

Los aprendizajes para el buen Gobierno: la gestión del conocimiento en las políticas públicas





Evangelicalism - Potter
- Connection → Relationships → Evangelism
Community Meeting
Definite, regular, open meeting
Invitation - most good stuff
take message + action

Why are people afraid to invite guests to their church?
1. Fear of rejection
2. Lack of training
3. Lack of resources
4. Lack of support
5. Lack of ownership

Investigador

Roger Segura*

*Doctor en Gestión Pública y Ciencias Empresariales, Máster en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica. Docente e Investigador de la Escuela de Economía de la Universidad Nacional de Costa Rica. Docente del Programa Doctoral del ICAP.

Recibido: 28 de febrero de 2019

Aprobado: 12 de abril de 2019

Resumen

El presente artículo presenta lo que se ha aprendido para lograr un buen Gobierno mediante el uso del siguiente esquema: revisión inicial de los principales conceptos teóricos de lo considerado como público y los alcances de una política pública exitosa. En segundo lugar, se realiza un abordaje metodológico para el análisis y la evaluación de las políticas públicas, con el fin de determinar qué factores inciden en que sean exitosas o fallidas. En un tercer paso se realiza una sinopsis histórica de los modelos de Estado de los últimos setenta años a partir de la Constituyente de 1949. Como eje central, se revisa la concepción del pacto social democrático y estructuralmente como se han concebido las políticas públicas de largo plazo; específicamente las relativas a: salud y pobreza. Por último, se incluyen los aprendizajes que se pueden obtener a partir del modelo de ingeniería gradual de Popper, que sirven de punto de cierre y conjunción con las reflexiones finales.

Palabras claves

política pública, aprendizajes, gestión del conocimiento.

Abstract

This article presents what has been learned to achieve a good Government by using the following scheme: an initial review of the main theoretical concepts of what is considered as public and the scope of a successful public policy. Next, a methodological approach is carried out to analyze and evaluate public policies, in order to determine which factors affect their success or failure. In a third step, a historical synopsis of the State models of the last seventy years is made from the 1949 Constituent. The conception of the democratic social pact is reviewed as a central axis, including an analysis on how long-term public policies have been conceived, specifically those related to health and poverty. Finally, the article presents the learning that can be obtained from Popper's gradual engineering model, which serves as a point of closure and conjunction with the final reflections.

Key words

public policy, learning, knowledge management.

DOI: 10.35485/rcap76_1

Roger Segura. (2019) Los aprendizajes para el buen Gobierno: la gestión del conocimiento en las políticas públicas.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, (76): 19-42, enero-junio/2019/ -21-

1. Introducción

En el presente artículo se realiza una aproximación teórica y metodológica de los elementos que conforman una política pública, luego, se efectúa una revisión histórica, para el caso de Costa Rica, de los modelos económicos de desarrollo que potenciaron las políticas públicas centrales y que han sido claves para un buen gobierno; por último, se esbozarán algunas reflexiones entorno a las políticas públicas catalogadas como exitosas, fallidas y sus aprendizajes.

El objetivo central consiste en sistematizar desde una perspectiva teórica los alcances de las políticas públicas y sus resultados, pudiendo ser efectivos por la incidencia que tengan en la calidad de vida de las personas o inefectivos, por su incapacidad de ejecución o por sus limitantes para conjuntar los elementos que permitan cumplir con sus objetivos sociales. No obstante, el uso del término fallidas, se referirá, como más adelante se expresa a esa incapacidad de haber sido abordada con los niveles de reflexión o maduración suficientes que faciliten su éxito o bien, que por sus condiciones históricas vinculantes no responde al momento, la situación o las necesidades concretas de una población. Un éxito que estará determinado en un plazo concreto de mediano o largo plazo, de ahí la necesidad de analizar históricamente el pacto social costarricense y aquellas políticas públicas que surgen entorno a los grandes acuerdos de una Constituyente de 1949 y que prevalecen setenta años después.

En esta dinámica se enmarca una reflexión que es básica para sistematizar, bajo un modelo los aprendizajes y así dilucidar aquellas acciones que se han emprendido y que resultan efectivas para un buen gobierno, que indistintamente de sus matices ideológicos haya ofrecido la mayor cantidad de soluciones a una ciudadanía, por no decir, a la mayoría de las personas que integran una sociedad. Aunque en retrospectiva se puedan estimular las influencias, tendencias u orientaciones que hayan dirigido el foco de las acciones políticas – ideológicas hacia algunas políticas públicas que hayan sido efectivas o inefectivas.

Por ende, es preciso la revisión teórica para diseñar un andamiaje que permita la mayor capacidad de análisis de las políticas públicas y se eviten las simplicidades de externar criterios sin fundamento o evaluar sesgadamente con posiciones ideológicas.

Bajo esas circunstancias los propósitos de los partidos políticos y sus propuestas programáticas están basados en las aspiraciones de concretar un buen gobierno, por no decir, el mejor gobierno posible. Posteriormente, la transcripción de esas aspiraciones en programas, planes y proyectos se ve conjuntada y atomizada por una serie de factores que hace, en una gran mayoría de ocasiones, que deban de recurrir a grandes acuerdos políticos para una efectiva gobernanza y gobernabilidad.

Dentro de las aspiraciones que tiene una sociedad y que se ven reflejadas en las iniciativas políticas que un Gobierno lleva a la práctica, se destacan aquellas que se consolidan como una política pública con un sustento teórico y metodológico que trascienden de una o varias administraciones. Esa característica que consolidan una visión, una iniciativa o una aspiración, construida con asidero y que está íntimamente relacionada con la capacidad de haber identificado un problema socialmente relevante, haberlo llevado a la palestra de la discusión pública y por ende, contar con el capital político, los recursos y las capacidades para su implementación. Es decir, la comprensión de los fenómenos sociales que hacen las personas con poder de decisión o incidencia en espacios públicos para la toma de decisiones políticas.

Por eso, pueden sistematizarse aprendizajes a lo largo de la historia para un buen Gobierno o concretar propuestas metodológicas para gestionar el conocimiento en políticas públicas. No obstante, hay que revisar un amplio periodo y elucidar aquellas iniciativas que se consolidaron a través del tiempo y que resultan de un andamiaje social, bien sea, con un resultado positivo o fallido.

2. Las políticas públicas, una aproximación teórica y metodológica para la gestión del conocimiento

En primera instancia se establece una diferenciación entre lo público y el ámbito de aplicación de las políticas públicas, como bien lo referencia Parsons (2007, p.37.) “*presupone la existencia de una esfera o ámbito de la vida que no es privada o puramente individual, sino colectiva*”, es decir, “*dimensión de la actividad humana que se cree que requiere de la regulación o intervención gubernamental o social*”. Esta presuposición delimita las actividades individuales o privadas de las empresas u organizaciones lucrativas y sus propósitos, y las que gestiona un Gobierno en un momento determinado, aunque se trate, como se profundizará más adelante, de endosar al Estado una serie de problemáticas cada vez más del ámbito lucrativo, en especial, en países con gobiernos centralizados o en ocasiones, despojando al Estado de la posibilidad de implementar políticas públicas en beneficio de una colectividad por la oposición de un Gobierno de turno o un Congreso que promueve la descentralización o reducción del Estado.

En la actualidad, como ha ocurrido en Costa Rica, se ha tenido que recurrir al alto tribunal constitucional para que determine: ¿qué es de interés público?, ¿qué es un derecho público?, ¿cuáles son los bienes públicos? y ¿cómo se debe gestionar la rendición de cuentas públicas?, pues los grupos políticos han intentado forzar las interpretaciones constitucionales de conformidad con sus intereses ideológicos.

Para ilustrar lo expuesto, se puede citar como ejemplo el reciente el fallo de la Sala Constitucional número 2018-18694 que obliga al Ministerio de Hacienda Costa Rica a revelar la lista de las empresas clasificadas como grandes contribuyentes que hicieron su declaración anual de renta sin utilidades o con pérdidas; la interpretación inicial del Ministerio de Hacienda era que se debía

resguardar la privacidad y confidencialidad de los datos, no obstante, ¿cómo se hace para atender las necesidades de la población y ofrecer servicios de calidad en un país en donde las finanzas públicas están en un estado precario por el déficit fiscal?, ¿cómo se afecta la inversión pública social y precisamente, ¿cuáles son las causas por las que las grandes empresas se niegan a pagar sus impuestos. El interés público está por encima de los intereses particulares, el derecho público, la transparencia y la obligación de contribuir con el bienestar de las mayorías hace que la Sala Constitucional redefina los límites entre lo público y lo privado.

En consecuencia, un bien público “*es un bien o servicio que está disponible para todos. Los bienes públicos puros son aquellos que son fabricados por el Estado y no por el mercado*” (Parsons, 2007, p.44), incluyendo las fuentes de financiamiento, el uso efectivo de los recursos y la rendición de cuentas. Por eso Hogwoody Gun (1984:13-19) mencionado por Parsons (2007, p.48) especifica que hay diez usos del término política pública y que, dilucidan sus alcances:

- a. Etiqueta para referirse a un ámbito de actividades.
- b. Expresión del propósito general o de la situación deseable sobre determinados asuntos.
- c. Propuestas concretas.
- d. Decisiones gubernamentales.
- e. Autorización formal.
- f. Programa.
- g. Resultado.
- h. Impacto.
- i. Teoría o modelo.
- j. Proceso.

Una visión moderna que engloba las acciones de un gobierno que se concretan en un Plan Nacional de Desarrollo o desagregadas como iniciativas de respuesta concreta a necesidades de una sociedad.

En línea con lo anterior, para Salazar (1999, pp.45-46) los elementos que se desarrollan en una política pública más allá de una serie de preceptos básicos como los de Parsons (2007), pueden simplificarse en: la capacidad de predicción, las posibilidades de tomar una decisión y las implicaciones de ejecutar una acción. Estos elementos sitúan al Gobierno como un ente capaz de hacer una lectura de las vertientes que alimentan las problemáticas públicas y de sus analistas en predecir los posibles escenarios ante las distintas decisiones que se tomen en torno a esa problemática, incluyendo la decisión de no hacer nada, es decir, de no tomar ninguna decisión o curso de acción. Asimismo, se hace relevante manifestar que de no existir una acción, la sociedad estaría enfrente de un discurso o intención sin contenido.

Para Lindblom y E.J. Woodhouse (1993) mencionado por Parsons (2007) se deben esbozar algunos elementos para estudiar el proceso de las políticas públicas:

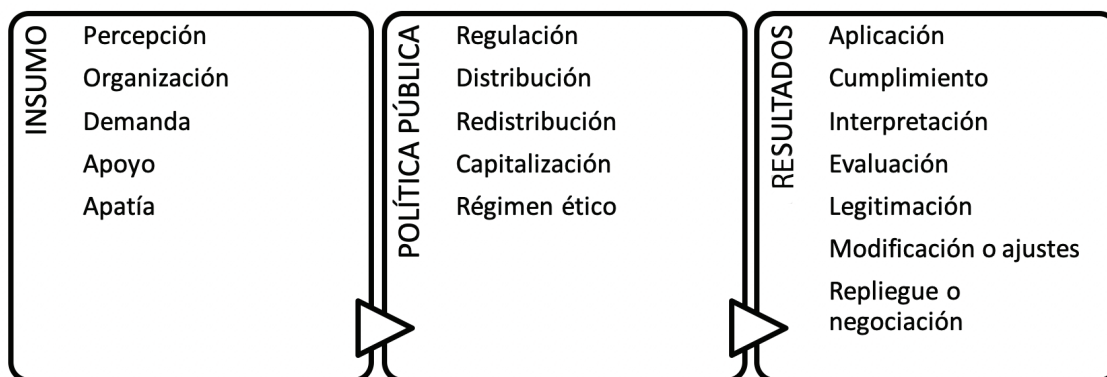
- ¿Cuáles son los límites del análisis en el proceso de las políticas públicas?
- ¿Cuál es el papel del análisis en una democracia?
- Gobierno convencional y política, y políticas públicas:
 - La imprecisión del voto.
 - El impacto de los funcionarios electos.
 - Burocracia y formulación de las políticas.
 - Grupos de interés y formulación de las políticas.
- Las influencias más amplias:
 - El papel de las empresas.
 - La inequidad política.
 - Investigación de capacidades limitadas.
- En esas condiciones ¿cómo se mejora la formulación de políticas? (p.57).

Este esquema enriquece el análisis previo para la formulación de una política pública, que a su vez, no es excluyente al presentado por Salazar, pero que aporta elementos como: la determinación de los límites que se establecen a las políticas públicas, qué información puede incluirse en una declaración de intenciones y el papel que se tiene en una democracia con múltiples necesidades sociales y demandas de muchos grupos de presión. Este enfoque dilucida un análisis que establece como premisa una democracia imperfecta, presionada por el voto popular como única forma institucionalizada de participación social. Asimismo, las decisiones que toman o pueden tomar las personas electas para el interés de las mayorías y el efecto que tiene la burocracia en el diseño, implementación y análisis de las políticas públicas, sobre todo, por lo lento, engorroso y oneroso que resulta para un Estado la implementación de alguna política pública; por ejemplo, la erradicación de los tugurios o las soluciones de vivienda para clase media y clase baja que siguen por decenios esperando una solución efectiva.

Para Lindblom y E.J. Woodhouse (mencionado por Parsons (2007, p.57) existen otros focos de interés que se ajustan a las orientaciones ideológicas de las fuerzas del libre mercado o a los grupos de extrema derecha que reclaman por un Estado reducido, un grupo empresarial fuerte y unas políticas públicas dotadas de mayor efectividad y menos recursos, esperando que el mercado sea quien establezca los equilibrios. Bajo esta disyuntiva están los grupos que exigen una reducción en los impuestos, mayores libertades empresariales y desmantelamiento de algunos programas sociales. En ocasiones, se oponen ante la formulación de una nueva iniciativa estatal que implique erogación de recursos o gravar de forma específica alguna actividad, indicando que se afectan condiciones competitivas, generación de empleo, entre otros.

Ahora bien, ante una mayor transparencia en el uso de los recursos estatales y ante la situación fiscal que atraviesan muchos países de la región, en especial Costa Rica, se diseña un proceso de las políticas públicas orientado a los resultados, como el desarrollado por Parsons (2007):

Figura 1 El proceso de las políticas públicas

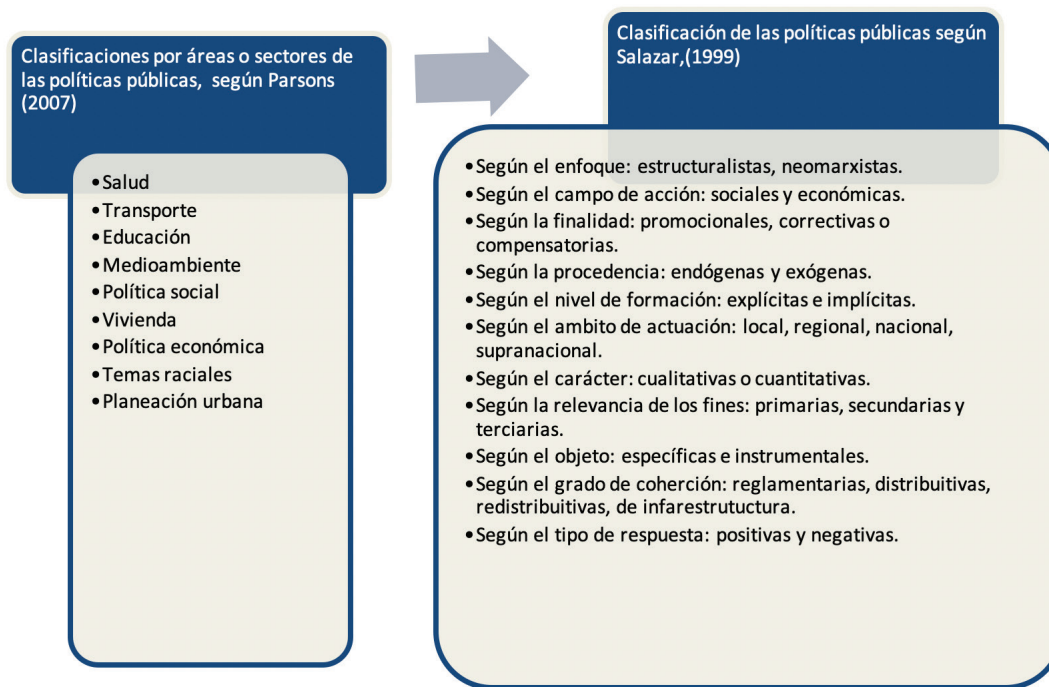


Fuente: elaboración propia con datos de Frohock (1979) y Jones (1970) mencionados por Parsons (2007, p. 58).

Este modelo, sin distingo de que puedan aplicarse otros más complejos como el de Easton (1965) mencionado por Parsons (2007, p.57) o más simples como el indicado por Salazar que ilustra las formas en que cada una de las personas analistas de políticas públicas pueden abordar una problemática social, específicamente en un ámbito de acción.

Así las cosas, se revisan las áreas de acción de las políticas públicas desde la perspectiva de los autores para enmarcar una metodología para el abordaje y posteriormente, hacer un análisis más exhaustivo de su implementación en Costa Rica y de evaluación de sus resultados.

Figura 2 Ámbitos o áreas de acción de las políticas públicas



Fuente: elaboración propia con datos de Salazar (1999, p.55) y Parsons (2007 p. 65).

En concordancia, para incluir algunos aspectos metodológicos en el abordaje de las políticas públicas se utilizará el enfoque de Segura (2017) y Parsons (2007). Para el caso de Parsons, lo sintetiza de la siguiente forma:

Tabla 1
Cambios en las tendencias, objetivos o marcos de análisis de las políticas públicas

Tendencias de los procesos	Enfoques	Exponentes teóricos o políticos
La desilusión del positivismo	Positivismo	Augusto Comte (1798-1857)
	Los enfoques para el entendimiento del cambio teórico	Kuhn 1962
	Paradigmas de investigación	Egon G Guba 1990
El entusiasmo por los mercados y la administración empresarial	Toma de decisiones con enfoque empresarial basado en resultados	Kennedy-Johnson 1960
	Reducción del papel del Estado, l administración empresarial de lo público	Reagan - Thatcher 1980.
Nuevos modelos del proceso de las políticas públicas	Redes y comunidades de políticas públicas	Hecló 1978, Benson 1982, Rhodes 1988, Sabtier y Jenkis-Smith 1993.

Fuente: elaboración propia con datos de Parsons (2007, pp. 102-110)

Como lo expone el autor, a partir de 1970 se consolidan una serie de tendencias de análisis que mantienen a las personas centradas en los resultados de las políticas públicas con influencias teóricas o políticas como las evidenciadas por un mayor énfasis en los resultados generales y un alejamiento de las propuestas más científicas y teóricas que habían surgido a raíz del positivismo. Durante la década de los 60 la administración e implementación de las políticas públicas se centraban en los resultados, en la década de los 70 se da un mayor énfasis en la implementación y los insumos para la toma de decisiones, lo que conlleva que en los 80 con la influencia del mercado y los objetivos de reducción del Estado que hubo, tanto desde los Estados Unidos como desde Inglaterra con las ideas centrales de un Estado pequeño, un mercado fuerte, delineando las políticas públicas con insumos - propuestas concretas para problemas específicos.

Cabe mencionar que, a partir de la década de los 90 y con la entrada del nuevo siglo, las redes vienen tomando preponderancia en el análisis, la implementación y la evaluación de los impactos de las políticas públicas y se hace un viraje hacia una estructura más vertical en el análisis de las políticas públicas, pero su ejecución se esfuerza por permear redes de actores y comunidades. Es decir, aunque las propuestas ya no responden a un enfoque influenciado por un único autor, se trata de mantener una estructura científica de análisis, aunque su implementación se abra a una mayor posibilidad de públicos, autores, redes, comunidades e influenciadores. Tratando de cerrar las brechas ideológicas y estar orientadas hacia una consecución de resultados con recursos cada vez más limitados.

Una propuesta por considerar es la presentada por Segura (2017), que parte del enfoque de la

administración como ciencia, la teoría de la eficiencia y eficacia de las organizaciones públicas y los métodos y técnicas de análisis. Se desprende bastante de los enfoques científicos para aportar a las políticas públicas, influenciado por

la reducción del Estado y la mayor eficacia en el uso de los recursos públicos, un análisis más empresarial con técnicas como la encuesta, la observancia y el análisis crítico de contenidos.

Tabla 2
Modelo metodológico: marco general

Ciencia	La administración como una ciencia social aporta el contexto para el enmarque de la investigación.	
Teoría	La teoría de la gestión pública complementada con otras áreas de conocimiento que sean atinentes a la eficacia y eficiencia de las organizaciones públicas.	
Métodos	Una ruta para dilucidar la aplicación de los paradigmas de investigación.	
	Los sociológicos: empirismo, comprensivo, formalista, estructuralista, fenomenológico, materialista, histórico y dialéctico y hermenéutico-dialéctico.	Deductivo - Inductivo
Las técnicas o los procedimientos	La encuesta, del tipo ideal, del paradigma conceptual, sociograma, relatos de vida y análisis crítico de contenido.	Deductivo: axiomas verdaderos que no requieran demostración, la postulación y la demostración. Inductivo: observación, la formulación de una hipótesis, la verificación, la tesis, la ley y la teoría.

Fuente: Segura (2017, p.19) con datos de Mondol (2010), Álvarez (2011) y Dávila (2006).

Este primer apartado versó sobre una aproximación teórica de las diferencias conceptuales entre lo público y privado, así como una revisión a los elementos que conforman una política pública, pretendiendo esclarecer una serie de conceptos que si bien es cierto son básicos, establecen un andamiaje para el análisis del proceso de formulación de la política pública. Un proceso que se selecciona a partir de un autor que establece un modelo práctico y sencillo para la comprensión y el acercamiento conceptual.

Por otro lado, se consideraron las áreas de acción de la política pública y se desarrollaron

brevemente dos modelos metodológicos. El primero basado en una evolución de ciertas tendencias teóricas y políticas a partir de los años 60 del siglo pasado, concretando cómo en la actualidad las políticas públicas se analizan a partir de redes, comunidades o ecosistemas. No obstante, hace un recorrido desde el positivismo hasta los paradigmas de Kuhn y desde los gobiernos menos más centralizados hasta los más descentralizados. Por ende, presenta una visión de las formas en que se asumen las políticas públicas y sus influencias teóricas o ideológicas, por ejemplo, las orientaciones del mercado.

Es precisamente con una orientación más administrativa que se esboza un segundo modelo que, no excluye los análisis de redes, las comunidades o ecosistemas, pero se basa en una estructura vertical desde la ciencia administrativa hasta las técnicas de mercado.

Es por eso que, con los elementos expuestos se procede a analizar las políticas públicas de Costa Rica que centraron su desarrollo económico y social a partir del hito histórico de la Constituyente, que facilitará de forma consecuente determinar si se puede catalogar a algunas políticas públicas como como fallidas y a partir de ahí, sus aprendizajes.

3. Costa Rica, las políticas públicas centrales para su desarrollo económico y social

Existen algunos elementos básicos que se deben analizar para la comprensión de los hechos ocurridos entre 1948 y 1949. El establecimiento de una Junta Fundadora de la Segunda República se encargó de dictar las primeras leyes y concretar algunas reformas posteriores a la guerra, como lo sintetizan Molina y Gonzáles (2012, pp.152-153): la abolición del ejército el 1 de diciembre de 1948 como la primera señal de demilitarización del país y del pacto social democrático que impera en Costa Rica, un hecho que no dispuso los intentos de golpe de Estado tanto en diciembre de 1948 como en abril de 1949; conquistas sociales como el voto femenino, las jornadas laborales de ocho horas, el seguro social y el derecho a un ambiente laboral adecuado, el otorgamiento de cédulas de identidad a las personas negras del Caribe; las instituciones autónomas obtuvieron rango constitucional adhiriendo a las ya creadas Universidad de Costa Rica (UCR), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (SNAA), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), entre otros.

Es precisamente, en el surgimiento del proceso de fundación de la Segunda República cuando se fortalece el Estado de bienestar que “*mediante el desarrollo institucional y la inversión social, logró mejorar considerablemente los índices de educación, salud, disminución del desempleo y la pobreza*” (Molina y Palmer, 1975; 15 mencionado por Molina y González 2012, p.155).

Como lo apuntan Molina y González (2012) el Estado de bienestar

Este fue el nombre con que se denomina a un Estado que interviene de una forma más constante en la economía del país. ¿Cómo lo hace? A través de políticas orientadas a beneficiar a la mayor cantidad de población posible, por ejemplo mediante el mejoramiento de la educación, la promoción de la salud, el desarrollo de la infraestructura, el crédito bancario barato para los pequeños empresarios y agricultores e incluso mediante la creación de empresas estatales y el aumento de los salarios. (p.155).

Este fue el planteamiento de las políticas públicas estatales que conciben un pacto social costarricense bajo una serie de preceptos económicos, políticos, ideológicos y de organización social que marcan el derrotero de los próximos 70 años en la política costarricense.

Como lo referencian Molina y González (2012, p.163) en 1953 se crea el Instituto Autónomo del Ferrocarril al Pacífico, en 1954 el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), en 1962 el instituto de Tierras y Colonización (ITCO), en 1963 la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), en 1965 el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) y en 1970 el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), aunado a los bancos estatales, la Universidad de Costa Rica (UCR) y el Instituto Nacional de Seguros (INS), entre otras instituciones.

Asimismo, de acuerdo con Molina y González (2012, pp.164-168), se promovieron una serie de políticas públicas orientadas hacia la expansión de las actividades agrícolas, la diversificación agrícola, la tecnificación agrícola y la descampesinización, una promoción agrícola, ganadera y bananera que se coordinaba desde 1956 con el Consejo Nacional de Producción (CNP). Un Estado que se preocupó por abrir fuentes de empleo, incentivar la industria, la reorganización de la economía, la promoción de los impuestos directos, aunque no estuvo ausente el crecimiento de la deuda y los cambios abruptos que se sufría a nivel internacional con los precios del café.

Con esta primera aproximación al Estado benefactor es fácil detectar que el desarrollo de Costa Rica entre 1948 y 1970 estuvo marcado por una consolidación de instituciones, apertura de fuentes de trabajo, industrialización e incentivos para la inversión extranjera directa. No obstante, en el ámbito social se logró un mayor acceso a la educación, la apertura de comedores escolares, la universalización del sistema de salud. Transversalmente se da un mayor desplazamiento de personas a las cabeceras de provincia y el Estado habilitó nuevas infraestructura en carreteras, autopistas y servicios públicos, en especial para las zonas aledañas a la capital. Produciendo que las zonas rurales se mantuvieran con índices de pobreza mientras crece el hacinamiento y el desarrollo urbano sin planificación (Molina y González, 2012, pp.173-174).

Para la década de los 70 se promueve un Estado empresario con la creación de la Corporación de Desarrollo CODESA en 1972 y concentró sus actividades en Cementos del Pacífico, Cementos del Valle, Central Azucarera del Tempisque y Aluminios Nacionales S.A. Lo expuesto, marca una orientación política ideológica dentro del Partido Liberación Nacional, que clasificó, como lo apunta Cerdas 1979 mencionado por Molina y González (2012) en dos generaciones sus militantes:

Los empresarios políticos: integrado por aquellas personas provenientes de la burguesía urbana e industrial, de la rural (a

través del café, la cabuya) y la agroindustrial, quienes al acceder al poder procuraron dirigir la política según sus intereses. Los políticos empresarios: conformados por las personas que durante el Estado Empresario ocuparon los puestos directivos de las instituciones autónomas y demás empresas creadas durante ese lapso; quienes no tenían capital propio pero a través de tales puestos comenzaron a adquirir presencia tanto política como económica. (p.177).

Esta segunda aproximación al Estado empresario abre una mayor transcendencia e influencia del sector empresarial en la actividad económica en Costa Rica, aunque crea suspicacias cuando el Estado inicia sus propias actividades con desbalances que se acentúan a finales de la década de los 70 y principios de los 80 con la crisis económica y el cambio de modelo de desarrollo hacia un Estado neoliberal, influenciado por un segundo Partido Político como lo fue la Unidad Social Cristiana. Que si bien es cierto coexistieron como fuerzas políticas bastante armoniosas desde el punto de vista ideológico, los acuerdos del bipartidismo crearon una gobernanza bastante acomodadiza para en la década de los años 90, cuando se declaró la crisis del bipartidismo. Se debe recordar la fuerte represión sufrida por los partidos políticos de izquierda desde 1948 y que se acentúa aún más durante la Guerra Fría y todas las políticas de represión ampliamente expuestas por Molina y Díaz (EUNED, 2017) en sus dos obras en las cuales resumen el *Verdadero Anticomunismo 1948-1973* y *Ahí me van a matar 1979-1990*.

Es así, como los procesos de ajuste estructural son el detonante para que, a partir de 1982 el país recibiera ayuda económica a cambio de una mayor apertura de su economía, una reducción del tamaño del Estado, las facilidades para la instalación de empresas extranjeras en las zonas francas con todas las facilidades sin pago de impuestos, disminuir la protección del Estado y promover el mercado como regulador de las relaciones económicas, aunado a la creación de la Coalición de Iniciativas para el Desarrollo CIN-

DE y el Ministerio de Comercio Exterior COMEX (Molina y González, 2012, p.189).

Bajo esta tesitura, las tres estrategias que han definido el desarrollo económico costarricense en los últimos años, según Villasuso mencionado por Quesada (2008, p.152) son: la obsesión por la estabilidad económica, la apertura indiscriminada de la economía costarricense y la reforma del Estado y la privatización de las empresas públicas. Para Quesada, la situación ideológica se puede resumir entre quienes crearon el Estado benefactor y sus herederos, quienes se han dedicado a desmantelarlo (Quesada, 2008, p.155). De igual forma, hace una separación histórica, de la economía costarricense, en cuatro etapas: el auge y crisis de la economía intervenida 1950-1980, crisis y deuda externa 1980-1990, del neoliberalismo a la globalización 1980-2000 y hacia una economía moral 2000-2005.

Con esta tercera aproximación, se ejemplariza de una forma clara y concisa la concepción que se hace en distintos momentos históricos a las políticas públicas. Una retrospectiva sin la cual no se podrían comprender los resultados de las políticas públicas exitosas y fallidas. Además, a pesar de la poca profundidad con que se abordan los matices históricos y las distintas y muchas fuentes que se pueden consultar, resulta meritorio referenciar que la concepción del Estado costarricense por los ideólogos de mitad del siglo pasado estuvo marcado por la consolidación de un Pacto Social de Estado benefactor que coexiste durante los últimos treinta y nueve años con un modelo neoliberal de economía de mercado, como lo apunta Quesada, sin moral (2008, p.221).

De ahí la comprensión de dos fenómenos profundamente ligados a la historia costarricense: el desfinanciamiento del Estado para hacer frente a las conquistas sociales en temas centrales de su desarrollo como la educación, la salud, la seguridad, el empleo público y la seguridad social y, por otro lado, las dificultades para virar hacia una economía de mercado pura sin regulaciones, tal como lo vienen promoviendo los

Organismos Internacionales a partir de los Programas de Ajuste Estructural en 1982.

Se hace meritorio analizar en un tercer apartado las políticas públicas centrales del desarrollo costarricense y sus resultados, tanto si a la luz de sus alcances y limitaciones se catalogan como exitosas o fallidas.

4. ¿Las políticas públicas en Costa Rica: exitosas o fallidas? ¿Cuáles han sido los aprendizajes?

Para dilucidar las posibles causas de las políticas públicas fallidas o bien, para estipular las causas de éxito, es importante referenciar la documentación de la Comisión Económica para América Latina CEPAL (CIPE 1996, Directory of Public Policy Institutes in Emerging Markets, Washington mencionado por Lahera 2004), pues según las claves para una política pública exitosa son:

1. Fundamentación amplia y no sólo específica (¿cuál es la idea?, ¿a dónde vamos?)
2. Estimación de costos y de alternativas de financiamiento
3. Factores para una evaluación de costo-beneficio social
4. Beneficio social marginal comparado con el de otras políticas (¿qué es prioritario?)
5. Consistencia interna y agregada (¿a qué se agrega?, o ¿qué inicia?)
6. De apoyos y críticas probables (políticas, corporativas, académicas)
7. Oportunidad política
8. Lugar en la secuencia de medidas pertinentes (¿qué es primero?, ¿qué condiciona qué?)
9. Claridad de objetivos
10. Funcionalidad de los instrumentos
11. Indicadores (costo unitario, economía, eficacia, eficiencia). (p. 8).

El esquema plantea la necesidad de aplicar una fundamentación amplia que incluya a los grupos objetivos, los apoyos y las críticas, el análisis de costos – beneficio y la necesidad de discriminar entre: las decisiones tomadas en relación con esa política pública y las posibles opciones que se tengan para solucionar un problema social evidente.

Es así como, dentro de las imperfecciones que acontecen en la formulación, la ejecución, el análisis y la evaluación de las políticas públicas hay algunas consideraciones que permiten ampliar la visión de un posible éxito o fracaso que se tenga en la implementación de una política pública. Un aspecto ampliado por Lahera (2004) en los siguientes factores:

El diseño puede ser defectuoso porque no considere aspectos institucionales o porque no incluya modalidades de evaluación de las políticas. Sus orientaciones pueden ser meras declaraciones, sin apoyo financiero o de personal.

La gestión de las políticas es habitualmente imperfecta. Cuando no se mejora la política sustantiva de manera integrada, es posible que se gasten más recursos sin que los resultados mejoren, o lo hagan de manera menos que proporcional. La gestión puede ser discordante con las políticas, incluso para enriquecerlas o adaptarlas. Buena parte de los equívocos con los funcionarios públicos civiles vienen de políticas mal diseñadas en cuanto a su puesta en práctica, o con correcciones laterales, en vez de una modificación integrada. Mientras no se encaren las reformas sustantivas, de modo integral los funcionarios públicos considerarán que los cambios son para perjudicarlos.

En la evaluación las fugas pueden ser aún peores. Ella puede simplemente no existir, con lo que la pérdida de eficiencia y efectividad potencial es enorme. O puede haber una evaluación parcial o ad hoc, para resultar conforme a una opción elegida de antema-

no. O, todavía, pueden evaluarse políticas de menor trascendencia, en vez de las más importantes y complejas. Lahera (p. 12).

Con esos factores, tanto los considerados como exitosos como las posibles causas de fracaso, se pueden delinear algunos concretos para el caso de Costa Rica, como una forma de ilustrar las políticas públicas que se analizarán en este apartado.

En síntesis, la información incluida en el presente artículo, se puede desagregar de la siguiente forma:

- Desde el punto de vista teórico ¿se realizó un análisis profundo y reflexivo de la teoría vinculante?
- A nivel metodológico ¿se cuenta con los métodos, técnicas y herramientas para su análisis, implementación y evaluación?
- Claves de éxito ¿se consideraron los factores de oportunidad política, análisis de costo-beneficio, mapa funcional de redes, comunidades y ecosistemas?
- Factores de fracaso ¿existe consciencia de los alcances de las políticas públicas, las limitantes y la cantidad de indicadores que se deben monitorear?

Consecuentemente, se realizará el análisis de algunos de los resultados generales de las políticas públicas, a saber: la cobertura de servicios de salud y la atención de la pobreza (incluyendo las posibilidades de obtener un empleo).

Si bien es cierto, se trabajará sólo en dos áreas concretas, excluyendo otras importantes como resultados en la educación, atención de necesidades de vivienda, seguridad, entre otros, se pretende ilustrar la formas en que las políticas públicas de largo plazo (salud) y las de más cortos plazo (pobreza y desempleo) pueden ser antagonicas en la planificación de las políticas públicas estatales.

Para el caso de la protección del pacto social costarricense, hay dos vertientes de suma importancia: la cobertura de servicios de salud y la promoción de la salud, como lo es la protección

del embarazo adolescente, las enfermedades de transmisión sexual como el VIH, la tasa de mortalidad infantil, la cobertura universal con el seguro social y otros que se pueden consultar en las estadísticas publicadas por el Programa del Estado de la Nación y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos INEC, ambas con acceso público y gratuito.

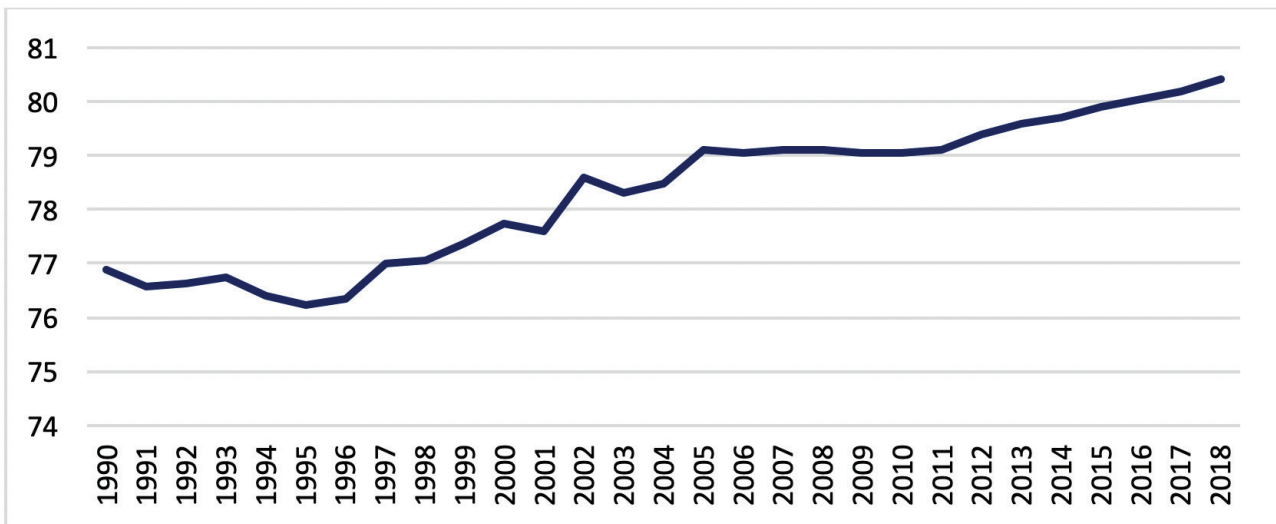
Por consiguiente, las interrogantes planteadas son ¿la inversión social en salud ha obtenido resultados en cuanto al aumento en la esperanza de vida al nacer, la promoción de la salud y la disminución de las muertes de infantes al nacer? y ¿Las políticas públicas en cuanto a la atención

del desempleo como disparador de la pobreza, la reducción de la pobreza y de la desigualdad han sido efectivas?

A. Seguridad social

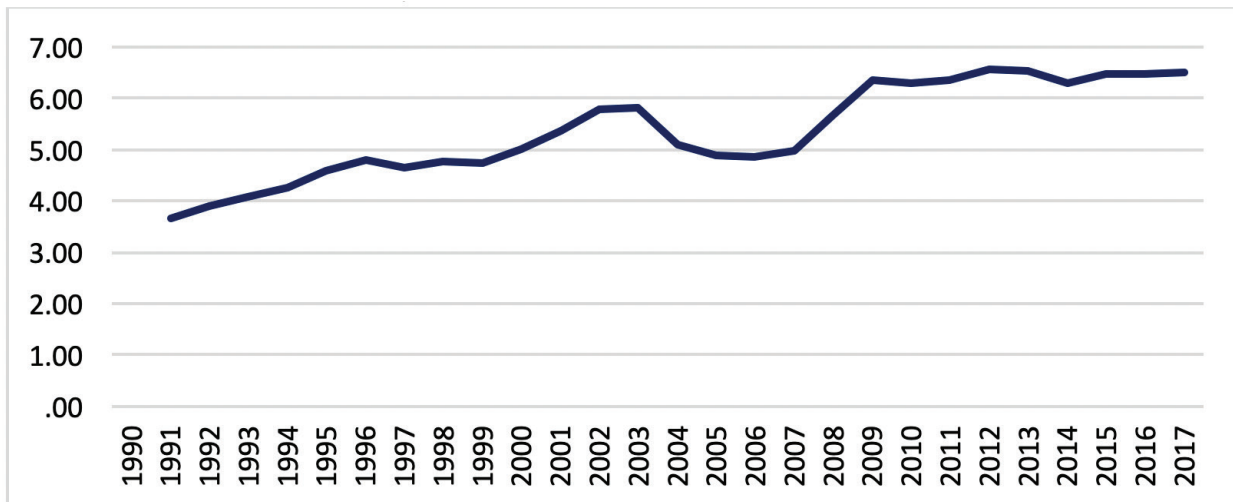
En cuanto a la seguridad social se analizarán los siguientes indicadores: esperanza de vida al nacer, gasto social real como porcentaje del PIB, nacimientos de madres adolescentes menores de 20 años, tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos y cobertura universal del seguro social.

Gráfico 1
Esperanza de vida al nacer 1991-2018



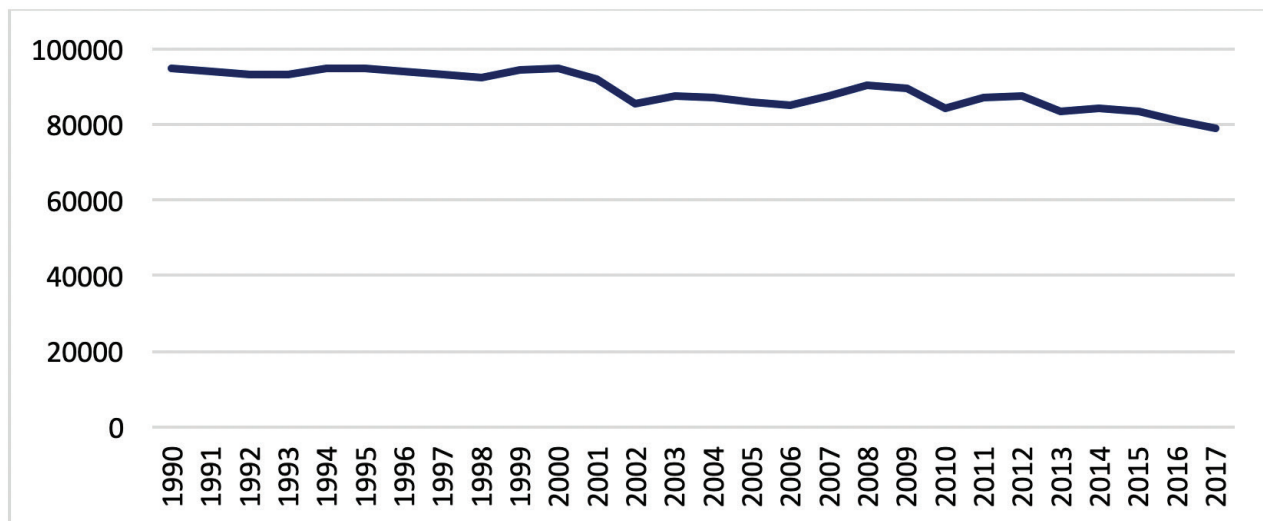
Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

Gráfico 2
Gasto social en salud como porcentaje del PIB 1991-2017



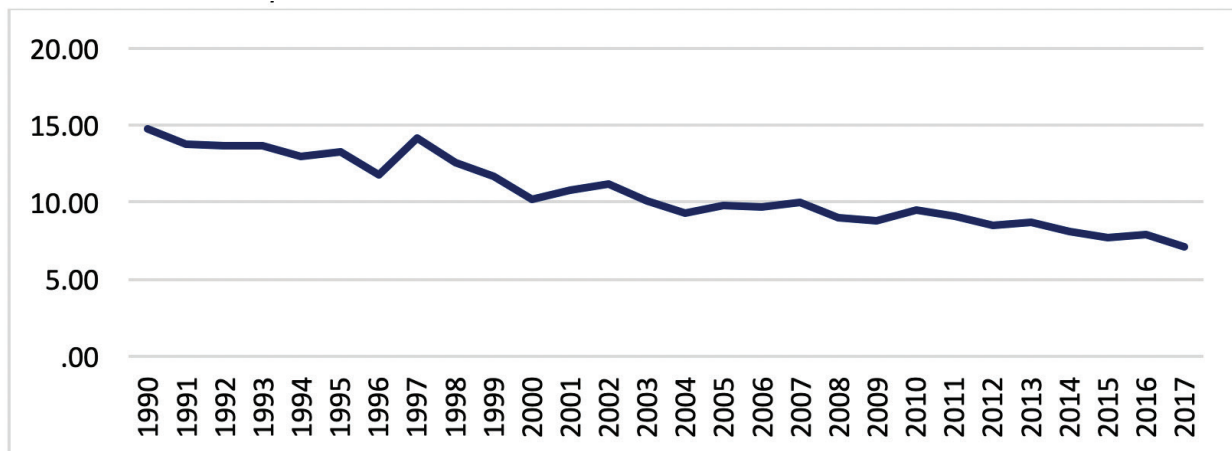
Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

Gráfico 3
Nacimientos de madres adolescentes menores de 20 años 1990-2017



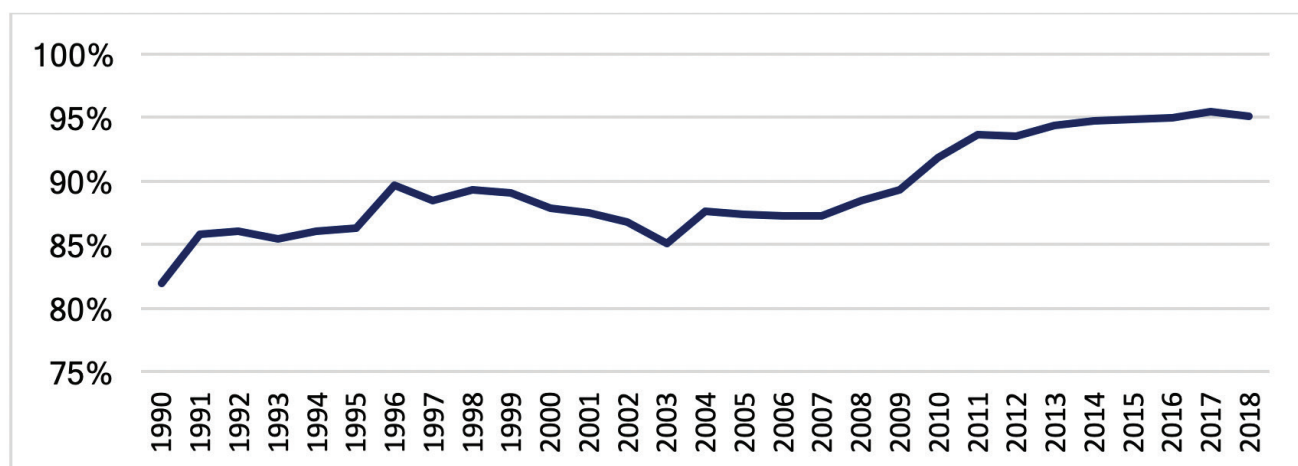
Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

Gráfico 4
Tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos



Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

Gráfico 5
Población cubierta por seguro de salud

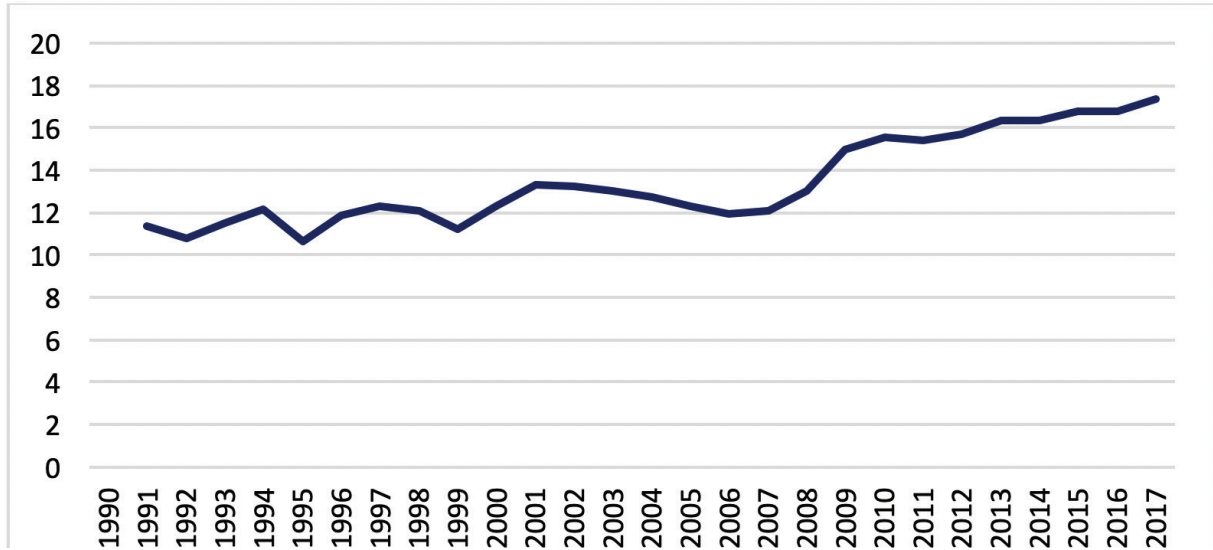


Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

B. Pobreza y desempleo

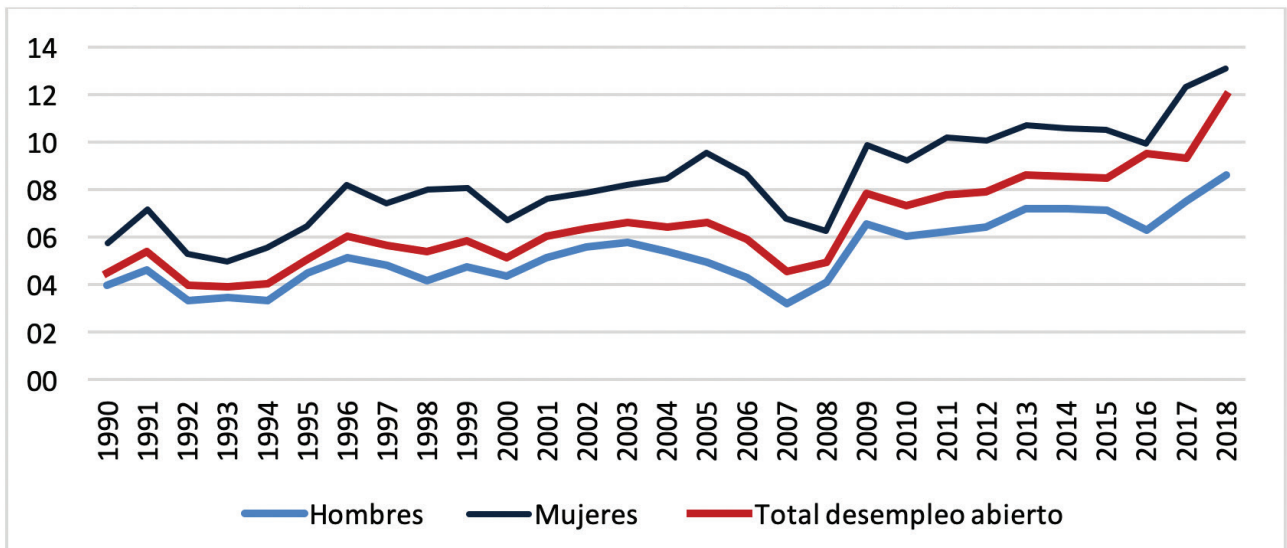
En cuanto a la atención de la pobreza, se analizarán algunos factores claves como el gasto social como porcentaje del PIB, las políticas de empleo y la reducción de la desigualdad.

Grafico 6
Gasto social como porcentaje del PIB (educación, vivienda, protección social y servicios recreativos y culturales) 1991-2017



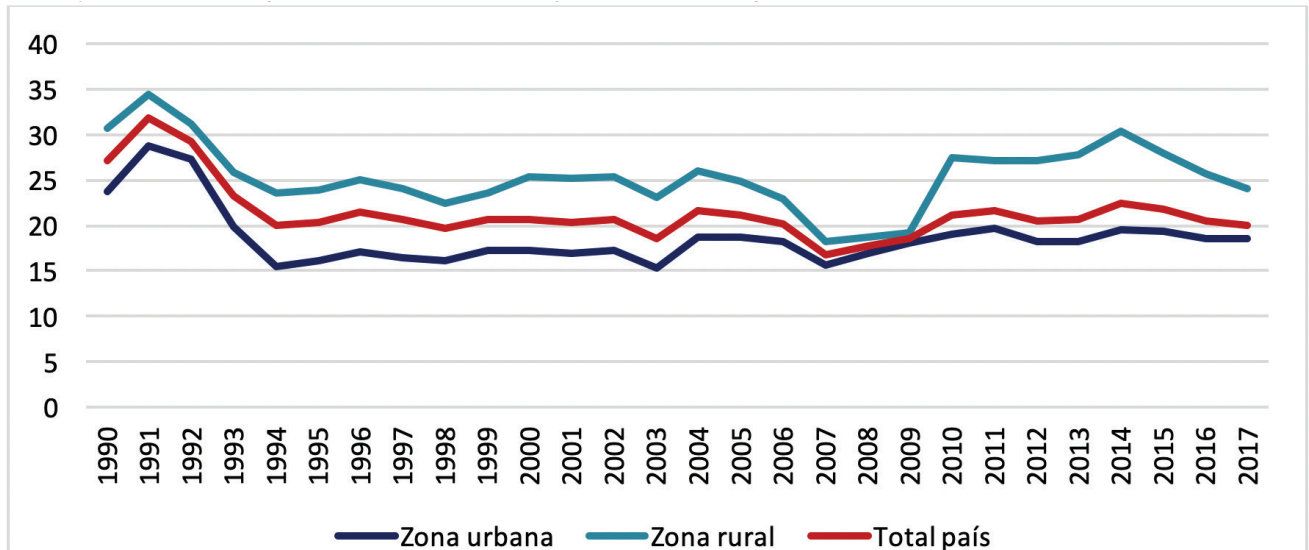
Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

Grafico 7
Tasa de desempleo abierto para el total de la población y desagregado por género



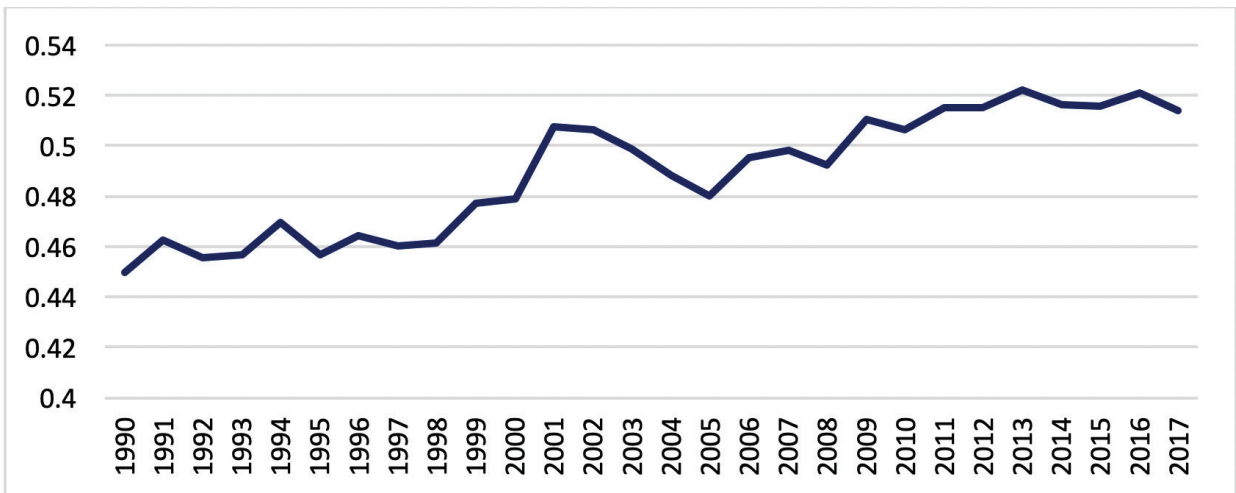
Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

Gráfico 8
 Porcentaje de pobreza y pobreza extrema según zona: rural y urbana



Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

Gráfico 9
 Coeficiente de Gini 1990 - 2017



Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

El análisis realizado a algunos de los indicadores más importantes ilustra la efectividad en las políticas de salud del país en el largo plazo y demuestran la capacidad del Estado y de los Gobiernos de turno de apoyar las distintas iniciativas de atención de los programas, planes y proyectos vinculados con la seguridad social.

Por ende, el Estado se ha propuesto una serie de objetivos que son a largo plazo, pero que dependen del acompañamiento concreto que se brinda en un Gobierno determinado, por ejemplo, las políticas públicas de igual y equidad de género impulsadas desde 1986 y que culminan con la Política Nacional para la Igualdad efectiva entre Mujeres y Hombres 2018-2030 son esfuerzos sostenidos que, facilitan que varias administraciones cumplan con objetivos, sin detrimento de cumplir con objetivos que se haya propuesto la ciudadanía a largo plazo y que tendrá que analizar a la luz de la cantidad de denuncias presentadas en los estrados judiciales o en la estadística por femicidios de los últimos treinta años. Lo mismo, se analiza en términos de protección a la niñez, las políticas de atención a la persona adulta mayor, el embarazo adolescente, las políticas de prevención de enfermedades crónicas o vacunación temprana; todo ello contribuyendo a mantener un incremento en la esperanza y en la calidad de vida de la ciudadanía.

Por otro lado, los ejemplos de atención de la pobreza, la reducción del desempleo y la desigualdad son una contraparte muy delicada que debe analizarse con detenimiento. El país no ha sido efectivo en la atención y la reducción de la pobreza a pesar de los incrementos que viene haciendo de forma sostenida en los recursos y en la apertura de instituciones asistencialistas desde los años 60 del siglo pasado. La inefectividad de los resultados se unen a una serie de factores como la incapacidad para evaluar, sistematizar y retroalimentar el sistema, aunado a los cambios que se efectúan en los programas de asistencia de un Gobierno a otro, como darle mayor énfasis a las personas con discapacidad, a los adolescentes en edad escolar, a las mujeres jefas de hogar, a las personas adultas mayores, entre otros. Esos énfasis no son inefectivos, sino

que de forma integral se debe atender la atención de la pobreza y el derecho de la ciudadanía a contar con los recursos para una vida digna, por ejemplo hay evidencia de casos de madres jefas de hogar con infantes con discapacidad que habitan en tugurios.

Asimismo, los programas de reactivación económica vinculados con la reducción del desempleo tienen matices de índole ideológica de conformidad con la Administración que los promueva. En ocasiones tienen un mayor énfasis en el sector industrial, tecnológico, agrícola, de pequeña y mediana empresa, de actividades emprendedoras, de incentivos a la exportación o de economía social solidaria. No obstante, algunos programas no son sostenidos en el tiempo y pierden efectividad al cambio de Gobierno.

De ahí que, lo expuesto refleja un acercamiento parcial a la realidad que acontece en el análisis y evaluación de las políticas públicas, que si bien es cierto se requeriría de un análisis mucho más profundo e integral, los datos incluidos en el presente artículos encienden algunas luces que guían una posible discusión de la efectividad o inefectividad de las políticas públicas. Considerando que, el análisis debería efectuarse de forma histórica, por periodos de Gobierno y desagregando cada una de las acciones que se hayan emprendido en pro o en contra de la política pública.

Para los efectos actuales y como una primera aproximación, es meritorio destacar que Costa Rica cuenta con una base estadística amplia y detallada y una sistematización de acciones gubernamentales que facilita el análisis y la evaluación de las políticas públicas gubernamentales y sus impactos en la población. Lo anterior, para no caer en la tentación como sociedad de realizar análisis superficiales, ideológicos y poco fundamentados de las políticas públicas.

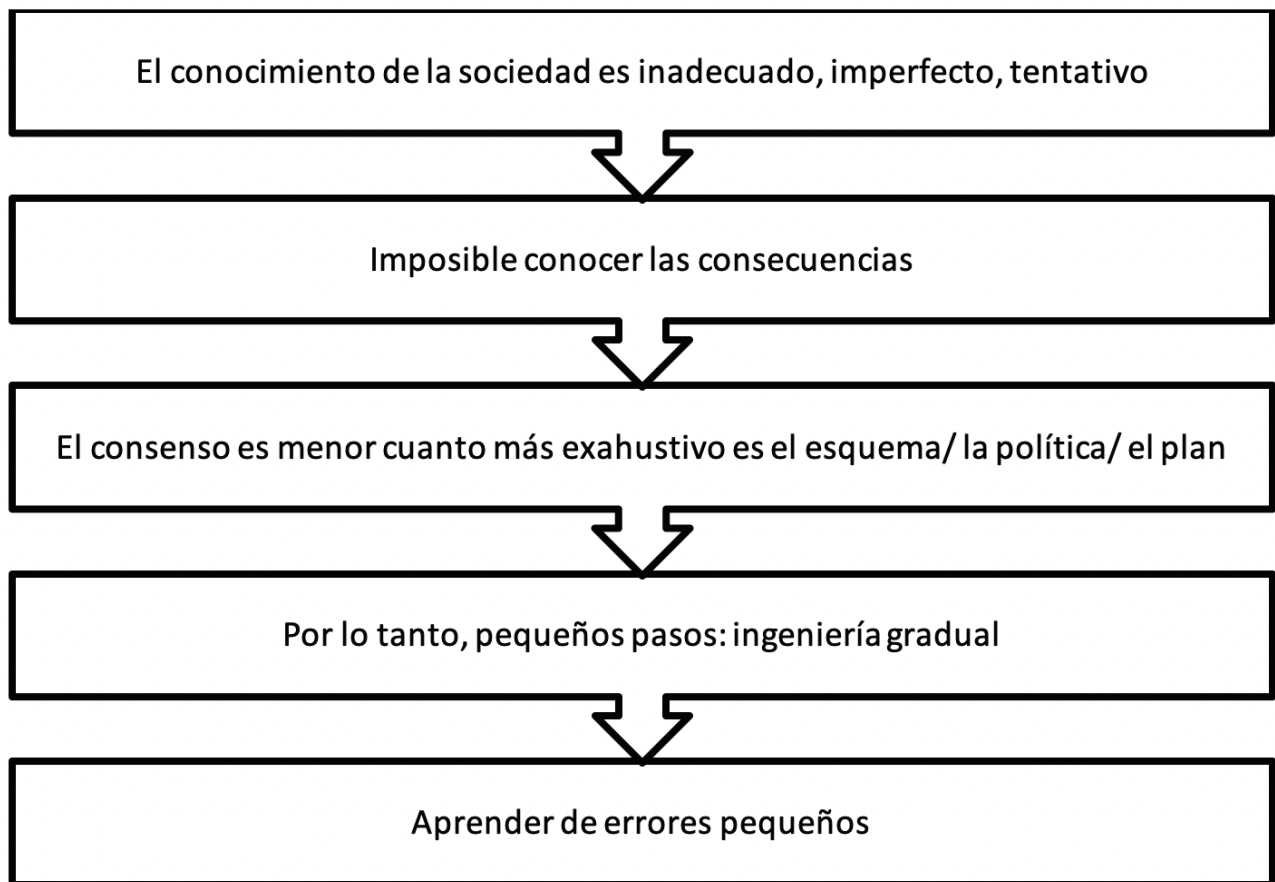
Lo mencionado, bajo un modelo que no necesariamente es amplio y confuso, sino que aporte la posibilidad de aprender de los pequeños errores, de las áreas de oportunidad, pero que establezca los supuestos para la comprensión del fenómeno.

Por eso, se recurre a un modelo que sistematice los aprendizajes y gestione el conocimiento de forma gradual, ordenado y desde una primicia que la sociedad tiene un dominio parcializado de los fenómenos y que, además no se pueden prever todos los posibles cambios o resultados que sufren las políticas públicas a lo largo de un periodo determinado. Aunado a que, la búsqueda de consensos trae consigo procesos de análisis, discusión, presentación de resultados y

transparencia en el uso de los recursos que, en pocas oportunidades la sociedad experimenta. Cito por ejemplo, los resultados de la educación pública costarricense y el papel de las universidades públicas.

De ahí que, el modelo propuesto es el de ingeniería gradual de Popper y se esquematiza de la siguiente forma:

Figura 3
Modelo de Ingeniería Gradual de Popper



Fuente: Parsons (2007, p.84)

Por consiguiente, para el análisis de las políticas públicas y la implementación de un sistema de aprendizaje se debe iniciar de forma gradual desde el principio básico de una sociedad que gestiona el conocimiento de una forma inadecuada, imperfecta y tentativa para conocer las consecuencias de las decisiones que se adoptan en una política pública.

El objetivo del modelo es aprender de los errores y sistematizar las experiencias para mejorar la aplicación de las políticas públicas. Como en el caso del sistema de seguridad pública, con las inversiones sostenidas en el sistema de salud pública que se realizan de una forma sostenida, incremental y gradual, desde la universalización del seguro de salud hasta las campañas de vacunación temprana, prevención de las enfermedades crónicas y la promoción de la salud como un concepto integral, lo cual ha traído consigo mejoras sustantivas en los índices e indicadores nacionales.

Por otro lado, se tienen las políticas de erradicación de la pobreza y los programas asistenciales que han generado una mayor dependencia de familias y ha habido casos de generaciones completas en familias (hijos, padres y abuelos) sin sacarlas del círculo de la pobreza. A pesar del enfoque multidimensional su abordaje no ha brindado los frutos para reducirla de forma sostenida a menos del 20% de la población. Es decir, no ha habido una sistematización de las experiencias, de los errores y de las falencias de los programas de atención de la población en condición de pobreza.

5. Algunas reflexiones finales

Las aspiraciones que tiene la ciudadanía en una sociedad democrática es la de elegir el mejor Gobierno posible. Un Gobierno que recoja la mayor cantidad de iniciativas, deseos y necesidades de la ciudadanía y las traduzca en acciones sostenidas y exitosas. Ahora bien, el calificar una política pública de exitosa o fallida tiene que ver con la posibilidad de que, en el largo plazo

de incida e impacte en la población objetivo. Por eso, en el presente artículo se hizo un recorrido teórico, metodológico, histórico y analítico, en concreción con algunos resultados que pudiesen ilustrar un camino a seguir para gestionar el conocimiento y estipular las características que cumple un buen Gobierno desde la aplicación de una serie de políticas públicas.

Por lo tanto, las reflexiones finales se orientan hacia:

- A. La delimitación de lo público, lo privado y las condiciones que se cumplen para que una política pública incida en la vida de una ciudadanía. Este aspecto reviste de mayor importancia en sociedades democrática y capitalistas en donde conviene un traslape de funciones del Estado. Por un lado, las personas escépticas de un Estado fortalecido abogan por que el sector privado y el mercado resuelvan las distorsiones que se presentan en distintas coyunturas; por otro lado, quienes desconfían de las fuerzas del mercado esperan que el Estado regule e incida de forma directa para que se obtengan los mayores beneficios para las mayorías. Siendo, importante una revisión conceptual como primer acercamiento a lo que puede determinar la claridad con la que actúe un buen Gobierno.
- B. Como segundo acercamiento, se hizo una revisión de algunos conceptos teóricos y metodológicos acerca de la definición de una política pública y sus alcances. Asimismo, de aquellos factores que determinan que una política pública sea exitosa. La teoría consultada, tanto de Parsons como de la CEPAL profundizan en las condiciones conceptuales que se consideran en el proceso de construcción de una política pública como lo son: los insumos con que cuentan los analistas, la política pública que se construye y los resultados que se obtienen, por eso, transversalmente

se presentaron dos enfoques metodológicos, tanto el de Segura, como el de Parsons que combina lo teórico-empírico. Los enfoques que se trabajaron a raíz de la evolución de los paradigmas desde 1960 hasta la actualidad y la aplicación de un posible modelo vertical orientado a técnicas de mercado, como el desarrollado por Segura.

- C. Los dos aspectos anteriores enriquecieron la apropiación teórica y metodológica para que, desde un punto de vista histórico, se analizaran las condiciones en que el pacto social democrático de Costa Rica se gestó a partir de 1949 con la Fundación de la Segunda República y que permanecen vigentes. Es decir, ¿cuáles son las condiciones en que la sociedad y sus representantes conciben el pacto social y las acciones que emprenden a través de los últimos setenta años para protegerlo?. De ahí que, se analizaron los enfoques del Estado benefactor, empresario, de ajustes de la post crisis de los 80 y el neoliberal y sus implicaciones en la calidad de vida de la ciudadanía. Esta sección es vital para comprender los resultados en las políticas públicas seleccionadas para el análisis.
- D. Por último, se analizaron los resultados de las políticas de salud, de erradicación de la pobreza y la desigualdad con resultados muy disímiles. Por un lado, la protección del pacto social en salud ha tenido y sigue teniendo una incidencia en la calidad de vida de las personas costarricenses. La esperanza de vida al nacer, la protección de la niñez y adolescencia, la universalidad del seguro de salud entre otros aspectos analizados, elucidan los resultados obtenidos. Ahora bien, hay otros aspectos que se pueden analizar con mayor detenimiento y desagregación, no obstante, para efectos del presente artículo, el

objetivo central era ilustrar dos vertientes que demostraran los posibles efectos de las políticas públicas. Por eso, el segundo análisis se efectuó sobre la erradicación de la pobreza, la atención de la empleabilidad y la reducción de la desigualdad, con amplísimos márgenes de acción, temas pendientes y resultados poco alentadores para un porcentaje mayor al 20% de las personas costarricenses que sigue por debajo del umbral de la pobreza.

En síntesis, se sistematizar dos conclusiones finales: ¿qué determina el éxito o fracaso de una política pública? En el presente artículo se hizo un recorrido por: la apropiación y claridad conceptual de los alcances y limitaciones de la política pública; la aplicación de una metodología de análisis y evaluación; el contexto histórico y el pacto social democrático que fundamentó el Estado y; el análisis de los resultados a la luz de un periodo amplio en el cual se incluyan la mayoría de información estadística.

Como segunda interrogante ¿Qué condiciones son las que determinan los aprendizajes para un buen Gobierno? El que, como sociedad existan espacios amplios de discusión democrática con fundamentación teórica y metodológica basada en hechos y estadísticas y, sobre todo, con una posición de autocrítica social.

Costa Rica sigue posponiendo grandes acuerdos sociales para atender la erradicación de la pobreza, ofrecer condiciones para el empleo digno y de calidad que conduzca a mejorar las condiciones de vida de las personas y en sí, reducir la desigualdad como gran tarea para el bicentenario. Las tareas no son pocas, pero la ineffectividad en el uso de los recursos y la demagogia política siguen condicionando sus resultados.

6. Referencias Bibliográficas

- Lahera, E. (2004). *Política y políticas públicas*. Santiago, Chile. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/1/S047600_es.pdf
- Molina, S y González, E. (2012). *Historia de Costa Rica* (versión remedial). San José, CR: EUNED.
- Parson, W. (2007). *Políticas Públicas*. Buenos Aires, Arg: FLACSO.
- Programa Estado de la Nación. (2019). *Compendio estadístico 1990-2017*. San José, CR. Recuperado de <https://www.estadonacion.or.cr/2018/>
- Quesada, R. (2008). *Ideas económicas en Costa Rica 1850-2005*. San José, CR: EUNED.
- Salazar, C. (1999). *Las políticas públicas*. Bogotá, Colombia; Fundación Cultural Javeriana de Artes Gráficas.
- Segura, R. (2017). *La Investigación en Gestión Pública: un modelo para el abordaje metodológico*. San José, CR; ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (73): 10-24, Diciembre 2017. Recuperado de <http://publicaciones.icap.ac.cr/images/PDF-REVISTA/Revista73/Revista73ICAP.pdf>

