos por la SEDATU.

Conclusiones

La recuperación de espacios públicos va más allá de limpiar, construir o reconstruir un lugar. Como se ha planteado, esta acción trae consigo grandes ventajas para la población en general, que permite mejorar la calidad de vida de los habitantes, ya que puede causar efectos positivos en los índices de los problemas sociales que aquejan a la población. De la misma manera el espacio público “cumple con diversas funciones dentro de la sociedad, funciones que permiten el desarrollo de la cultura, la recreación personal y colectiva, el desarrollo físico, el encuentro y la interacción con otros miembros de la sociedad”. (Fonseca, 2014)

En el caso de Costa Rica, se deben realizar mayores esfuerzos para incentivar y plantear programas que brinden resultados efectivos en la recuperación de espacios públicos y promover que la población se encuentre informada y participe en dichos programas.

Actualmente, en Costa Rica se pueden observar como en diferentes parques o zonas aptas para la recreación se han instalado gimnasios al aire libre, esto permite que el parque o zona que no se encuentra en uso, ahora cuente con condiciones que los habitantes pueden aprovechar para mejorar su salud, para

recrearse, realizar deporte y a su vez, mantener, conservar y utilizar el espacio. Estos esfuerzos y otras estrategias se pueden potenciar si se realizan convenios, o alianzas estratégicas con instituciones públicas o privadas para involucrar a todos los diferentes actores sociales que interactúan en un mismo territorio.

Es indispensable involucrar a las comunidades para la creación y puesta en marcha de las iniciativas que buscan recuperar los espacios, la participación ciudadana se vuelve medular en el proceso del desarrollo local. “La participación es un derecho porque es una necesidad humana, y, la más relevante porque está relacionada con el acceso a la satisfacción de otras necesidades”. (Alguacil, 2005)

Las Municipalidades al ser la institución pública más cercana de la ciudadanía, a través de sus comités cantonales o comunales de deporte y recreación pueden promover programas recreativos, deportivos, culturales que permitan formular actividades que se desarrollen en los espacios que no se utilizan e involucrar a la población para crear sentido de pertenencia, y la necesidad de cuidar y conservar estos espacios.

Considerando algunos aspectos mencionados por Vidal y Martínez (2012), en Costa Rica se pueden implementar los siguientes pasos para lograr la recuperación de los espacios públicos:

- Acercamiento a la realidad, es necesario conocer la situación actual del contexto donde se va a intervenir el espacio público.
- Definición de una ruta estratégica, con el fin de establecer las líneas de acción que se desarrollaran para recuperar el espacio público.
- Preparación de condiciones, es importante revisar las condiciones relacionadas con presupuesto,

normativa, capacidad institucional y situación actual de las instituciones que serán parte de la estrategia de la recuperación del espacio público.

- Identificación de los actores que formarán parte del proceso, con el propósito de establecer sus roles o responsabilidades.
- Construcción participativa e interdisciplinaria de un diagnóstico, para conocer las necesidades presentes en el territorio y así mapear todos los recursos con los que se cuentan.
- Identificación clara de problemáticas en forma participativa, en este proceso es necesario involucrar a la población para conocer de una manera efectiva y profunda cuales son las problemáticas que se minimizarán con la intervención a realizar.
- Coordinación interinstitucional, las buenas relaciones con las instituciones del gobierno central, del gobierno local y de las instancias de financiamiento, entre ellas la cooperación, facilitan el desarrollo de proyectos. Para esto, las iniciativas deben de estar coordinadas y deben de asumirse los compromisos que surjan de la relación.
- Planificación estratégica, la cual se basa en la priorización de los espacios públicos a intervenir, considerando los recursos con los que se cuenta en el momento.
- Establecimiento de mecanismos de monitoreo y seguimiento, estos mecanismos permitirán conocer los avances y acciones que se deben eliminar, mejorar o replantear para que el proyecto de recuperación del espacio cumpla con sus objetivos, en este punto es necesaria la participación activa de la

comunidad, ya que las comunidades son los actores más cercanos a los espacios recuperados o intervenidos.

El objetivo principal de los pasos anteriores, es lograr un espacio público de los ciudadanos y para los ciudadanos, que permita mejorar su calidad de vida y la convivencia entre las personas. Se considera importante resaltar el espacio público como un bien colectivo, que brinde oportunidades a los ciudadanos y permita aliviar problemáticas sociales.

Cabe señalar el rol indispensable que debe tomar la dirigencia política para articular esfuerzos entre diversos actores de la sociedad, que permitan plasmar estas acciones en resultados palpables.

Bibliografía

- Alguacil, J. (2005), Los desafíos del nuevo poder local: La participación como estrategia relacional en el gobierno local. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 4(12). Recuperado de <https://polis.revues.org/5614>
- Carreto, A (2013). Estrategias Medellín. Universidad de Alicante. Recuperado de <https://wearethecityheroes.wordpress.com/2013/01/31/estrategias-urbanas-medellin/>
- Fonseca, J (2014). La importancia y la apropiación de los espacios públicos en las ciudades. *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 4 (7). Recuperado de <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/222/329#conclusiones>
- Hernández, P (2016). Disminuye el desempleo en Medellín y la región metropolitana en un contexto de menor participación laboral. *Medellín cómo vamos*. Recuperado de <http://www.medellincomovamos.org/disminuye-el-desempleo-en-medellin-y-la-region-metropolitana-en-un-contexto-de-menor-participacion-laboral/>
- Mashini, D (2012). Cómo hacer ciudad: el modelo Medellín. *Plataforma Urbana*. Recuperado de <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/01/09/como-hacer-ciudad-el-modelo-medellin/>
- Medellín cómo vamos (2016). Desempleo e informalidad disminuyeron en Medellín y su área metropolitana, pero el desempleo juvenil permanece como desafío. *Medellín cómo vamos*. Recuperado de <http://www.medellincomovamos.org/desempleo-e-informalidad-disminuyeron-en-medellin-y-su-area-metropolitana-pero-el-desempleo-juvenil-permanece-como-un-desafio/>
- Medellín cómo vamos (2016). Medellín Resiliente se enfoca en equidad, seguridad, sostenibilidad e información. *Medellín cómo vamos*. Recuperado de <http://www.medellincomovamos.org/medellin-resiliente-se-enfoca-en-equidad-seguridad-sostenibilidad-e-informacion/>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (2005). Guía Metodológica 5: Mecanismos de Recuperación de Espacios Públicos. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Recuperado de <http://www.minvivienda.gov.co/POTPresentacionesGuias/Gu%C3%ADa%20Recuperaci%C3%B3n.pdf>
- Restrepo, P (2016). Menor violencia homicida, pero pocos avances en materia de convivencia en el período 2012-2015 en Medellín. *Medellín cómo vamos*. Recuperado de <http://www.medellincomovamos.org/menor-violencia-homicida-pero->

pocos-avances-en-materia-de-convivencia-en-el-periodo-2012-2015-en-medellin/
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial Y Urbano (2013). Lineamientos Específicos para la Operación del Programa de Rescate de Espacios Públicos 2013. México.
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial Y Urbano (2014). Reglas de Operación del

Programa Rescate de Espacios Públicos, para el ejercicio fiscal 2015 y subsecuentes. México.
Vidal, A.C y Martínez J.C (2012). Metodología para la recuperación de espacios públicos. Universidad Tecnológica de El Salvador. Recuperado de <http://www.utec.edu.sv/media/investigaciones/files/1.Metodologiaparalarecuperaciondeespaciospublicos.pdf>

Servicio público: construcción del objeto

Esteban O. Mora Martínez³⁷

Resumen. El servicio público es uno de los objetos de estudio de la Administración Pública, y esta ciencia se expresa en las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, donde el servicio público cumple una función social y el Estado, o quien este designe, puede ofrecerlo en determinadas condiciones y circunstancias. Este estudio realiza aportes a la construcción del objeto de "servicio público".

Palabras clave: Administración Pública, Estado, Poder, Servicio público, Sociedad.

Abstract: Public service is one of the objects of study Public Administration, and this science is expressed in the power relations between the state and society, where public service fulfills a social function and state, or his designee, may offer under certain conditions and circumstances. This study makes contributions to the construction of the object of "public service".

Key words: Public Administration, State, Power, Public Service, Society.

Introducción

El servicio público empieza a estudiarse en Francia con la conformación del Estado-Nación, y es entendido como

toda actividad de una colectividad pública que tenga por objeto satisfacer una necesidad de interés general.

Así, el servicio público es un objeto de estudio de la Administración Pública enmarcado en el ejercicio del Poder del Estado sobre la sociedad y sus interrelaciones y mediaciones (Cubillo, 2016).

Por ello, el pensamiento del servicio público ha sido abordado desde algunas de sus características esenciales, que incluye los siguientes aspectos: obligatoriedad, generalidad, igualdad, adaptabilidad, regularidad, gratuidad, permanencia y continuidad. (Fernández, 1997)

En el contexto del Siglo XXI cabe la pregunta si dichos elementos son suficientes o si deben incorporarse nuevos o reemplazarse antiguas concepciones sobre el servicio público.

Para Mungaray-Largada (2012) la construcción de un objeto implica precisarlo por medio de los conocimientos previos sobre el mismo, identificar una situación problemática para relacionar la realidad con la construcción intelectual y de esta forma poder identificar contenidos que puedan ser aplicados al conocimiento para su discusión en función de posibles generalizaciones, carencias o de los resultados de una investigación.

Estos pasos y los enunciados de Ander-Egg (2006) sobre las formas de elaborar las decisiones y estrategias de análisis para establecer los problemas de investigación son el marco referencial que se utilizan en el presente estudio para construir el objeto "servicio público".

El estudio incluye los antecedentes, la identificación de carencias o vacíos de conocimiento según la realidad contextual, una propuesta de definición y

³⁷ Coordina el Programa de Investigación e Innovación del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR); es estudiante del Doctorado en Ciencias de la Administración de la Universidad Estatal a Distancia (UNED); graduado con honores de la Maestría en Administración Pública con énfasis en Administración Aduanera y Comercio Internacional y Licenciado en Administración Pública por la UCR.

finalmente, un conjunto de reflexiones para otras posibles discusiones sobre el tema.

Antecedentes

En el Siglo XVIII empieza a utilizarse la locución “servicio público” pero es hasta el Siglo XIX que en Francia, España e Italia se especifica sobre el servicio público como tal, que llega a ser fundamental desde la perspectiva del derecho administrativo (Fernández, 1997):

“La doctrina del servicio público nace y se desarrolla en Francia, vigorosamente impulsada por los juristas de la escuela de Burdeos (Duguit, 1928; Jèze, 1948; Bonnard, 1943; Rollands, 1947), también conocida como la École de services publics.” (Hantke-Domas y Rozas, 2013)

Esta primera concepción le otorga un papel central en el derecho, a lo que Monge Segura (2013) explica que la noción de servicio público ha sido fruto de una serie de cambios a nivel normativo y administrativo que se ha presentado desde el periodo liberal hasta el presente, con enfoque en los principios de igualdad, universalidad, continuidad y eficiencia.

Hantke-Domas y Rozas (2013) explican que para Rousseau el concepto de servicio público no es jurídico sino político, porque debía extenderse a cualquier actividad estatal, incluido el ejército y las finanzas públicas.

Aparece entonces el servicio público como todo aquello que tiene relación con los intereses colectivos del Estado:

“la noción de servicio público se materializó en el trabajo diario de empresarios, ingenieros y administradores, quienes desde los finales del Antiguo Régimen y durante la Revolución francesa, tuvieron la

labor de gestionar actividades locales y nacionales (como era el caso de los buzones postales, los caminos, los canales, la distribución del agua, etc.). Estos servicios debieron respetar principios rectores de sus actividades, tanto en el tiempo como en el espacio, así como también la circunstancia que fuesen accesibles a todos a precios igualitarios (expresión máxima del ideario revolucionario).” (Hantke-Domas y Rozas, 2013)

En el caso de España, las primeras menciones de servicio público se remontan al Siglo XIX, cuando la legislación lo utiliza para reconducir a la justicia contenciosa-administrativa asuntos contractuales cuyo objeto eran los servicios y obras públicas.

En la discusión que ocurre en Europa, se da una modificación a la doctrina francesa por influencia de España e Italia, donde se diferencia entre servicio público y función pública:

“existe otra dimensión del concepto de servicio público, que se trata de actividades destinadas al servicio del público, esto es, acciones a través de las cuales se asegura a los ciudadanos la satisfacción de una necesidad sin que cada ciudadano deba cuidar personalmente de ella.” (Hantke-Domas y Rozas, 2013)

Para Fernández (1999) posterior a esto, se da una crisis en la teoría del servicio público donde:

“el concepto de servicio público alcanzó su cénit con la obra del Decano Duguit, que hizo de él, más que el centro de gravedad, el objeto único del Estado y del Derecho Público al definirlo como «toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado y fiscalizado por los gobernantes, porque el cumplimiento de esa actividad es indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social y de tal naturaleza que no puede ser asegurada completamente más que

por la intervención de la fuerza gobernante». (Fernández, 1999)

Hantke-Domas y Rozas (2013) también consideran que el concepto tradicional de Duguit decae con el nacimiento de categorías alternativas de servicio público:

“en Francia, además de los servicios públicos administrativos (por ejemplo, el Registro Civil), se encuentran los servicios públicos de carácter industrial y comercial (agua, gas electricidad, transportes, entre otros) que prestan servicios de naturaleza privada, pero que son prestados por el Estado para asegurar el interés general, puesto que ningún particular se ha hecho cargo de ellos.”

Al respecto, Ortiz Zamora et al (2008) tratan el tema de servicio público como un concepto en transición debido a los cambios en el contexto.

En este sentido, una acepción general, indica que:

“el servicio público es prestado por una entidad, usualmente perteneciente al Estado o que es parte de este, con el propósito de alcanzar el bienestar general de la sociedad y de sus miembros. Esto implica que tanto las acciones emprendidas como las no emprendidas (omisiones) pueden ser revisadas y sancionadas por un régimen jurídico particular, el Derecho Administrativo, o en su defecto, por el régimen común de todos los ciudadanos (por ejemplo, el Derecho Civil), opción que dependerá del régimen jurídico que lo reglamenta en cada caso.” (Hantke-Domas y Rozas, 2013)

Al respecto, Plata (2005) cuestiona la construcción conceptual del servicio público desde el punto de vista del derecho administrativo, dadas las transformaciones económicas (globalización, apertura de mercados, etc.) que, según el autor, obligan a una

revisión de un concepto cuyo origen está en la disciplina jurídico-administrativa.

La revisión expuesta acerca del concepto de servicio público señala aspectos de las doctrinas jurídica y legal del derecho administrativo, por lo que su significado, enfoque y orientación podría ser diferente en los ámbitos de la Ciencia Política, la Administración Pública y las Ciencias Económicas.

Carencias de conocimiento

Lo anterior, permite identificar una serie de carencias o vacíos de conocimiento según la realidad contextual, dónde no había una expresión clara de las circunstancias que originan los servicios públicos.

En Europa, algunos autores a finales el Siglo XX muestran que los servicios nacen de diferentes fuentes tales como las necesidades de los habitantes, de la identificación de oportunidades de desarrollo por parte de los Gobernantes, de cambios en el contexto y de modificaciones en el marco legal.

Por ejemplo, la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo indica que los ciudadanos son usuarios de los servicios públicos, y que estos, tienen la finalidad de servir a la colectividad para mejorar la calidad de vida de las personas.

También, argumenta que son esenciales para el éxito económico y la cohesión social y, si prestan un servicio de buena calidad, constituyen el vínculo que mantiene a la sociedad unida. Expone además el criterio de que los servicios públicos son una de las piedras angulares del modelo social europeo:

“Los servicios públicos cumplen una función fundamental para hacer frente a los cambios económicos y sociales, como el aumento del desempleo y de la pobreza, el envejecimiento de la

población y los cambios en las estructuras familiares.” (FEMCVT, 1995:9)

Por estas razones, los habitantes de un determinado país, si bien están interesados en que los recursos públicos se utilicen de forma apropiada, transparente, eficaz y eficiente; también están interesados en que se resuelvan sus problemas y se solventen sus necesidades actuales y futuras, es decir, que las soluciones sean pertinentes según el contexto, por lo cual, presionan para obtener determinado servicio público. De esta forma:

“los servicios públicos desempeñan una función estructural. Son elementos distintivos de la organización socioeconómica y tienen una importancia similar a la de los sistemas monetario, crediticio y educativo. Los sistemas existentes de organización de la producción y de erradicación de la pobreza serían inconcebibles si no existiesen servicios públicos eficaces a escala masiva.” (Solanes, 1999:11)

Así, se presentan a continuación algunas circunstancias que originan los servicios públicos, indicadas por Solanes (1999:11-12) con el fin de aclarar aspectos que no están incluidos en las definiciones tradicionales:

i) “Son actividades en las cuales no siempre hay competencia y normalmente están sujetas a regulación gubernamental en pro de la protección del interés público (Phillips Jr., 1993, p. 3).

ii) Algunos servicios públicos parecen funcionar más eficientemente como monopolios (como el agua y el alcantarillado) (Hyman, 1995, p. 34); sin embargo, esto hace que la contribución de los monopolios de servicios públicos al bienestar general sea en muchos casos compelida (mediante regulaciones) más que voluntaria (Kaysen y Turner, 1959, pp. 48-49, citado en Phillips Jr., 1993, p. 4).

iii) La regulación de estos servicios proviene del interés público por sus actividades, y se traduce principalmente en control de tarifas y servicios (Phillips Jr., 1993, p. 4).

iv) A menudo hay conflicto entre el interés público y el privado en lo que respecta a los servicios públicos. Ese conflicto surge de la diferencia entre el objetivo principal de las empresas privadas (maximizar sus utilidades) y el del interés público (servicio adecuado al precio más bajo posible). Algunos países han creado instituciones específicamente abocadas al estudio y a la investigación de los servicios públicos, ya que el proceso regulatorio no sólo es polémico sino, además, analíticamente exigente.

v) Existe, en la actualidad, una clara diferencia en la susceptibilidad al cambio tecnológico entre los distintos tipos de servicios públicos, la que se manifiesta en diversas necesidades regulatorias y, en ciertos casos, incluso en la revisión del concepto de monopolio natural en ciertas actividades.

vi) Si bien la regulación es una característica de las entidades prestadoras de servicios públicos, el contenido y el alcance de la regulación no son estáticos, sino que tienden a ajustarse con el paso del tiempo y la variación de circunstancias y necesidades (Phillips Jr., 1993, p. 7).

vii) A su vez, se argumenta que la regulación no ha cumplido con sus objetivos y que, en la práctica, se ha transformado en el “paraíso de los aspirantes a condiciones monopólicas para quienes asegurar y conservar un monopolio en un sistema desregulado era demasiado difícil, costoso o precario” (Gray, 1940, citado en Phillips Jr., 1993, pp. 8 y 31). No obstante, el resultado de la competencia dará lugar a una consolidación y agregación aceleradas (Weiner y otros, 1995, p. 202). Por consiguiente, los gobiernos quizás deseen asegurarse de que las compañías compitan efectivamente y, si los mercados desregulados no producen los resultados esperados, los gobiernos tal vez tengan que volver a introducir la regulación (Hyman, 1995,

p. 39), ya sea de conducta o estructural a través de leyes antimonopólicas.”

De lo anterior, se detallan a continuación elementos sobre los cuales debe prestarse atención para identificar, analizar y comprender las interacciones que tienen los servicios públicos en la vida de las personas:

- 1) Los servicios públicos brindan soporte a la estructura de la sociedad.
- 2) La intervención pública regulatoria busca resguardar el interés público.
- 3) La falla del mercado es el concepto por el cual la regulación se hace necesaria.
- 4) El contenido y el alcance de la regulación no son estáticos, deben de ajustarse con el paso del tiempo a la variación de circunstancias y necesidades sociales.

En este escenario de transformaciones que sufren los servicios públicos con el paso del tiempo, las instituciones públicas, sus gerentes y ejecutivos tienen la responsabilidad de asegurar no sólo una regulación efectiva, sino, la adaptabilidad del servicio público a las nuevas condiciones sociales, económicas, ambientales e institucionales.

En la actualidad, “el concepto de interés general es central en la definición de servicio público, pues es definitorio de la naturaleza pública de un servicio” (Hantke-Domas y Rozas, 2013). Por ello, en ese interés general pueden contemplarse actividades que van desde las representaciones teatrales hasta normas particulares para evitar el abstencionismo electoral (Hantke-Domas y Rozas, 2013).

Entonces, el servicio público es una actividad que busca satisfacer una necesidad general de tipo económica, cultural, material o de servicio, mediante prestaciones específicas por parte del

Estado, bajo un régimen jurídico que impone adecuación, regularidad y uniformidad, con fines sociales (Ibarra, 2009).

Por un lado, algunos teóricos reconocen únicamente a la intervención del Estado en la prestación de los servicios públicos de seguridad pública (interna y externa) y la administración de justicia. Otros, sugieren que los particulares no deben intervenir en la prestación de los servicios públicos pues se desvían del fin social y se utilizan con fin de lucro (Ibarra, 2009).

La dinámica de dichas prestaciones, puede originarse desde la misma concepción de la Constitución Política al armar un andamiaje de instituciones públicas proveedoras de garantías sociales en los países. También, otra posible fuente son las leyes creadas con fines específicos y la aparición de instituciones públicas en determinado contexto.

Dado que el servicio público responde a satisfacer necesidades de la colectividad, se logran identificar tres características básicas de su diseño: la necesidad por la que surge, la organización que brinda el servicio y la distribución del bienestar social (Ibarra, 2009).

Así, parece existir un vacío relacionado con el papel del ciudadano para que los servicios públicos sean re-valorizados, sin embargo, para Wastell (2011) esto no ocurre porque los diseñadores son los mismos administradores del servicio público.

Por ello, la participación ciudadana en el diseño de servicios públicos no puede quedar limitada al pago de impuestos o contribuciones al fisco, sino, debe involucrarse en la definición de qué es lo que se necesita. Las alianzas entre Gobierno, gerentes y ciudadanos son imprescindibles para innovar y entregar

servicios públicos con efectos mejorados. (OECD, 2011)

Aunque la co-producción y la participación ciudadana todavía están en la etapa de desarrollo en muchos países, los primeros esfuerzos parecen conducir a reducciones de costos, mejor calidad del servicio y la satisfacción del usuario. (OECD, 2011)

Propuesta de definición

Dado que las condicionantes legales, culturales, sociales, económicas y tecnológicas evolucionan a diferentes ritmos e influyen en la prestación de los servicios, tanto públicos como privados, resulta necesario realizar aportes en la construcción del objeto denominado: servicio público.

Como se ha mencionado, parte de la teoría del servicio público está influenciada por características como generalidad, igualdad, regularidad, continuidad, obligatoriedad, adaptabilidad, permanencia y gratuidad (Fernández, 1997).

No obstante, dichas características están enmarcadas en el derecho administrativo y no precisamente en algunos aspectos que contribuyan a que el diseñador de servicios públicos identifique variables como pensamiento creativo, necesidades sociales, población beneficiaria estimada, satisfacción de la necesidad, efectos e impactos que el servicio público provoca en el tiempo para la mejora de la calidad de vida de las personas y el desarrollo de un país.

La idea del servicio público, en los términos antes expuestos, según Fernández (1999) trasciende las reglas básicas de la competencia que parecían llenarlo todo y ahora tiene un papel en la promoción de la cohesión social y territorial, por lo que existe una obligación de velar por los servicios

públicos para que cumplan sus cometidos.

Otra situación identificada es que hoy la sociedad ha cambiado y se transforma en un continuo que ha dado origen a los “*wicked problems* o problemas que resisten a ser solucionados” (Cabezas-Valencia, 2014), dentro de los cuales está el de la exclusión social, pobreza, empleo, acceso a salud, educación, etc.

Por ello, el servicio público debe contribuir a resolver -en alguna medida- esos *wicked problems* por medio de su adaptación.

De esta forma una propuesta de definición del servicio público, plantea el reto de incorporar los elementos técnicos por una parte y por la otra, herramientas que permitan desarrollar elementos para resolver problemas que en muchas ocasiones son históricos y cuya forma de resolverlos continua siendo la misma aun cuando las necesidades, las leyes y la tecnología pueden haber variado y, la incorporación de éstos elementos por parte de los diseñadores de servicios públicos, ayudaría a obtener mejores resultados en los usuarios, beneficiarios y destinatarios de dichos servicios.

Una base indispensable para ello es que el servicio público está asociado al “...desarrollo sostenible del país...” (Art. 3, Ley 7593 Ley de la Aresep)

Además, el artículo 4 de la Ley No. 6227 Ley General de Administración Pública (LGAP) indica que:

*“la actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los **principios fundamentales del servicio público**, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o*

beneficiarios” (el resaltado no es del original)

Otro elemento a considerar es la relación de la institución con respecto al cambio que provoca el servicio público, es decir, los efectos que puede generar (Art. 5, LGAP).

También, debe tenerse en cuenta que:

*“la Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o **prestar aquellos servicios públicos** que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes, y se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa”* (Art. 11, Ley No. 6227, el resaltado no es del original)

Adicionalmente, según la resolución 2004-07532 de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (del 13 de julio del 2004):

*“Nuestra constitución política recoge, implícitamente, el derecho fundamental de los administrados al **buen y eficiente funcionamiento de los servicios públicos**, esto es, que sean prestados con elevados estándares de calidad, el cual tiene como correlato necesario la **obligación de las administraciones públicas de prestarlos de forma continua, regular, celer, eficaz y eficiente**. Esta última obligación se desprende de la **relación sistemática de varios preceptos constitucionales**, tales como el 140, inciso 8, el cual le impone al Poder Ejecutivo el deber de “Vigilar el buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas”, el 139, inciso 4), en cuanto incorpora el concepto de “buena marcha del Gobierno” y el 191 en la medida que incorpora el principio de “eficiencia de la administración””* (el resaltado no es del original).

La Sala Constitucional también se ha expresado sobre la obligación de adaptación:

*“el principio de adaptación tiende a asegurar la prestación del servicio público en la medida que le **exige a la Administración reaccionar prontamente ante las variaciones que surgen en su entorno, como el aumento de la población o los avances tecnológicos**”* (Resolución No. 2011016213; el resaltado no es del original).

En este punto, se identifica una situación problemática para relacionar la realidad con la construcción del objeto, la cual consiste en que el principio de adaptación se vulnera ante la inadecuada reacción de la Administración para ajustarse a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen:

“La adaptación a todo cambio en el régimen legal o a las necesidades impuestas por el contexto socioeconómico significa que los entes y órganos administrativos deben tener capacidad de previsión y, sobre todo, de programación o planificación para hacerle frente a las nuevas exigencias y retos impuestos” (Resolución No. 2005-06141 de la Sala Constitucional).

En este sentido, al tener que intervenir la Sala Constitucional en el deber de adaptación del servicio público, se evidencia una problemática que Easterby-Smith (1999) explica en términos de que los servicios públicos están expuestos al doble reto de la alta presión por la competitividad, por un lado, y por el otro, al deterioro del Estado-Nación, lo cual, asocia a la necesidad de adaptar esos servicios como parte del aprendizaje organizacional.

Si esto no ocurre, las relaciones entre instituciones y ciudadanos podrían verse afectadas por la no disponibilidad de

servicios públicos atinentes a las nuevas circunstancias del mercado y a las expectativas de los ciudadanos:

“los buenos servicios públicos son una de las piedras angulares de una sociedad civilizada. Confiamos en la policía que patrulla las calles para disuadir a la delincuencia. Si nos herimos esperamos una ambulancia cuando marcamos el 9-1-1. Cuando llevamos a nuestros hijos a la escuela, esperamos que los maestros les transmitan lo mejor del conocimiento humano. Exigimos que nuestra basura sea recogida regularmente y que los parques estén bien mantenidos. Los buenos servicios públicos son una parte esencial de la vida cotidiana, y ser capaz de acceder a los servicios es uno de los requisitos más básicos que como ciudadanos exigimos del Gobierno a cambio de nuestros impuestos” (adaptado de HM Government, 2011:6).

A partir de lo anterior, en una primera aproximación a un concepto resulta adecuado establecer lo siguiente:

- 1) El servicio público es importante para el desarrollo sostenible del país;
- 2) Las instituciones públicas deben asegurar la continuidad, la eficiencia, la adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen los servicios públicos, así como la igualdad en el trato de los habitantes; y
- 3) Las instituciones no pueden ir en contra del principio de legalidad y deben velar a la vez porque exista la autorización del servicio público y se haya indicado el sujeto y el fin del mismo.

Para la construcción de este objeto pueden existir diversas perspectivas, una de ellas la de Cunill (2012) que indica:

“La posibilidad de un nuevo juego que recupere la centralidad del Estado para la construcción de ciudadanía social tiene ya abierta ciertas condiciones, pero también múltiples restricciones.

*Una, fundamental, aunque no suficientemente debatida, atañe a los límites que la propia administración pública y el sector público que se han configurado en los últimos 30 años imponen al despliegue de políticas sociales con enfoque de derechos humanos. Estas no solo requieren de financiamientos públicos, sino de una institucionalidad pública **robustecida en el campo de los servicios públicos** y de una esfera pública vigilante; vale decir, exactamente lo contrario a lo que tenemos actualmente en la mayor parte de América Latina. El cuadro actual no solo compromete en el corto plazo la viabilidad de iniciar el camino del aseguramiento efectivo de derechos, sino que al más largo plazo puede trancar este camino al permanecer latente el riesgo de que las acciones públicas y el ethos público sean definitivamente reemplazados por un sector privado engrosado y una lógica de mercado colada en el corazón tanto del Estado como de la sociedad.”* (el resaltado no es del original)

Además, la construcción del objeto servicio público incorpora una serie de principios rectores y complementarios como la transparencia, fiscalización, probidad, objetividad, rendición de cuentas y eficacia, aspectos señalados por la Sala Constitucional costarricense (voto número 7532-2004).

Otro elemento lo identifica Jiménez (2015) cuando define el servicio público como:

“la actividad y organización regulada y dirigida para la satisfacción de los intereses públicos, ya sea a gestión directa de la administración activa, o de manera indirecta, sin que los intereses personales, gremiales, grupales y de la propia administración se sobrepongan a los intereses públicos, ante la duda o conflicto actual o potencial”.

Adicionalmente, Brown y Osborne (2012) indican que la naturaleza de los servicios

públicos y de las organizaciones que los brindan, han cambiado sustancialmente en el mundo en los últimos veinte años. Esto ha sido resultado en parte de su entorno social y político cada vez más volátil y también por la creciente escasez de los recursos públicos.

El servicio público es entonces un constructo que se adapta y varía con el devenir de los años, por ello, resulta apropiado el cambio y la innovación, en términos de i) su diseño, ii) de la estructura de las organizaciones que los proveen, iii) su adscripción funcional, y iv) las competencias requeridas para brindar y administrar esos servicios.

De esta manera, se entiende por **servicio público** toda aquella actividad realizada por el Estado y sus instituciones o regulada por estas, que tiene como fin resolver una serie de problemáticas sociales, económicas o culturales, ya sea con actividades y servicios materiales específicos (telecomunicaciones, transportes, electricidad, agua potable, entre otros) o servicios de interés económico general (educación, salud, pobreza, etc.), por medio de su adaptación a las condiciones contextuales.

Además, según lo analizado, para el estudio a profundidad del servicio público, es necesario que el investigador aborde, al menos, las siguientes dimensiones: elementos del contexto, componentes del diseño de los servicios públicos y las consecuencias de la implementación de los servicios públicos.

Los elementos del contexto están relacionados con variables como reformas legales, necesidades sociales, participación ciudadana, necesidades empresariales y nuevas tecnologías, que tanto individual como colectivamente pueden afectar su comprensión y abordaje desde la institucionalidad pública.

En cuanto a los componentes del diseño de los servicios públicos, las fuentes que los originan son del tipo legal, social, de mercado y tecnológicas, ya que, cada una de ellas puede ser una demanda ciudadana o producto del aprendizaje organizacional que realimenta el proceso de implementación y modifica el servicio público.

Por su parte, las consecuencias de la implementación de los servicios públicos tienen que ver con el grado de satisfacción, la calidad percibida y la eficiencia y eficacia del servicio brindado desde la perspectiva del usuario.

Una conceptualización e implementación adecuada del servicio público con un seguimiento riguroso para su ajuste en el tiempo, puede contribuir al aumento de la satisfacción de los usuarios en particular y de los ciudadanos en general, al incremento de la eficiencia en el servicio público y en la disminución de quejas por un mal servicio.

Reflexiones

Resulta necesaria una discusión en función de posibles generalizaciones, carencias o resultados para una investigación sobre el servicio público.

Un posible problema de investigación radica en que los servicios públicos, no son necesariamente diseñados con miras a su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen, sino, que pueden estar siendo replicados por medio de las políticas públicas de cada periodo de gobierno y, las instituciones del Estado, continúan brindando servicios que ya no son adecuados en el contexto del Siglo XXI.

La formulación de servicios públicos por medio de equipos multidisciplinarios que consideren los elementos del contexto, los componentes adecuados en su

diseño y las consecuencias de la implementación de los servicios públicos puede coadyuvar en la generación de nuevas opciones de servicios que satisfagan de manera más adecuada las necesidades sociales.

La interrelación de procesos público-públicos y público-privados para la resolución de necesidades sociales con enfoques innovadores es otra forma en la cual puede ser abordada la problemática indicada.

Sin embargo, no se han identificado aspectos de innovación en la construcción del objeto servicio público, existiendo una carencia para atender de los *wicked problems* por medio de servicios públicos pertinentes.

Tampoco se ha determinado la participación ciudadana en la definición de los servicios públicos, lo cual puede dar pie a la co-creación con el fin de que se comprenda la necesidad inicial que origina ese servicio.

Por ello, existe una necesidad de que los Gobiernos actuales, cuyo enfoque basado en resultados (efectos e impactos) de las políticas públicas considere soluciones factibles para los habitantes y sus necesidades, ya que, como se explicó anteriormente, en Europa el servicio público ha cumplido una función fundamental para hacer frente a los cambios económicos y sociales, como el aumento del desempleo y de la pobreza, el envejecimiento de la población y los cambios en las estructuras familiares, situación que se presenta en la actualidad en Costa Rica.

Una investigación que aborde dicha problemática contribuirá a comprender el servicio público como una actividad que busca satisfacer una necesidad general mediante prestaciones específicas por parte del Estado o bajo supervisión de

este, en un régimen legal, económico y cultural que varía en el tiempo y que requiere ser brindado en condiciones de igualdad y equidad con fines sociales.

Finalmente, el servicio público como objeto de estudio de la Administración Pública tiene implicaciones legales, económicas, culturales, materiales y sociales, que afectan por una parte las relaciones entre el Estado y la sociedad en la producción de sus servicios, y por la otra, el diseño, la estructura de las organizaciones que los proveen, su adscripción funcional, y las competencias requeridas para brindar y administrar esos servicios.

Bibliografía

- Ander-Egg, E. (2003). Repensando la investigación-acción-participativa. Lumen-Humanitas.
- Asamblea Legislativa (1949). Constitución Política de la República de Costa Rica. Asamblea Legislativa, 7 de noviembre de 1949 y sus reformas. San José
- Asamblea Legislativa (1978). Ley No. 6227 Ley General de Administración Pública. Asamblea Legislativa, 2 de mayo de 1978 y sus reformas. San José.
- Asamblea Legislativa (1994). Ley No. 7428 Ley Orgánica de la Contraloría General de la República. Asamblea Legislativa, 07 de setiembre de 1994 y sus reformas. San José
- Asamblea Legislativa (1996). Ley No. 7593 Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos. Asamblea Legislativa, 28 de marzo de 1996 y sus reformas. San José.
- Brown, K., & Osborne, S. P. (2012). Managing change and innovation in public service organizations. Routledge.

- Cabezas-Valencia, X. (2014). La administración pública deliberativa como respuesta al problema de la exclusión social. Trabajo de Fin de Master para obtener el título de Magíster en Gestión Pública. Universidad Autónoma de Barcelona, Facultad de Ciencias Sociales, Master en Gestión Pública, Barcelona; España
- Cubillo, M. (2016) Entrevista: ¿Es la Administración Pública una ciencia? ¿Cuáles son sus objetos de estudio? Realizada el 13 de abril de 2016. Dra. Mayela Cubillo Mora, ExDirectora de la Escuela de Administración Pública y Directora del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.
- Cunill Grau, N. (2012). ¿Qué ha pasado con lo público en los últimos 30 años? Balance y perspectivas. En: XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Easterby-Smith, Mark; et al (1999). Organizational Learning and the Learning Organization: Developments in Theory and Practice. SAGE, 247 páginas. ISBN 0761959165, 9780761959168
- FEMCVT (1995). En favor de los ciudadanos y contra la exclusión: la función de los servicios de bienestar públicos, resumen ejecutivo del informe "Los servicios de bienestar públicos y la exclusión social: desarrollo de iniciativas orientadas al consumidor en la Union Europea. Dublin, Irlanda: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.
- Fernández, J. (1997). Derecho Administrativo. McGraw-Hill. México
- Fernández, T. R. (1999). Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy. Revista de Administración Pública, (150), 57-74.
- Hantke-Domas, M. & Rozas, P. (2013). Gestión pública y servicios públicos. CEPAL. Chile
- HM Government (2011). Open Public Services White Paper. Controller of Her Majesty's Stationery Office. Printed in the UK for The Stationery Office Limited. Reino Unido, 58 páginas. ISBN: 9780101814522
- Ibarra, A. (2009). Introducción a las finanzas. EUMED. Colombia
- Jiménez, M. (2015). Huelgas y servicios públicos. Opinión. La Nación. 20 de agosto de 2015. Recuperado de: http://www.nacion.com/opinion/foros/Huelgas-servicios-publicos_0_1507049288.html
- Monge Segura, M.G. (2013). Análisis jurídico de las fortalezas y debilidades de la regulación del servicio público en Costa Rica con énfasis en la apertura del mercado de telecomunicaciones con motivo de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica.
- Mungaray-Largada, M. (2012). Estrategias para construir un objeto de estudio.
- OECD (2011). Public Governance Reviews Together for Better Public Services: Partnering with Citizens and Civil Society. OCDE. France
- Ortiz Zamora, L.A.; Barquero Córdoba, R.; Garro Zúñiga, N.; Ubico Durán, C.A.; Ventura Rodríguez, M.E.; Rivero Ortega, R. (2008). Derecho público económico:

- servicio público, entidades reguladoras, empresa pública, banca, seguros, telecomunicaciones. [San José, Costa Rica]: Editorial Jurídica Continental.
- Plata, A. M. (2005). El concepto de servicio público en el derecho administrativo. Books, 1.
- Poder Judicial (2004). Resolución 2004-07532, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 13 de julio del 2004. San José. Recuperado de: <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2004/04-07532.htm> (05/06/2015)
- Poder Judicial (2005). Resolución 2005-06141, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 24 de mayo del 2005. San José. Recuperado de: <http://www.ernestojinesta.com/ernesto%20jinesta/Sentencias%20E.%20Jinesta/05-6141.HTM> (05/06/2015)
- Poder Judicial (2007). Resolución 2007-11172, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 3 de agosto del 2007. San José. Recuperado de: <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2007/07-11172.html> (05/06/2015)
- Poder Judicial (2011). Resolución 2011016213, Sala Constitucional. Corte Suprema de Justicia, 25 de noviembre del 2011. San José. Recuperado de: <http://sitios.poderjudicial.go.cr/salaconstitucional/Constitucion%20Politica/Sentencias/2011/11-016213.htm> (05/06/2015)
- Solanes, Miguel (1999). Servicios públicos y regulación. Consecuencias legales de las fallas de mercado. Serie Recursos Naturales e Infraestructura. Publicación de las Naciones Unidas. CEPAL / ECLAC. Chile, 72 páginas. ISBN: 92-1-321520-7
- Wastell, D. (2011). Managers as Designers in the Public Services: Beyond Technomagic. Triarchy Press Limited. United Kingdom

Desafíos de los procesos de comercialización: exportaciones de PYMES en Costa Rica al 2015

Carlos Rojas Salas³⁸ y Leonardo Castellón Rodríguez³⁹

Resumen: El ecosistema de las PYMES en Costa Rica está conformado por una serie de actores públicos y privados que han permitido un aporte interesante del 75% del parque empresarial del país, con un peso del 16% en las exportaciones de Costa Rica, con una preponderancia mayor de parte de las empresas medianas, principalmente en la Región Central de Costa Rica. El amplio marco legal, el entramado institucional público, las herramientas de políticas públicas, en los últimos tres Gobiernos son el resultado de visiones diferentes y complementarios que buscan el fomento y el apoyo de las PYME en los procesos de comercialización de ellas, de las cuales una parte importante exportan con éxitos, pero por otra parte las PYME tienen una alta tasa de mortalidad, lo cual se constituye en un reto a resolver en los próximos años para Costa Rica.

Palabras clave: PYME. Ecosistema. Exportaciones. Comercialización. Costa Rica.

Introducción

El siguiente trabajo tiene como objetivo analizar el entramado legal y de la institucionalidad pública que le ha permitido a las PYME generar

capacidades para la exportación y conocer los resultados que en los años 2014 y 2015 se han dado. Para ello se realizó una investigación documental y exploratoria, para identificar las características de las PYMES en Costa Rica, las políticas públicas para PYMES, la institucionalidad pública para PYMES y el ecosistema como tal, los procesos de comercialización de las PYMES, los aportes de las PYMES a las exportaciones de Costa Rica y plantear algunos desafíos.

Caracterización de las PYMES en Costa Rica

De acuerdo con el último informe del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) de Costa Rica, denominado *Estado de situación de las PYMES en Costa Rica 2015*, se presentan los principales hallazgos de los indicadores del parque empresarial durante el 2015, enfocándose principalmente a la población objetivo para el MEIC, que corresponde a las PYME (micro, pequeña y mediana empresa) de los sectores económicos de industria, comercio, servicios y tecnologías de información (MEIC, 2016):

- Las PYMES que son objetivo de las acciones de política pública del MEIC representan el 75,5% del parque empresarial del país.
- Un 11,1% del parque empresarial corresponden a PYMPAS (pequeño y mediano productores agropecuarios), un 6,8% a empresas con menos de 100 empleados dedicadas a otros sectores económicos, y el restante 6,6% a empresas grandes.
- Sobre el aporte porcentual al empleo según tamaño de la empresa, se encontró que las empresas grandes en el 2015 aportan el 68,8% del empleo, las PYME aportan el 25%, las

³⁸ Bachiller en Administración Pública, Universidad de Costa Rica. Egresado de la Licenciatura en Administración Pública, Universidad de Costa Rica.

³⁹ Profesor Asociado, Investigador, y Director de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Licenciado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, Máster en Finanzas del Instituto Tecnológico de Costa Rica y Doctor en Ciencias de la Educación de la Universidad Católica de Costa Rica.

PYMPA el 3,4%, y el restante 2,8% fue generado por empresas de otros sectores económicos

- El 75,5% del parque empresarial que corresponde a la población objetivo para la política PYME, se compone de la siguiente manera: Las microempresas representan la mayor cantidad de empresas del parque empresarial PYME, con una participación de 70,1%; seguidas por medianas con 16,1% y el restante 13,8% corresponde a pequeñas.
- La mayor parte de las PYMES según sector se concentran en los sectores servicios (43%) y comercio (41%), seguido por industria (11%) y TI (5%), manteniéndose la misma distribución que en el 2014.
- Del total de PYMES, la región Central concentra la mayor cantidad de empresas con 21.510 empresas, representando el 74% del total de empresas PYME comparada con el 75% del 2013.
- Durante el año 2015, el sector servicios fue el que generó mayores empleos dentro de las PYME, contribuyendo con el 38%; seguido por comercio con 33%, industria (23%), y TI (6%).

Políticas públicas para PYMES en Costa Rica

La administración pública costarricense es liderada por un Gobierno electo democráticamente cada cuatro años, donde el partido político ganador materializa su programa de gobierno, principalmente, a través de políticas públicas, que permiten establecer las metas y los medios por los cuales la institucionalidad pública puede generar las transformaciones deseadas en la sociedad. Para el caso de las PYMES, se presenta a continuación las políticas específicas que las últimas tres administraciones han establecido para el

sector en cuestión, con sus estrategias y énfasis, de acuerdo con lo planteado en sus Planes Nacionales de Desarrollo.

• Administración Solís Rivera 2014-2018.

A continuación, se presenta la política de la actual administración con sus respectivas estrategias y logros esperados:

Política de Fomento al Emprendimiento de Costa Rica. Estrategias:

- i. Industria de Soporte No Financiero
 - a. Desarrollo de alianzas para integrar y activar la cadena de valor del emprendimiento
 - b. Implementación de instrumentos innovadores de apoyo al emprendimiento
 - c. Adecuado marco normativo
- ii. Financiamiento
 - a. Articular los instrumentos financieros para la creación y fortalecimiento de emprendimientos por necesidad y sociales
 - b. Fomento de la cadena de financiamiento
- iii. Articulación Institucional
 - a. Creación y consolidación del ecosistema nacional y regional de emprendimiento
 - b. Desarrollo de plataformas tecnológicas de comunicación
- iv. Educación
 - a. Formación temprana de personas emprendedoras
 - b. Formación temprana de la cultura emprendedora
 - c. Desarrollo de capacidades emprendedoras
- v. Innovación y Desarrollo Tecnológico

- a. Apoyo a la formación de personas en campos científicos y tecnológicos
- b. Fortalecimiento de Incubadoras y Aceleradoras orientadas a la creación de emprendimientos de base tecnológica

- **Administración Chinchilla Miranda 2010-2014.**

A continuación, se presenta la política de la anterior administración con sus respectivas estrategias y logros esperados:

Política de Fomento a las PYME y al Emprendedurismo. Estrategias:

- i. Fortalecimiento de la Rectoría
 - a. Sistema de información
 - b. Evaluación e indicadores
 - c. Coordinación interinstitucional
 - d. Organización estratégica de DIGEPYME
 - e. Comparativo buenas prácticas internacionales
 - f. Articulación de recursos de cooperación
- ii. Emprendedurismo
 - g. Programa de incubadoras y aceleradoras de empresas
 - h. Programa de capacitación al emprendedurismo
- iii. Área de Articulación Productiva
 - a. Programa Nacional de Fomento de la Asociatividad
 - b. Programa Nacional de Encadenamientos en el Mercado Local
 - c. Programa Nacional de Simplificación de Trámites
- iv. Área de Servicios de Desarrollo Empresarial
 - a. Programa Nacional de Capacitación Empresarial

- b. Programa Nacional de Asistencia Técnica
- v. Área de Acceso a Financiamiento
 - a. Programa Apoyo a la PYME por medio de la Banca Comercial
 - b. Programa de Apoyo a la PYME por medio del FODEMIPYME
 - c. Programa de fortalecimiento del Sistema de Banca para el Desarrollo
- vi. Área de Acceso a Mercados
 - a. Programa Nacional de Compras Públicas
 - b. Programa de Comercialización e Internacionalización de las PYME
 - c. Programa Nacional de Franquicias
- vii. Área de Estrategia de Regionalización
 - a. Programa Fortalecimiento CREAPYMES y REDES Regionales
 - b. Programa Estratégico de Desarrollo Regional (Mega proyectos)
 - c. Programa de Impulso Marca Región
- viii. Área de Innovación y Desarrollo Tecnológico
 - a. Programa Nacional de Diseño
 - b. Programa Promoción Fondo Nacional PROPYME
 - c. Programa Nacional para incentivar el uso de las TIC's
 - d. Programa Fomento de mejores prácticas en pro de la calidad
 - e. Programa Nacional Sello CO2 Neutral-PYME

- **Administración Arias Sánchez 2006-2010.**

A continuación, se presenta la política de la administración Arias Sánchez con sus respectivas estrategias y logros esperados:

Política PYME Costa Rica. Estrategias:

- i. Área estratégica de acceso a servicios financieros
 - a. Programa Fondo de Garantías
 - b. PROPYME (Programa de Fondos Concursables)
 - c. Programa de Capital de Riesgo
 - d. Apoyo para estudios de factibilidad
- ii. Área estratégica de acceso a servicios no financieros
 - a. Programa Costa Rica Emprende
 - b. Programa de capacitación y asistencia técnica
- iii. Área estratégica de acceso a mercados
 - a. Programa de compras del Estado
 - b. Programa Costa Rica Vende
 - c. Programa de enlace de proveedores
- iv. Área estratégica de articulación productiva
 - a. Programa de encadenamientos y asociatividad
 - b. Programa de clústeres (mejorar estructura y competitividad)
 - c. Programas regionales
- v. Área estratégica de calidad y excelencia
 - a. Programa Costa Rica Compite
 - b. Programa Costa Rica Califica
- vi. Área estratégica de Simplificación y Formalización
 - a. Programa PROEMPRESA
 - b. Programa Costa Rica Simplifica

Como se observa, las políticas establecidas por las tres últimas administraciones tienen elementos comunes para el apoyo y fomento de las PYMES, en cuanto a formación, procesos productivos, generación de oportunidades y recursos. Para efectos de este trabajo, se resalta el programa de la Administración Chinchilla Miranda, de “Comercialización e Internacionalización de las PYME”.

Institucionalidad pública para PYMES en Costa Rica

Para poder implementar las políticas públicas, el Gobierno de turno ordena la actividad del conjunto de instituciones públicas, que, en el caso de Costa Rica, rondan las 320 instituciones. Dicho entramado institucional, actúa dentro de un marco normativo de acuerdo con los artículos 11 de la Constitución Política de Costa Rica y el artículo 11 de la Ley General de Administración Pública. Por ello a continuación se presenta el marco normativo que cubre las acciones públicas en cuanto a fomento y apoyo de las PYMES.

• Marco normativo

El artículo 1 de la Ley N° 8262 “Ley de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas y sus reformas” del 02 de mayo de 2002 establece que su objeto es crear un marco normativo que promueva un sistema estratégico integrado de desarrollo de largo plazo, el cual permita el desarrollo productivo de las pequeñas y medianas empresas, en adelante PYMES, y posicione a este sector como protagonista, cuyo dinamismo contribuya al proceso de desarrollo económico y social del país, mediante la generación de empleo y el mejoramiento de las condiciones productivas y de acceso a la riqueza.

Otra de la normativa fundamental es la Ley N° 9274 “Reforma Integral de la Ley

Sistema de Banca para el Desarrollo” del 12 de noviembre de 2014, que establece al sistema como un mecanismo para financiar e impulsar proyectos productivos, viables, acordes con el modelo de desarrollo del país en lo referente a la movilidad social de los sujetos beneficiarios de esta ley.

Dicho sistema está constituido por todos los intermediarios financieros públicos, el Instituto de Fomento Cooperativo (Infocoop), las instituciones públicas prestadoras de servicios no financieros y de desarrollo empresarial, y las instituciones u organizaciones estatales y no estatales que canalicen recursos públicos para el financiamiento y la promoción de proyectos productivos, de acuerdo con lo establecido en la ley mencionada.

Por su parte, la Ley N° 8591 “Desarrollo, Promoción y Fomento de la Actividad Agropecuaria Orgánica” del 28 de junio de 2007 norma la regulación, el desarrollo, la promoción y el fomento de la actividad agropecuaria orgánica. Establece como prioritario el beneficio especial de las personas micro, pequeñas y medianas productoras y de sus familias, la promoción de la equidad de género, el respeto de la diversidad cultural y el adecuado reparto de la riqueza, así como la protección del ambiente y la salud de todos los seres humanos.

Como fundamento de la rectoría en este tema, la ley N° 6054 Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Reformada por la Ley 8262) del 02 de mayo de 2002, establece a dicho ministerio como responsable de la formulación y supervisión de la ejecución de las políticas empresariales, especialmente para las PYMES; para ello, podrá establecer la organización interna más apropiada acorde con este cometido y los mecanismos de coordinación idóneos con las

instituciones tanto del sector público como del sector privado, para mejorar la efectividad de los programas de apoyo ejecutados por instituciones del sector público y del sector privado.

- **Actores involucrados**

En este apartado se presentan los diferentes actores que conforman el ecosistema de las PYMES en Costa Rica, las cuales se clasifican según naturaleza.

Públicos

Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC): Tiene a su cargo la Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME), que es una instancia gubernamental para el desarrollo de las funciones de rectoría que el MEIC tiene asignadas a su cargo por medio de ley. Cubre las siguientes áreas de desarrollo: Comercialización, Capacitación, Financiamiento, Información, Desarrollo sostenible, Innovación tecnológica, y Cooperación Internacional.

A su vez, el MEIC lleva a cabo sus tareas desde cuatro departamentos que se encargan de las Políticas Públicas relacionadas con el sector, a saber: Gestión Empresarial y de Emprendimiento, Gestión de Centros Regionales de Atención a la Pequeña y Mediana Empresa y Emprendimientos (CREAPYMES), así como Registro y Certificaciones (Muñoz, 2015).

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT): El MICITT desempeña un papel fundamental en el tema de innovación. Se encarga de apoyar la generación de herramientas innovadoras en el mejoramiento de las capacidades empresariales y productos que se ofrecen desde las PYME. Además, el MICITT a través del Consejo Nacional

para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), es el encargado del PROPYME, que es financiado a partir de un fideicomiso administrado por este Consejo y cuyos recursos son de uso exclusivo para el apoyo financiero a las PYME (Muñoz, 2015).

Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG): El MAG es el ministerio encargado de dar asistencia técnica y tecnológica para generar las herramientas necesarias para apoyar el pequeño y mediano productor que se encuentre desarrollando un agro negocio. Se busca brindar mecanismos y herramientas que permitan mejorar la gestión y capacidades de los recursos que tienen disponibles los pequeños y medianos productores, así como del sistema productivo agropecuario.

Ministerio de Comercio Exterior (COMEX): El COMEX es el ministerio que se encarga de realizar todas aquellas tareas que se dirijan a la inserción del país en la dinámica de la economía global. Esto se refiere al cumplimiento de acciones vinculadas con el seguimiento e impulso a las exportaciones del país, así como a la creación de mecanismos que permitan la determinación de Costa Rica como un punto interesante y atractivo para la inversión (Muñoz, 2015).

Además, Muñoz (2015, p. 30) señala que, “es posible ver el grado de importancia y vinculación que tiene COMEX con todo el tema de apoyo a las PYME, ya que por medio de la generación de mejores y mayores oportunidades de destino para colocar productos del país las personas que se encuentran liderando un proyecto PYME tienen la posibilidad de expandir sus oportunidades de colocación de los servicios o productos que generan”.

Entidades públicas: La principal institución pública que brinda servicios de apoyo y fortalecimiento de las PYME es el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), responsable de la formación técnica en el país, mediante el programa INA PYME, que brinda servicios de capacitación que se encuentren desarrollando o consolidando un proyecto PYME. Esta tarea debe ser realizada por el INA en su condición de colaborador del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD). Para ello, debe destinar un 15% de su presupuesto total al desarrollo de actividades de capacitación y apoyo a empresas en aquellos programas que tenga el SBD (Muñoz, 2015).

Banca estatal: Mediante el SBD es posible tener acceso a fondos como:

- Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), recursos propios del Sistema de Banca para el Desarrollo, que se emplean para la emisión de avales y para otorgar servicios de desarrollo empresarial y otras facilidades, monto US\$200'000'000
- Fondo de Financiamiento para el Desarrollo (FOFIDE) pertenecen a los bancos públicos (corresponden al 5% de sus utilidades), monto US\$79'000'000
- Fondo de Crédito para el Desarrollo (FCD), peaje bancario, que corresponde al 17% de las captaciones a 30 días o menos que los bancos privados deben trasladar a los estatales, según el artículo 59, opción i) de la Ley Orgánica del Sistema Bancario Nacional, monto US\$575.000.000 con los cuales se dan avales, financiamiento y servicios no financieros como capacitación, entre otros (Muñoz, 2015).

Además, se encuentran disponibles todas las opciones financieras que brindan los bancos estatales.

Privados

Servicios de Desarrollo Empresarial: Corresponde a acciones dirigidas a mejorar las capacidades y condiciones de operaciones de las empresas que son atendidas, por lo que se dan asesorías, acompañamiento y otras acciones que brindan herramientas a las PYME para su consolidación, sostenibilidad y crecimiento. (Muñoz, 2015).

Aquí se encuentra principalmente la Red de Apoyo PYME, donde se tienen al menos 51 instituciones públicas y privadas encargadas de brindar apoyo y capacitación para las PYME, como, por ejemplo, la Red Costarricense de Organizaciones para la Microempresa (REDCOM) Asociación Costarricense de Organizaciones para el Desarrollo (ACORDE), Fundación para el Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (FUNDES), cámaras empresariales, entre otros.

Servicios financieros: Aquí se ubican empresas que, además de brindar opciones financieras a las PYME, también proveen de servicios de asesoría y apoyo institucional a los proyectos PYME. Por ejemplo, BAC San José, Grupo Financiero Improsa, Banco Citibank Costa Rica.

Académicos

En este grupo se encuentran, principalmente, la generación de espacios e iniciativas para el apoyo de las PYME en universidades estatales, tales como: AUGE (UCR), Proyecto de Incubadora Mixta de Emprendimientos (UNA), Centro para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (CEDEMIPYME-UTN), Parque TEC, entre otras (Muñoz, 2015).

Asimismo, existe una iniciativa desarrollada en conjunto por la Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Universidad Técnica Nacional, Tecnológico de Costa Rica, y la Universidad Estatal a Distancia, que se denomina Observatorio Mipymes, el cual consiste en un sistema de información sobre la situación, condiciones y entorno de las PYME.

- **Programas dirigidos a las PYME y Red de Apoyo PYME**

A continuación, se describen los principales esfuerzos institucionales creados para atender las necesidades de las pequeñas y medianas empresas en Costa Rica. En el siguiente cuadro se explican los principales fondos y programas creados hasta el mes de agosto de 2015.

Fondo Programa	Objetivo Principal	Función y productos	Responsable
FODEMIPYME (Fondo)	Fortalecer y fomentar el desarrollo de las PYME, en concordancia con las directrices del Sistema de Banca para el Desarrollo (SBD) y de la economía social (Art. 8, Ley 8262)	1. Conceder avales o garantías a las PYME que no sean sujetos de acceso a financiamiento 2. Conceder créditos para financiar capital de trabajo, capacitación, transferencia tecnológica, entre otras. 3. Transferir recursos no reembolsables para programas que fortalezcan las PYME y las empresas de	Banco Popular y de Desarrollo Comunal

Fondo Programa	Objetivo Principal	Función y productos	Responsable
		economía social	
PROPYME (Fondo)	Financia acciones que aumenten la capacidad de gestión y competitividad de las PYME, por medio del desarrollo tecnológico	Financiamiento de proyectos PYME y C para fomentar la innovación y el desarrollo tecnológico del país. (Art. 15, Ley 8262)	Consejo Nacional de Incentivos para la Ciencia y la Tecnología (CONICIT)
PRONAMYPE (Fondo)	Ejecutar componentes de microcréditos y capacitación para personas en condición de pobreza o exclusión social, para facilitar su movilidad social a través del autoempleo, sostenimiento de un capital familiar estable o generación de empleabilidad.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Microcréditos en condiciones blandas y competitivas, además de un procedimiento ágil. 2. Financiamiento a programas de capacitación dirigidos a sectores sociales rezagados que les permita: realizar sus emprendimientos productivos, afianzar su negocio o iniciar con un negocio que colabore en la empleabilidad. 	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS)
Programa de Innovación y Capital Humano para la Competitividad (PINN) (Fondo)	Contribuir al crecimiento de la productividad mediante el apoyo a las actividades de innovación del sector productivo y la formación de capital humano avanzado en áreas estratégicas definidas en el Plan Nacional de Tecnología e Innovación (PNCTI) (Art. 3, Decreto N° 38593)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Componente de Inversión para la Innovación Empresarial 2. Componente de Capital Humano avanzado para la competitividad 	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT)
CREAPYME	Centro de apoyo a las PYME en cada región. Busca una simplificación y la descentralización de la atención y asesoría que brinda el MEIC al sector PYME.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brinda información, asesoría, y acompañamiento a empresarios sobre los servicios financieros y no financieros disponibles. 2. Registro e información de las PYME. Busca su formalización. 3. Diagnósticos de competitividad y planes integrales para estrategias de acompañamiento. 	Dirección General de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME)
Programa de Fortalecimiento y Fomento MIPYMES	Promoción de emprendimientos productivos por medio de servicios de asesoría técnica y mejora en la	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asesoría técnica para mejora en gestión empresarial. 2. Capacitación para la mejora de la capacidad técnica de las PYME. 	Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)

Fondo Programa	Objetivo Principal	Función y productos	Responsable
	capacidad de técnicas empresariales (PND 2015-2018)		
Programa de Emprendimientos y MIPYMES culturales-deportivos	Fortalecer los emprendimientos y MIPYMES culturales para potenciar la creación cultural individual y colectiva (PND 2015-2018)	No se encontraron productos que refieran específicamente al programa, sino que se identificaron acciones desde la Fundación Parque la Libertad para fortalecer su "Eje Pymes", por medio de capacitaciones y el proyecto Corredor Cultural Caribe.	Ministerio de Cultura y Juventud; y Fundación Parque la Libertad.

Fuente: Muñoz (2015) con base en Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, leyes y decretos correspondientes a cada programa y fondo.

- **Principales hallazgos del ecosistema PYME en Costa Rica.**

De acuerdo con el análisis realizado por Muñoz (2015) sobre el ecosistema PYME en Costa Rica, se extrajeron las siguientes conclusiones.

Se constituye en un sistema heterogéneo. A pesar de los esfuerzos por lograr homogenizar las acciones enfocadas a apoyar el sector PYME en Costa Rica, la gran cantidad de elementos disponibles no están logrando, finalmente, los resultados en conjunto esperados, por lo que se impide dar paso a un impacto más significativo e integral en la atención y apoyo para las PYME. La actual Política de Fomento al Emprendimiento propone trabajar sobre esta línea mediante la ejecución de programas con un "enfoque sombrilla o estrategias articuladoras", con lo cual busca instalar un ecosistema con una mejor articulación institucional (Muñoz, 2015).

Rezago en innovación e inversión tecnológica. "Para el año 2013 se colocaron solamente 38 créditos para actividades de innovación y desarrollo; frente a un total de 11.320 créditos destinados a la compra de activos y de 8.065 créditos para capital de trabajo" (Muñoz, 2015, p. 47). Lo anterior denota que existen pocos esfuerzos para apoyar

e impulsar las actividades innovadoras y de desarrollo tecnológico de las PYME (Muñoz, 2015).

Poco crecimiento de las PYME respecto a las grandes empresas y elevada mortalidad de las PYME. Esta situación responde, principalmente, a causas tales como: deficiente coordinación entre actores del ecosistema PYME, difícil acceso a productos o recursos financieros, visiones de corto plazo, entre otras. En este sentido, a pesar de la existencia de un entramado institucional que genera espacios y herramientas para atender las necesidades PYME y lograr su fortalecimiento, los esfuerzos realizados no han logrado desarrollar alianzas y trabajo con visión de conjunto con sectores importantes, como el académico y el privado. Según Monge y Torres (2015, p.29), existe una tasa de mortalidad del 69% en las empresas nuevas 10 años después de su creación: es decir, es probable que muchas de ellas mueren antes de llegar al decenio. Según el estudio, de las empresas que se registraron en la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) en el 2002, un 23% se mantenía como microempresa en el 2012; 5% como pequeña empresa; y 2% como mediana empresa. El resto (ese 69%) no estaban registradas ya.

Los autores indican que la mortalidad oscila entre un 18% y un 28% en las

empresas nuevas, tras un año de creadas, lo cual es un elemento que llama la atención y que debe ser tomado en cuenta para los generadores de política pública y de proponentes de estrategias y programas para el apoyo y fomento de las PYME.

- **Procesos de comercialización de las PYMES en Costa Rica**

La Estrategia PYME llevada a cabo por el MEIC para mejorar la comercialización de las empresas, se ha enfocado en cuatro temas específicos, que son:

- Asociatividad empresarial
- Encadenamientos
 - Desarrollo de Proveedores
 - Compras Públicas
 - Fomento a la asociatividad
 - Facilitación de acceso a mercados
- Consorcios
- Estrategia

Además, existen cuatro procesos de comercialización de bienes o servicios para el acceso a mercados por parte de las PYMES en Costa Rica, los cuales son:

I. Proceso para la venta de bienes o servicios a instituciones del Estado. Las compras del Estado representan alrededor del 21% del Producto Interno Bruto (PIB), estimaciones que identifican al Estado como el mayor comprador del país (PYMES Costa Rica, 2016^a, párr. 1).

Por lo tanto, convertirse en un proveedor del Estado para una micro, pequeña o mediana empresa; representa una oportunidad de crecimiento y negocio; máxime al considerar la gran gama de productos y servicios que requieren las instituciones de la Administración Pública.

Asimismo, los sistemas de compras del Estado tienen la ventaja de unificar requisitos; ofrecer igualdad de

oportunidades para los oferentes; efectuar los trámites en línea; agilizar los procesos; entre otros.

Para los efectos de este estudio, se identifican que los pasos para venderle al Estado:

- 1) Estar registrado y sin deudas ante la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).
- 2) Ser contribuyente de Tributación Directa.
- 3) Si cuenta con personería jurídica, debe estar inscrito en el Registro Nacional.
- 4) Registrarse como proveedor del Estado.
- 5) Para ser acreedor de los beneficios PYME de venta al Estado, las empresas deben contar con la condición PYMES otorgada por la Dirección General de la Pequeña y Mediana Empresa (DIGEPYME) del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, a través del SIEC.
- 6) Valorar y definir sus posibilidades de oferta.
- 7) Presentar una oferta cumpliendo los requisitos establecidos por la institución.
- 8) Retirar la orden de compra o pedido.
- 9) Entregar el bien o servicio según contratación preestablecida.
- 10) Solicitar el pago según los lineamientos estipulados y acordados de forma previa con la entidad correspondiente (PYMES Costa Rica, 2016^a).

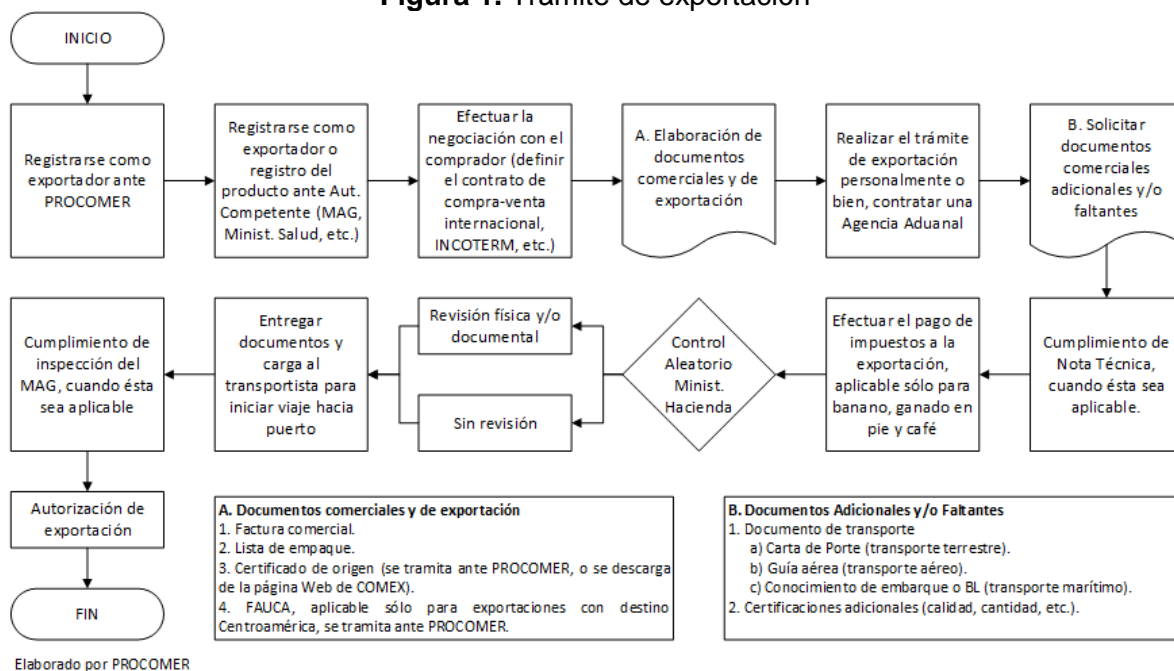
II. Proceso para la venta de bienes o servicios al exterior (exportación). Los requisitos para llevar a cabo este proceso son:

- Poseer un producto ya comercializado a nivel nacional.
- Definir los objetivos, costos y metas para exportar.
- Conocer la información requerida de los mercados de interés.

- Cumplir con los estándares internacionales de calidad.
- Conocer los operadores de transporte, así como sus precios y rutas; a fin de estimar tiempos de entrega, costos y la documentación pertinente, según requerimientos del lugar de destino o tránsito.
- Registrarse ante la Ventanilla Única de la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER), donde se le asignará un código.
- Consultar ante PROCOMER los requisitos y trámites que debe realizar para exportar.
- Según tipo de producto, debe solicitar los permisos correspondientes en las entidades estatales competentes (Ministerio de Salud, MAG, MINAE, entre otras) (PYMES Costa Rica, 2016b).

Posteriormente, el proceso continúa de la siguiente manera:

Figura 1. Trámite de exportación



Elaborado por PROCOMER

Fuente: PYMES Costa Rica (2016b).

III. Proceso para la importación de bienes o servicios. Para llevar a cabo dicho proceso, es necesario que considere los siguientes aspectos:

- Todo importador debe registrarse ante el Órgano Nacional de Valoración y Verificación Aduanera (ONVVA) de la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda.
- La legislación costarricense establece que los trámites de nacionalización de productos y mercancías deben ser realizados por un agente de aduanas, por lo cual es necesaria la asesoría de un agente aduanero, quien le indicará la clasificación tributaria según producto, así como la carga tributaria aplicable.
- Según tipo de producto a importar, se deben solicitar los permisos correspondientes en las entidades estatales pertinentes.
- Considere que mediante el sistema TIC@ puede consultar trámites, documentación y demás

información necesaria para su importación (PYMES).

IV. Proceso para la creación, venta o compra de franquicias. La franquicia es un modelo de expansión empresarial, mediante el cual, el propietario de una marca o negocio (franquiciador) otorga a un tercero (franquiciado) el derecho a explotar comercialmente una marca, así como los procedimientos o prácticas comerciales en relación con la explotación del negocio (know-how), a cambio de un pago (canon y royalties) dentro de un territorio físico y periodo de tiempo determinados (PYMES Costa Rica, 2016d).

Pasos para constituir y vender una Franquicia (oferta):

1. Contar con un negocio formal y exitoso.
2. Realizar un diagnóstico del negocio con el propósito de demostrar que es exitoso.
3. Poseer un diseño y estructuración de la franquicia.
4. Preparación de manuales de operaciones y procedimientos.
5. Inscripción ante el Registro de la Propiedad Industrial adscrito al Registro Nacional de la Propiedad, de las marcas correspondientes.
6. Promoción inicial para la venta (PYMES Costa Rica, 2016d).

Pasos para comprar y operar una Franquicia (demanda):

1. Explorar el negocio para asegurarse que posea la experiencia suficiente para operar exitosamente.
2. Superar un proceso de preselección del franquiciador, si así lo establece.
3. Poseer la capacidad financiera para enfrentar la inversión inicial y el pago de franquicia.
4. Firmar contrato de compra de la franquicia.

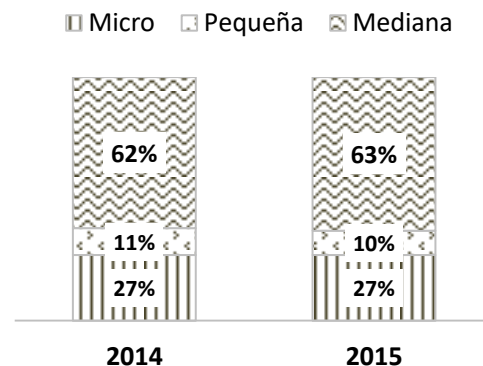
5. Preparar y comprar infraestructura y equipo necesarios para operar.
6. Gestionar permisos para funcionamiento.
7. Realizar un mercadeo inicial.
8. Inicio de operaciones (PYMES Costa Rica, 2016d).

- **El aporte de las PYMES a las exportaciones e importaciones en Costa Rica.**

La contribución de las PYME al total de las exportaciones FOB de los sectores comercio, industria, servicios y TI durante el 2015 fue de un 16% (1.459,97USD millones) (MEIC, 2016, p. 29). Dado que no existe registro o información relacionada con las importaciones de las PYMES en Costa Rica, la unidad principal de análisis relacionado con el aporte a la economía de las PYME son las exportaciones.

En el gráfico 1, se observa que prácticamente las dos terceras partes de las exportaciones asociadas a PYME se les reportan a las empresas medianas, un 10% a las pequeñas y cerca de una cuarta parte a la microempresa, resaltándose como un dato muy relevante.

Gráfico 1. Distribución del aporte a las exportaciones FOB de las PYME según tamaño, 2014-2015

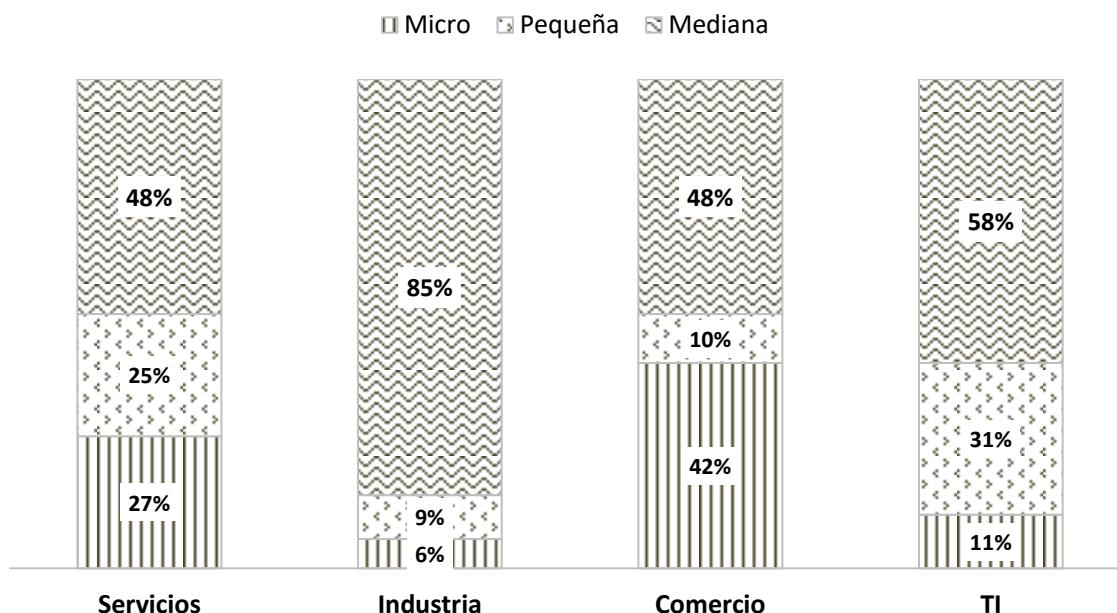


Fuente: Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercado, MEIC con datos del DEE-INEC.

Si se realiza el análisis por sector, se observa que la microempresa (10 o menos trabajadores) tiene un peso del 42% en el sector comercio, mientras que en el sector industria aporta el 6% de las exportaciones de dicho sector. En el caso de las pequeñas empresas (más de 10 a 35 empleados), aportan cerca de

una tercera parte del sector TI, y un 9% en el sector industria. En el caso de las medianas empresas (más de 35 hasta 100 empleados), el mayor peso lo tienen en las exportaciones del sector industria con un 85%, mientras que su peso en el sector comercial es de 10%.

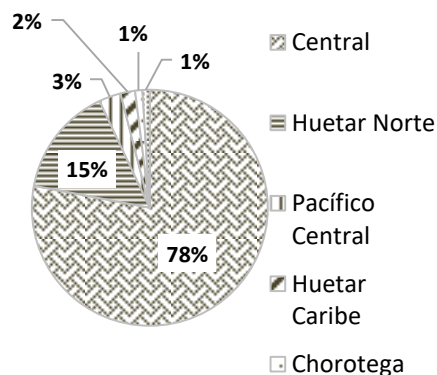
Gráfico 2. Distribución de las exportaciones FOB de las PYME por tamaño de empresa según sector, 2015



Fuente: Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercado, MEIC con datos del DEE-INEC.

Dada la disparidad en las regiones de Costa Rica, interesa conocer la ubicación de las PYME según esas regiones de planificación, y su aporte a las exportaciones. En el siguiente gráfico se observa que la Región Central acoge el 78% de las exportaciones de las PYME, siendo la región con mejores indicadores del país. Por otra parte, las regiones Chorotega y Brunca con los menores indicadores socioeconómicos del país, aporten el 1% cada una. Sin duda, este es un reto muy importante para las políticas públicas a fin de generar incentivos para el impulso de las PYME en las regiones menos favorecidos, generar mayor y mejor empleo.

Gráfico 3. Distribución de las exportaciones FOB de las PYME según región socioeconómica, 2015

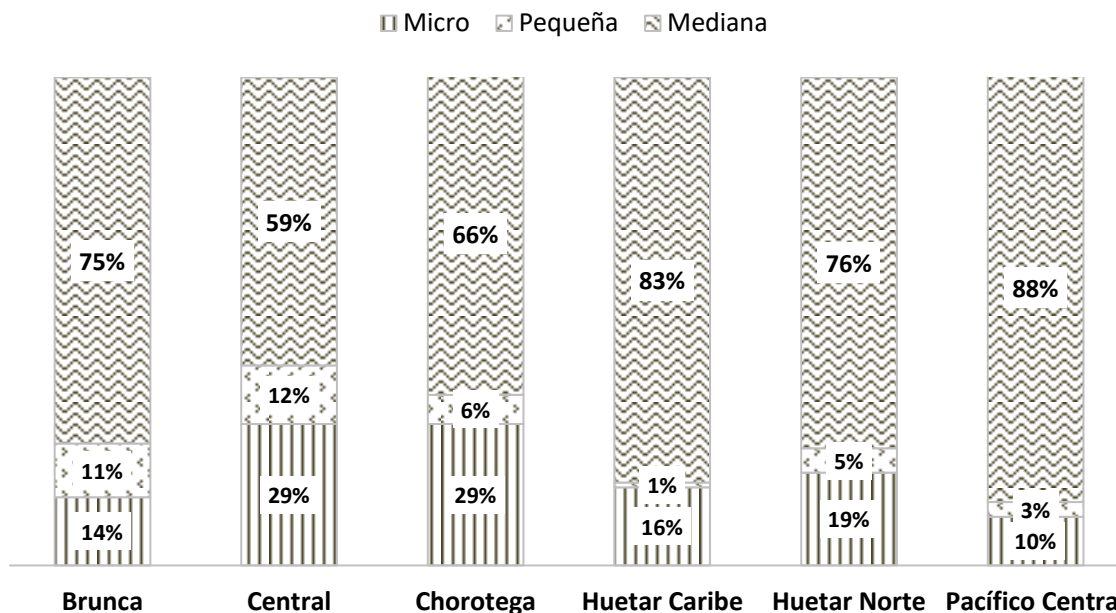


Fuente: Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercado, MEIC con datos del DEE-INEC.

El gráfico 4 nos refiere que, en la Región Central, casi el 60% de las exportaciones son realizadas por empresas medianas, mientras que en las regiones como Pacífico Central y Huetar Norte, dichas empresas realizan cerca del 85% de las exportaciones. Las pequeñas empresas

aportan ± 12% en las regiones Central y Brunca, y en la región Huetar Caribe un 1%. Por su parte las microempresas tienen un peso no menor al 10% en las seis regiones, desde un 10% en la Región Pacífico Central a un 29% en las regiones Chorotega y Central.

Gráfico 4. Exportaciones FOB de las PYME por tamaño según región socioeconómica, 2015



Fuente: Dirección de Investigaciones Económicas y de Mercado, MEIC con datos del DEE-INEC.

Desafíos de las PYMES en Costa Rica

Con base en el documento elaborado por Beverinotti, Coj-Sam y Solís (2015) para el Banco Interamericano de Desarrollo, los principales retos y desafíos que enfrentan las PYMES en Costa Rica son:

- i. En los últimos años Costa Rica se viene enfrentando al *middle missing phenomenon*, una situación en que las micro y pequeñas empresas no aumentan de tamaño, fracasan en llegar a ser exportadoras, enfrentan altos costos de transacción y elevadas tasas de quiebra, bajos niveles de productividad y operan principalmente como fuentes de autoempleo. Esta situación impide al país el desarrollar más empresas

medianas y grandes, las cuales tienen mayor capacidad productiva y mayor potencial de crecimiento que las empresas de menor tamaño.

- ii. Relacionada a la heterogeneidad productiva de la economía costarricense está la necesidad de generar mejores vínculos y relaciones entre los dos sistemas productivos que coexisten: el de las multinacionales y sus proveedores, que se encuentran enfocadas en el mercado externo; y el de las empresas medianas y pequeñas, centradas en el mercado doméstico.
- iii. El modelo económico de IED adoptado desde los años 80's ha sido exitoso en diversificar las exportaciones del país y en la generación de empleo, pero no lo ha

- sido tanto en dinamizar regiones del país fuera de la gran área metropolitana ampliada (GAMA) en donde la Inversión Extranjera Directa (IED) ha estado fuertemente concentrada; ni en promover encadenamientos en sectores que han sido priorizados para la IED como el de dispositivos médicos, electrónica y servicios empresariales.
- iv. Algunos de los problemas que presentan las MIPYMES para lograr encadenamientos con las grandes Compañías Multinacionales (CMN) son: (i) insuficiente capacidad productiva; (ii) asimetrías de información; (iii) estándares no adecuados a los requerimientos de las CMN; (iv) falta de acceso a financiamiento; (v) externalidades relacionadas con el clima de negocios y el marco institucional.
 - v. La falta de encadenamientos productivos entre las multinacionales y el mercado doméstico, a su vez, impacta la capacidad de adopción tecnológica de las PYMES en la medida en que dichos encadenamientos contribuyan a actividades de alto valor agregado, ya que la integración permitiría a las empresas locales acceder al conocimiento tecnológico y de frontera necesario para mejorar sus prácticas productivas.
 - vi. Entre las razones más importantes del pobre desempeño de la productividad de las empresas en Costa Rica se encuentra la insuficiente inversión privada en innovación. Dichos resultados son el producto de una débil inversión en I+D el cual apenas alcanza el 0,1 % del PIB.
 - vii. Lograr la consolidación de un enfoque de ecosistema con base en la Ley No. 8262 de Fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas y sus Reformas, mediante un re-posicionamiento del MEIC como el ente rector de la política PYME, que coordina con las demás organizaciones públicas. En términos generales el ecosistema se integra por el MEIC (ente rector), el MICITT (innovación), el INA (capacitación), el Sistema de Banca para el Desarrollo (financiamiento), PROCOMER/COMEX (internacionalización, vinculación de empresas con IED), y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) (principalmente con el tema de consorcios agroindustriales para exportación). De esta manera se trata de corregir el aislamiento interinstitucional que se viene dando.
 - viii. Las MIPYMES presentan un alto riesgo de crédito debido a la debilidad de las empresas en términos patrimoniales, de colateral, de calidad de la información financiera y de gestión. En el país, según datos del MEIC para el 2012, menos del 10% del crédito total otorgado por el Sistema Financiero Nacional está dirigido a las MIPYMES –porcentaje que se ha mantenido casi invariable durante los últimos años- y sólo un 0,3 % del total de crédito recibido se canaliza a actividades de innovación y desarrollo.

Conclusiones

El ecosistema de PYME en Costa Rica posee un marco normativo amplio que da sustento a las políticas públicas, estrategias y acciones para el fomento y apoyo de este sector. La institucionalidad pública es diversa, lo que se traduce en duplicidad y dispersión en la oferta hacia las PYME.

Las últimas tres administraciones han generado programas de fomento y apoyo con distintos enfoques y énfasis que han generado resultados interesados, pero que requieren generar mayor empoderamiento de las micro y pequeñas empresas, en regiones de

- y Comercio. Recuperado de <http://reventazon.meic.go.cr/informacion/pyme/poyectoagenciafomento/diagnostico.pdf>
- PYMES Costa Rica. (2016). *Normativas*. Recuperado de <http://www.pyme.go.cr/informacion.php?id=3>
- PYMES Costa Rica. (2016a). *¿Cómo venderle al estado?* Recuperado de <http://www.pyme.go.cr/pymecr2.php?id=2>
- PYMES Costa Rica. (2016b). *¿Cómo puedo exportar?* Recuperado de <http://www.pyme.go.cr/pymecr2.php?id=3>
- PYMES Costa Rica. (2016c). *¿Cómo puedo importar?* Recuperado de <http://www.pyme.go.cr/pymecr2.php?id=4>
- PYMES Costa Rica. (2016d). *¿Cómo conformar una franquicia?* Recuperado de <http://www.pyme.go.cr/pymecr2.php?id=5>

La dinámica exógena de los proyectos de inversión pública

Karla Vásquez Quesada⁴⁰ y Marilyn Astorga Molina⁴¹

Resumen: La institucionalidad juega un papel importante en el efectivo cumplimiento del proceso de inversión pública, aspecto que apela a una dinámica exógena de actores que intervienen desde sus diversos ámbitos de competencia, a partir de la guía estratégica del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, como órgano rector, facilitador de la articulación del Sistema Nacional de Planificación, el Sistema de Administración Financiera y el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa. La interlocución entre dichos sistemas facilita la definición de rutas de proyecto en concordancia con la modalidad de financiamiento, ejecución o contratación utilizada. La identificación de desafíos desde esta perspectiva, contribuye a transparentar la inversión con la ciudadanía, favorece la gerencia de proyectos y el abordaje de la problemática de la sub ejecución desde la responsabilidad de la administración pública de promover el crecimiento y desarrollo del país.

Abstract: The institutionality plays an important role when it comes to the effective execution of the public investment process, which appeals to an exogenous dynamic of aspects that intervene in their different fields of competence, starting from the strategic

guidance of the Ministry of National Planning and Economic Affairs, as a governing entity that facilitates the articulation of the National Planning System, the Financial Management System and the Property Management System and Administrative Contracts. The interaction between such systems promotes the definition of project routes in accordance with the financing modality, completion and contracting implemented. The identification of challenges from this perspective contributes to transparentize the investment with the citizens, to improve the project management and to outline the sub execution intricacy from the public management responsibility of promoting the development and growth of the country.

Palabra claves: Administración pública, Inversión Pública, Proyectos, Sistemas, Ruta de Proyecto.

Introducción

La deslegitimación del accionar del Estado, la descoordinación, fragmentación y duplicación, son patologías a subsanar desde la administración pública, el punto de inflexión deseado con miras al cambio invita a repensar, des construir y buscar una verdadera visibilidad del proceso de inversión pública en la agenda nacional, eso sí, desde el enfoque del proyecto como unidad integral y como un sistema abierto a interacciones con la institucionalidad, la ciudadanía y el ambiente.

Una reflexión desde esta perspectiva invita a la innovación pública, la creatividad, apunta a un cambio de paradigma donde el Estado tiene la capacidad de conectar, comunicar, convencer, es efectivo, colaborativo, transparente, abierto y participativo.

⁴⁰ Administradora Pública, Magíster Scientiae en Gerencia de Proyectos de Desarrollo. Analista de Planificación Estratégica en la Dirección General de Servicio Civil. Investigadora.

⁴¹ Geógrafa, Magíster Scientiae en Gerencia de Proyectos de Desarrollo. Analista de Proyectos en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Investigadora.

Todo lo anterior con la finalidad de identificar oportunidades mejora para proveerle bienestar a la ciudadanía, concepto analizado en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”:

“el bienestar de los ciudadanos depende de la capacidad productiva, institucional, organizativa y política que se construya para la satisfacción de las necesidades y para la potenciación de oportunidades, capacidades y derechos de los costarricenses. Por lo que se requiere de un crecimiento económico ambientalmente sostenible, inclusivo, capaz de vencer las asimetrías estructurales, como condiciones para garantizar la reproducción de la vida acorde a la identidad colectivamente gestada y las aspiraciones para la convivencia social. Además de un sector público eficiente y eficaz, probo, transparente, responsable, capaz de irradiar una acción articulada y oportuna a través de bienes y servicios públicos de calidad” (p. 30).

En ámbito nacional no se tiene conocimiento de estudios que aborden directamente la dinámica exógena de los proyectos de inversión pública pero si fue posible identificar investigaciones que tratan la temática de manera indirecta como la Estrategia para Mejorar los Índices de Ejecución de los proyectos de inversión pública gestionados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT), elaborado por Astorga, M. (2015), su propuesta trabajó sobre el perfeccionamiento de herramientas para la caracterización del estado de los proyectos analizados, tales como la sistematización de las causas asociadas al alto costo político, financiero y social de la ejecución de proyectos, la ruta del proyecto, el mapeo de la coordinación interinstitucional, la tipificación de estructuras de las Unidades Ejecutoras y su relación con la organización. El modelo de la ruta del proyecto un instrumento innovador e

inédito de alcance multisectorial fue la base para la construcción de la estrategia, con cuatro prioridades de acción: fortalecimiento del talento humano, estandarización de procesos e instrumentos, trazabilidad de estudios y articulación de equipos de trabajo y sistemas de información, apostando a un mayor grado de madurez de la organización.

La investigación Gerencia de Proyectos bajo el Contexto de la Gestión del Talento Humano en el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica, elaborado por Astorga, M. & Vásquez, K. (2016), trata sobre la consolidación de gerentes de proyectos y equipos de trabajo altamente calificado, competitivo y con resultados tangibles en materia de inversión pública, requiere de la identificación de oportunidades de mejora que permitan hacer frente a las asimetrías existentes entre el Régimen del Servicio Civil y otros regímenes de empleo público. Lograr el fortalecimiento de la capacidad instalada institucional, contener la fuga del talento, identificar el personal idóneo en medio de un régimen meritocrático que necesita incorporar la constancia en el desarrollo y rendimiento del profesional durante su período de servicio, son aspectos que la presente investigación motivará a reflexionar y aportará elementos de análisis para comprender mejor la relación entre la subejecución de los proyectos y la gestión de recursos humanos.

En el ámbito internacional la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), elaboró el estudio Avances y retos de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina, Resultados de la encuesta 2014; documento que brinda un estado de situación sobre los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP), se advierten ciertas áreas donde se deberían seguir fortaleciendo a estos organismos, sus marcos institucionales,

el acceso a la información por parte de sociedad civil. De esta investigación fue posible identificar al SNIP de Perú y República Dominicana, avanzados en aspectos de articulación entre la planificación, presupuesto y contratación, otros SNIP de región de referencia son Chile y Colombia.

Objetivo

Reflexionar sobre el rol de la institucionalidad en el proceso de inversión pública, a partir de la interlocución de los Sistemas de Planificación Nacional, de Administración Financiera y de Contratación Administrativa, con miras a identificar desafíos dentro de la administración pública costarricense.

Metodología

El artículo es de tipo reflexión original⁴², elaborado con un fin informativo, dirigido a la comunidad académica y la población con afinidad en la gerencia de proyectos, su esencia se fundamenta en las reflexiones planteadas en torno a la dinámica exógena de los proyectos de inversión pública, cuyo resultado es una aproximación a esta realidad.

Según Alexander Arbey (2011) este tipo de investigación *“permite abordar una amplia variedad de temas con precisión, para desarrollar determinados aspectos y llegar a conclusiones claras, en las cuales se señalan puntos fuertes y débiles de la indagación crítica, se dejan cuestiones abiertas, probables soluciones o aplicaciones, se hace una evaluación de las implicaciones o hallazgos del trabajo”* (p.114)

⁴² De acuerdo a la propuesta de clasificación de géneros académicos e investigativos. Se apoya en el punto de vista de quien escribe, puesto que su esencia es la búsqueda, más que una exposición enciclopédica o doctrinaria. Sánchez, 2011, p. 114.

La propuesta toma como pilares el marco normativo asociado al ciclo de vida del proyecto y el modelo de la ruta del proyecto, según el Sistema Nacional de Planificación (SNP), el Sistema de Administración Financiera (SAF) y el Sistema de Contratación Administrativa, a partir de ellos se desarrolla un debate de ideas, donde fueron revisadas las posturas asociadas al tema, con el objetivo de promover la reflexión desde diferentes perspectivas y facilitar la identificación de desafíos para la administración pública, sustentados en la argumentación, intertextualidad y el rigor conceptual.

Los momentos de investigación seguidos fueron la revisión bibliográfica, selección de un modelo de referencia y análisis del recorrido del proyecto intersistémico con base en proyectos mediáticos, a partir de información secundaria.

Dentro de las limitaciones se destaca la inviabilidad de aplicar la técnica datamining, por la ausencia o debilidad de las bases de datos que le dan soporte al proyecto desde su inicio hasta su fin. De igual forma, la reflexión delimitada sobre los proyectos de infraestructura correspondientes al sector transportes, el viacrucis para concretar grandes obras.

Desarrollo

Una de las problemáticas de la administración pública costarricense tiene lugar en la subejecución de los proyectos de inversión pública, esta última reconocida en el PND 2015-2018, como un mecanismo de crecimiento y desarrollo y una de las condiciones para la generación de bienestar, competitividad y calidad de vida en función a la inversión en capital físico y social, sin embargo, Costa Rica es calificada como un país en donde los proyectos tardan más en ejecutarse,

salen más caros y son de peor calidad, restándole competitividad al país.

En este documento también se define como un elemento de generación de sinergia y a la vez como un reto de la administración pública, el mejoramiento de la gestión de proyectos de inversión pública, para que se ejecuten en los plazos establecidos, evitar la corrupción y puedan contribuir de manera oportuna al desarrollo del país (p.85).

“El trabajo desde y con las instituciones es la base para la gestión de proyectos de inversión pública” (MIDEPLAN, 2014, p.85), por esta razón, este artículo busca reflexionar sobre el rol de la institucionalidad en el proceso de inversión pública, a partir de la interlocución de los SNP, SAF y de Contratación Administrativa, en el marco de la consolidación de un Sistema Nacional de Inversión Pública.

• **Interlocución sistémica del proceso de Inversión Pública**

El proceso de inversión pública abriga un conjunto de actividades y tareas, sistematizadas, que involucran la participación de múltiples sistemas y subsistemas institucionales que se deben a principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios, principios definidos en la Ley N° 6227, Ley General de Administración Pública.

Origen del Sistema Nacional de Inversión Pública

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), *“comprende el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión en la Administración Pública,*

para poder concretar los proyectos de inversión más rentables para el país, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental” (Artículo 2 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H del 07 de octubre de 2008).

Su origen tuvo lugar tras una reforma de la Ley de Planificación Nacional, Ley N° 5525, en 1974, y la motivación de facultar al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), a participar en el estudio y aprobación de proyectos de inversión de los organismos públicos y del sector privado que requieran aval del Estado.

A partir de ese momento, según lo dispuesto en los artículos 9 y 10 de la norma, le corresponde al MIDEPLAN velar porque los programas de inversión pública sean compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como el otorgar el aval a aquellos proyectos que incluyan total o parcialmente financiamiento externo, condición que le demanda su participación en la negociaciones de crédito público.

Aunado, en 1986 la Ley de Contratos Financiamiento Externo con Bancos Privados Extranjeros, Ley N° 7710, en su artículo 7 señala que ninguna institución pública del sector descentralizado del Estado, a excepción de los bancos, podrá contratar créditos externos o internos sino cuenta con la autorización previa del proyecto elaborado por el MIDEPLAN, así como con el dictamen favorable del Banco Central de Costa Rica (BCCR) y con la autorización de la Autoridad Presupuestaria (AP).

Igualmente en el 2001, la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (LAFRPP), Ley 8131, en su artículo 8 refuerza lo ya dispuesto en el artículo 9 de la Ley de Planificación Nacional, al

que los programas de inversión pública que realicen los órganos y entes del Sector Público, deberán ser compatibles con las previsiones y el orden de prioridad establecido en el PND y, a su vez, establece la obligación de los órganos y entes del Sector Público de elaborar y presentar al MIDEPLAN un programa de inversión pública de mediano y largo plazo, actualizable cada año.

Finalmente en año 2008, mediante Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H, se emite el Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del SNIP, definiéndose en el artículo 5 los siguientes *objetivos específicos* del sistema:

- a) Lograr que los recursos públicos que se destinan a inversión pública rindan el mayor beneficio económico-social y ambiental al país;
- b) Implementar un sistema integral de análisis, seguimiento y evaluación de la inversión pública, siguiendo el ciclo de vida de los proyectos;
- c) Programar y administrar eficientemente la inversión pública;
- d) Proveer información suficiente y de calidad para la toma de decisiones sobre inversiones,
- e) Fortalecer la capacidad de todo el sector público en los procesos de formulación y programación de la inversión pública, así como en la evaluación socioeconómica, ambiental, de gestión de riesgo de desastres y ejecución física y financiera de los proyectos de inversión;
- f) Facilitar la programación anual y plurianual de las inversiones públicas; y
- g) Mantener un inventario actualizado de todos los proyectos de inversión pública.

Es importante señalar que en el 2013, mediante Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN, se emitió el Reglamento General

del SNP, refiriendo su constitución, operación y actuación de manera integral por seis subsistemas, entre estos el Subsistema de Inversiones Públicas, siempre bajo la rectoría del MIDEPLAN.

De acuerdo con el nuevo reglamento, la finalidad de dicho Subsistema es “lograr una utilización óptima de los recursos públicos que se destinan a la inversión pública para el cumplimiento de los objetivos estatales, conforme con criterios de economía, efectividad, gradualidad y calidad de los proyectos de inversión” (artículo 44 del Decreto Ejecutivo N° 37735-PLAN).

Adicional a los objetivos específicos detallados en el 2008, el artículo 47 del Reglamento del SNP define como funciones del Subsistema de Inversión Pública:

- a) Promover en las instituciones la implementación de técnicas de identificación, análisis, seguimiento y evaluación de la inversión pública;
- b) Realizar la programación anual y plurianual de las inversiones públicas, en los diferentes niveles de planificación;
- c) Administrar el BPIP, identificando prioridades;
- d) Velar por la efectividad de la inversión pública;
- e) Promover y velar por el uso adecuado de los recursos destinados al financiamiento de proyectos de inversión pública;
- f) Priorizar los proyectos de inversión pública, con énfasis en los que se financien mediante endeudamiento externo e interno;
- g) Proveer información suficiente y precisa sobre el uso de los recursos públicos en la inversión pública;
- h) Proveer lineamientos, metodologías y procedimientos para ordenar los procesos de inversión pública, bajo criterios de efectividad y simplificación de trámites;

- i) Promover la capacitación en materia de inversión pública; y
- j) Cualquier otra que resulte comprendida dentro de su competencia.

Con fundamento en la Memoria Institucional de MIDEPLAN 1963-2013 podemos afirmar que históricamente el tema de inversión pública ha acompañado el quehacer de la institución, mediante la constitución de diferentes estructuras organizacionales y la definición de procedimientos metodológicos orientados a ordenar las actividades de la inversión y concretar mejores proyectos.

Actualmente, el SNIP forma parte del SNP, y su implementación y operación aún se encuentra a cargo del MIDEPLAN, sin embargo en la versatilidad del proceso también intervienen otras instancias rectoras, ejecutoras y fiscalizadoras.

Es por esta razón que desde el Reglamento del 2008, se previó una interrelación directa con el SAF, responsable de asignar los presupuestos de los proyectos, dictaminar los contratos de préstamos externos en congruencia con la política fiscal (artículo 12 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H). Y tipo anexo, se vislumbra el papel del Sistema de Contratación Administrativa, como sistema complementario al SAF, presente en las actividades y tareas del proceso de inversión pública, principalmente en la fase de ejecución del proyecto. En esa línea, se presenta a continuación un análisis de la interlocución de estos tres importantes sistemas administrativos:

Integración del Sistema Nacional de Planificación

En primer término, se reflexiona sobre el establecimiento y operación del SNP desde 1974 y su Reglamento

promulgado en el 2013. Este sistema, responde a los objetivos de intensificar el crecimiento de la producción y de la productividad del país; promover la mejor distribución del ingreso y de los servicios sociales que presta el Estado; y propiciar una participación cada vez mayor de los ciudadanos en la solución de los problemas económicos y sociales, definidos en el artículo 1 de la Ley de Planificación Nacional y en el artículo 4 del Reglamento de la Ley.

Tales objetivos guardan relación con lo señalado en el PND 2015-2018, al reconocer que “la inversión pública constituye un dinamizador del sistema económico y del desarrollo en general, una de las condiciones para la generación de bienestar, competitividad y calidad de vida en función a la inversión en capital físico y social” (p. 86).

Entre las funciones específicas del SNP, el artículo 7 de su Reglamento señala la tarea de promover y orientar la inversión pública, su financiamiento y la cooperación técnica, así como de dirigir y ejecutar la articulación de los procesos de programación, incluyendo la asignación presupuestaria y la evaluación de la gestión estratégica del Estado, y el seguimiento y la evaluación de los resultados de la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo.

Tal como se indicó, el SNIP -también denominado subsistema de inversión pública- forma parte del SNP, en esa línea debe observarse el establecimiento de otros cinco subsistemas, a saber: el Subsistema de Planificación del Desarrollo, el Subsistema de Gestión Pública, el Subsistema de Planificación Regional, el Subsistema de Seguimiento y Evaluación y el Subsistema de Cooperación Internacional. Como bien se indica en el artículo 17 del Reglamento del SNP, cada uno de estos subsistemas comprende una

organización y un conjunto de normas y procedimientos, de ahí la necesidad de revisarlos desde la óptica de los proyectos de inversión pública y la necesidad de lograr una utilización óptima de los recursos públicos, fin último del SNP.

En esa línea, se observa respecto a la conformación del SNP establecida en el artículo 6 del Reglamento, específicamente la participación del Presidente de la República en la dirección política del sistema (artículo 18 del Reglamento del SNP); del MIDEPLAN en su rol de rectoría técnica del SNP, así como la función específica de dirigir y coordinar el efectivo funcionamiento del SNP, en forma integral de sus Subsistemas (incisos a) y j) del artículo 19 del Reglamento del SNP); los Consejos Sectoriales responsables de dictaminar sobre los programas y proyectos sectoriales de inversiones que deben ser ejecutados por las instituciones del sector (inciso c) del artículo 20 del Reglamento del SNP); los Ministros Rectores responsables de visar los proyectos de inversión de las instituciones del sector para inscripción en el Banco de Proyectos de Inversiones Públicas (BPIP) del MIDEPLAN (inciso d) del artículo 21 del Reglamento del SNP); las Secretarías Sectoriales encargadas de apoyar a la o al Ministro Rector en la programación y seguimiento de los proyectos de inversión pública institucionales del sector (inciso g) del artículo 28 del Reglamento del SNP); y las Unidades de Planificación Institucional (UPI) responsables de formular el Programa Institucional de Inversiones Públicas (PIIP), verificando su concordancia con las prioridades establecidas en el PND, en el PEI y con las políticas de endeudamiento público, así también la tarea de inscribir los proyectos de inversión pública en el BPIP (inciso g) del artículo 28 del Reglamento del SNP), y velar por el seguimiento de su ejecución.

A continuación un recorrido genérico del quehacer de cada subsistema, sus principales instrumentos, y su vinculación con el proceso de inversión pública.

Planificación del desarrollo y la inversión pública. Como punto de partida, tenemos el fin del *Subsistema de Planificación del Desarrollo*, constituido en el artículo 29 del Reglamento del SNP, el cual refiere a la tarea de definir e implementar los procesos de planificación para promover el fortalecimiento de las capacidades nacionales sobre el desarrollo del país, a través de lineamientos, metodologías y procedimientos aplicables para la formulación, ejecución y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos que tiendan a resolver los principales problemas del país, con la participación de la sociedad.

Tal como se establece en el artículo 10 del Reglamento del SNP, el PND es el marco orientador de las políticas del Gobierno, llamado a cumplir un papel fundamental en la gestión y asignación de los recursos públicos, así como las prioridades de inversión pública. Adicional, se encuentran los Planes Estratégicos Institucionales (PEI) y los Planes Operativos Institucionales (POI), estos últimos establecidos en el artículo 4 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos (AFRPP). Dichos instrumentos constituyen facilitadores del proceso de inversión pública, en tanto las instituciones, a través de sus unidades u oficinas de planificación⁴³, les corresponden trabajar con arreglo a los lineamientos de política general del PND,

⁴³ Establecidas en los artículos 3 inciso b) y 13 de la Ley de Planificación Nacional (Ley N° 5525, 1974), igualmente referidas en los artículos 33, 40, 48, 60, 66 y 73 del Reglamento del Sistema Nacional de Planificación (SNP), relativos a los órganos que constituyen los diferentes subsistemas del SNP.

así como en la definición de sus PEI y POI, que a su vez deben verse reflejados en los presupuestos institucionales.

Igualmente, se refiere al Plan Nacional de Inversiones Públicas (PNIP), como instrumento que contiene el conjunto de políticas, programas y proyectos de la inversión pública nacional, según lo establecido en el artículo 3 del Reglamento del SNIP. Sin embargo, según datos de MIDEPLAN (2013), a la fecha solo se han emitido tres PNIP, el primero de ellos correspondió al periodo 1984-1986, el segundo 1992-1994 y el último correspondiente al 2009-2010, es decir actualmente no se cuenta con un PNIP que defina cuáles son los programas y proyectos estratégicos para el país, o estos se diluyen entre los 165 programas y proyectos definidos en el PND 2015-2018; no obstante y según datos de la CGR, durante el 2015 se ejecutó una inversión estimada de ¢251.943,0 millones en proyectos de infraestructura (CGR, 2016, Memoria Anual 2015, p.97).

De acuerdo con la Memoria Anual 2015 de la CGR, entre las recomendaciones de la Asamblea Legislativa sobre el Dictamen de la Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el ejercicio económico del 2014, se refiere la necesidad de impulsar la consolidación de un Plan Nacional de Inversiones Públicas, que abarque a la mayoría de las instituciones públicas y sus proyectos, y que constituya una hoja de ruta para esta y futuras Administraciones, así como monitorear integralmente las inversiones del Estado a través del SNIP, de manera tal que se pueda contar con información fidedigna del dinero que invierten las instituciones públicas (p. 73).

Precisamente, la importancia de estos planes, es el respaldo de los proyectos que presenten las instituciones, estos deben responder a soluciones

específicas derivadas de políticas públicas, leyes y reglamentos vigentes, al PND y al PNIP, tal como se establece en las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos que deben seguir las instituciones para la planificación y programación de los proyectos de inversión pública.⁴⁴

Todo lo anterior, denota la importancia del buen funcionamiento del SNP y el SNIP, a efectos que las instituciones puedan salir avante con los requerimientos endógenos del proceso de inversión pública, más importante, lograr atender y resolver problemas públicos relevantes.

Gestión pública y los proyectos. Por su parte, el *Subsistema de Gestión Pública* tienen como fin fortalecer las capacidades de las instituciones del SNP para hacer efectivos los procesos de gestión pública (artículo 36 del Reglamento del SNP), y entre sus responsabilidades específicas se destaca la modernización y fortalecimiento de la gestión pública y su valor público, así como proponer proyectos de reformas normativas que faciliten la gobernabilidad del país (artículo 38 del Reglamento del SNP).

Recientemente, el Estudio de gobernanza pública de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), refiere que el país enfrenta “una administración pública fragmentada, que se caracteriza por un número importante de organismos subsidiarios de los ministerios del gobierno central y un amplio sector

⁴⁴ Según los Artículos 17 y 18 del Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H le corresponde al MIDEPLAN definir cada año por medio de las Normas Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública, los requisitos de información que deberán cumplir ante el SNIP las instituciones formuladoras de proyectos de inversión pública.

público descentralizado institucional (como por ejemplo entidades autónomas y semiautónomas), con mecanismos de rendición de cuentas y de dirección limitados” (2015, p. 2).

De acuerdo con dicho diagnóstico, “un sector público fragmentado está batallando para suministrar efectivamente políticas públicas y servicios y los ciudadanos están perdiendo cada vez más la confianza en las instituciones públicas” y por ello “el sistema de gobernanza del país requiere encontrar formas para hacerle frente con éxito a una sociedad y economía cambiantes” (OCDE, 2015, p.2).

Igualmente refiere el informe, la necesidad de modernizar la gestión de recursos humanos en el sector público fortaleciendo áreas tales como planificación de la fuerza laboral, la gestión por competencias y un sistema de compensación transparente.

En el ámbito de las estructuras organizacionales de las instituciones, específicamente la constitución de estructuras de soporte a los proyectos, la reflexión del marco normativo en cuanto a dicho soporte recae en las UPI y las Unidades Ejecutoras de proyectos (UE), sin embargo también existen otras unidades técnicas, cuya denominación responde al término de “Proyectos”.

La importancia de estas estructuras radica en la necesidad de dar soporte al proyecto durante todo el ciclo de vida, siendo necesario su constitución con el personal idóneo y los recursos materiales necesarios para alcanzar los bienes y servicios que dieron origen al proyecto, aspecto que debe ser evaluado en las propuestas de reorganización administrativa que sometan las instituciones a aprobación del MIDEPLAN, todo lo anterior con miras a mejorar en la capacidad de gestión

pública de los proyectos y el rol de las UPI como parte del SNP.

Planificación y desarrollo regional. Seguido, una breve reflexión sobre el *Subsistema de Planificación Regional* creado con el fin de coordinar la planificación del desarrollo regional a través de planificación territorial (artículo 55 del Reglamento del SNP), ámbito en el que el país enfrentan importantes desafíos.

En ese sentido, el diagnóstico de Gobernanza multinivel desarrollado por la OCDE (2015), referido a sector descentralizado territorial, comprendido por los gobiernos locales, nos alerta acerca de la importancia y necesidad de abordar una estrategia para brindar políticas públicas y servicios de igual calidad en todo el territorio nacional. Para tal efecto, se destaca la coordinación del MIDEPLAN para brindar al gobierno local el desarrollo de capacidades para una adecuada inversión pública según las características y necesidades de la región (p.14).

Dicha condición es reconocida por el MIDEPLAN al impulsar una estrategia orientada a la disminución de los desequilibrios regionales por medio de Planes Regionales, lo cual también implica el engranaje del proceso de inversión pública, en este caso con iniciativas focalizadas a las necesidades de las regiones del territorio definidas en el artículo 58 del Reglamento del SNP.⁴⁵

El Seguimiento y Evaluación de los planes y proyectos estratégicos. En materia de monitoreo y evaluación, se

⁴⁵ Para efectos de planificación, administración, investigación y desarrollo, el Sistema Nacional de Planificación (SNP) plantea la siguiente integración y distribución del territorio: Región Central. b) Región Brunca. c) Región Huetar Caribe. d) Región Huetar Norte. e) Región Chorotega. f) Región Pacífico Central.

destaca el papel *Subsistema de Seguimiento y Evaluación*, en una clara organización institucional de los procesos de monitoreo y evaluación, cuya finalidad es la de “determinar el avance, la calidad y grado de cumplimiento de las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo” (artículo 62 del Reglamento del SNP).

Precisamente, entre los instrumentos del subsistema se encuentran las evaluaciones de programas y proyectos estratégicos, incluidas las evaluaciones de efecto e impacto, para que sean realizadas por las instituciones de acuerdo con las estrategias, lineamientos, metodologías y procedimientos establecidos por MIDEPLAN⁴⁶, así como el cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 52 y 72 del Reglamento a la Ley 8131 respecto a la evaluación de los programas y proyectos estratégicos sectoriales y regionales contenidos en el PND, tarea que corresponde a ese Ministerio.

Este tipo de evaluaciones corresponde a la última etapa que integra el proceso de planificación, sin embargo en el universo de los proyectos la evaluación constituye proceso continuo y sistemático en las diferentes etapas del proyecto, de ahí la reflexión sobre la necesidad e importancia de fortalecer los procesos institucionales de formulación, seguimiento y evaluación de los proyectos de inversión pública, como parte las funciones del SNIP.

Según el Índice para Gestión para Resultados (2013) del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), refiere al pilar de gestión de programas y proyectos, específicamente a los aspectos relacionados con la evaluación ex ante y priorización de proyectos de

inversión pública, y la necesidad de contar con una sólida evaluación ex ante como una condición necesaria para garantizar el éxito de la ejecución del proyecto (p.155).

La evaluación ex ante o preinversión es un requisito para que se apruebe la ejecución de un proyecto y se realice la consiguiente asignación de recursos en el presupuesto, aunque dicha aprobación no necesariamente requiere que se cumplan todos los procesos de la Preinversión.

(...) la evaluación ex ante de proyectos es una condición necesaria pero no suficiente para priorizar la asignación de recursos en el presupuesto. Se requiere considerar la viabilidad política y la vinculación con las prioridades de desarrollo. La evaluación técnica ex ante debe ser considerada como una contribución a la toma de decisiones políticas, pero en ningún caso debe pretender reemplazar a dichas decisiones. (BID, Construyendo gobiernos efectivos, 2013, p.156)

Tal como se observa en el BID (2013), existe una tendencia por considerar a la planificación de la inversión pública como parte indisoluble de los sistemas de planificación nacional, condición que permite una mejor articulación de prioridades y políticas de desarrollo (p.156), lo que también permite el uso de criterios de evaluación microeconómica de proyectos de inversión como elemento básico para priorizar y asignar recursos en los proyectos de inversión (p. 157). Esta tendencia se ha caracterizado por una concentración de los SNIP en la formulación y evaluación ex ante de proyectos de inversión, no así del tratamiento adecuado al seguimiento ni a la evaluación de la ejecución, así como tampoco a la evaluación ex post.

En el caso de Costa Rica, un punto a considerar de la evaluación realizada por el BID (2013), fue precisamente la

⁴⁶ Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación 2016

constitución del SNIP en el 2008, así como la elaboración de la “Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública”, para una clasificación de avance regular en el componente de evaluación ex ante, al tiempo que se enuncia la necesidad de contar con precios sociales para la evaluación económica, así como la importancia de poner a disposición de la ciudadanía, los resultados de las evaluaciones aplicadas (p. 161).

Además, refiere el informe “una debilidad de la que adolece el sistema costarricense, y que se mantiene desde la primera evaluación, es que se evalúa el 100% de los proyectos de inversión que requieren financiamiento interno o externo, pero si dichos proyectos son financiados con fondos del presupuesto institucional no se evalúan” (BID, 2013, p. 161).

Con base en el Informe Ejecutivo Seguimiento 1er Trimestre 2016, PND 2015-2018 se exponen los principales obstáculos o cuellos de botella durante la dinámica exógena del proyecto, a saber, trámites de expropiaciones, denuncias ambientales, falta de adquisición de derechos de vía, trámites de permisos de corta de árboles para las zonas protegidas o las especies vedadas, permisos de construcción, procesos licitatorios engorrosos, apelaciones ante la CGR, falta de aprobación de Leyes como la del fortalecimiento del INCOFER, entre otros (p.80).

Los proyectos de Cooperación Internacional. Otro elemento importante que se suma a la reflexión es el establecimiento del *Subsistema de Cooperación Internacional* con la finalidad de coordinar la cooperación de otros países, la cooperación hacia otros países y la cooperación de organizaciones internacionales (artículo 69 del Reglamento del SNP),

interpretando un rol relevante en la negociación de agendas, convenios y proyectos de cooperación internacional, así como la búsqueda de mecanismos de financiamiento de proyectos (artículo 71 del Reglamento del SNP).

Desde este ámbito de acción, se refuerza el rol de los órganos del SNP de velar por la ejecución de los proyectos, su control, seguimiento y evaluación en aras de la transparencia con la ciudadanía, y rol de la institucionalidad de promover el crecimiento y desarrollo del país. Y es que precisamente, el cumplimiento del marco legal de la planificación se asocia a una serie de leyes como la Ley de AFRPP y la Ley de Contratación Administrativa.

Interrelación del Sistema de Administración Financiera y Presupuesto Público

El Sistema de Administración Financiera y Presupuestos (SAFP) comprende los procesos de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros del sector público (artículo 26 de la Ley de AFRPP), implantado con el fin de propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia (artículo 3 de la Ley de AFRPP).

Igual que en el caso del SNP, este sistema se constituye de 4 subsistemas interrelacionados entre sí, a saber: Subsistema de Presupuesto, Subsistema de Tesorería, Subsistema de Crédito Público y Subsistema de Contabilidad. Asimismo, el Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa se constituye como un sistema complementario al SAFPP (artículo 29 de la Ley de AFRPP). Todos estos, indirectamente interrelacionados con el SNIP, tal como se expresa a continuación:

Vinculación plan-presupuesto de la inversión pública. El *Subsistema de Presupuesto* comprende los principios, las técnicas, los métodos y procedimientos empleados y promovidos por la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN), así como los órganos participantes en el proceso presupuestario, con el objetivo de presupuestar los recursos públicos según la programación macroeconómica del país, y más importante, velar porque la ejecución presupuestaria se programe y desarrolle coordinadamente, permitiendo así el control y cumplimiento de los objetivos y las metas (artículos 30, 31 y 32 de la Ley de AFRPP).

Explícitamente el artículo 4 de la Ley de AFRPP dispone que “todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados. El PND constituirá el marco global que orientará los POI, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes”.

En ese sentido, cabe observar el papel de la “Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo”, conformada entre el Ministerio de Hacienda y el MIDEPLAN, creada mediante Decreto Ejecutivo 36901-Plan-H del 04 de enero de 2012, la cual tiene como finalidad uniformar los lineamientos e instrumentos para la planificación, programación y evaluación, siendo que nuestro ordenamiento jurídico asigna tales labores a diversas autoridades públicas que deben actuar de manera coordinada de conformidad con los alcances establecidos en los artículos 4, 55 y 56 de la Ley de AFRPP.

Producto del trabajo de esta comisión, recientemente se publicaron los Lineamientos Técnicos y Metodológicos de Planificación y Presupuesto en el sector Público para el año 2016, como un instrumento de obligatoriedad para las instituciones, los cuales incorporan el nuevo instrumento denominado “Matriz de Articulación Plan Presupuesto” (MAPP), cuyo propósito es precisamente lograr la vinculación del PND con el presupuesto. Igualmente, a partir del 2015 mediante circular de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria (STAP), se está requiriendo a las instituciones presentar para los proyectos de inversión pública certificación de que se encuentran inscritos en el BPIP del MIDEPLAN.

Estas medidas contribuyen a subsanar parte de las debilidades observadas por la CGR en su informe DFOE-SAF-IF-00005-2014, producto de la Auditoría Operativa realizada en la Unidad de Inversiones Públicas del MIDEPLAN sobre el seguimiento y evaluación de la inversión pública, el cual refiere que “no toda la inversión pública del país se estructura en forma de proyectos ni todos ellos se identifican claramente respecto de las asignaciones presupuestarias anuales en las entidades respectivas, por lo que se desarrolla inversión pública, que no se identifica y contabiliza como tal” (2014, p.2).

Según se indica en dicho informe, MIDEPLAN señaló que “la planificación, seguimiento y la evaluación de la inversión pública, se ve limitada por la desarticulación existente entre los planes y los presupuestos, débil capacidad de gestión y cultura institucional respecto de la programación, seguimiento y evaluación de la inversión pública, no aplicación de mecanismos que obliguen a cumplir con lo requerido por SNIP; rotación del personal capacitado, cual requiere una valoración y atención

oportuna por parte de las autoridades de ese Ministerio.” (CGR, 2014, p.3).

Cumplimiento efectivo y eficaz de los compromisos del Presupuesto Nacional. Como parte del SAFP se refiere también el *Subsistema de Tesorería*, el cual comprende tanto el conjunto de órganos participantes, dirigido por la Tesorería Nacional, así como las normas y los procedimientos utilizados en la percepción, el seguimiento y control de los recursos financieros, garante mantener la liquidez suficiente para cumplir efectivamente y eficazmente con los compromisos del Presupuesto Nacional (artículo 58 y 59 Ley de AFRPP).

La participación y relevancia de dicho subsistema en este ejercicio de reflexión de la dinámica endógena de los proyectos de inversión, radica en el rol de la Tesorería Nacional en su coordinación con los demás subsistemas, particularmente la coordinación con la DGPN en la programación financiera de la ejecución del Presupuesto de la República (artículo 42 de la Ley de AFRPP), particular énfasis las cuentas para manejar recursos del crédito externo y las órdenes de pago asociadas a los procedimientos de contratación administrativa vinculados a la ejecución de los proyectos de inversión.

Precisamente, “al 31 de diciembre del año 2015, la cartera de créditos externos en ejecución está conformada por un total de 27 préstamos externos, en 21 de los cuales, el Gobierno es deudor o garante, y en 6 de éstos la institución pública es la deudora y garante. El monto total de esa cartera es de US\$3.775,9 millones, de los que se han desembolsado US\$1.147,7 millones (30,3%), mientras que el pendiente de desembolso es de US\$2.628,3 (69,7%)” (CGR, 2016, Memoria Anual 2015, p. 209).

Algunos ejemplos de proyectos de inversión bajo esta modalidad de financiamiento son el Programa de Infraestructura de Transporte, y la Rehabilitación y ampliación de la Ruta Nacional N° 32, sin avance físico financiero. Al igual que éstos, existen otros proyectos con considerables atrasos en su ejecución física-financiera, situación que implica un costo monetario directo asociado al pago de las comisiones de compromiso que el Gobierno debe pagar sobre el monto no desembolsado de los respectivos préstamos.

Según datos de la CGR (2016), las comisiones de compromiso pagadas en el 2015 suman los US\$ 5,75 millones, correspondidas a proyectos como el Programa de Infraestructura de Transporte (US\$ 1,54 millones), el Programa Obras Estratégicas de Infraestructura Vial (US\$ 1,37 millones), el Primer Programa de Infraestructura Vial (PIV I) (US\$ 0,25 millones), el Primer Programa para la Red Vial Cantonal (US\$ 0,11 millones), entre otros (p. 212).

Financiamiento de proyectos vía endeudamiento público. Por su parte, el *Subsistema de Crédito Público*, conformado por los mecanismos y procedimientos utilizados por la Dirección de Crédito Público (DCP) del Ministerio de Hacienda, así como por los organismos que participan en la obtención, el seguimiento y control de los recursos internos y externos originados por la vía del endeudamiento público, con el objetivo de promover la utilización adecuada del Financiamiento (artículos 78, 79 y 80 de la Ley de AFRPP).

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley de AFRPP, le corresponde a la DCP, definir, mediante reglamento, los procedimientos aplicables a la negociación, contratación, renegociación y amortización de la deuda externa del Gobierno de la República, así

como mantener un registro actualizado sobre el endeudamiento público, debidamente separado, desglosado y detallado en sus categorías de interno y externo e integrado al Sistema de Contabilidad Nacional. Para tal efecto, se define como un mecanismo de endeudamiento, la contratación de créditos con instituciones financieras, sean estas nacionales o internacionales (artículo 81 de la Ley de AFRPP).

Sin perjuicio de la participación conjunta de otros órganos en el proceso de negociación, el artículo 84 de la norma, refiere que el Ministerio de Hacienda será el único agente con capacidad legal de endeudamiento, gestión y control de la deuda pública de la Administración Central, aspecto en que se toma en cuenta la programación macroeconómica y asesoría del Banco Central de Costa Rica (BCCR).

Al respecto, se tiene por observación, según datos de la Memoria Anual 2015 de la CGR, el comportamiento de la deuda refleja niveles preocupantes e insostenibles, de modo que esta ya alcanza el llamado "límite natural", equivalente al 60% del Producto Interno Bruto (PIB) (p. 202). De acuerdo el ente Contralor, entre las recomendaciones de la Asamblea Legislativa sobre el Dictamen de la Liquidación del Presupuesto Ordinario y Extraordinario para el ejercicio económico del 2014, se refiere la necesidad de que el Ministerio de Hacienda continúe con los esfuerzos operativos y normativos para reducir el déficit fiscal y el endeudamiento público (p.72).

El rol del Sistema de Contratación Administrativa

Otro sistema importante en marco de los proyectos de inversión pública corresponde al Sistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa (para efectos de artículo

denominado Sistema de Contratación Administrativa), el cual está conformado por los principios, métodos y procedimientos utilizados por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, así como por los organismos participantes en el proceso de contratación, manejo y disposición de bienes y servicios por parte de la Administración Central.

Entre los roles principales de este Sistema, se destaca la responsabilidad de evaluar los procesos de contratación administrativa; orientar, mediante lineamientos, la elaboración de los programas de compras; supervisar las proveedurías institucionales para asegurar la ejecución adecuada de los procesos de contratación de la Administración Central.

En complemento, se refiere la Ley de Contratación Administrativa, Ley N° 7494, la cual amplía la cobertura del citado Sistema de Contratación Administrativa, en cuanto esta última rige a actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas (artículo 1 de la Ley de Contratación Administrativa).

En ese sentido, la determinación del procedimiento, por ejemplo, tal como se indica en el artículo 57 de la Ley de Contratación Administrativa, las contrataciones de obra pública se efectuarán por licitación pública, licitación abreviada o contratación directa, según su monto. Independientemente del procedimiento a seguir, se tiene la necesidad de ejecutar exitosamente cuatro procesos de contratación administrativa, en apego al ordenamiento jurídico aplicable a la administración

pública, se deberán cumplir con todas las regulaciones de la Ley y su reglamento, los principios de observancia general (eficiencia, eficacia, publicidad, libre competencia, igualdad, buena fe e intangibilidad patrimonial).

En relación a los principales rezagos asociados a procesos de contratación administrativa se citan las “apelaciones en los procesos de contratación, que afectan el avance en los proyectos relacionados con la rehabilitación del Muelle de Golfito” (MIDEPLAN, 2016, p.80), algunas veces esta práctica ha sido catalogada como uno de los vicios del proceso de contratación administrativa más allá de las posibles debilidades de los términos de referencia, concurso u otros.

Otros ejemplos, son el aeródromo de Los Chiles presenta también un riesgo de incumplimiento por las apelaciones interpuestas en la CGR y la anulación de la adjudicación inicial de la licitación, lo que conllevó a rediseñar el proyecto en tiempo y forma, además, de no contar con el contenido presupuestario requerido para el proyecto (MIDEPLAN, 2016, p.80), y los intercambios de Garantías Sociales: Guadalupe – Derecho UCR, Paso Ancho en carretera de circunvalación se encuentran en atraso crítico, lo anterior porque no ha sido posible iniciar los procesos de construcción y continúan pendientes las expropiaciones y demoliciones (MIDEPLAN, 2016, p.83).

De igual forma, según datos de la auditoría operativa sobre la eficiencia y economía del proceso de construcción y mejoramiento de carreteras de la Red Vial Nacional, informe N° DFOE-IFR-IF-03-2016, en relación con el proceso contractual de proyectos, señala la CGR que “los procesos de licitación no promueven el máximo esfuerzo del contratista en beneficio del interés público, pues únicamente se premia el

precio con posibles descuentos, dejando de lado incentivos relacionados con el plazo y la calidad” (CGR, Memoria Anual 2015, p, 99), aspectos endógenos que enfrentan los proyectos de inversión.

- **Engranaje del proceso de Inversión Pública**

Este ejercicio de reflexión toma como base las definiciones de inversión pública, inversión en capital físico, inversión en capital humano, proyecto, programas de inversión institucionales, ciclo de vida, pre inversión, ejecución, operación y proceso de la inversión pública establecidas en el artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H.

Estos conceptos forman parte de la gestión de proyectos desde la génesis de la intervención hasta su operación, bajo esa premisa se conceptualiza el proceso de inversión pública como “el conjunto de actividades y tareas, sistematizadas en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), destinadas a asegurar el uso eficiente y equitativo de los recursos disponibles, mediante cualquier forma de financiamiento” (artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H).

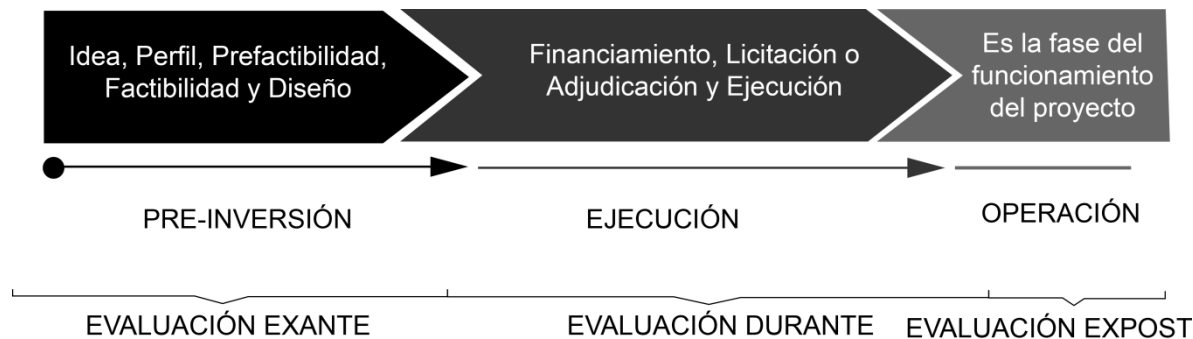
Dicho proceso lo constituyen a nivel macro una serie de momentos interrelacionados, en orden lógico empezando por la identificación de la necesidad social o problema del servicio o actividad pública, la formulación y evaluación ex ante del proyecto; el análisis técnico-económico, ambiental y vulnerabilidad ante riesgo de desastres; las autorizaciones respectivas según normativa legal vigente; una priorización de la inversión, la asignación presupuestaria, su ejecución, y el seguimiento y evaluación ex post de la intervención (artículo 7 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H).

El ciclo de vida de los proyectos de inversión pública

A partir de la definición del proceso de inversión pública, se identifican las fases y etapas que constituyen el del *ciclo de vida del proyecto*, entendido este como “el proceso de transformación o

maduración que experimenta todo proyecto de inversión a través de su vida, desde la expresión de una idea de inversión hasta que entra en operación para materializar los beneficios esperados” (Artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H).

Figura 1. Ciclo de Vida del Proyecto



Fuente: Artículo 6 del Decreto Ejecutivo N° 34694-PLAN-H

Desde esa perspectiva, el *engranaje del proceso de inversión pública* nos lleva a reflexionar sobre la importancia de los estudios de la fase de preinversión en la cual se debe determinar la conveniencia de implementar o no el proyecto, así como en función de su calidad reducir la manifestación de cuellos de botella.

Que tan amigable se vuelva este flujo del proyecto de una fase a otra, dependerá en mucho de la calidad de estos estudios, su interlocución presupuestaria y la solidez de los términos de referencia (TdR) de las futuras contrataciones. Es por ello que la introspección del proceso de inversión pública involucra una densa cantidad de actividades para lograr establecer el alcance, costo y tiempo hasta agotar la fase de preinversión o planificación, su estructura administrativa, flujos de información vertical y horizontal para cumplir con requerimientos previos a la ejecución y operación del proyecto.

Por su parte, la fase de ejecución contempla la negociación del financiamiento, ya sea vía presupuesto nacional o crédito externo (viabilidad política), para así poder dar trámite a los procesos de contratación administrativa (contratación y ejecución, según corresponda).

Por último, no menos importante, se tiene la fase de operación del proyecto, la cual consiste en poner en marcha los bienes y servicios que dieron origen a la intervención durante la *vida útil del proyecto*.

De igual forma, se parte de que la acción evaluadora es una constante en el ciclo de vida de un proyecto, presente en al menos tres momentos: la evaluación ex ante aplicable en la fase de preinversión; la evaluación durante presente en la fase de ejecución; y la evaluación ex post o de impacto en la fase de operación.

Desde esta lectura, es fundamental reconocer el proyecto como una unidad integral, lejos de ser una operación fragmentada como muchas veces se asume desde la gestión institucional, al enfrentarse al ejercicio presupuestario y los procesos de contratación administrativa, característicos de la fase de ejecución del proyecto, para finalmente completar una transferencia institucional de generación de bienes y/o prestación servicios, cuyos efectos perduran una vez finaliza su ejecución.

Una comprensión adecuada la dinámica exógena implica reflexionar sobre el Estado y sus capacidades⁴⁷, por ello, es vital posicionar una mirada integral del proceso de inversión y los actores presentes a lo largo del ciclo de vida proyecto avalado por el SNIP.

Modelo de la Ruta del Proyecto

El Modelo de la Ruta del Proyecto desarrollado por una de las autoras de este artículo⁴⁸, se tomó como uno de los pilares de esta reflexión, medio que permite de manera gráfica, capturar la normativa-tramitología que regula el proceso de inversión, refuerza el principio del proyecto como una unidad integral y provee una mirada longitudinal con el paso a paso que el Estado asume hasta el fin del proyecto.

⁴⁷ Capacidad de auto reforzarse: 1) Capacidad jurídica, 2) Capacidad institucional, 3) Capacidad presupuestaria, y 4) Capacidad del recurso humano.

⁴⁸ Dicho modelo tiene origen en la investigación académica “Estrategia para mejorar los índices de ejecución de los proyectos de inversión pública gestionados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT)”, desarrollada por Marilyn Astorga Molina, en el marco del proyecto de graduación del Programa de Postgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

Cabe señalar que dicho modelo tuvo como premisa los proyectos de formación de capital fijo y fue creado a partir del análisis sistémico del contexto, el quehacer de la institucionalidad en materia de proyectos, la teoría de proyectos y el principio de coordinación interinstitucional; adopta el ciclo de vida del proyecto avalado por el SNIP, siendo las variaciones incluir la etapa de financiamiento como una fase, por considerarla el nodo coordinación interinstitucional más complejo de la ruta y porque desde la teoría de proyectos es posible sustentarla y en la fase de ejecución, englobar en la etapa de contratación la licitación – adjudicación, la primera por ser una de las modalidades de contratación y la segunda por ser un procedimiento de la contratación y a la etapa de ejecución denominarle construcción.

De esta manera, en cada fase del ciclo de vida traza un zigzag de las tareas por cumplir desde la dinámica endógena del proyecto y sus salidas al entorno del proyecto, es decir, la dinámica exógena, o en sentido contrario.

Además, incluye una serie de ejes transversales que corresponden a las acciones necesarias de implementar en la mayoría de las fases del proyecto, como son la programación, presupuesto, definición de responsables, coordinación interinstitucional, control y seguimiento, fiscalización de la calidad y no objeciones por parte de la fuente de financiamiento, aspectos que aplican para proyectos vía endeudamiento público.

Se trata de un modelo útil para la gobernabilidad del proceso de inversión pública porque promueve una visión estratégica e integral de la administración de proyectos, potencia el diálogo, un lenguaje común, traza el camino a seguir, es interinstitucional, facilita el control y seguimiento, entre otras. Su

estructura se basa en dos escenarios: endeudamiento-contratación y recursos internos-contratación, la validación del modelo se realizó en un primer momento con base en estudios de caso y en el segundo con especialistas en proyectos.

El primer escenario: Endeudamiento-Contratación, consta de un total de 41 procedimientos distribuidos en las diferentes fases de ciclo de vida del proyecto: 8 en la fase de preinversión (20%), 10 en la fase de financiamiento (24%), 20 en la fase de ejecución (49%) y 3 en la fase de operación (7%); aplicables según el tamaño, costo, tipo, naturaleza o modalidad de financiamiento.

El segundo escenario: Recursos Internos-Contratación tiene la particularidad de mostrar dos alternativas para gestionar los recursos internos (fase de financiamiento), la primera vía con aprobación del Ministerio de Hacienda y la segunda a través de la Contraloría General de la República (CGR), en donde el camino a seguir por parte de las instituciones dependerá de su naturaleza jurídica.

La diferencia entre el primer y segundo escenario es precisamente la cantidad de procedimientos presentes en la fase de financiamiento, en total 5 procedimientos equivalentes a un 14% del total que conforman la Ruta, es decir, el resto de procedimientos identificados para la fase de preinversión, ejecución y operación aplican por igual que en el primer escenario, con la única excepción del Manual de Operación requisito que por el momento no es solicitado por el SNIP.

Tal como se muestra en la figura 2, la fase de ejecución brinda mayor detalle, al resaltar como etapas la contratación y construcción respectivamente, la primera de ellas alude a las actividades de carácter administrativo y la segunda al

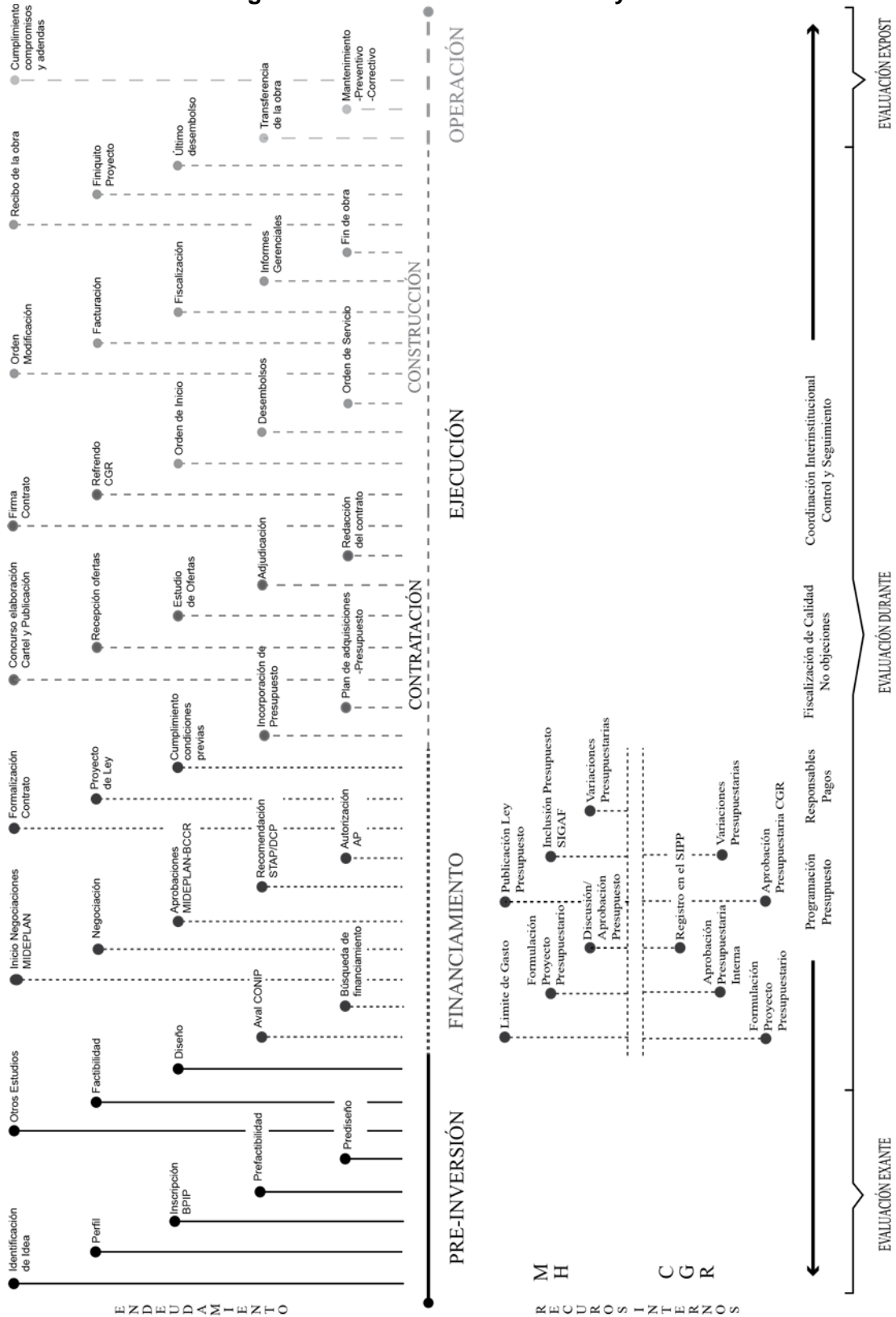
lapso comprendido entre el inicio y finiquito de la obra.

Es importante tener presente que los escenarios del modelo de la ruta del proyecto, no son excluyentes, es común que asociado a los endeudamientos exista una contrapartida y que dentro de las actividades de la ejecución del proyecto hayan responsabilidades que le corresponda a la institución asumirlas, todo dependerá de la institución responsable del proyecto y la modalidad de ejecución, porque no siempre se contrata el 100% de la obra. Además que según la magnitud del programa o proyecto es posible que los procedimientos deban ser gestionados bajo diferentes modalidades de contratación, es decir, licitación pública, licitación abreviada y contratación directa.

Este modelo cuenta con consenso a nivel de su valor y utilidad como guía básica, sin embargo, no significa que todo proyecto deba cumplir los procedimientos o hitos identificados, tal es el caso de los proyectos que responden a concesión de obra pública, fideicomiso o Asociaciones Públicas Privadas (APP) que podrían requerir algunos requisitos adicionales, tal como la declaratoria de interés nacional que aplica para concesión de obra pública.

Con base en lo anterior la ruta del proyecto se convierte en una herramienta de trabajo que contribuye a la obtención de una visión estratégica de la administración de proyectos, siendo un medio que potencia el dialogo entre el político, los mandos medios, el administrador del proyecto, su equipo de trabajo y el resto de actores de la iniciativa, contiene el entramado institucional que debe gestionar el director del proyecto, apoya la sensibilización para la administración de proyectos (los proyectos no se formulan y ejecutan de la noche de la mañana),

Figura 2. Modelo de la Ruta de Proyecto



Fuente: Astorga, M. 2016.

podría proveer un estado de situación sencillo del avance para transparentar el accionar del proyecto con actores como la ciudadanía.

Un último análisis basado en el modelo de la ruta del proyecto con el objetivo de categorizar los 41 procedimientos bajo el escenario endeudamiento-contratación arroja una relación del 54% de aspectos endógenos versus 46% exógenos, con la salvedad que en la fase de ejecución habrán procedimientos que se pueden repetir “n” veces, según la cantidad de contrataciones asociadas al proyecto y que si se tratara de proyectos gestionados con recursos internos incrementaría la balanza hacia los procedimientos endógenos en un 10% aproximadamente.

Darle un tratamiento prioritario al conjunto de procedimientos exógenos propios de cada etapa del ciclo de vida del proyecto, marcará rutas exitosas ya que no basta formular buenos proyectos, también hay que saber gestionarlos. Con el fin de profundizar en este aspecto a continuación se detallan los roles y mecanismos de coordinación interinstitucional.

Roles y mecanismos de coordinación interinstitucional

La puesta en marcha del proceso de inversión pública, tiene como banderazo inicial el momento en que la institución responsable del proyecto promueve la inversión; este proceso demanda un papel protagónico de MIDEPLAN como facilitador de la planificación, presupuesto, ejecución, el control y seguimiento, y le provee a la institucionalidad una visión estratégica y operativa del camino a seguir desde la idea de proyecto hasta su cierre.

La gerencia de proyectos de inversión pública es un proceso dinámico que demanda esfuerzos en la administración

de procedimientos, la gestión de recursos y la dirección de equipos de trabajo, aspectos que el PMBOK (2013) reúne en su concepto de gobernabilidad definido como la “función de supervisión que está alineada con el modelo de gobierno de la organización y que abarca el ciclo de vida del proyecto. El marco de gobernabilidad del proyecto proporciona al director y al equipo del proyecto la estructura, los procesos, los modelos de toma de decisiones y las herramientas para dirigir el proyecto, a la vez que apoya y controla el proyecto para lograr una entrega exitosa”, p.33.

Por lo que la gerencia se convierte en un método integral y coherente para controlar y asegurar el éxito del proyecto, requiere definir roles y responsabilidades en el contexto institucional con miras a la aprobaciones necesarias para su avance, hasta alcanzar la generación de los bienes y servicios que le dieron origen al proyecto.

Algunas de las aprobaciones consisten en la inscripción del proyecto en el BPIP, el dictamen de aval de inicio de negociaciones o aprobación final del proyecto, el dictamen de recomendación a la autoridad presupuestaria, la asignación presupuestaria, plazas, refrendo contrataciones, entre otras.

De acuerdo con Astorga (2015, p112) la “identificación de los actores involucrados en la ruta del proyecto es un factor de éxito en la gerencia de proyectos”, por ejemplo en calidad de rector, proveedor, asesor, evaluador y fiscalizador sobresale la participación del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el Ministerio de Hacienda, el Banco Central de Costa Rica (BCCR), la Contraloría General de República (CGR), y el Comité Nacional de Inversión Pública (CONIP), como órgano colegiado de coordinación interinstitucional vinculado a la Presidencia de la República.

Los otros dos actores relevantes son la fuente de financiamiento y las empresas contratadas, el primero de ellos tiene sus propias políticas, procedimientos e instrumentos si se tratase de un proyecto a financiar vía endeudamiento, el segundo es quien tiene una participación fuerte en la fase de ejecución ya sea con apelaciones o como un proveedor de servicios del momento constructivo del proyecto.

Una lectura diferenciada de estas responsabilidades desde una óptica institucional provee una matriz elaborada desde los constructos de asignación, ejecución y evaluación y su abordaje desde la normativa, como la del SAF y la asociada a contratación, lo anterior circunscrito a la fase de financiamiento y ejecución del ciclo de vida desde una lógica de cadena de procesos.

Este conjunto de procedimientos demandan una estrecha coordinación interinstitucional a nivel de tiempos para armonizar el ejercicio de programación y presupuesto, articulación de instrumentos, así como de los equipos de trabajo de estas instituciones que le dan soporte al proyecto. La fluidez que logre dársele al proyecto desde estas instancias impactará las diferentes fases del ciclo de vida del proyecto, por ejemplo, la incorporación de los recursos del endeudamiento al presupuesto institucional.

Por tanto, la participación de la institucionalidad será en función de las calidades descritas anteriormente, la fase o etapa del ciclo de vida proyecto y el trámite a realizar. Su intervención puede ser de manera individual o conjunta, según las necesidades de la institución, por lo general en los proyectos complejos se realizan reuniones colegiadas.

Con el propósito de comprender mejor

estos roles, se analiza el Mapeo Interinstitucional desarrollado por Astorga 2015.

El alineamiento de estos roles con respecto al ciclo de vida del proyecto denota flujos de coordinación interinstitucional mapeados en su instrumento “70 puntos de control distribuidos en las diferentes etapas del ciclo de vida del proyecto, el 7% corresponde a la fase de preinversión, el 26% a la fase de financiamiento, el 59% de ellos se concentra en la fase de ejecución y un 9% a la fase de operación” (Astorga, M. 2015, p.116)

Los resultados revelan como la fase de preinversión esta acaparada por MIDEPLAN -5 puntos de control-, siendo el primer insumo para echar andar el financiamiento -18 puntos de control- con la participación del MIDEPLAN, BCCR, MH, la fuente de financiamiento y la Asamblea Legislativa, de esta fase el flujo se traslada a fase de ejecución el más robusto y dinámico -41 puntos de control- e instituciones detrás de ellos, MIDEPLAN, MH, BCCR, la fuente de financiamiento, Asamblea Legislativa, CGR.

La fase de ejecución se amplía señalando la participación predominante del MH con cinco instancias DCP, Presupuesto Nacional, Tesorería Nacional, Administración de Bienes y Contratación Administrativa y la Unidad de Exoneraciones, que albergan -15 puntos de control-.

La fase de operación una vez más constata la pobreza no solo de procedimientos asociados, sino también la participación interinstitucional que acuerpa la intervención en el momento de la puesta en marcha del bien o el servicio -6 puntos de control-. (Astorga, M. 2015, p.116)

Figura 3. Mapeo de coordinación interinstitucional

MIIDEPLAN	• •	• • •	•	•	•
	•				
	•	•	•	•	•
			•		
	•	•	•	•	
MINISTERIO DE HACIENDA		• •	•	•	
		•	• • •	•	•
			• • •	• •	
			•	•	•
			•	•	
BCCR				•	
		• •			
ASAMBLEA LEGISLATIVA		•		•	
		•			
CGR			• •		
		•			
FF		• • • •	• • • • • • • •	• • • • • • • •	• •
	PREINVERSIÓN	FINANCIAMIENTO	CONTRATACIÓN	INICIO OBRA	OPERACIÓN
			EJECUCIÓN		

Fuente: Astorga, M. 2015.

Tal como lo observa Astorga (2015, p. 114), existen otras “instituciones que participan en el flujo de la ruta del proyecto desde una posición más inclinada hacia lo técnico o la intervención en beneficio de la población, entre ellas la Secretaria Técnica de Nacional Ambiental (SETENA), el CFIA, LANAMME, el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), la Defensoría

de los Habitantes, la Sala de la Corte Suprema de Justicia (mejor conocida como “Sala IV”), entre otros”, por ejemplo las Municipalidades; su participación en el ciclo de vida del proyecto puede estar presente en una o dos fases por las acciones que emprenden en control y seguimiento.

Ejemplos de proyectos que ilustran esta

situación o demandan la participación de otros actores, son:

- La Construcción del Tramo Sifón la Abundancia, Construcción de la Radial Abundancia- Ciudad Quesada, básicamente se debe a las denuncias ambientales y la falta de adquisición de derecho de vía, así también, continúa pendiente el permiso de corta de árboles para las zonas protegidas o las especies vedadas (MIDEPLAN, 2016, p. 82);
- El programa para el mantenimiento y modernización aeroportuaria, en el Aeropuerto Juan Santamaría, su riesgo de incumplimiento por la obra de reubicación de COOPESA obedece a la problemática existente en la obtención de permisos de construcción de la Fase II del proyecto en las diferentes instituciones del Estado (MIDEPLAN, 2016, p. 83); y
- El tramo norte de la carretera de circunvalación se encuentra en atraso crítico debido a los atrasos en la reubicación de 191 familias del Triángulo de la Solidaridad por parte del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, lo cual ha impedido la realización de cinco perforaciones necesarias para continuar con el diseño del intercambio de la ruta nacional 32. Así también por demoras en los trámites de expropiación, atrasos y dificultades para ingresar a propiedades privadas, para la obtención de la viabilidad ambiental por parte de SETENA, y en la gestión de la publicación del Decreto de Conveniencia Nacional del Proyecto necesario para concluir la gestión ante el SINAC (MIDEPLAN, 2016, p.84).

El avance del proyecto en el proceso de inversión pública, estará determinado por la magnitud del proyecto, el tamaño, la complejidad de sus componentes, su costo, por mencionar algunos de los

atributos que de una u otra manera demanda la participación de las instituciones involucradas. Contar con una representación gráfica a través del modelo de la ruta del proyecto, representa una oportunidad de mejora, por la mirada longitudinal que provee, y el acercamiento a la gobernabilidad del proyecto desde una perspectiva intrainstitucional e interinstitucional.

Los mecanismos de coordinación son el medio para articular el proceso de inversión pública, este trabajo demanda comunicación, delimitación de roles y responsabilidades, dominio del ciclo de vida proyecto como medio articulador para la construcción de un lenguaje común y sus trámites asociados interconectados (instrumentos); todo lo anterior en un espíritu de trabajo colaborativo, flexible y fértil para la toma de decisiones y alineamiento de la inversión con los objetivos de desarrollo país.

En la práctica la coordinación es formal e informal, la primera de ellas en apego al marco normativo en el contexto de las competencias institucionales, sus instrumentos para la recolección, control y seguimiento de la información y la diversidad de comisiones a nivel político o de mandos medios, desde la segunda se apela al conocimiento compartido, el aprendizaje en equipo y la flexibilidad.

Desde el quehacer del SNIP se ha fortalecido el control y seguimiento de los proyectos de inversión pública durante todo el ciclo de vida, mediante la desconcentración del BPIP sinónimo del registro y actualización de los proyectos en línea por parte de las instituciones responsables, y el acceso libre a la aplicación Delphos Portal para la consulta de los proyectos por la ciudadanía, academia o investigadores.

Durante el 2014, a partir de la necesidad de fortalecer el conocimiento compartido

de los proyectos a financiar vía endeudamiento, MIDEPLAN promovió la conformación de una comisión de trabajo interinstitucional cuyo objetivo fue articular el proceso de endeudamiento público, posteriormente desde el Ministerio de la Presidencia se le dio apoyo y continuidad a este trabajo y se tomó en cuenta al equipo para analizar y revisar la propuesta del actual Reglamento de Creación y Funcionamiento del Comité Nacional de Inversión Pública y se le asignó como nueva tarea trabajar sobre aspectos de control y seguimiento de la inversión tarea que al presente está vigente.

Por último, citar algunas de las comisiones creadas para fortalecer el proceso de inversión pública: la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, la Subcomisión de Programas y Proyectos de Desarrollo y Centro de Gobiernos ambas promovidas por el BID, entre otras, o los equipos de trabajo interinstitucionales que se activan según las necesidades de endeudamiento público con representación del BCCR, MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda.

Flujos de información

Esta lectura del proyecto demanda más allá de flujos de información facilitados por la institución interesada, requiere de coordinación a nivel técnico de los funcionarios responsables de analizar la iniciativa, por ejemplo en la UIP la organización del equipo de trabajo es por sectores, en el Ministerio de Hacienda y la CGR por instituciones, así en estas tres instancias existen profesionales que en la labor de control y seguimiento del proyecto podrían empoderarse en la situación actual del proyecto sin rayar en el roce de competencias.

Lo anterior porque según la dinámica

actual el analista de inversión pública pierde la pista a las contrataciones o la ¿cantidad que representan? el cumplimiento de los diferentes componentes de la estructura detallada del proyecto, por su puesto según la institución habrán periodos de tiempo que quien maneja la información referente del proyecto está siendo canalizada por una u otra institución.

Por lo anterior, se podría decir que la dinámica exógena de los proyectos de inversión pública activa mecanismos de gestión vividos desde la institución responsable de la iniciativa o en otra línea activa una demanda de trabajo y conocimiento sobre la intervención por parte de las instituciones involucradas en el proceso de inversión.

Igualmente, entre las opiniones y sugerencias de la Memoria Anual 2015 de la CGR, específicamente en materia de transparencia en la información de la Hacienda Pública, se hace alusión a la necesidad de transparentar los procesos de gestión de los proyectos de infraestructura (p.11), como un recurso que promueve el control ciudadano y su participación en los procesos de innovación, al tiempo que fomenta la eficiencia y previene la corrupción (p. 36).

Y es que según la Encuesta Nacional de Transparencia en la Hacienda Pública aplicada por la CGR en febrero de 2016, “el 72,3% de los encuestados cree que las instituciones del sector público no cumplen con dar a conocer sus planes y proyectos, el 82,1% cree que las instituciones no informan cuánto dinero es utilizado en esos proyectos y el 78,2% que no comunican los resultados de sus proyectos” (p.31).

El valor agregado de reflexionar sobre la dinámica exógena del proyecto, es darle importancia a la institucionalidad como actores que son, hacer énfasis en la

necesidad de conocer y manejar los procedimientos a cumplir antes las diferentes instancias reguladoras, asesoras o fiscalizadoras, reconocer que esta dinámica es compleja por tanto conocer los diversos flujos de información, sus requisitos contribuirá a mejorar los índices de ejecución de la inversión.

- **Sistematización de oportunidades de mejora**

La tarea de velar por un proceso de inversión pública efectivo demanda una simbiosis entre el MIDEPLAN y el Ministerio de Hacienda, a nivel de sus asesorías, procedimientos e instrumentos de trabajo para el uso de las instituciones responsables de los proyectos. Esta acción conjunta subsanará vacíos asociados a la demanda de información sobre el proyecto múltiples (no solo desde la perspectiva institucional sino departamental), contar con accesos de consulta a los sistemas informáticos útiles para la planificación, presupuesto y contratación, por ejemplo el BPIP, el Sistema Integrado de Gestión de Administración Financiera (SIGAF) del Ministerio de Hacienda, el Sistema Integrado de Información sobre Planes y Presupuestos (SIIPP) de la CGR, o los sistemas de CompraRed y Mer-link; facilitará el control y seguimiento de los proyectos, además que contribuirá al posicionamiento del proyecto como unidad integral y al empoderamiento de los técnicos que le dan soporte al proceso de inversión pública.

La elaboración continua del PNIP basado en una visión país y que responda al mediano y largo plazo, fortalecerá los planes prospectivos del resto de instituciones, debería convertirse en un referente a utilizar en cada cambio de administración para la selección de los proyectos estratégicos o en su defecto el medio sería el BPIP en cuya madurez se

debe apuntar a la calidad de los datos registrados, a la priorización de proyectos y la generación de informes sobre el estado de la inversión pública nacional.

Actualmente esta base de datos recolecta los proyectos de inversión pública que la institucionalidad logra formular y que calzan con el marco normativo existente, sin embargo, sus debilidades no apuntan únicamente a las limitaciones técnicas de las instituciones o la débil cultura de proyectos nacional sino que muestran hojas de ruta de trabajo de MIDEPLAN codo a codo desde las trincheras institucionales.

Desde la Dirección de Crédito Público se recapitula el planteamiento de la CGR (2016), contenida en el Informe N° DFOE-SAF-IF-003-2016, respecto a la necesidad de un sistema informático para darle seguimiento y control a las operaciones vía endeudamiento, aspecto al que se añadiría la necesidad de interfaces conectadas al resto de sistema existentes (p.18).

Igualmente, la necesidad de realizar esfuerzos conjuntos con MIDEPLAN para canalizar recursos que vengán a fortalecer la fase de pre inversión como la de ejecución, este aspecto aplica con las sinergias necesarias de darle continuidad con la DPNP y la STAP, en este ámbito un cambio sustantivo es apuntar a estructuras programáticas donde sea posible bajar al nivel de proyecto y que la vez las partidas y sub partidas presupuestarias sea posible vincularlas tomando en cuenta el marco conceptual girado desde MIDEPLAN, con miras a modificaciones conjuntas o ajustes en el alguno de los momentos del proceso, ya sea a nivel de planificación o de presupuesto.

Un enfoque de gestión del SNIP sistémico, integral, orientado a resultados, estructurado en

componentes, eficaz, eficiente y transparente es el desafío para MIDEPLAN hoy, en el marco del conversatorio denominado “Viacrucis de la Inversión Pública en Costa Rica, problemas, soluciones y visión de futuro” se plantearon líneas de acción para alcanzar esa madurez en el proceso de la inversión, entre ellas: rectoría fuerte, liderazgo, coordinación, visiones, roles, intereses y competencias aspectos que a lo largo del artículo se contemplaron.

El ordenamiento de la inversión aún tiene vigentes desafíos como la construcción de una política que funja como sombrilla de todo el marco normativo intersistémico, el diseño de una Ley de inversiones que acuerpe el Reglamento de creación del SNIP y este mano a mano con otras leyes como la de AFRPP o la Contratación Administrativa, de esta manera reflejar un accionar coherente y organizado donde prevalezca un único marco conceptual impregnado en las asesorías, procedimientos e instrumentos, son parte de los pasos a seguir, para alcanzar la consolidación de una práctica eficiente de gestión de proyectos en las instituciones, tal como se plantea el PND 2015-2018.

Bibliografía

- Astorga, M (2015). Estrategia para mejorar los índices de ejecución de los proyectos de inversión pública gestionados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) (Tesis de Maestría). ICAP. Recuperado de: http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2015/astorga_molina_marilyn_pr_2015.pdf
- Astorga, M. & Vásquez, K. (2016). Gerencia de Proyectos bajo el contexto de la Gestión del Talento Humano en el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Astorga, M. (2016). Modelo de la ruta del proyecto. Documento sin publicar.

Banco Interamericano de Desarrollo (2016). El gasto de inversión pública en América Latina: cuánto y cuán eficiente. Recuperado de: https://www.mef.gob.pe/contenido/s/inv_publica/docs/eventos-taller/SEMINARIO_INTERNACIONAL_Modernizacion_SNIP_peruano/files/21junio/Bloque%20III/1_Eduardo_Contreras_Panorama_de_la_inversion_publica_y_indice_de_eficiencia_en_America_Latina_y_el_Caribe.pdf

C.R. Constitución, 1949. Constitución política de la República de Costa Rica. San José: Imprenta Nacional, 1978.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Recuperado de:

<http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/view>

Constitución Política de la República de Costa Rica. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=871&strTipM=TC

Contraloría General de la Republica (2016). Informe de auditoría de carácter especial realizada en la Dirección de crédito público, sobre el proceso de seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados con créditos externos. Informe N° DFOE-SAF-IF-003-2016. Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/jaguar/Documentos/informes_rec/DFOE-SAF-IF-03-2016.pdf

Contraloría General de la República (2016). Informe de auditoría de carácter especial realizada en la Dirección de crédito público, sobre el proceso de seguimiento de la ejecución de los proyectos financiados con créditos externos. Recuperado de:

- https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016000386.pdf
- Contraloría General de Republica (2014). Auditoría Operativa realizada en la Unidad de Inversiones Públicas del MIDEPLAN sobre el seguimiento y evaluación de la inversión pública. Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2014/SIGYD_D_2014022428.pdf
- Declaración de San Jose, Costa Rica. VI Seminario Internacional de la Red SNIP. Recuperado de http://snip.hacienda.gov.py/Snip_Web/portal/prensa/noticias/html/publicacion20160504-1.pdf
- Decreto 32988. Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=56874&nValor3=101617&strTipM=TC
- Decreto 37735. Reglamento general del Sistema Nacional de Planificación. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=75112&nValor3=97134&strTipM=TC
- Decreto Ejecutivo N° 36901-PLAN-H. Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=71726&nValor3=87149&strTipM=TC
- Directriz N° 17-P, publicada en La Gaceta N° 235 del 5 de diciembre del 2014. Recuperada de http://www.gaceta.go.cr/pub/2014/12/05/COMP_05_12_2014.pdf
- Directriz N° 023-H, publicada en La Gaceta N° 75 de 20 Abril 2015. Recuperada de http://www.gaceta.go.cr/pub/2015/04/20/COMP_20_04_2015.pdf
- Directriz Presidencial N° 009-H, publicada en La Gaceta N° 137 de 17 de julio de 2014. Recuperada de http://www.imprentanacional.go.cr/pub/2014/07/17/COMP_17_07_2014.html#_Toc393287746
- Directriz Presidencial N° 14-H, publicada en el Alcance Digital N° 47 a La Gaceta N° 175 del 11 de setiembre del 2014. Recuperada de http://www.imprenal.go.cr/pub/2014/09/11/ALCA47A_11_09_2014.pdf
- Kaufmann, J., Sanginés, M. et. (2015) Construyendo gobiernos efectivos: Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. Recuperado de: https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6960/ICS_BK_Construyendo_gobiernos_efectivos.pdf?sequence=1
- Ley 5525. Ley de Planificación Nacional. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=91172¶m2=1&strTipM=TC&IResultado=3&strSim=simp
- Ley 6227. Ley General de la Administración Pública. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=90116&strTipM=TC

- Ministerio de La Presidencia. Directriz N° 023-H Sobre la eficiencia, eficacia y transparencia en la gestión presupuestaria de la administración pública. Gaceta N° 75 de 20 de abril de 2015.
- Ministerio de La Presidencia. Directriz N° 023-H Sobre la Eficiencia, Eficacia y Transparencia de la Administración Pública. Gaceta N° 75 de 20 Abril 2015
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2013). Memoria Institucional 50 años de Planificación en Costa Rica 1963-2013. Recuperado de: <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/6f5a10aa-ef4b-41d1-8e6d-2811c4f5768e/Memoria%20Institucional%20Mideplan%201963-2013.pdf?guest=true>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2016). Informe Ejecutivo, Seguimiento 1er Trimestre 2016, PND 2015-2018. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Planificación y Política Económica (2015). Lineamientos Técnicos y Metodológicos de Planificación y Presupuesto en el sector Público para el año 2016. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/94f7ee52-3684-42a7-bc39-d5dec11d4c3c/Lineamientos_2016.pdf?guest=true
- Organización Económica para el Desarrollo Económico (2015). Estudios de Gobernanza Pública de Costa Rica. Aspectos claves. Recuperado de: <http://www.oecd.org/mena/governance/Cost%20Rica%20Highlights%20ESP.pdf>
- Sánchez, A. (2011) Manual de redacción académica e investigativa: cómo escribir, evaluar y publicar artículos. Medellín: Católica del Norte Fundación Universitaria.
- Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del sector Empresarial Privado (2015). Decálogo 2016-2018: Diez temas indispensables para potenciar la competitividad del país 2016-2018. Recuperado de: http://www.uccaep.or.cr/images/content/agendas-competitividad/Declogo_2016_2018.pdf

Generación de evidencia para la toma de decisiones: el caso de la evaluación de la calidad del servicio del programa de atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito

Carolina Zúñiga Zamora⁴⁹

Resumen: Existe una utilidad evidente en los procesos de evaluación que se realizan respecto a una política, plan, programa o proyecto, especialmente relacionada con el mejoramiento de las intervenciones. El presente caso expone los resultados obtenidos mediante la ejecución de la evaluación de la calidad del servicio del Programa de Atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito (OAPVD) del Ministerio Público de Costa Rica, demostrando que es posible obtener información valiosa y pertinente por medio de la evaluación para la toma de decisiones.

Palabras clave: evaluación, procesos, efectos, toma de decisiones, OAPVD, metodología.

Introducción

La presentación de este caso procura hacer especial énfasis en los resultados obtenidos mediante la ejecución de la evaluación de la calidad del servicio del Programa de Atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito (OAPVD) del Ministerio Público de Costa Rica, y así mostrar que a pesar de los obstáculos que puedan presentarse, es posible obtener información valiosa y pertinente que a futuro permita el

⁴⁹ Costarricense, bachiller en Sociología y egresada del Programa de Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Investigadora; actualmente se desempeña como evaluadora del proyecto de cooperación alemana Fomento de Capacidades en Evaluación, FOCEVAL. Se agradece a todo el equipo evaluador por su aporte a esta evaluación.

mejoramiento del programa, a través de la toma de decisiones basadas en evidencia.

El texto que se presenta a continuación explica el contexto de la evaluación, donde se incluye información de los actores involucrados quienes hicieron posible la puesta en marcha y ejecución del proceso evaluativo. Posteriormente, se contextualiza el objeto de estudio, a saber, la OAPVD con su Programa de Atención, brindando detalles sobre cuáles servicios brinda, así como la población meta atendida.

El tercer punto hace referencia al planteamiento de la evaluación, considerando el diseño metodológico utilizado, el modelo o enfoque evaluativo propuesto para abordar el objeto de evaluación y la metodología desarrollada para la recolección de datos. Finalmente, se hace un despliegue de los principales hallazgos, conclusiones y recomendaciones de la evaluación, con el afán de mostrar el tipo de información que es posible obtener mediante los procesos de investigación aplicada.

La evaluación en Costa Rica

Para el Profesor Reinhard Stockmann, evaluador del Centro para Evaluación (CEval) de la Universidad del Sarre (UdS) en Alemania, la evaluación permite generar información para desarrollar acciones futuras, aclarar procesos sobre logro de objetivos, contribuir a valorar la racionalidad y legitimidad de medidas y programas, además de favorecer la identificación de errores cometidos para evitar repetirlos en el futuro. (Stockmann, 2011, p. 10)

Existe, por tanto, una utilidad evidente en los procesos de evaluación que se realizan respecto a una política, plan, programa o proyecto, especialmente relacionada con el mejoramiento de las intervenciones. Sin embargo, como lo

mencionan Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, & Vermeersch (2011), “los programas y las políticas de desarrollo suelen estar diseñados para conseguir resultados..., que se logren o no estos resultados es una cuestión que, pese a ser esencial para el éxito de las políticas públicas, no suele abordarse.” (p. 3) Es decir, además de buscar la mejora de los programas y proyectos, se necesita saber si cumplieron el objetivo para el cual estos fueron desarrollados.

En Costa Rica, la práctica de la evaluación necesita trabajarse más fuertemente para crear las condiciones políticas en el sector público que permitan generar capacidades en evaluación, así como ejecutar procesos para evaluar las intervenciones públicas y sus efectos. El fortalecimiento de la cultura evaluativa mejorará a futuro la toma de decisiones de quienes administran proyectos y de aquellas personas responsables de ejecutar políticas, utilizando como insumo la evidencia recopilada para maximizar el bienestar de una sociedad.

Es común encontrar programas y proyectos cuya planificación fue débil, y una consecuencia de ello es la carencia de recursos humanos y económicos para realizar evaluaciones, con marcos conceptuales y teoría del programa poco claros, y con carencia de información para medir resultados, efectos e impactos, reproduciendo a su vez condiciones limitadas para evaluar procesos.

Por lo tanto, en la actualidad, cuando se decide evaluar una intervención con cierta frecuencia es preciso buscar fondos externos a las instituciones ejecutoras, proceder a la reconstrucción de la teoría del programa, incluyendo la identificación de los efectos e impactos que pretenden tener en la población objetivo, y el levantamiento y ordenamiento de las bases de datos.

La evaluación de la calidad del servicio del Programa de Atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito del Ministerio Público de Costa Rica presentó las limitaciones que suelen enfrentar los equipos de evaluación hoy en día, dando ejemplo de la realidad compleja en la que se insertan los procesos de evaluación en Costa Rica. Sin embargo se plantea que aunque no es una tarea fácil, es posible realizar evaluaciones en el sector público cuyo foco principal sea el aprendizaje.

Contexto de evaluación

El Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo (PEPPD) de la Universidad de Costa Rica (UCR), en el marco del convenio de cooperación sostenido desde el año 2010 con el Centro para Evaluación de la Universidad del Sarre en Alemania, con financiamiento del Programa Alemán de Intercambio Académico (DAAD por sus siglas en alemán); llevó a cabo la “Evaluación de la calidad del servicio del Programa de Atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito, del Ministerio Público de Costa Rica, durante los años 2010, 2011, 2012 y 2013”.

Además de las instancias mencionadas en el párrafo anterior, contrapartes como el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), la Escuela de Trabajo Social de la UCR, así como el Programa alemán-costarricense de Fomento de capacidades en evaluación (FOCEVAL), quienes brindaron tanto apoyo técnico como financiero, hicieron posible la puesta en práctica y la finalización de dicho proyecto de evaluación.

La solicitud de evaluación se dio en el año 2012, cuando la dirección de la OAPVD se mostró interesada en realizar una revisión de sus procesos de trabajo,

principalmente porque por varios años la oficina no contó con un formato preestablecido por el Poder Judicial de nuestro país para la realización de sus labores, lo cual generó incertidumbre en la dirección y el personal de dicha oficina sobre la funcionalidad en la ejecución de sus procesos. Además, en años recientes se han generado protocolos de intervención basados en la Ley 8720 de “Protección de víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal” con un enfoque de derechos humanos, pero que no recogen de manera exhaustiva el quehacer cotidiano y más práctico de la oficina misma y de aquellas tareas específicas de los profesionales que allí laboran.

El PPEPPD y las diferentes entidades de la UCR y de la UdS, asumieron la evaluación con un equipo de investigación binacional (Costa Rica y Alemania). De acuerdo con la revisión de los datos, las necesidades de la OAPVD, y el recuento de los recursos disponibles se realizaron dos tipos de evaluación: una enfocada en procesos y otra orientada a los efectos del Programa de Atención (PA) de la OAPVD.

La Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito

La OAPVD inicia funciones en el año 2000 con el nombre de Oficina de Información y Orientación a las Víctimas de Delitos, y lo hace como una dependencia más de la Fiscalía General del Ministerio Público del Poder Judicial de Costa Rica. Según se indica, “el recurso humano con que inició la Oficina de Información y Orientación era de un fiscal auxiliar, quien fungía como Jefe de oficina, una trabajadora social, una psicóloga y un auxiliar judicial.” (OAPVD, 2011; p. 10)

La demanda por servicios de atención y protección a víctimas aumentó desde el año 2004. Esta situación plantea a la

oficina la necesidad de cambiar y ampliar el modelo de intervención para trabajar en otras provincias del país, con más personal, y por lo tanto, con un presupuesto más importante. Es hasta el año 2009 cuando finalmente se logra el crecimiento de la oficina mediante la creación de la Ley 8720 “Protección de víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal”, mediante la cual se le asignó un presupuesto que permitió la contratación de personal profesional, la ampliación de la cobertura a otras provincias del país, al tiempo que se definieron algunas labores específicas para empezar a regular los servicios brindados por esta instancia.

Se estableció como objetivo principal de la OAPVD “Proteger los derechos de las víctimas, testigos y otros sujetos que intervienen en el proceso penal, así como regular el proceso de protección de las personas que puedan encontrarse en riesgo como consecuencia de su participación en el proceso penal.” (OAPVD, 2012^a; p. 11) Los objetivos específicos son:

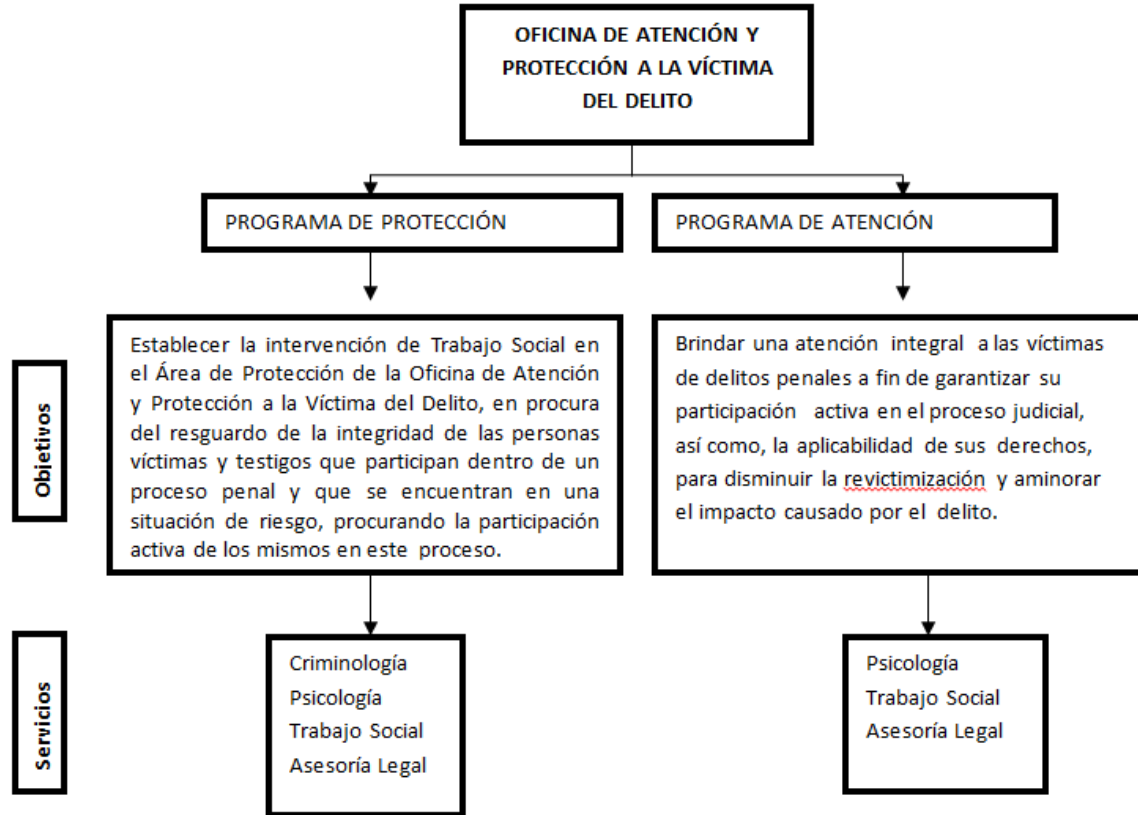
1. Disminuir la revictimización durante el proceso penal
2. Brindar asistencia interdisciplinaria
3. Coordinar servicios institucionales. (OAPVD, 2012a, p. 9)

Como parte de los cambios de la oficina implementados en el 2010, también se establecieron dos modelos de intervención diferenciada: 1. Programa de Atención a víctimas y 2. Programa de Protección a víctimas. En términos generales, ambos servicios se enfocan en brindar “atención psicológica individual y grupal, asistencia social, asesoría jurídica en cuanto al proceso penal, derechos de las víctimas y el estado de sus casos, acompañamientos a distintas diligencias judiciales, contacto

con redes sociales de apoyo, referencias a otras instituciones de ayuda médica y social y protección.” (Poder Judicial,

2010, p. 17) La figura 1 muestra los dos programas de la OAPVD, sus objetivos y servicios correspondientes:

Figura 1. Programas y servicios brindados por la OAPVD



Fuente: Elaboración propia, basada en Informes de labores OAPVD 2010, 2011, 2012 y 2013.

Los servicios ofrecidos por esta dependencia del Ministerio Público son gratuitos, confidenciales y no obligatorios, es decir, la participación en ambos programas es estrictamente voluntaria. La población meta de los servicios brindados en la OAPVD son personas costarricenses o extranjeras, mayores de edad, víctimas o testigos de delitos con causa penal en trámite ante la fiscalía correspondiente.

La evaluación ejecutada se centró únicamente en el Programa de Atención (PA), por dos razones fundamentales:

- Las personas que ingresan en el Programa de Atención son asignadas porque su seguridad personal no se

encuentra en riesgo, contrario a lo que sucede con las personas beneficiarias del Programa de Protección. Este aspecto facilitó la inclusión de la población beneficiaria en la evaluación.

- La mayoría de las personas beneficiarias que ingresan a la OAPVD, en algún momento reciben los servicios del PA, principalmente porque inclusive las personas del Programa de Protección son transferidas una vez que disminuye o desaparece el riesgo a la vida.
- Por último, pero no menos importante, los recursos económicos de la evaluación para pago de

personal profesional y asistentes, provinieron de las instancias involucradas y no de la OAPVD misma. Este hecho también hizo necesario enfocarse en un solo programa para maximizar los recursos disponibles.

Metodología de la evaluación

Tal y como se mencionó, la evaluación tuvo como objeto el Programa de Atención de la OAPVD. Al ser el proceso evaluativo ejecutado por instancias académicas, se definieron tanto objetivos académicos como los propios de la evaluación.

Desde la academia, se pretendió “Fortalecer los procesos de investigación y docencia en evaluación de la UCR”, así como “Fomentar la cooperación académica interna y externa dirigida a instituciones públicas u otras organizaciones.” (MEPPD/CEval, 2015; p. 43)

Por otra parte, los objetivos principales de la evaluación fueron dos:

- Evaluar la calidad del servicio brindado por el Programa de Atención de la OAPVD a las personas víctimas en el periodo del 2010-2013.
- Evaluar la incidencia del servicio brindado por la OAPVD en la vivencia del proceso penal de las víctimas atendidas en el periodo 2010-2013.

El primer objetivo corresponde a una evaluación de procesos también llamada evaluación formativa, mientras el segundo está relacionado con una evaluación orientada a los efectos del Programa de Atención sobre la población atendida.

Para la definición del diseño metodológico fue necesario primeramente reconstruir la teoría del

programa o teoría de la intervención. Teóricos de la evaluación como Bickman (1987) han definido la teoría del programa como “la construcción de un modelo razonable y sensible de cómo se supone que funciona la intervención.” (Bickman citado por Ligero, 2011; p. 19) Joseph Wholey menciona que además, la práctica de la reconstrucción de la teoría de funcionamiento de un programa tiene como propósito “identificar los recursos del programa, las actividades, los resultados previstos y especificar las cadenas de asunciones causales vinculando recursos, actividades, resultados intermedios y objetivos finales.” (Wholey citado por Ligero, 2011; p. 19)

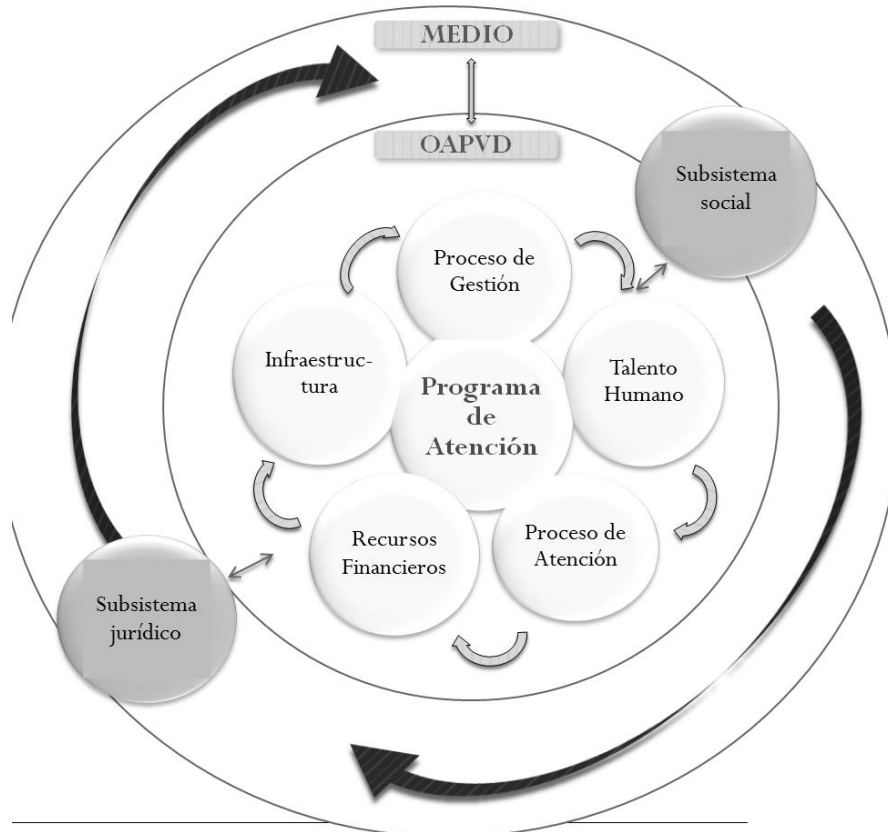
La técnica para el diseño de la teoría del programa fue la cadena de resultados, donde se establece “la secuencia de insumos, actividades y productos de los que se espera que mejoren los resultados.” (Gertler, Martínez, Premand, Rawlings, & Vermeersch, 2011; p. 24) La cadena de resultados permitió plantear con más facilidad las preguntas de evaluación a responder, el enfoque de evaluación y el diseño metodológico.

El enfoque de evaluación utilizado es el denominado Modelo de Impacto CEval, el cual incorpora elementos de la teoría de las organizaciones, mostrando una interdependencia de factores del contexto o medio interno de la entidad ejecutora del programa o proyecto, y el contexto o medio externo conformado por aquellos sistemas que rodean a la intervención. Según Stockmann (2009) ambos medios (interno y externo) pueden interactuar e influenciarse mutuamente para incidir ya sea de manera positiva o contraria al cumplimiento de los objetivos del programa. (p. 123)

A continuación se muestra la gráfica con el Modelo de Impacto adecuado según

los aspectos más relevantes del Programa de Atención:

Figura 2. Enfoque de evaluación



Fuente: Adecuación del modelo por el equipo de evaluación PPEPPD/CEval (2015), a partir del Modelo de Impacto de CEval.

El Modelo de Impacto CEval fue la fuente principal para elaborar las preguntas que debían ser resueltas a través de la evaluación; posteriormente se realizó una operacionalización de los conceptos más relevantes con la utilización de un marco evaluativo, donde se incluyen los objetivos, las preguntas evaluativas, las variables, los indicadores y las fuentes de evidencias a utilizar durante la evaluación. Es necesario recalcar que los conceptos aquí incluidos, en su mayoría, fueron tomados de los documentos generados por la OAPVD; en aquellos casos donde el concepto no se encontraba definido, el equipo evaluador buscó la definición según información

primaria y otras fuentes bibliográficas previo consenso con la OAPVD.

Se estableció un diseño metodológico no experimental, con la incorporación de técnicas mixtas (cuantitativas y cualitativas) para la recolección de la información. Con los datos y la información recopilada, se llevó a cabo un proceso de triangulación de la información para el análisis y valoración de las distintas variables bajo análisis.

En el siguiente cuadro se resumen las técnicas utilizadas:

Cuadro 1. Técnicas utilizadas para la recolección de datos

Técnicas Cualitativas	Población meta	Técnicas Cuantitativas	Población meta
Talleres de Trabajo	Funcionarios/as del Programa de Atención.	Cuestionario auto-administrado	Personal de la OAPVD.
Observación	Infraestructura de las Oficinas.	Análisis estadístico	Grupo de comparación (contaminado) e intervención de bases de datos.
Entrevistas semi-estructuradas	Personas usuarias del Programa de Atención.		
	Stakeholders externos (jueces, fiscales, psicólogos/as, trabajadores/as sociales, magistrados/as).		
	Personal del Programa de Atención.		

Fuente: Elaboración del equipo de evaluación.

Para el caso de la evaluación de efectos, específicamente para la revisión de la incidencia del PA en la finalización del proceso penal de las personas usuarias, se usó el análisis estadístico inferencial de bases de datos donde se incluyó un grupo de intervención (personas beneficiarias del PA que finalizaron su proceso de atención), y un grupo de comparación “contaminado” (personas beneficiarias del PA que se inscribieron pero no continuaron con el proceso de atención). Sin embargo el análisis estadístico solo fue posible realizarlo para tres oficinas (Central, Heredia y Limón), debido a la deficiente calidad de las bases de datos del resto de las oficinas.

Resultados de la evaluación

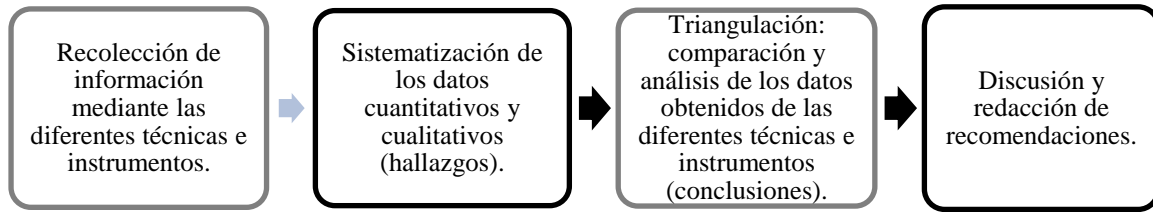
Cada una de las dimensiones analizadas en la evaluación fue comparada de acuerdo a la construcción conceptual

revisada con anterioridad. Por su parte, el análisis de las diferentes variables incluidas en las dimensiones, se valoró según la información generada por las distintas técnicas de recolección de información.

Así por ejemplo, en la dimensión de infraestructura, para la variable de privacidad de las oficinas, se relacionaron los datos de las encuestas a funcionarios y funcionarias del PA, así como de las entrevistas semi-estructuradas a las personas beneficiadas del programa. La información obtenida se trianguló con los resultados de las observaciones no participantes del equipo evaluador, para así generar conclusiones y recomendaciones basadas en la evidencia compilada.

La figura 3 incluye un resumen de este proceso de ordenamiento de los datos.

Figura 3. Manejo de los datos recopilados en la evaluación



Fuente: Elaboración propia del equipo evaluador.

Se evaluó la infraestructura de las oficinas, el talento humano, el proceso de atención a víctimas, los recursos financieros así como los efectos del programa. La dimensión de procesos de gestión (ver figura 2), por la complejidad y el tiempo disponible, no se evaluó; sin embargo sí se analizó de esta los procesos de promoción y difusión del Programa de Atención. Además, cada una de las dimensiones fue relacionada con datos del subsistema social, compuesto por la población objetivo del servicio, es decir, personas víctimas o testigos de delito penal atendidas entre el año 2010 y el año 2013, así como actores (Stakeholders) externos con un alto conocimiento del organismo ejecutor del programa.

En términos generales, el equipo de evaluación llegó a valoraciones positivas según los datos recopilados. No obstante, como en todo programa, existen aspectos que deben trabajarse para mejorar los procesos de implementación del programa, y por ende sus efectos en la población meta. A continuación se presentan los principales resultados de las dimensiones evaluadas.

● **Proceso de atención**

En la OAPVD, el proceso de atención es entendido como:

“...un proceso sistemático e intencionado que involucra un conjunto de acciones técnico operativas que se concretan en un plan de atención, para

brindar respuesta a las necesidades particulares de las personas usuarias.” (OAPVD, 2012b; p.10)

Para dar cuenta de dicho proceso, fue necesario evaluar la atención integral brindada, la celeridad de la prestación de la atención, así como la valoración de los servicios recibidos y del programa por parte de la persona usuaria.

Con respecto a la atención integral del programa, se encontró una diferencia entre la información institucional existente sobre los servicios brindados a las personas entrevistadas, y lo que dichas personas perciben que recibieron durante su intervención.

Únicamente un 31,5% de las personas usuarias entrevistadas manifestó recibir los mismos servicios que los mencionados en la información institucional suministrada; las demás personas consultadas no percibieron recibir el o los servicios constatados en sus expedientes en el Programa de Atención. (PPEPPD/CEval, 2015, p.51)

Existe, por tanto, la percepción de haber recibido servicios como psicología y legal cuando no fue así. Ambas informaciones (base de datos institucional y entrevistas semi-estructuradas a personas usuarias) coinciden en que el servicio más brindado fue el de Trabajo Social, y el menos prestado es el de Área Legal. (PPEPPD/CEval, 2015, p.58)

Este análisis se revisó con la información suministrada por el personal del

programa. Esto permitió constatar la existencia de una polifuncionalidad en el personal profesional y técnico (personal del área legal, trabajo social y psicólogos, así como de técnicos judiciales). Lo anterior implica una disposición y/o necesidad del personal del programa a realizar una labor no específica de sus responsabilidades, pero necesaria para una prestación del servicio

El traslape de funciones entre diferentes profesionales se corroboró durante los talleres de trabajo y las entrevistas semi-estructuradas con el personal del programa. El análisis concluyó que:

1. Parte importante de las tareas realizadas por el personal profesional no son para las cuales fueron contratados y contratadas, pero igualmente se hace necesario asumirlas para el funcionamiento adecuado del Programa.
2. El área de atención que presenta mayor polifuncionalidad es trabajo social.
3. En varios casos los límites profesionales se diluyen y las personas atendidas, pese a recibir los servicios, no tienen claridad del profesional que les está resolviendo sus inquietudes y necesidades.
4. Según la consulta al talento humano, esta orientación a la polifuncionalidad está incidiendo negativamente en la motivación y calidad de vida del trabajo al asumir tareas y funciones de otras áreas profesionales. (PPEPPD/CEval, 2015, p.60)

Esta situación, es común encontrarla en el sector público, donde el recurso humano es limitado, y la demanda de los servicios aumenta año con año. En esta evaluación no se concluyó que la polifuncionalidad afecta la calidad del servicio, pero a mediano o largo plazo puede llegar a desgastar al personal, en

cuyo caso el servicio se vería comprometido.

Por otra parte, los hallazgos también permitieron identificar que no se cumple con el objetivo del programa, el cual indica:

“Brindar una atención integral a las víctimas de delitos penales, para disminuir la revictimización, promover la aplicabilidad de sus derechos y aminorar el impacto causado por el delito y a su vez garantizar su participación activa en el proceso judicial.” (OAPVD, 2012^b; p. 5)

Según la información documental de la OAPVD, el PA establece el concepto de atención integral como el ofrecimiento de servicios de tres disciplinas de manera particular: psicología, trabajo social y legal. El objetivo no se cumplió porque las entrevistas a personas usuarias, en conjunto con el análisis de la base de datos institucional del PA, demuestran que en la mayoría de los casos la atención brindada no fue de las tres áreas de atención.

A pesar de lo anterior, no fue posible concluir que la calidad de la atención a la persona usuaria se vio afectada por esta situación: aunque no hubo atención integral, la mayoría de las personas usuarias consultadas tuvieron una opinión positiva del programa, de los servicios recibidos y del personal que les atendió.

Las recomendaciones del equipo evaluador con respecto a esta dimensión fueron las siguientes:

- La coordinación del programa debe analizar la polifuncionalidad del personal para lograr que sea efectiva, tomando en consideración que siempre debe referirse a funciones dentro del área de conocimientos y competencias de las y los profesionales que la asumen. Esto es

un punto a valorar para las tres áreas de atención del Programa.

- El concepto de integralidad debe repensarse, realizando un contraste entre el concepto en la documentación OAPVD, lo que se establece en la bibliografía sobre el tema, así como lo realizado en la práctica dentro del programa. Es importante considerar conceptos como multidisciplinariedad, interdisciplinariedad, e integralidad, y de esta forma tomar decisiones a futuro que faciliten la congruencia en la entrega de servicios.
- Se recomendó la adopción de un **modelo de atención mixto** (interdisciplinario y multidisciplinario), según las etapas del proceso de intervención del PA. En una fase inicial (valoración inicial y elaboración del plan de intervención para la persona usuaria) se recomienda una atención interdisciplinaria, por medio de una entrevista inicial con las tres disciplinas en conjunto, donde se realice una valoración por parte de los expertos sobre las necesidades de atención de la persona usuaria.

- **Talento Humano**

El concepto de talento humano utilizado como punto de partida reza lo siguiente:

“...son aquellas personas socias de la organización, es decir, personas proveedoras de conocimientos, habilidades, capacidades indispensables y sobre todo, del más importante aporte a las organizaciones: la inteligencia, que permite tomar decisiones racionales e imprime significado y rumbo a los objetivos generales.” (Chiavenato, 2002; p. 5)

En la evaluación se encontró que el Programa de Atención cuenta con un personal formado y capacitado para

cumplir con sus labores. El perfil profesional es acorde con la lógica de intervención que el Programa ha planificado, ofreciendo tres áreas de atención para las/os usuarios/as. Dichas características del personal son una fortaleza con la que cuenta la OAPVD, y específicamente el PA. Por otra parte, ante la consulta con las personas usuarias entrevistadas, la mayoría se encontró satisfecha con el trato brindado por el personal.

Sin embargo, emergen algunas debilidades en los componentes de motivación y calidad de vida del talento humano. Se identificó al personal cansado, especialmente al grupo de profesionales en psicología; pero la fatiga, estrés y el agotamiento fueron descripciones encontradas el 56,1% de los cuestionarios aplicados a todo el personal del PA.

Otro aspecto a mejorar es la calidad de las supervisiones llevadas a cabo por la coordinación del programa y el área administrativa de la OAPVD. Según señaló el personal en los talleres, y de acuerdo a los instrumentos de supervisión revisados por el equipo evaluador, son espacios donde se valora principalmente lo administrativo, sin mayor espacio para la realimentación técnica y la motivación del personal.

Las recomendaciones generadas a partir de la valoración de los hallazgos en la dimensión del talento humano, son las siguientes:

- Es indispensable continuar los esfuerzos necesarios para completar los equipos de profesionales para ambos programas: el Programa de Atención y el Programa de Protección. Se recomienda para ambos programas pues se encontró que diferentes oficinas los profesionales deben atender a beneficiarios y beneficiarias de

ambos programas. Esta medida, la cual ya se viene solventando en algunas oficinas regionales, es relevante no sólo para brindar una mayor calidad del servicio sino también para disminuir la recarga de funciones del personal que incide en su motivación y calidad de vida laboral.

- Con respecto a las supervisiones llevadas a cabo por la coordinadora del programa, se recomienda reorientarlas hacia supervisiones con un enfoque más técnico. Es necesario utilizar instrumentos orientados a revisar aspectos más relacionados con el abordaje y estrategia de atención que el profesional realiza con la víctima.

En cuanto a las supervisiones administrativas, es necesario mantenerlas pues permiten identificar las principales deficiencias cometidas en las diferentes áreas a nivel administrativo, así como identificar los errores más frecuentes relacionados con la recopilación de la información en los expedientes que - en última instancia- alimentan las bases de datos del Programa.

- **Infraestructura**

Una infraestructura de calidad fue entendida como aquellas condiciones básicas (instalaciones y tecnología) que permiten que el trabajo de una organización siga su curso (Lusthaus, Adrien, Anderson, Carden, & Montalván, 2002; p. 75) para brindar un servicio adecuado. Una infraestructura inadecuada puede limitar el desempeño de los profesionales así como el desarrollo de las actividades de una organización, programa, o proyecto

De acuerdo con la triangulación de la información recolectada (instrumento a usuarios/as, funcionarios/as y

observación del equipo evaluador), es posible concluir que la infraestructura, en la mayoría de las oficinas visitadas, responde a la prestación de un servicio de calidad. Los aspectos evaluados (y previamente definidos en el marco teórico de la evaluación) fueron la confortabilidad, privacidad, salubridad, espacios disponibles y accesibilidad de las oficinas.

En algunas sucursales de la OAPVD, sin embargo, aspectos específicos deben cambiar pues no permiten el desarrollo adecuado del trabajo profesional, afectando la calidad de la atención a la persona usuaria.

El siguiente cuadro resume los principales aspectos por mejorar, en aquellas oficinas con problemas de infraestructura:

Cuadro 2. Principales aspectos por mejorar, de acuerdo la triangulación de los datos, según la variable evaluada

Variables evaluadas	Aspectos por mejorar
Privacidad	Personas usuarias reciben atención y/o terapia con otras personas presentes en la oficina.
Confortabilidad	Ruidos que interrumpen las sesiones de atención.
Espacios disponibles	Área de juegos. Sillas para acompañantes en espacios de espera.

Fuente: Elaboración propia

Las oficinas de Heredia y San Carlos fueron valoradas de forma recurrente en los instrumentos, con problemas de espacio, de privacidad, de comodidad y ventilación. En menor medida, las oficinas de Goicoechea y Central se valoraron con problemáticas similares.

Las principales recomendaciones generadas a partir del análisis de la dimensión de infraestructura son:

- Han habido esfuerzos administrativos para obtener mejores espacios físicos en las oficinas de San Carlos y Heredia, cómo bien demuestran los informes de labores de la OAPVD del 2010, 2012 y 2013. Sin embargo, es urgente que a corto plazo se ubiquen infraestructuras adecuadas que solucionen los problemas de espacio en dos oficinas. En el presupuesto de la OAPVD desde hace varios años está contemplada esta inversión, lo cual posibilita la búsqueda más ardua por espacios adecuados.
- Un reajuste de los espacios es urgente en aquellas regionales sin privacidad para que el psicólogo dé terapia, y especialmente en aquellas oficinas donde varios profesionales comparten espacio. En caso de que no se puedan crear espacios para la privacidad (especialmente) del psicólogo, se debe dar prioridad a éste sobre otros profesionales que sí cuentan con oficina propia.

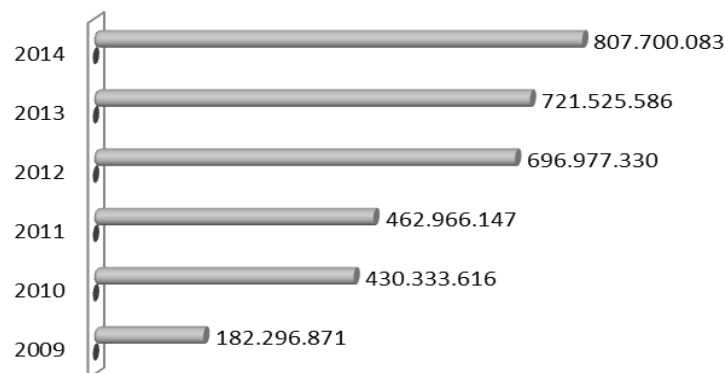
• Recursos Financieros

Si bien no se realizó un análisis financiero-económico como es comprendida en el ámbito evaluativo, los cálculos realizados permitieron identificar inflexiones importantes en la información financiera disponible. Por tanto se realizó una valoración según:

- Presupuesto neto y deflactado de la OAPVD, y su utilización en los últimos años.
- Percepción de la cantidad de recursos financieros por parte del personal y Stakeholders, así como la identificación de necesidades del programa según estos actores.

Con respecto a los datos analizados, un aspecto positivo es que el presupuesto de la oficina ha aumentado significativamente a partir de la creación de la Ley 8720 en el año 2009, lo cual permitió expandir los servicios que brinda la oficina a diferentes regiones del país, logrando así la creación de sedes OAPVD en las diferentes provincias, y el incremento en la cantidad de profesionales contratados para dar los servicios.

Gráfico 1. Historial del presupuesto OAPVD después de la aprobación de la Ley 8720, según año (en millones de colones)

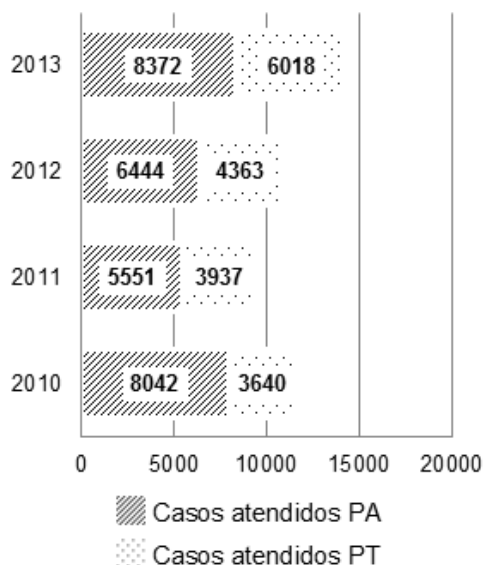


Fuente: Informe de rendición de cuentas OAPVD, 2013.

Este crecimiento de la oficina a nivel nacional ha generado más cantidad de casos atendidos debido a la mayor 2013.

cobertura de la demanda, lo cual se observa comparando estadísticas de la oficina desde el 2009 hasta

Gráfico 2. Cantidad de casos⁵⁰ atendidos por la OAPVD según programa (Atención o Protección)



Fuente: Elaboración del equipo evaluador, basado en Informes de rendición de cuentas OAPVD, 2010, 2011, 2012 y 2013.

Cuando el equipo evaluador realizó una deflactación (es decir, cuando se le quita al presupuesto el efecto de la inflación) al presupuesto de la OAPVD, fue posible identificar que en términos brutos existieron incrementos constantes para poder seguir brindando los servicios, pero en términos reales la cantidad de dinero recibida por la oficina ha sido fluctuante, pues mientras aumenta exponencialmente en los años 2010 y 2012, disminuye en 2011 y 2013. Otras fluctuaciones se encontraron en la cantidad de dinero invertida por caso atendido, en la cantidad de casos atendidos por profesional y en la asignación de dineros a las diferentes partidas presupuestarias de gasto de la OAPVD.

⁵⁰ Es importante aclarar que, de acuerdo a la revisión de las bases de datos realizada por el equipo evaluador, cuando en la oficina se habla de casos atendidos, no se refiere a 1 caso= 1 persona, es decir, una persona pudo ser atendida por tres áreas profesionales diferentes, lo cual es contabilizado por la oficina como tres casos en lugar de uno solo.

Por otra parte, se aclara que el análisis de presupuesto se realiza de manera general a nivel de oficina, porque a nivel administrativo no se hace distinción de asignación presupuestaria entre el Programa de Atención y el Programa de Protección. Sin embargo, hay evidencia para decir que este último tiende a consumir más recursos pues la inversión incluye subpartidas que no se brindan a personas usuarias del PA. El personal consultado mediante talleres y entrevistas percibe que esta priorización del Programa de Protección inicia con una distribución diferenciada del presupuesto para las personas usuarias de cada programa.

Otro indicio de priorización del Programa de Protección sobre el PA es la Ley 8720, donde no se menciona el Programa de Atención en el cuerpo del texto, y tampoco se habla del financiamiento de forma general para la OAPVD, entendida esta como una entidad unificada y compuesta por dos programas. Esto es un aspecto negativo por varias razones:

- El Programa de Atención es el que cuenta con más casos atendidos por oficina. Inclusive, muchos casos del Programa de Protección son transferidos al PA cuando el riesgo a la vida disminuye.
- La no inclusión del Programa de Atención dentro de la Ley, invisibiliza la labor realizada en ese programa, e inclusive la existencia del mismo.

De acuerdo a lo anterior, es necesario que:

- La planificación y proyección de los recursos a realizar anualmente debe tomar en cuenta el financiamiento histórico de la oficina, y el aumento anual en los casos atendidos.

- Para realizar cálculos más precisos, a futuro se debe formalizar el método de contabilidad de costo-beneficio por programa (inversión por caso), para contar con la posibilidad realizar análisis económico-financieros en el futuro.
- Es necesario establecer una revisión de la Ley, o una revisión del diseño organizativo de la oficina para atender el problema de la no visibilización del programa en dicha ley. La normativa legal de la oficina no corresponde con la estructura organizacional de la misma, por lo cual una de las dos debe revisarse.

• Efectos del programa de atención

El segundo objetivo general del proceso aquí descrito fue evaluar la incidencia del servicio brindado por la OAPVD en la vivencia del proceso penal de las víctimas atendidas en el Programa de Atención durante el periodo 2010-2013. El análisis de efectos realizado se concentró en tres aspectos básicos relacionados con el efecto del programa en la población beneficiaria: el empoderamiento de las víctimas atendidas, la disminución de la revictimización y la incidencia del programa en la forma de finalización del proceso penal.

Analizar la manera en que el Programa de Atención de la OAPVD repercute en el empoderamiento de la víctima durante el proceso penal hasta la sentencia

Uno de los efectos deseados de la OAPVD es el empoderamiento de las personas usuarias al finalizar su intervención con el Programa de Atención. Como fue definido en el marco

conceptual de la evaluación⁵¹, existe un empoderamiento en la víctima cuando:

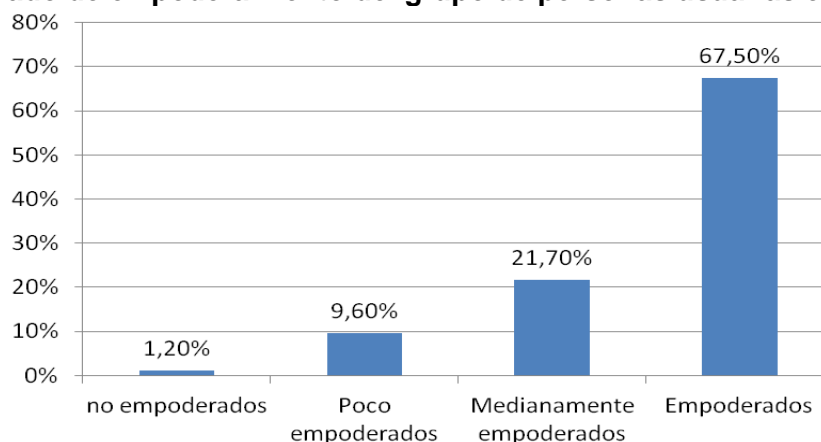
- Se da una participación activa de ésta en el proceso penal.
- Recibe contención emocional en caso de que lo requiera.
- Está informada sobre el proceso penal, las consecuencias y alternativas de su participación (para que pueda tomar decisiones informadas).
- Es capaz de enfrentar el proceso judicial y brindar declaración en la fase de juicio.
- Tiene la posibilidad de ser escuchada, contar “su propia historia” y expresar sus necesidades.

Estos aspectos fueron consultados en la entrevista semi-estructurada que se aplicó a las personas usuarias del Programa de Atención, para conocer su nivel de empoderamiento. Para ello fue necesario construir un índice con las variables dicotómicas de la entrevista relacionadas con el tema. El análisis de esta información determinó que casi 90% de las personas entrevistadas están muy o medianamente empoderadas.⁵²

⁵¹ La información conceptual de empoderamiento fue construida de acuerdo a la definición encontrada en los documentos de la OAPVD y el Programa de Atención.

⁵² Estos datos se refieren a las 83 personas usuarias quienes respondieron a las preguntas correspondientes.

Gráfico 3. **Grado de empoderamiento del grupo de personas usuarias entrevistadas**



Fuente: Elaboración del equipo evaluador.

Con el análisis cualitativo de las respuestas de la entrevista, se determinó que más de la mitad de las personas consultadas que se sienten o se han sentido capaces de enfrentar el proceso penal lo atribuyen al apoyo recibido por del programa. Estas personas resaltan el apoyo emocional recibido como uno de los aspectos que les brindó la fuerza y la confianza para participar activamente en el proceso penal.

Determinar si el Programa de Atención ha incidido en la disminución de la revictimización y la victimización secundaria de sus usuarios

Del concepto de revictimización incluido por la OAPVD en sus documentos, se identificaron tres puntos principales para determinar su presencia:

- Vivencia reiterada del delito debido a la participación de la víctima en el proceso penal.
- Por la estructura de los procesos de la intervención, o por actitud y desinformación del personal judicial, la víctima debe contar los procesos una y otra vez.
- Cuando la víctima es cuestionada y culpabilizada y no recibe el

acompañamiento que necesita en el ámbito de atención.

Nuevamente, la información utilizada para evaluar el tema de la revictimización fueron las 108 entrevistas semiestructuradas aplicadas a personas usuarias, atendidas en diferentes sucursales de la OAPVD en el país. El análisis se complementó con la información del cuestionario y los talleres realizados a funcionarios/as del PA, y otros documentos importantes sobre el funcionamiento del programa.

Si bien el trato empático, atento y comprensivo del personal contribuye de cierta forma a la no revictimización, los hallazgos correspondientes mostraron que ésta sigue estando presente en la OAPVD y por lo tanto en el Programa de Atención. El hecho es respaldado por casi tres cuartos de las personas usuarias que durante las entrevistas semiestructuradas mencionaron haber tenido que explicar su caso más de una vez al personal del Poder Judicial. La mayoría tenía de explicarlo en los Tribunales de Justicia y en la misma OAPVD.

Otro aspecto considerado en la evaluación de la revictimización dentro

de la OAPVD es la directriz de rotación del personal, un tema mencionado por parte de usuarios/as en las entrevistas, y por funcionarios/as durante los talleres de trabajo. La directriz de rotación de personal también fue investigada en documentos del Ministerio Público por el equipo evaluador. Según la evidencia obtenida, este aspecto es una debilidad del Programa no solamente porque la víctima tiene que contar el caso más de una vez al nuevo personal que se le asigne, sino también porque deben establecer nuevamente un nivel de confianza y empatía con las personas que les atienden por segunda, tercera o más veces.

Por otra parte, el programa llega a tener una influencia positiva en disminuir la revictimización en el caso de las referencias a otras instituciones, mediante la utilización de una carta con la información necesaria para la solicitud de ayuda social: casi dos terceras partes de las personas entrevistadas que requirieron referencias, comentaron que no era necesario narrar su caso nuevamente en la institución asignada para realizar los trámites de apoyo correspondiente.

Contribución del Programa de Atención en la finalización del proceso penal de personas atendidas en las oficinas de Heredia, Central y Limón

El objetivo en este caso fue evaluar la incidencia del programa en la finalización del proceso penal de las personas usuarias. Para la evaluación de este punto, se usó una fuente de datos distinta a las utilizadas con anterioridad, pues para identificar la existencia de efectos relacionados con la forma de finalización penal, era necesario contar tanto con un grupo de intervención (grupo de personas tratadas por el programa) como con un grupo comparación (grupo de personas con características similares a las personas

tratadas por el programa, pero que no participaron del mismo).

Para la conformación del grupo de intervención y el grupo de comparación, fue necesaria la revisión de las bases de datos del Programa de Atención donde se localizaban todas aquellas personas atendidas, en las diferentes oficinas de la OAPVD a nivel nacional. Debido a las limitantes de dichas bases de datos (aspecto que se incluye más adelante), fue posible trabajar únicamente con los datos de tres oficinas: Heredia, Limón y San José.

Por esta razón, el diseño de esta evaluación fue cuasi-experimental, pues la asignación al grupo tratamiento y al grupo de comparación no fue al azar. Inclusive, la determinación del grupo de comparación fue “contaminado” o “no equivalente”, es decir, debido a la falta de posibilidad de acceder a las bases de datos de la Fiscalía General del Ministerio Público, este grupo se formó a partir de las bases de datos de Programa de Atención. Para disminuir en lo posible las disparidades entre los grupos (además de la exposición a la intervención) se realizó un pareamiento o matching de los casos que más similitudes tuvieron con el grupo de intervención. El siguiente cuadro resume la información utilizada para identificar los efectos del PA en el proceso penal de las personas usuarias.

Cuadro 4. Base de datos institucional de San José, Heredia y Limón

Nombre de la Base de datos	Base de datos Institucional
Número de casos	296 personas del grupo de intervención (personas que finalizaron su intervención con el PA, en 75 o más días). 288 personas del grupo de comparación (personas que suspendieron su intervención en 74 o menos días).
Oficinas	Heredia, Limón y Central
Año	2010, 2011 y 2012
Fuente de información	Bases de datos institucionales OAPVD

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de las bases de datos reveló conclusiones interesantes, entre ellas que el PA en la sede Central y en Heredia ha tenido un efecto positivo en la disminución de la desestimación de la causa penal⁵³ a mujeres que han finalizado su intervención con el programa. Por otra parte, la intervención en la oficina Central ha incidido en que más mujeres finalicen su proceso penal con una sentencia, sea esta condenatoria o absolutoria.

No fue posible observar efectos del programa en la forma de finalización del proceso penal en los hombres de las bases de datos analizada. Según los

⁵³ Según el artículo 282 del Código Penal la desestimación ocurre cuando el tribunal determina que el hecho denunciado no constituya un delito penal. El caso puede apelarse, si a posteriori se encuentra información suficiente para reabrir el caso.

datos, la incidencia del programa es más fuerte y evidente para las mujeres.

Las personas que tienden a quedarse en el programa son mujeres, especialmente aquellas cuyo delito ha sido abuso sexual. Además, una tendencia similar se encontró para aquellas mujeres que han sufrido los delitos violación, violencia doméstica, homicidio o lesiones, quienes también finalizan la intervención del programa en mayor medida.

El equipo evaluador realizó diferentes recomendaciones orientadas a mejorar la toma de decisiones a futuro:

- Se recomendó continuar realizando la referencia de víctimas a instituciones con una carta de referencia. Esta le permitió a las personas usuarias evitar contar nuevamente su historia para recibir ayuda.
- No aplicar la rotación de personal en el futuro. Se debe tomar en cuenta que si bien es una directriz para el todo el Ministerio Público dictada en el 2010 (circular MP 08-2010) con el objetivo de mejorar los aprendizajes en las distintas tareas para sus funcionarios/as, la naturaleza y razón de ser de la OAPVD es muy diferente a la de la Fiscalía General por lo que esta directriz no es aplicable –tal cual- al contexto de la oficina. Fue posible establecer que la misma atenta contra la calidad del servicio brindado.

En un escenario donde sea imposible eliminar dicha directriz, o la dirección no decida su eliminación, lo ideal es adaptar la directriz según las siguientes propuestas: 1) el personal nuevo que se contrate en el futuro debería ser de zonas aledañas a la oficina donde se planifique el inicio de sus labores; 2) en el caso que se deba rotar a alguno/a profesional o técnico judicial, lo adecuado es que

dicha rotación sea por razones más allá del cumplimiento de la normativa (por ejemplo necesidad de cubrir una plaza faltante, proveer estabilidad futura al personal, acercar al profesional a su provincia de habitación, rendimiento decreciente comprobado y no atendido).

- Es necesaria la revisión de la pertinencia y viabilidad del objetivo general del Programa de Atención (y de la Oficina misma) correspondiente a la disminución de la revictimización durante el proceso penal. Los hallazgos encontrados indican que disminuir la revictimización es un proceso complejo que depende de factores y procesos estructurales del Poder Judicial, y que por lo tanto depende de diferentes instancias como los tribunales, las fiscalías, el Organismo de Investigación Judicial (OIJ), entre otros; ámbitos que se escapan de la incidencia del Programa.
- Es necesario desarrollar una estrategia de difusión y comunicación especialmente diseñada para la OAPVD, tomando en cuenta aspectos específicos de la oficina; la estrategia debe procurar “el uso de las tecnologías y los medios disponibles para dar a conocer los conceptos y filosofía de trabajo del proyecto [o programa] hacia los usuarios (as) y otros actores.” (Programa RUTA, 2003; p. 7)

Dicha estrategia puede estar dirigida a las personas que, según los efectos comprobados del programa, tienen un mejor aprovechamiento del PA. Por ejemplo, es posible hablar con instituciones, y fiscalías que atienden personas (principalmente mujeres) víctimas de delitos como abuso sexual, violación, violencia doméstica, homicidio o lesiones, y

enfocar los esfuerzos de promoción hacia esas instancias.

- **Bases de datos**

Es importante reflexionar sobre la calidad de las bases de datos utilizadas en los procesos de evaluación, pues cuanto más completa está una base, menor es el error estadístico encontrado. Esto permite análisis más completos de la información disponible. Por esa razón únicamente se analizaron efectos del PA en la finalización del proceso penal de aquellas oficinas con mejor calidad de datos (Heredía, Limón y San José).

El equipo de evaluación consideró incluir recomendaciones a partir de los problemas encontrados en las bases, las cuales pueden ser perfectamente aplicables a diferentes instituciones públicas con interés en la implementación de evaluaciones prospectivas o futuras. Entre ellas se encuentran:

- Homologar las bases de datos utilizando un marco común, es decir, asegurarse que las diferentes oficinas utilicen las misma cantidad y tipo de variables, ordenadas de la misma forma, haciendo extensivo al personal a conceptualización común de cada una de ellas. En el caso del PA, por ejemplo, una misma forma de cerrar un caso se llega a definir de hasta tres maneras distintas, lo que imposibilita el cruce estadístico de variables.
- Se recomienda también incluir un espacio adicional con el número de teléfono o forma de contacto de las personas atendidas, porque si bien esto se encuentra en el expediente físico, lo cierto es que se facilita enormemente el contacto y seguimiento a una persona usuaria.

- Es necesario asegurarse que el profesional realizará todo lo posible por completar la información digital de las bases. Se encontraron vacíos de información importantes que fue necesario completar con el expediente físico⁵⁴, por esa razón, será de mucha ayuda completar la información básica al momento de realizar la entrevista inicial con el usuario/a; además, al ser mayoritariamente variables demográficas, no se está incidiendo en la revictimización.
- Se recomienda contar con bases de datos ordenadas **por persona**, y no por caso como se realiza hasta el momento. Debe incluirse una variable que identifique si la persona usuaria recibió uno, dos o los tres servicios del Programa, y no que se contabilice un caso por cada servicio brindado. Para realizar evaluaciones lo más efectivo es realizarlo de la primera forma, pues permite la filtración y comparación adecuada de las variables, sin incidir en una duplicidad de los datos.
- Se recomienda solicitar al Ministerio Público la información sobre la forma de finalización del proceso penal e incluirlo en las bases digitales del Programa OAPVD. En el futuro esta información puede ser de ayuda para realizar evaluaciones de efectos e impactos.

Discusión final

A pesar de las limitaciones económicas, así como los diferentes obstáculos presentados durante el proceso, la

⁵⁴ En algunos casos la carencia de información se pudo compensar gracias a la existencia del expediente físico, en una gran mayoría de casos esto no fue posible y se trabajó sin esa información.

evaluación permitió la obtención de resultados importantes, los cuales dan cuenta del estado actual de la calidad del servicio del Programa de Atención. Además, el diseño flexible de la evaluación permitió al equipo evaluador adaptarse a las condiciones adversas presentadas, pero sin comprometer la rigurosidad científica de la evaluación

Además, la finalización exitosa de este proceso académico, que también podría denominarse de investigación aplicada, fue en gran parte posible a la disposición y apertura de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima. La oficina permitió el acceso al equipo evaluador, propició diferentes espacios para la inclusión de su personal, tuvo la soltura de aprender sobre la evaluación misma y la ejecución de sus propios procesos de trabajo, y asumió una participación activa en la coordinación de diferentes actividades de la evaluación.

Lo anterior es una de las principales condiciones para evaluar lo público, y propiciar el fortalecimiento de los procesos de transparencia y rendición de cuentas, dentro de los cuales se incluye la toma de decisiones para mejorar la labor cotidiana de la oficina, y también la incidencia planificada en la población usuaria.

En el futuro, es necesario continuar fomentando el apoyo desde la academia hacia los procesos de evaluación del sector público. Especialmente en lo que respecta a la creación de condiciones favorables para la evaluación como lo son datos adecuados, financiamiento y recurso humano disponible, visualización de la evaluación como un proceso de mejora e implementación de recomendaciones.

Bibliografía

- Asamblea Legislativa de Costa Rica (04 de marzo de 2009). *Ley 8720. Ley de protección a víctimas, testigos y demás sujetos intervinientes en el proceso penal*. San José, Costa Rica.
- Chiavenato, I. (2002). *Gestión del Talento Humano*. Bogotá: Mc. Graw-Hill.
- Gertler, P. J., Martínez, S., Premand, P., Rawlings, L. B., & Vermeersch, C. M. (2011). *La evaluación de impacto en la práctica*. Washington DC: Banco Mundial.
- Ligero, J. (2011). *Dos Métodos de Evaluación: Criterios y Teoría del Programa*. Documento de Trabajo, Serie CECOD, num. 15. Instituto Universitario de Estudios Europeos, Universidad de San Pablo, Madrid.
- Lusthaus, C., Adrien, M.-H., Anderson, G., Carden, F., & Montalván, G. P. (2002). *Evaluación organizacional: Marco para mejorar el desempeño*. Ottawa, Canadá: Banco Interamericano de Desarrollo y Centro Internacional de Investigaciones.
- Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. (2011). *Informe de evolución, logros y desafíos de la OAPVD, 2010*. San José: Ministerio Público de Costa Rica.
- Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. (2012a). *Apoyando a las víctimas y testigos: informe de rendición de cuentas para el año 2011*. San José: Ministerio Público de Costa Rica.
- Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. (2012b). *Protocolo del Programa de Atención*. San José: Ministerio Público.
- Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito. (2013). *Trabajamos por el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas: informe anual de labores para el año 2012*. San José: Ministerio Público de Costa Rica.
- Posgrado en Evaluación y Centro para Evaluación (2015). *Informe Final de la Evaluación de la calidad del servicio del Programa de Atención de la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito (OAPVD), del Ministerio Público de Costa Rica, durante los años 2010, 2011, 2012 y 2013*. San José, Universidad de Costa Rica.
- Programa RUTA. (2003). *Difusión y Promoción del proyecto*. Recuperado el 19 de setiembre del 2013, de United Nations Public Administration Network: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ICAP/UNPAN030133.pdf>
- Poder Judicial. (2010). *Guía de Educación Legal Popular para el Segundo Circuito Judicial de Alajuela*. Recuperado el 15 de setiembre de 2015, de Ministerio de Hacienda de Costa Rica: <http://www.hacienda.go.cr/centro/datos/Articulo/Poder%20Judicial.pdf>
- Stockmann, R. (2009). *Evaluación y desarrollo de la calidad: bases para una administración de la calidad orientada a impactos*. San José, Costa Rica: Editorial UCR.
- Stockmann, R. (2011). *Manual de Evaluación: Una guía de procedimientos*. San José, Costa Rica: Editorial UCR.



Administrar Lo Público IV

ISBN 978-9968-932-25-7

UCR | CICAP

Costa Rica