



Nº 75

La Alta Gestión Pública de los Centros de Gobierno

Revista Centroamericana de Administración Pública 75



REVISTA

Centroamericana de Administración Pública

Revista del ICAP

Instituto Centroamericano de Administración Pública, con sede en San José, Costa Rica, y su periodicidad es semestral. Publica temas de Administración Pública e Integración Centroamericana con el objetivo de promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales, de la administración pública y de la integración del Istmo centroamericano; el contenido se encuentra dirigido a todas las corrientes del pensamiento administrativo, público y de la integración regional que aboga por el desarrollo de conocimientos en y sobre Centroamérica.

La Revista Centroamericana de Administración Pública requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo y materiales sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su disposición al público a través de medios electrónicos, ópticos o de otra cualquier tecnología, para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.



CONTENIDO

Artículos

14

Artículo 1. Tallar el Cetro Presidencial. Por Jean-Paul Vargas y Ricardo Sancho

Este artículo, tiene como propósito presentar una discusión teórica sobre los modelos de asesoría presidencial desde una reflexión sustentada en la experiencia empírica de los investigadores y en el marco de una escasa literatura de las Ciencias Sociales. El artículo se centra en el análisis del poder en el ejercicio del gobierno, estableciendo una diferencia entre los modelos de apoyo y fortalecimiento para el liderazgo del presidente y aquellos otros orientados al liderazgo institucional de la Presidencia. Se profundiza en la vigencia de los modelos de institucionalización informal para atender contextos de incertidumbre, de fragmentación social, y de pluralismo político.

44

Artículo 2. Tendencias e instrumentos actuales de la gestión pública frente a la Globalización y el Cambio Climático. Por Ricardo Sancho.

Este artículo busca identificar las tendencias e instrumentos en curso en el sector público de los países en desarrollo y confrontarlos con estándares de eficiencia y eficacia. Una transición en el rol del Estado se está produciendo en un contexto caracterizado por el cambio climático y la globalización económica, por lo que algunas presiones sistémicas arrastran a las organizaciones públicas hacia nuevos motores de cambio, nexos institucionales y acuerdos más allá de la lógica clásica de la administración pública. En este caso se repasan las nuevas tendencias de la gestión pública; la Nueva Gestión Pública (NPM) y el Nuevo Servicio Público (NSP).

59

Artículo 3. Los discursos de los países centroamericanos en la ONU 2018: Los temas, relatos y tramas políticos. Por Ana Aguilar.

Este trabajo está centrado en los discursos pronunciados por los Gobiernos centroamericanos durante el 73 periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU 2018. Con el uso de herramientas cuantitativas, cualitativas y la técnica de análisis crítico de discurso, y bajo una mirada de la comunicación política, se hizo un estudio exploratorio y descriptivo que permitió conocer las palabras y los temas, así como los relatos y tramas políticos que los expositores desarrollaron frente a su auditorio

71

Artículo 4. Logros y desafíos de la Gestión del Riesgo de Desastres y la Acción Climática en el Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica. Por Marilyn Astorga.

Este estudio presenta los logros y desafíos de la Gestión del Riesgo a Desastres y la Acción Climática en el Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica. A través de una metodología basada en técnicas cualitativas como la cronología, entrevistas semiestructuradas y la percepción de los actores prioritarios, se presenta el hallazgo de 39 acciones realizadas por la Unidad de Inversión Pública, durante el período 2007-2017, cuya balanza se inclina a favor de la Gestión del Riesgo, pero con el desafío de abordar el enfoque del Cambio Climático en Costa Rica.

87

Artículo 5. Presidentes salvadoreños de postguerra: Entre el estilo de gobernar, liderazgo y planes de gobierno. Por Fidel López y Carolina López.

En este trabajo se presenta una investigación cualitativa para analizar los planes de Gobierno y el estilo de liderazgo que tuvieron los cuatro gobiernos de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y dos del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador en el periodo de 1989-2019. El estilo de gobierno varía, dependiendo del grado de estudio de cada presidente, el tipo de ideología y el enfoque que se plantea en los ejes del plan por eso este estudio compara los resultados de cada gestión, identificando coyunturas que han propiciado un cambio de liderazgos.

108

Artículo 6. La continuidad de las políticas públicas en El Salvador: Las políticas de seguridad ciudadana ante el fenómeno de las pandillas. Por Jose Alas.

En este trabajo evalúa la continuidad de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador, ante el fenómeno de las pandillas o "maras", a partir del análisis de políticas públicas, porque en El Salvador, el problema de las pandillas se ha vuelto prioritario, y para combatir este fenómeno se han formulado diferentes políticas públicas que no han logrado una mejora de la situación, por eso este artículo busca realizar un análisis sobre la continuidad y cambio que las políticas públicas sufren a lo largo del tiempo y de los diferentes gobiernos, y que determina en gran medida los resultados que tengan.

123

Artículo 7. "LIDERAZGO ESTRATÉGICO INTEGRAL": De la teoría a la práctica transformando vidas e instituciones. Por Luz Hernández.

Los líderes deben responder por desafíos personales, institucionales, la gestión, plantear una visión trascendental e innovadora, asumir riesgos generados en su quehacer. Esto demanda modelos y herramientas prácticas pensadas en el rol estratégico donde se genere esquemas de trabajo e información gerencial confiable, oportuna y alineada desde una misma base conceptual que facilite el seguimiento y garantice que las cosas se hagan. Este artículo propone el "MODELO DE LIDERAZGO ESTRATÉGICO INTEGRAL" que está estructurado en tres componentes y nueve elementos, permitiendo a partir de su ejecución, revolucionar, innovar y llevar a la vanguardia el liderazgo institucional con calidad de vida integral.

Artículo 8. La disfuncionalidad entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en México. Por José de J Alarcón Córdoba.

Esta ponencia presentada en el XXIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública tiene como objetivo responder a las preguntas sobre ¿Cuáles son algunas de las disfunciones que se presentan en la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en México? y ¿Qué perspectivas se pueden esperar en el contexto actual, entre dichos poderes?. La hipótesis de este artículo sostiene que tal disfunción es efecto de la crisis de representación política y pérdida de soberanía, que se refleja en los tres contextos antes descritos. Por lo que hace a la segunda pregunta, intentaremos señalar algunas de las perspectivas que derivadas de dicha relación, pueden presentarse en el escenario de nuestro actual sistema presidencial mexicano.

Documentos

Documento I. Desarrollo de la Gestión Vial Municipal en Costa Rica: Incidencia de Elementos Político – Técnicos. Por Lily Xu-Ye, Sharline López, Jaime Monge, Luis Loría.

Este artículo analiza el desarrollo de la gestión vial municipal de Costa Rica en la última década, desde la óptica del LanammeUCR, a través de sus potestades como ente encargado de asesorar técnicamente a los gobiernos locales en esta materia. Se describe el marco legal que regula la gestión vial municipal y se analizan los principales factores que inciden en el rezago del desarrollo de la RVC del país, más allá de la problemática de disponibilidad de recursos.

Documento II. Ley de Políticas Públicas Educativas de Largo Plazo. Por Oscar Picardo.

Este documento presenta la iniciativa una iniciativa de ley y su respectiva exposición de motivos, titulada: “Ley Especial para el diseño de políticas públicas educativas de largo plazo”; esta propuesta intenta cambiar el paradigma de “políticas de gobierno” –de corto plazo- por una visión de “políticas de Estado” –de largo plazo-, sobre la base de los principios: visión de 30 años, progresividad y no regresión en los principales indicadores educativos de El Salvador.

Documento III. Hacia la auditoría del valor público: retos para la auditoría gubernamental en la Contraloría General de la República de Costa Rica. Por Rebeca Calderón y Marina Fernández.

Este documento se desarrolla una reflexión crítica sobre los elementos de la auditoría en el análisis y la incorporación del valor público de los servicios o programas estatales. Se revisan, en primer lugar algunas concepciones de valor público, para luego identificar lo que dictan los estándares internacionales en materia de auditoría al respecto. Posteriormente, se presentan los resultados del examen de una muestra de auditorías realizadas por la Contraloría General en el último año, donde se destaca que en la fiscalización no ha logrado incorporar aún el concepto del valor público en los procesos, procedimientos y controles.

CRÉDITOS

Revista Centroamericana de
Administración Pública
ISSN 2215-3047
No. 75: julio-diciembre/2018

- Director

Alexander López Ramírez

Director del ICAP, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP

- Editor

Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

- Comité Editorial

Alexander López Ramírez, costarricense, Director, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

María José Castillo Carmona, costarricense, Gerente Técnica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Oscar Quesada Madriz, costarricense, Coordinador del Asistencia Técnica, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Ramón Rosales Posas, hondureño, Coordinador Académico, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP

- Coordinación Programa Editorial

Jean-Paul Vargas Céspedes, costarricense, Coordinador de Investigación y Extensión, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

- Asistente del Programa Editorial

María José Elizondo Solís, costarricense, Coordinación de Investigación y Extensión, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

EDITORIAL

Gobernar es la habilidad y el arte de saber decidir entre múltiples opciones con implicaciones presentes o futuras, para lo cual la escogencia debe sustentarse en una clara elección informada, requiere además tener las capacidades de comunicación y de mediación pedagógica para explicar el por qué una opción sobre cualquiera de las otras posibles.

Si bien es cierto, la reiteración de aprendizajes adquiridos ha sido una de las principales fuentes para enfrentar las incertidumbres en el ejercicio del gobierno; la complejidad cada vez mayor de lo público, así como de la variedad de intereses que interactúan en sociedades plurales, nos obligan a reflexionar sobre nuevas formas y lógicas para innovar en la política y sus modelos de gobernanza multinivel.

De ahí, la necesidad de volver a poner nuestra atención en la figura de la Presidencia, en una primera dimensión como proceso de liderazgo institucional en el entramado y articulación del Estado; y en un segundo lugar, como un espacio de ejercicio del liderazgo político de quienes ahí determinan la conducción del gobierno.

La coordinación y la colaboración intersectorial, interorganizacional e interactorial se convierten en los pilares estructurales para una gestión pública de proximidad, capaz de entender los vientos de cambio y la dispersión de expectativas insatisfechas de la sociedad; de ahí la importancia de que los centros de gobierno, funcionen como estructuras institucionales formales -a partir de una serie de instancias y organismos especializados del Estado-, o informales -modelos de asesoría en las arenas presidenciales, gubernamentales o ministeriales-.

Indistintamente de una fórmula u otra, los sistemas democráticos se encuentran cada vez más inmersos en un mundo de incertidumbres teóricas y prácticas, bajo una complejidad cada vez mayor de procedimientos, actores y contextos, que influyen en la eficiencia y eficacia de la gestión pública.

La figura institucional y política de la Presidencia ha sido poco abordada por la academia centroamericana, con escasos documentos para su análisis. Razón por lo cual, gran parte de los enfoques de análisis que nos orientan, provienen de las ciencias sociales norteamericanas o europeas, con poca construcción propia latinoamericana, de ahí la necesidad por el cambio.

El presente conjunto de reflexiones integradas en este volumen tiene como cuestión meridio-

nal el centrar la atención en la necesidad de plantearnos nuevas preguntas y enfoques para resignificar la construcción de lo público. Es en síntesis un ejercicio de construcción colectiva de nuevos conceptos para entender los cambios actuales y describir los problemas y desafíos emergentes, en otras palabras contribuir en una gestión del futuro con responsabilidad pública intergeneracional.

En el primer artículo; Vargas & Sancho "Tallar el Cetro Presidencial" nos presentan una reflexión teórica y filosófica a partir de la experiencia empírica de los autores sobre los modelos de asesoría presidencial. La investigación se centra en el análisis del poder en el ejercicio del gobierno, estableciendo una diferencia entre los modelos de apoyo y fortalecimiento para el liderazgo del presidente y aquellos otros orientados al liderazgo institucional de la Presidencia, y de forma posterior, los autores profundizan sobre la vigencia de los modelos de institucionalización informal para atender contextos de incertidumbre, de fragmentación social, y de pluralismo político.

El segundo artículo de Ricardo Sancho sobre "Tendencias e instrumentos actuales de la gestión pública frente a la Globalización y el Cambio Climático" identifica las tendencias e instrumentos en curso en el sector público de los países en desarrollo y las confronta con los estándares de eficiencia y eficacia. Una transición en el rol del Estado se está produciendo en un contexto caracterizado por el cambio climático y la globalización económica, por lo que algunas presiones sistémicas arrastran a las organizaciones públicas hacia nuevos motores de cambio, nexos institucionales y acuerdos más allá de la lógica clásica de la administración pública. En este caso se repasan las nuevas tendencias de la gestión pública; la Nueva Gestión Pública (NPM) y el Nuevo Servicio Público (NSP).

Ana Aguilar aborda en el tercer artículo "Los discursos de los países centroamericanos en la ONU 2018: Los temas, relatos y tramas políticos", la construcción del ejercicio del gobierno desde la política exterior, específicamente en el caso de los Gobiernos centroamericanos durante el 73 periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU 2018. Para ello la autora se auxilia del uso de herramientas cuantitativas, cualitativas y la técnica de análisis crítico de discurso -bajo una mirada de la comunicación política- para presentar un estudio exploratorio y descriptivo que permite conocer las palabras y los temas; así como, los relatos y tramas políticos presentados por los países centroamericanos.

Marilyn Astorga abarca en el cuarto artículo los "Logros y desafíos de la Gestión del Riesgo de Desastres y la Acción Climática en el Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica"; a través de una metodología basada en técnicas cualitativas como la cronología, entrevistas semiestructuradas y la percepción de los actores prioritarios. Se presenta el hallazgo de 39 acciones realizadas por la Unidad de Inversión Pública, durante el período 2007-2017, cuya balanza se inclina a favor de la Gestión del Riesgo, pero con el desafío de abordar el enfoque del Cambio Climático en Costa Rica.

López & López centran su atención en el estudio de los "Presidentes salvadoreños de postguerra: Entre el estilo de gobernar, liderazgo y planes de gobierno". En este trabajo se presenta una investigación cualitativa para analizar los planes de Gobierno y el estilo de liderazgo que tuvieron los cuatro gobiernos de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y dos del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en El Salvador en el periodo de 1989-2019. El estilo de gobierno varía, dependiendo del grado de estudio de cada presidente, el tipo de ideología y el enfoque que se plantea en los ejes del plan de gobierno, por eso este estudio compara los resultados de cada gestión, identificando coyunturas que han propiciado un cambio de liderazgos.

Jose Alas analiza en el sexto artículo "La continuidad de las políticas públicas en El Salvador: Las políticas de seguridad ciudadana ante el fenómeno de las pandillas". En este caso, el autor evalúa la continuidad de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador, ante el fenómeno de las pandillas o "maras", a partir del análisis de políticas públicas. Las reflexiones se centran en el por qué las pandillas se han constituido en un tema prioritario, y recorre una

visión general sobre las diferentes políticas, de ahí la preocupación del autor por evidenciar las tensiones entre los enfoques de continuidad y cambio que estas políticas sufren con el transcurrir de los diferentes gobiernos.

Luz Hernández en el séptimo artículo trae a la reflexión el “Liderazgo estratégico integral: De la teoría a la práctica transformando vidas e instituciones”. La autora parte de que los líderes deben responder a desafíos personales e institucionales, y por ende el ejercicio del gobierno requiere plantear una visión trascendental e innovadora y asumir riesgos generados en su quehacer. Esto demanda modelos y herramientas prácticas diseñadas según el rol estratégico, a efectos de estimular esquemas de coordinación e información gerencial confiable, oportuna y alineada, que desde una misma base conceptual facilite el seguimiento y garantice el cumplimiento eficiente y eficaz. El artículo propone un “Modelo de Liderazgo Estratégico Integral”, estructurado en tres componentes y nueve elementos, permitiendo a partir de su ejecución, revolucionar, innovar y llevar a la vanguardia el liderazgo institucional con calidad de vida integral.

José Alarcón desarrolla en el artículo octavo “La disfuncionalidad entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en México”. Ponencia presentada en el XXIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, y tiene como objetivo responder a las siguientes preguntas ¿Cuáles son algunas de las disfunciones que se presentan en la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en México? y ¿Qué perspectivas se pueden esperar en el contexto actual, entre dichos poderes? La hipótesis que el autor sostiene es que tal disfunción es efecto de la crisis de representación política y pérdida de soberanía, la cual se refleja en los tres contextos descritos. Por ello, el autor señala algunas de las perspectivas derivadas de dicha relación, se pueden presentar en el escenario del sistema presidencial mexicano.

Además de los artículos especializados esta edición presenta tres documentos de análisis a saber: i) Desarrollo de la Gestión Vial Municipal en Costa Rica: Incidencia de Elementos Político – Técnicos. Por Lily Xu-Ye, Sharline López, Jaime Monge, Luis Loría, ii) Ley de Políticas Públicas Educativas de Largo Plazo: caso El Salvador. Por Oscar Picardo. iii) Hacia la auditoría del valor público: retos para la auditoría gubernamental en la Contraloría General de la República de Costa Rica. Por Rebeca Calderón y Marina Fernández.

Documentos que en su conjunto evidencian ejemplos sobre la complejidad de la gestión pública y la importancia de adoptar decisiones públicas basadas en la evidencia.

Documento I. Desarrollo de la Gestión Vial Municipal en Costa Rica: Incidencia de Elementos Político – Técnicos. Por Lily Xu-Ye, Sharline López, Jaime Monge, Luis Loría.

Este artículo analiza el desarrollo de la gestión vial municipal de Costa Rica en la última década, desde la óptica del LanammeUCR, a través de sus potestades como ente encargado de asesorar técnicamente a los gobiernos locales en esta materia. Se describe el marco legal que regula la gestión vial municipal y se analizan los principales factores que inciden en el rezago del desarrollo de la RVC del país, más allá de la problemática de disponibilidad de recursos.

Documento II. Ley de Políticas Públicas Educativas de Largo Plazo. Por Oscar Picardo.

Este documento presenta la iniciativa una iniciativa de ley y su respectiva exposición de motivos, titulada: “Ley Especial para el diseño de políticas públicas educativas de largo plazo”; esta propuesta intenta cambiar el paradigma de “políticas de gobierno” –de corto plazo- por una visión de “políticas de Estado” –de largo plazo-, sobre la base de los principios: visión de 30 años, progresividad y no regresión en los principales indicadores educativos de El Salvador.

Documento III. Hacia la auditoría del valor público: retos para la auditoría gubernamental en la Contraloría General de la República de Costa Rica. Por Rebeca Calderón y Marina Fernández. Este documento se desarrolla una reflexión crítica sobre los elementos de la auditoría en el análisis y la incorporación del valor público de los servicios o programas estatales. Se revisan

algunas concepciones de valor público, para luego identificar lo que dictan los estándares internacionales en materia de auditoría al respecto. Posteriormente, se presentan los resultados del examen de una muestra de auditorías realizadas por la Contraloría General en el último año, donde se destaca que en la fiscalización no ha logrado incorporar aún el concepto del valor público en los procesos, procedimientos y controles.

Este conjunto de reflexiones acerca de los centros de gobierno, ya sean estos entendidos en una definición estrecha -como los modelos de asesoría presidencial en el ejercicio del gobierno-, o bien en una conceptualización más amplia -como la articulación de arenas presidenciales, ministeriales o gubernativas en el impulso y desarrollo de políticas estratégicas de gobierno-, hacen referencia a un sistema complejo de interacciones públicas multinivel -en donde inciden diversos actores estratégicos-, en las cuales los comportamientos de los agentes responden a un sistema de incentivos y restricciones formales e informales en una constante tensión por el cambio o el continuismo, sea en la búsqueda de nuevos diseños institucionales o en la creación, modificación o derogación de políticas y estrategias nacionales.

El desafío consiste en evitar estructuras de pensamiento cíclico que se han construido ancladas en procesos de sedimentación histórica y cuya permanencia y/o supremacía se derivan de un conjunto de respuestas contingentes a circunstancias rutinarias y por su longevidad son un factor erosionador de la gestión del gobierno.

Dilucidar sobre las capacidades de los centros de gobierno requiere comprender un complejo andamiaje de relaciones no siempre claramente visibles y cuyo centro de gravedad lo constituye el ejercicio en definir el poder y sus lógicas de intervención.

Nadie pone en duda la necesidad imperante de que la política requiere una mayor conexión y coherencia con los valores y aspiraciones de una sociedad cada vez más plural y fragmentada; una tarea siempre difícil de materializar durante el ejercicio del gobierno, y en particular cuando las acciones y discursos suelen ir rezagados a las necesidades y expectativas de satisfacción social sobre lo público.

Jean-Paul Vargas Céspedes
María José Elizondo Solís

Diciembre, 2018

REVISTA

Centroamericana de Administración Pública

- La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.

- La Revista Centroamericana de Administración Pública está incluida en:

- Los Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México: <http://biblat.unam.mx/index.html>

- La base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés: http://unpan1.un.org/intradoc-cgi/idc_cgi_isapi.dll?IdcService=GET_DOC_PAGE&Action=GetTemplatePage&Page=STANDARD_QUERY_PAGE

- Servicio de Información y Documentación Agropecuario de las Américas SIDALC: <http://www.sidalc.net/>

- METABASE: Bibliografía en Red: <http://www.metbase.net/busqueda2bib.phtml?qm=a>

- En la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=127

- Esta publicación, es editada, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica, cada seis meses o bien dos números anuales en versión digital.

- Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.

- La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.



INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP



Apartado 10.025-1000
San José, Costa Rica, C.A.,



Fax:
(506) 2225-2049



Teléfonos Oficinas Centrales:
(506) 2234-1011 / 2225-4616 / 2225-6674



Centro de Programas de Posgrado:
(506) 2253-4059 / 2253-2287



Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Web site: <http://www.icap.ac.cr>



Tallar el Cetro Presidencial



Tallar el Cetro Presidencial

Investigadores:
Jean-Paul Vargas¹
Ricardo Sancho²

Resumen

El propósito de este documento es presentar una discusión teórica sobre los modelos de asesoría presidencial desde una reflexión sustentada en la experiencia empírica de los investigadores y en el marco de una escasa literatura de las Ciencias Sociales. El artículo se centra en el análisis del poder en el ejercicio del gobierno, estableciendo una diferencia entre los modelos de apoyo y fortalecimiento para el liderazgo del presidente y aquellos otros orientados al liderazgo institucional de la Presidencia. Se profundiza en la vigencia de los modelos de institucionalización informal para atender contextos de incertidumbre, de fragmentación social, y de pluralismo político. El documento propone un enfoque aplicado a la dirección política y ofrece orientaciones para investigaciones futuras, de un tema poco estudiado como lo es la Presidencia y su ejercicio del poder.

Palabras clave

Democracia, presidencia, gobierno, gobernabilidad, gobernanza, liderazgo presidencial, gestión pública, políticas públicas, análisis prospectivo, pensamiento disruptivo, gestión de crisis.

Abstract

The purpose of this paper is to feature a theoretical discussion of presidential advisory office based on a reflection of the empirical experience of researchers and within the framework of a limited literature of the Social Sciences. This paper focuses on the analysis of power in the exercise of government, establishing a difference between in models of support and strengthening for the leadership of the president and those oriented to the institutional leadership of the Presidency. The validity of the models of informal institutionalization is intensified to guide contexts of uncertainty, social fragmentation, and political pluralism. This article proposes an approach applied to the political direction, as it offers orientations for future investigations, of an understudied subject as it is the Presidency and her exercise of power.

Keywords

Democracy, presidency, government, governability, governance, presidential leadership, public management, public policies, prospective analysis, disruptive thinking, crisis management.

¹ Coordinador de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-. Entre su experiencia laboral destaca su trayectoria como asesor parlamentario en la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1996 - 1998), desempeñando cargos como asesor de la presidencia del parlamento (1994 - 1995), asesor de fracción parlamentaria (1995 - 1996) y luego como director de la Oficina de Control Político de una Fracción Parlamentaria (1994 - 1998); Alto Consejero Presidencial en la Administración Chinchilla Miranda (2012 -2014); así como diversos cargos ejercidos en organismos internacionales. Doctor en Gobierno y Políticas Públicas (Universidad de Costa Rica). Máster en Política Mediática "Sociedad, Estado y Comunicación" (Universidad Complutense de Madrid). Máster en Derecho Parlamentario, Elecciones & Estudios Legislativos, (Universidad Complutense de Madrid). Máster en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa (Universidad de Castilla - La Mancha). Máster en Ciencias Políticas (Universidad de Costa Rica). Máster en Administración de Negocios con énfasis en Relaciones Económicas Internacionales (Universidad Santa Lucía). Diplomado en Estudios Políticos Aplicados (Fundación Ortega & Gasset-Gregorio Marañón). Especialización en Negociación Política (Harvard University Extension School). Licenciado en Relaciones Internacionales con énfasis en Comercio Exterior (Universidad Internacional de las Américas). Autor de diversas investigaciones centroamericanas sobre gobernabilidad, parlamento, partidos políticos, políticas públicas e integración centroamericana.

² Asesor Regional en Regulación de Construcción y Ciudades Sostenibles de la Corporación Financiera Internacional (IFC), Grupo Banco Mundial. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública, entre ellos: Consejero Presidencial durante la Administración Monge Álvarez (1982 - 1986), Consejero Presidencial durante la Administración Figueres Olsen (1994 - 1998), Diputado de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1998 - 2002) y Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2006 - 2010). Candidato a Doctor por la Universidad Autónoma de Madrid, cuenta con una Maestría en Administración Pública (John F. Kennedy School of Government, Harvard University), Maestría en Ciencias Políticas (Carleton University, Canada), Maestría en Desarrollo Internacional y Cooperación (University of Ottawa, Canadá), Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad de Costa Rica), Licenciado en Derecho (Universidad de Costa Rica).

INTRODUCCIÓN

*“Si los hombres fueran ángeles,
ningún gobierno sería necesario”*

James Madison.
El Federalista. 1788

El presente documento constituye un intento para deshilar la compleja ecuación del proceso interminable y siempre sorprendente del ejercicio del poder. Su estudio, desde una reflexión teórica-empírica de la alta gestión pública de los centros de gobierno³, permite echar un poco de luz sobre las motivaciones de los actores, y avanzar hacia un entendimiento algo más profuso de cómo operan y no solamente lo que hacen los gobiernos.

La política es, en su esencia, una suma de comportamientos individuales y colectivos superpuestos, contradictorios y siempre cambiantes; racionales e irracionales; en una permanente interacción que lleva a resultados imprevisibles. Es, en otras palabras, la historia de la gente y de su relación con el poder o en mejores palabras: el ejercicio del poder sobre ellos (Vargas 2018).

La diversidad de esquemas o modelos de asesoría por los que opta una Presidencia varían de un sistema político a otro como de una coyuntura a otra. También varía la asesoría en función del apostolado democrático de sus líderes, sea catalítico, comunitario, competitivo o impulsado por una misión⁴; en tal sentido, el conocimiento técnico, pero sobre todo las experiencias vividas por los autores constituyen un esfuerzo para entender el funcionamiento complejo y en ocasiones contradictorio de la gestión presidencial. Más allá de un enfoque empírico cuantitativo, se trata, entonces, de arrojar algunos esfuerzos de articulación filosófica.

En toda guerra por las ideas, cada espacio -escrito o verbal- constituye una trinchera para hacer valer el peso de las palabras. El documento que el lector tiene en sus manos asume como norte el dilucidar la compleja interacción de factores en el ejercicio de asesoría de las presidencias en contextos de fragmentación partidaria, pluralismo social e indignación política.

La democracia se encuentra enferma -esta es una afirmación recurrente en la literatura contemporánea-; padece una enfermedad que requiere identificar en su diagnóstico las profundas diferencias objetivas y subjetivas, en otras palabras, las diferencias entre el instrumental que se utilice antes de proceder a su tratamiento: entre las percepciones y la realidad. Si la enfermedad es una percepción alterada se espera quizás demasiado de un sistema imperfecto y dinámico como lo es la democracia.

Para dilucidar el análisis debemos preguntarnos, en primer lugar, si nos encontramos ante el desafío que la realidad puede

ser presa fácil de las percepciones que de aquella emergen. Estas percepciones son capaces de resignificarla por medio de encuadres narrativos; dotando a sus intérpretes de nuevos valores, emociones, y contextos⁵. Por ello afirmamos que la habilidad y la astucia de una comunicación política en esquemas de inmediatez e innovación tecnológica constituye la cuestión meridional para el ejercicio del gobierno.

En segundo lugar, debemos diferenciar en el análisis si los males de la democracia son de gobernanza o de gobernabilidad. Eso en el ser humano sería definir si es un padecimiento meramente físico o si existe un problema psíquico, ya que la gobernanza es el marco institucional; la gobernabilidad es la interacción y la capacidad de liderazgo de los actores políticos.

Argumentar que la democracia se encuentra enferma responde o bien, a una sobreposición de la dimensión emotiva la cual eclipsa cualquier debate profundo sobre los rendimientos -performance- de las instituciones y de sus actores o bien, a un sistema de partidos políticos fragmentado que dificulta la compleja ecuación en las relaciones Gobierno-oposición en el marco de una ingeniería institucional incapaz de atender los problemas del hoy.

También habrá quienes prefieran acentuar la teatralidad política inducida por los medios de comunicación o el ejercicio de la soberanía comunicacional derivada del uso de las tecnologías de la información en un entorno de profundas brechas intergeneracionales, lo que Fabríni (1999) llama “la teledemocracia”. Por ello, la gestión presidencial se encuentra ante el desafío de contar con un gabinete capaz de articular y coordinar complejos sistemas de información y ya no tanto de las competencias o de la idoneidad de quienes lideran las carteras. De esta forma, el sentido del éxito político se obtiene de las capacidades y de la coherencia de equipo en un contexto de profunda volatilidad comunicacional.

Los desafíos y los males que afectan la democracia responden a un complejo caleidoscopio de intereses y posiciones. La democracia es en esencia imperfecta y de ahí su superioridad a cualquier otro sistema de gobierno. En su imperfección, se abre el conflicto y el disenso como corrientes permanentes del cambio y de la búsqueda de mejora. Es menester recuperar el sentido de responsabilidad y de gestión política sobre el futuro para superar el conformismo derivado de la coyuntura. El presente que nos focaliza más en el temor y no en la esperanza incierta de un mejor mañana.

La democracia requiere ir más allá de una serie de ritos electorales o incluso de una vocación de gobierno de fontanería que se centra en atender los procedimientos -y sus fallas administrativas-, sin agregar valor público real. La cura de esta aparente enfermedad no radica exclusivamente en mejorar los procesos electorales. Estas no son un remedio, sino que constituyen un requisito previo. En la imperfección de la democracia radica su capacidad de innovar fórmulas político-

³ No existe un consenso académico sobre el concepto, el cual dependiendo del sistema político e incluso de un momento histórico determinado, asume distintas denominaciones entre las más populares: Centros de Gobierno, Centros Presidenciales, Grupo de Apoyo en la Toma de Decisiones, asesorías presidenciales, entre otros.

⁴ Esta clasificación la utilizan David Osborne y Ted Gaebler en “Reinventing Government. A Plume Book. 1993

⁵ “(...) la historia no está escrita como ha sido experimentada, ni debiera de estarlo. (...) Cada forma de los acontecimientos pasados depende de una perspectiva tomada en el lugar y en el tiempo; todas ellas son verdades parciales, aunque algunas adquieran una credibilidad más duradera” (Judt 2014, p. 15).

institucionales que ofrezcan la cura para sus males (Vargas 2018).

La democracia es, en síntesis, un modo de vida en el cual emerge el conflicto a través de las palabras, los símbolos y por qué no decirlo los mitos, pero cuyas reglas del juego deben de tener la capacidad de canalizar las tensiones y transformarlas en acuerdos políticos. Como bien argumentaba Ortega y Gasset: "(...) el repertorio de pasiones, deseos, afectos nos suele ser común; pero en cada uno de nosotros las mismas cosas están situadas de distinta manera. Todos somos ambiciosos; más en tanto, que la ambición del uno se halla instalada en el centro y eje de su personalidad, en el otro ocupa una zona secundaria, cuando no periférica. La diferencia de los caracteres, dada la homogeneidad de la materia humana, es ante todo una diferencia de localización espiritual.

Por eso, el talento psicológico consiste en una fina percepción de los lugares que dentro de cada individuo ocupan las pasiones; por tanto, en un sentido de la perspectiva" (2007, págs. 9 - 10).

Bajo este panorama, el talento para ejercer el gobierno implica contar con la capacidad y habilidad de conquistar el poder, pero fundamentalmente de tener la fuerza y la virtud -en términos de Maquiavelo- para ejercer el poder. De ahí la importancia de los consejeros presidenciales, entendidos hoy como centros presidenciales, centros de gobierno o incluso equipos de asesoría presidencial (ver Diagrama N° 1).

Diagrama N° 1. Centros de Gobierno: ¿cómo operan los gobiernos?



Fuente: Elaboración propia

Estos grupos especializados deben comprender las lógicas de complejidad sistémica, los escenarios presentes y futuros, especialmente los riesgos y las oportunidades políticas de acción. Son estos grupos de consejería presidencial que hoy se abren paso desde una vocación al pensamiento disruptivo⁶ y al análisis prospectivo para entender y digerir lo público; puesto que la capacidad y la calidad del ejercicio de la Presidencia depende tanto del capital político -de quien la ejerce, como de su partido o coalición de origen- como de la pertinencia del modelo de organización político-institucional adoptado al más alto nivel político.

Para Lanzaro (2018, p. 18) los centros de gobierno, en un sentido amplio, son los núcleos de distinto tipo, sean formales o

informales, que apoyan directamente la labor del jefe de gobierno y obran de hecho como una especie de comando adjunto, reforzando sus recursos de poder, los flujos de información y sus capacidades de gestión.

Es a través de nuevas formas de construcción de la representación y del ejercicio del poder que se recupera la confianza y la fe en los cambios políticos. La transformación no se deriva por la simple rotación o sustitución de actores o fuerzas políticas, implica la emergencia de lógicas disruptivas en la construcción del Estado sin caer en un simple ejercicio rutinario de la administración de los micropoderes o de una mera institucionalización del conflicto político.

⁶ Disrupción, según la Real Academia Española, significa ruptura o interrupción brusca; cuando se hace mención al pensamiento disruptivo se utiliza de una forma simbólica para enfatizar en la necesidad de la creatividad y la innovación, así como en constituir procesos de resignificación.

Los modelos de gestión presidencial son un observatorio idóneo para entender los comportamientos humanos en su forma más pura y tosca, siendo la palestra donde se revelan todas las expresiones que caracterizan al zoon politikon –animal político-; de ahí el interés en recuperar un conjunto de reflexiones y de experiencias propias que conforman un rompecabezas dinámico cuyas piezas tras la identificación y alineación pierden su sentido y orientación: "(...) el gobierno democrático necesita tanto del líder, para cumplir con las funciones de integración y de innovación, como del equipo (el partido), para cumplir con las funciones de gestión de las políticas públicas" (Fabbrini 2009, p. 19)

En tal sentido, se debe partir del hecho que el contexto institucional establece un sistema de incentivos-restricciones que determinan en qué dirección y acorde a qué modalidad el presidente debe ejercer su liderazgo para favorecer sus políticas prioritarias. La ingeniería institucional despliega un abanico de posibilidades para el desarrollo del liderazgo presidencial, pero su misma complejidad restringe sus capacidades; por ello la importancia de comprender el ejercicio de la Presidencia no solo como una cuestión de competencias y capacidades, sino también de habilidades, en síntesis, la gestión presidencial constituye una prueba permanente a la tolerancia de la frustración en los asuntos públicos, surgida del abismo profundo que existe entre la acción ideal y la acción posible.

Apelamos a Hermes, figura de la mitología griega, mensajero de las fronteras que recurre a su astucia para entender el peso de la coordinación interinstitucional, inter-sectorial y multifactorial para establecer algunos aspectos identitarios válidos desde la innovación constante, la comunicación efectiva y la investigación rigurosa y oportuna para la toma de decisiones; para trascender así de una gestión basada en el liderazgo presidencial químicamente puro para aproximarnos hacia modelos de rendimientos políticos eficientes, eficaces y legítimos para la sociedad.

Hermes era considerado también en la antigüedad como el dios de la prudencia y la habilidad de palabra, incluso se le reconocía su capacidad de transferir sus dotes a aquellos mortales que gozaren de sus favores. Imitando esa capacidad que tenía Hermes para entrar y salir sin problemas del inframundo, nos centramos en la primera sección en entender la gestión presidencial en contextos de incertidumbre.

Nos concentramos en la segunda sección en los factores político-institucionales que influyen en los procesos de institucionalización de los centros de gobierno, y la diversidad de lógicas formales e informales que estos asumen.

La indignación no surge de repente, no es un enojo espontáneo contra los gobernantes. La indignación viene con la pérdida de la dignidad, y trae consigo un proceso que se inicia con una ira provocada por la disconformidad en el manejo de los asuntos públicos, cambiando la forma en el cómo las personas conciben y actúan en la sociedad; constituye una verbalización de una impotencia particular que se transfor-

ma en un símbolo universal de la exclusión en una situación y acontecimiento específico, por ello la tercera sección se avoca a las fallas en el ejercicio del gobierno.

"Cuando todos los caminos acaban, inicia el verdadero viaje" -indicaba Jacques Lacan-, bajo este axioma, creamos la cuarta sección, orientada a repensar los centros de gobierno en un contexto social disruptivo e inmerso en crecientes desigualdades que profundizan las polarizaciones políticas; por ello, la tarea de avanzar con ideas creativas que inspiren soluciones oportunas en la construcción de un buen gobierno con perspectiva y responsabilidad de futuro. Realizamos el análisis sobre el caso de la región centroamericana.

La última sección sistematiza una reflexión integral desde el uso de la duda como musa inspiradora para líneas de pensamiento a futuro. Necesitamos recuperar la duda y el cuestionamiento, no para crecer en incredulidad o desprecio, sino para estimular la reflexión y el conocimiento, herramientas indispensables para aceptar y asimilar nuestras circunstancias, provocar el debate sobre las grandes transformaciones y precisar mejor el rumbo que nos permita ilusionarnos con una mejor democracia. Después de todo, quizás hemos prestado demasiadas atenciones al conjunto de soluciones potenciales cuando lo que requerimos es replantearnos nuestros grandes problemas.

1. La gestión presidencial en tiempos de incertidumbre

La gestión presidencial se encuentra inmersa en la mayor de las tempestades del antagonismo y la confrontación política bajo ráfagas originadas por su carácter precipitado, poco ponderado, cortoplacista y electoral. Por el contrario, atributos como: moderación, gestión, liderazgo, sensatez y firmeza son exigidos con mayor frecuencia a un Ejecutivo que puede estar disperso entre lo coyuntural y lo estratégico por la sociedad; incluso en medio de una gestión de "apaga incendios", derivados por los problemas -o incapacidades- de comunicación como de la falta de coherencia en el gabinete presidencial.

A esto se le debe sumar, la existencia de una errada convicción que la labor de la oposición es oponerse, es impropio pensar que una oposición visceral y destructiva por sí misma contribuye al ascenso del poder, los contextos democráticos actuales son mucho más complejos, requieren evidenciar vocaciones y capacidades para el ejercicio del gobierno. Las oposiciones destructivas son competiciones cortas y volátiles en la búsqueda de las preferencias del elector, pero en coyunturas de fragmentación social son los propios gobiernos quienes ganan o pierden las elecciones, a partir de una adecuada gestión de logros y de una oportuna comunicación asertiva.

Gobernar desde la Presidencia requiere de otros instrumentos diferenciados a la forma en que se suele hacer y entender la política; supone ante todo la capacidad de anticipación y de preparación del cambio para gestionar el futuro⁷. De ahí que la alta gestión pública de los centros de gobierno

⁷ "Maquiavelo nos enseñó que detrás de la política si hay principios morales, inevitable y afortunadamente, pero que no hay nada más irresponsable que escudarse en la belleza de estos para desentender de sus consecuencias, que la política y la moral tienen lógicas diferentes que, en todo caso y con dificultades, el príncipe puede querer hacer converger. La buena política debería ser aquella que se haga cargo del necesario equilibrio entre la lógica de los valores morales y la lógica de su construcción política en la batalla para conformar un "nosotros" y marcar un horizonte del que no puedan sustraerse ni los adversarios" (Errejón 2018, p. 18)

asuma la figura – usando la metáfora del Dr. Iñigo Errejón –, de ser el personal idóneo para coordinar y controlar la torre de vigía –entendiendo ahora la gestión presidencial como esa frontera entre la certidumbre conocida de nuestros problemas de hoy y la incertidumbre del mañana- para una toma de decisiones óptima bajo condiciones de futuros inciertos.

Por tanto, los centros de gobierno son estructuras del conocimiento para la toma de decisiones que identifican, analizan e interpretan las transformaciones sociopolíticas actuales, pero decodifican a su vez las tendencias convergentes hacia el futuro. Sin embargo, estos vigías requieren, además, una profunda habilidad comunicacional para transmitir aquello desconocido o poco asimilado, y hacerlo entender en su complejidad a las instancias de decisión y de estas a la sociedad en general.

Los modelos de organización de asesoría presidencial, indistintamente de su estructura o de su nivel de institucionalidad, son equipos invocados a la innovación, la prospección aplicada y el pensamiento disruptivo. En términos de Groys (2005), una innovación que no surge a partir del descubrimiento de lo que estaba escondido o haciendo comparecer lo que nunca habíamos pensado, sino transmutando el valor de algo que era visto y conocido desde siempre, es decir, la resignificación desde adecuados encuadres narrativos.

Se trata de conocer lo relativamente nuevo en la medida de que lo nuevo consiste en que algo conocido es puesto en un contexto inédito y experimenta una nueva valoración: "(...) distinguir el futuro esperable que viene *ceteris paribus* -que podemos anticipar de experiencias anteriores- de la innovación radical que surge trascendiendo el horizonte abierto por

las experiencias y que no responde a ninguna expectativa" (Innerarity 2009, p. 72).

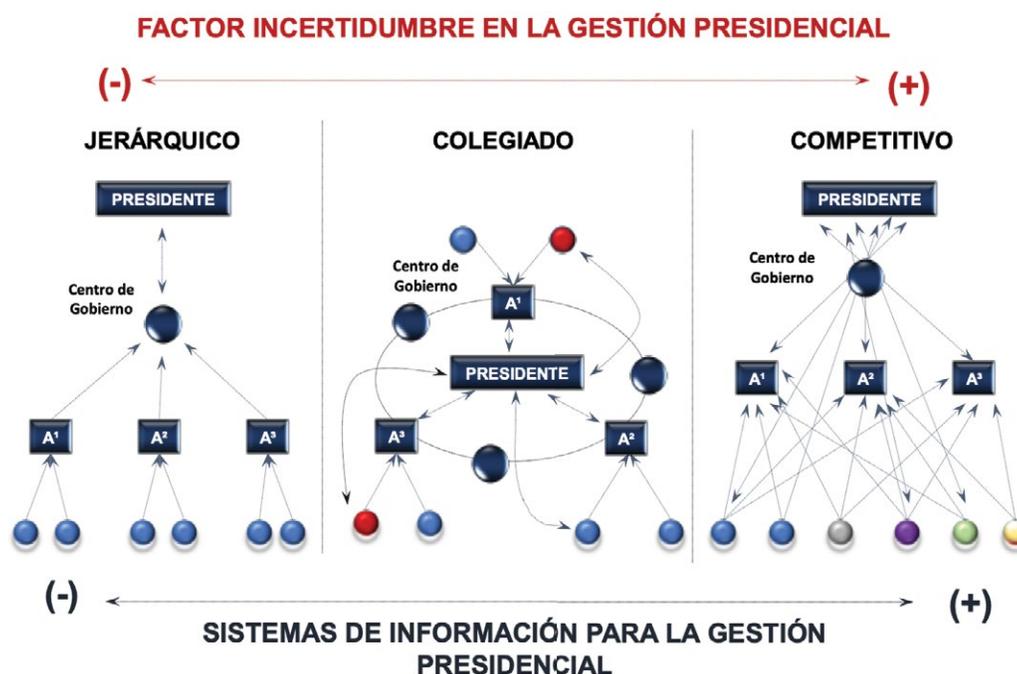
Siguiendo la tipología de modelos de organización presidencial elaborada por Johnson (1974), las estructuras de conducción de la Presidencia pueden ser: (a) jerárquicas, (b) colegiadas, o (c) competitivas (ver Diagrama N° 2).

En los modelos jerárquicos, los presidentes manejan directamente los procesos de decisión, o bien, se auxilian de los centros de gobierno para que coordinen, supervisen y controlen; de forma tal, que no solo contribuyen a la gestión de la dirección política, sino también elaboran demandas de información para apoyar el proceso de toma de decisiones presidenciales.

En el modelo colegiado, la Presidencia coordina grupos colegiados que conforman el centro de gobierno, algunos especializados por ejes temáticos: seguridad, economía, social; o bien por lógicas de interlocución, por ejemplo: comunicación, coordinación institucional, conducción político-estratégica, gestión territorial, etc. En estos espacios, los grupos analizan de forma sistemática la coyuntura política semanal o bien para la atención de crisis; de forma tal, que se determinan escenarios, hojas de ruta, tiempos oportunos de acción, mapa de actores, mensajes posibles, encuadres narrativos, entre otros aspectos (Burke 2009).

Finalmente, la Presidencia delega funciones en el modelo competitivo a diversos miembros del gabinete, fomentando la competitividad entre ellos, y se apoya en el centro de gobierno como un proceso de acopio de información y recomendaciones a efectos de identificar las convergencias y divergencias; así como contradicciones en los datos.

Diagrama N° 2. Modelos de gestión presidencial y centros de gobierno



Fuente: Adaptación Johnson (1974) Burke (2009)

La adopción de un modelo u otro, y el lugar que desempeña el centro de gobierno, depende fundamentalmente de cuanta incertidumbre posee la Presidencia y de la calidad de los sistemas de información para la toma de decisiones. Por tanto, la matriz de complejidades, como la comprensión y percepción que se posean sobre estas, determina el modelo dominante o incluso la combinación de modelos según la evolución de la Presidencia en el tiempo o en el manejo de una situación en particular.

La dimensión de incertidumbre se centra sobre: i) la capacidad y experiencia para el ejercicio del gobierno, ii) el conocimiento de la situación del país y su contexto internacional, y iii) si se cuenta o no con una percepción sobre la visión futura de hacia dónde se dirige el país, como de la estrategia posible a seguir. Cuando se da poco peso al factor incertidumbre, o bien, la Presidencia realiza un ejercicio de gobierno en condiciones de certidumbre, optará por el modelo jerárquico; o bien, será el colegiado o el competitivo dependiendo de otros factores como la configuración del sistema de partidos -gabinete de cooptación o coalición-.

Los sistemas de información dependen de la capacidad institucional de las administraciones públicas en la generación de datos y su grado de confiabilidad. La jerarquía unifica los criterios de decisión, pero puede introducir sesgos por la información utilizada. El modelo colegiado es propio de estilos de liderazgo tecnocráticos bajo sistemas complejos de análisis, por ello lo que siempre debe pesar es la ruta de acción real sobre la ideal, integrando matrices de complejidades políticas. En ocasiones, la Presidencia articula su gabinete en equipos o consejos temáticos en ejes económico, social, seguridad; o bien, sobre algún proyecto específico de infraestructura u otro tema a efectos de asegurar la coordinación y alineación necesaria y cuyo seguimiento lo realiza la estructura del centro de gobierno.

Finalmente, la estructura competitiva maximiza un control presidencial, analiza diversidad de fuentes de información, realiza controles cruzados en la calidad de datos y de las recomendaciones técnicas, pero requiere de un alto componente de capacidades y habilidades del centro de gobierno para dar respuesta oportuna en el tiempo adecuado; así como, una fuerte habilidad política para la gestión de conflictos internos, egos políticos y tensiones a lo interno del gabinete (Burke 2009).

Cuando se opta por un modelo competitivo en esquemas de gabinetes de cooptación o de coalición partidaria, es común la estructura de fuentes de información oficial -vía ministro del ramo -, pero también la construcción de un tejido informal que alimente datos rápidos y oportunos, redes usualmente de proximidad partidaria que se identifican y se apoyan a lo interno de cada ministerio.

Por tanto, la cuestión esencial es saber si el gobernante entrante, al asumir el poder presidencial, tiene una claridad sistémica de su agenda estratégica y de la capacidad institucional necesaria para su implementación; más allá de un diseño determinado de las administraciones públicas del Estado.

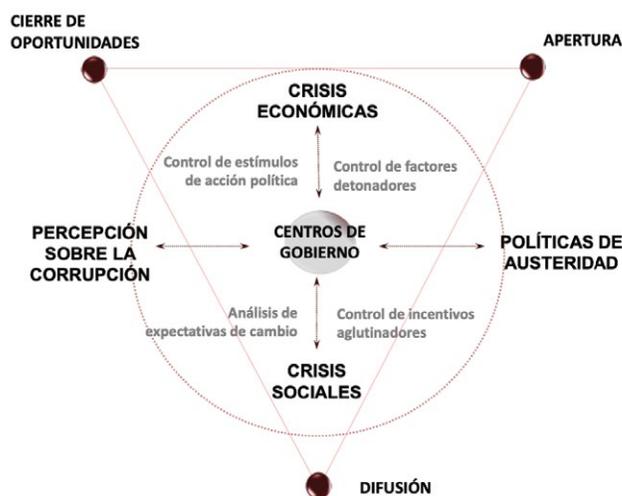
De ello depende la capacidad de la Presidencia para conceptualizar y estructurar un equipo de apoyo capaz de anticipar posibilidades futuras en un contexto de incertidumbres

variables, y si está en las condiciones de coordinar y tener las respuestas rápidas y coherentes necesarias para trazar proyectos generadores de confianza y de apoyos políticos en el corto y mediano plazo, con capacidad de tensar el tiempo social, y de crear puentes de articulación intergeneracional con criterios de legitimidad y responsabilidad (Innerness 2009).

La adopción de un inadecuado esquema de asesoría presidencial contribuye a que, en momentos de crisis, se incremente la complejidad, así como se genere una escalada de percepciones erróneas. En coyunturas de crisis fiscales, las presidencias tienden a priorizar un modelo de centro de gobierno focalizados en el análisis y monitoreo económico; descuidando en muchas ocasiones la relación sistémica que este tipo de situaciones lleva con la adopción de políticas de austeridad.

Las crisis económicas se suelen traducir tarde o temprano en crisis sociales, principalmente por la adopción de medidas fiscales que afectan la capacidad adquisitiva de la población, como también por un debilitamiento de los servicios públicos -como efecto de las políticas de austeridad- (ver Diagrama N° 3).

Diagrama N° 3. Centros de gobierno y lógicas sistémicas



Fuente: Elaboración a partir de Antón (2015)

En estos escenarios de crisis política y económica la percepción hacia la corrupción se vuelve mayor, el contexto contribuye a que la intolerancia se incremente de forma más acelerada ante cualquier mala práctica de gestión política y judicial. Este cóctel produce una reacción explosiva entre la apertura de la disconformidad social, la difusión y convocatoria a partir de las redes sociales, y la articulación de un colectivo que proclama el cierre de oportunidades y la necesidad de un cambio político.

De ahí que la lógica de conformación y de gestión de los centros de gobierno debe poseer aspectos transdisciplinarios y multidisciplinares a efectos de tener siempre presente

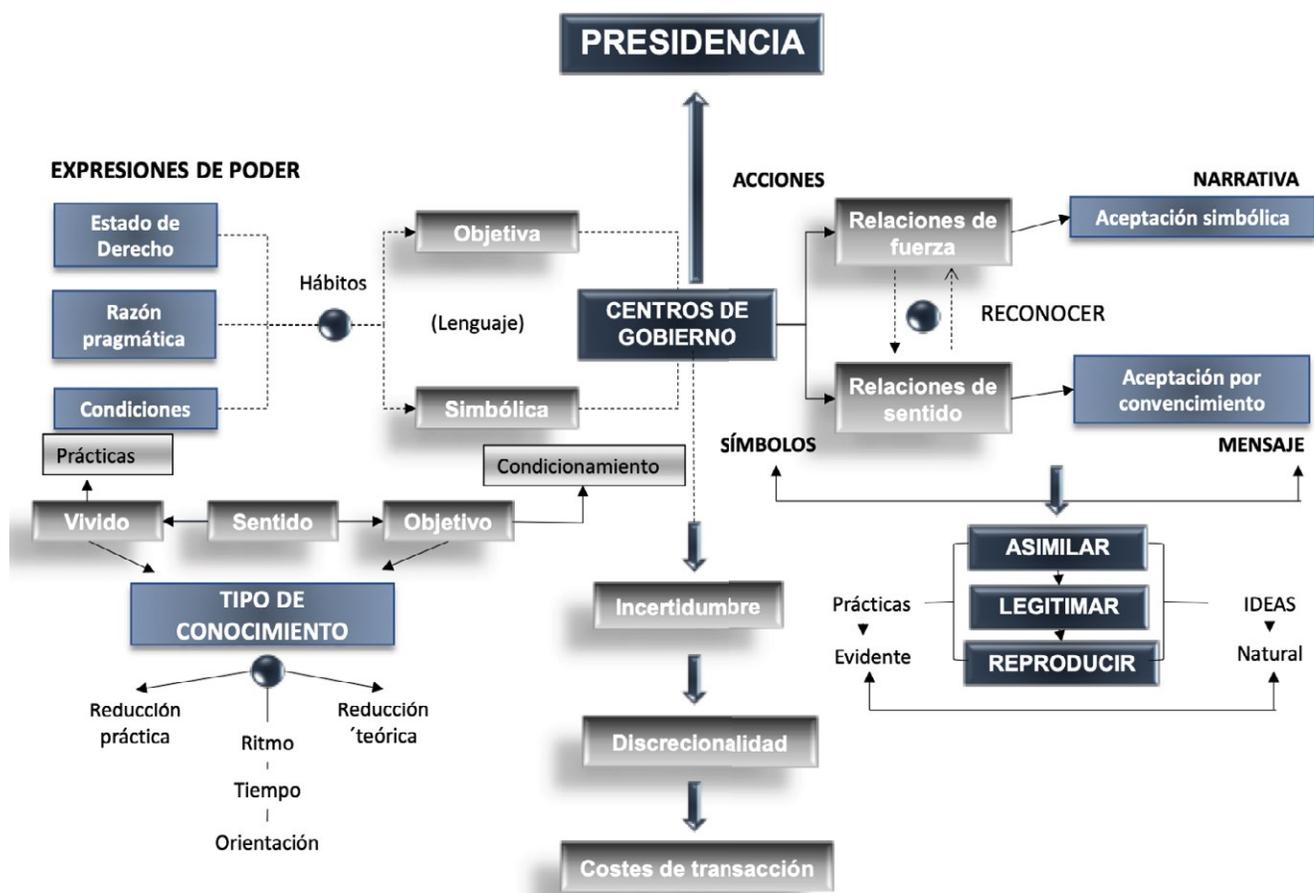
un análisis de los factores detonantes, el control de incentivos aglutinadores, identificar la efervescencia de expectativas de cambio que afecten la agenda estratégica presidencial y un situation room -monitoreo- sobre los estímulos de acción política.

Como enfatiza Prats y Villoria (2011 p. 57), una capacidad estratégica exige visión sistémica, necesita una conexión entre los grandes retos y las frágiles soluciones, requiere la articulación de un modelo de asesoría presidencial de apoyo que trabaje en torno a esas políticas transversales de orden superior y que exprese la máxima coherencia posible con las prioridades de la agenda presidencial; asegurando así un entramado de mecanismos internos -formales e informales- que fomenten la coordinación necesaria.

Por tanto, la capacidad disruptiva de los equipos de asesoría presidencial supone poner el énfasis en ir más allá del pensamiento de la planeación estratégica que se limita a la proyección de los intereses actuales en el futuro; requiere un ejercicio de prospección creativa para vislumbrar las exigencias que el futuro plantea al presente, porque el futuro y sus problemas serán en cierto grado una complejización de la ausencia o mala gestión de respuestas del presente, entre muchos otros factores intervinientes⁸.

La capacidad disruptiva de los centros de gobierno se centra en la capacidad de interacción política frente a las situaciones presentes y futuras como de la nueva matriz de problemas potenciales en el futuro (ver Diagrama N° 4).

Diagrama N° 4. Capacidad de pensamiento disruptivo de los centros de gobierno



Fuente: Elaboración a partir de Bourdieu (2012)

8 "Cuando la perspectiva es temporalmente estrecha corremos el riesgo de someternos a la "tiranía de las pequeñas decisiones" (Kahn), es decir, ir sumando decisiones que, al final, conducen a una situación que inicialmente no habíamos querido, algo que sabe cualquiera que haya examinado cómo se produce, por ejemplo, un atasco de tráfico" (Innerarity 2009, p. 40)

No se trata de generar avalanchas de información para la toma de decisiones, sino de ampliar las capacidades de lectura para la construcción de mapas de posibilidades alternas a las tendencias dominantes; para lograr esto, es fundamental renovar creencias, modelos y actitudes en procesos de resignificación a partir del conocimiento vivido, sentido y objetivo.

De ahí que uno de los principales desafíos de la gestión presidencial, en contextos de incertidumbre, es navegar en una sociedad política plagada de contradicciones, para superar las tendencias de polarización e imposición de visiones, hacia un enfoque más asertivo de convivencia disfuncional, sin pretender a la homogenización de la sociedad. Se trata de decodificar un complejo sistema de hábitos para construir una propuesta de decisión presidencial sobre una realidad objetiva y simbólica, capaz de articular relaciones de fuerza con relaciones de sentido, desde la integración de símbolos y acciones bajo una narrativa común.

Por ello, las matrices de escenarios políticos deben integrar análisis de estabildades -previsibilidades-, zonas de imprevisibilidad, y aspectos de rupturas y cambios profundos; en síntesis; crear realidades, integrar experiencias, diseñar posibilidades y gestionar percepciones.

De ahí la necesidad de una gestión creativa en el uso de una compleja diversidad de herramientas, entre ellas el forward mapping y el backward mapping. La primera -y más usual- parte de una precisión coherente y operativa del proceso de implementación necesario para el cumplimiento de la agenda presidencial estratégica, desde diversas variaciones que van de las acciones administrativas y arreglos institucionales hasta las condiciones de partida requeridas para asegurar la viabilidad política o la apropiación tecnológica requerida.

Por su parte el backward mapping disruptivo pone el énfasis ahora en las condiciones y factores orientados a la afectación y alteración del proceso de implementación y de sus resultados. El mismo centra su análisis en las capacidades de influencia de las posibles unidades de decisión como los subsistemas de veto players presentes. Su lógica inversa no solamente debe de focalizarse en su punto de origen -en la última etapa esperada-, sino también, en las lógicas cognitivas intervinientes con declaraciones de intenciones a partir de las condiciones de fracaso posible, los recursos necesarios para el éxito de ese fracaso, las conexiones sistémicas eventuales, y una prospección disruptiva para desarrollar una capacidad política y operativa para afrontar los peores escenarios posibles del presente y del futuro inmediato.

Por tanto, la asesoría presidencial contribuye al proceso de dirección política de la Presidencia, y debe de estar a la vanguardia en el dominio amplio de una complejidad de temas, perspectivas epistemológicas, pero sobre todo con un alto sentido de acción política aplicada de la mano con las TICs.

La configuración de los tiempos futuros de la gestión presidencial depende de la estabilidad y previsibilidad del entorno social, y de las percepciones de expectativas generadas sobre los temas públicos, como de la capacidad para generar recomendaciones tendientes a la estabilidad del sistema democrático⁹.

El acompañamiento de los centros de gobierno en materia de dirección política puede ser para fortalecer la estabilidad política (i), o la estabilidad democrática (ii). Mientras que la primera responde a consensos o fórmulas de atenuación entre las fuerzas políticas que concentran el poder decisión, la segunda responde a modelos de pluralismo democrático que aun generando coaliciones sobredimensionadas buscan procesos de toma de decisiones cercanos al mayor consenso posible y con la mayor legitimidad social¹⁰ (Tsebelis 2002).

Los centros de gobierno no se constituyen para eliminar los conflictos derivados del ejercicio de la Presidencia, sino para identificar escenarios potenciales, sugerir posibles rutas de acción para atemperar las tensiones, encausar las políticas presidenciales en los cauces de la legalidad jurídica y la legitimidad social. Los centros de gobierno son el resultado de una sumatoria de expectativas que se traducen en una fórmula de arreglo político-institucional del ejercicio de la Presidencia, producto de un cálculo estratégico de las preferencias, objetivos, recursos y de las circunstancias; de ahí las diferencias posibles de sus grados de institucionalización.

II. La institucionalización de los centros de gobierno

La Presidencia como institución responde a un marco de reglas, normas y valores que motivan los comportamientos políticos con cierta capacidad de predicción por parte de los actores estratégicos, por ello se afirma que el sistema de incentivos y restricciones -formales e informales¹¹ - influye en los modelos de organización adoptados, como de sus resultados. En una dinámica abierta que se encuentra inmersa en un juego de constantes presiones -internas y externas partidarias-.

Consiste en una distribución de actividades, una división de actores y la reunión de las actividades con los individuos; de tal suerte, que una subdivisión de personas tiene una jurisdicción o mandato sobre un subconjunto específico de actividades (Shepsle y Bonchek 2005, p. 299). Por tanto, los centros de gobierno desde este entramado asumen funciones de control y supervisión sobre los diversos procesos y efectos formales e informales generados, entorno a la agenda estratégica presidencial.

La Presidencia como organización, se constituye por el conjunto de recursos humanos, financieros, tecnológicos, de competencias y capacidades que en un momento dado

⁹ "El descontento se ha ido acumulando fuera de las instituciones representativas y más importantes, se ha ido acumulando fuera de las identidades políticas y fuera de los canales narrativos que había para integrarlo, o para ordenarlo. Se fue acumulando una gran bolsa de descontento relativamente huérfano y fragmentado" (Errejón & Mouffe 2015 p. 29)

¹⁰ Indistintamente, el efecto tiende a ser la capacidad del sistema para adaptarse a nuevas dinámicas de relacionamiento para incluir la emergencia de estos nuevos actores, o en su defecto la parálisis política. Esta capacidad de inclusión y en ocasiones de absorción, aunque suele ser más lenta, contribuye a la estabilidad de la Presidencia por mayores períodos de tiempo.

¹¹ La institucionalidad informal es producto de una serie de valores y principios implícitos en las relaciones de poder y que se encuentran compartidos intersubjetivamente por miembros de una comunidad determinada. Las acciones orientadas bajo estas normas poseen un propio sentido; es decir, su realización tiene un carácter racional y objetivo para los individuos de esa comunidad específica.

son aplicados al servicio de las funciones dadas por la institucionalidad formal.

Las instituciones conforman las estrategias de los actores y éstas, en su interacción, producen resultados colectivos. Para Colomer (2001), las instituciones proveen información, oportunidades, incentivos y restricciones tanto a los ciudadanos como a los líderes para la elección de estrategias y sólo cabe explicar los resultados colectivos a través de las decisiones adoptadas, que son influenciadas por un marco histórico-cultural.

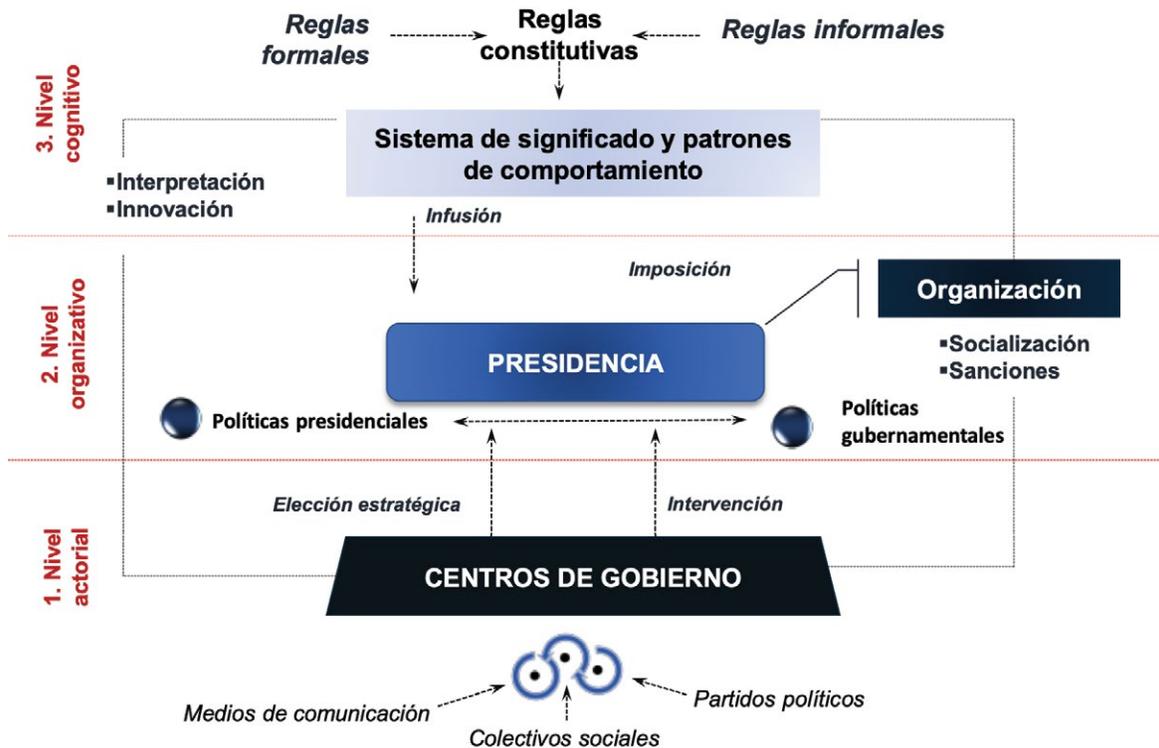
Una mirada desde la teoría de las instituciones en equilibrio se sostiene que la elección y supervivencia de las Presidencias, depende de su desempeño en la provisión de los bienes públicos y en la reproducción de los costes de transacción; así como, de la forma -estilo- en que se adoptan las decisiones, incluido el papel de pequeños acontecimientos y de la suerte en la obtención de adhesiones. Le gestión presidencial establece parámetros para la acción, pero también pueden reforzarse y dificultar su sustitución, mediante los efectos de los incentivos que comportan. Incluso ciertas Presidencias que producen resultados ineficientes pueden sobrevivir como consecuencia del aprendizaje de los actores mediante el uso, su adaptación a las regularidades institucionales y los costes de su sustitución (North 2005).

El concepto de "equilibrio inducido institucionalmente" de Kenneth Shepsle (1986) expone que las estrategias de la Presidencia y sus interacciones en un escenario social pluralista pueden producir elecciones sociales estables, aunque a veces no deseadas o ineficientes, gracias al papel de los centros de gobierno. La estabilidad es un resultado de los costes impuestos a ciertas estrategias y de los mecanismos de agregación establecidos por las reglas sociopolíticas.

Para Prats y Villoria (2011 p. 58) la provisión de los bienes de los centros de gobierno responde a un doble propósito: a) fortalecer la capacidad de previsión y manejo de los conflictos político-sociales con la intención de hacer del conflicto la oportunidad para acelerar el proceso de aprendizaje social de nuevas reglas, valores y capacidades para la acción colectiva, y b) garantizar la coherencia de la acción del gobierno, tanto entre sus distintos componentes como con los actores empresariales y sociales que resulten relevantes en cada caso.

La capacidad de toma de decisiones de la Presidencia y sus estructuras de asesoría se encuentran profundamente marcada por el diseño institucional (comprensión y dominio sobre éste) desde un plano actorial, organizacional y cognitivo (ver Diagrama N° 5).

Diagrama N° 5. La Presidencia como institución

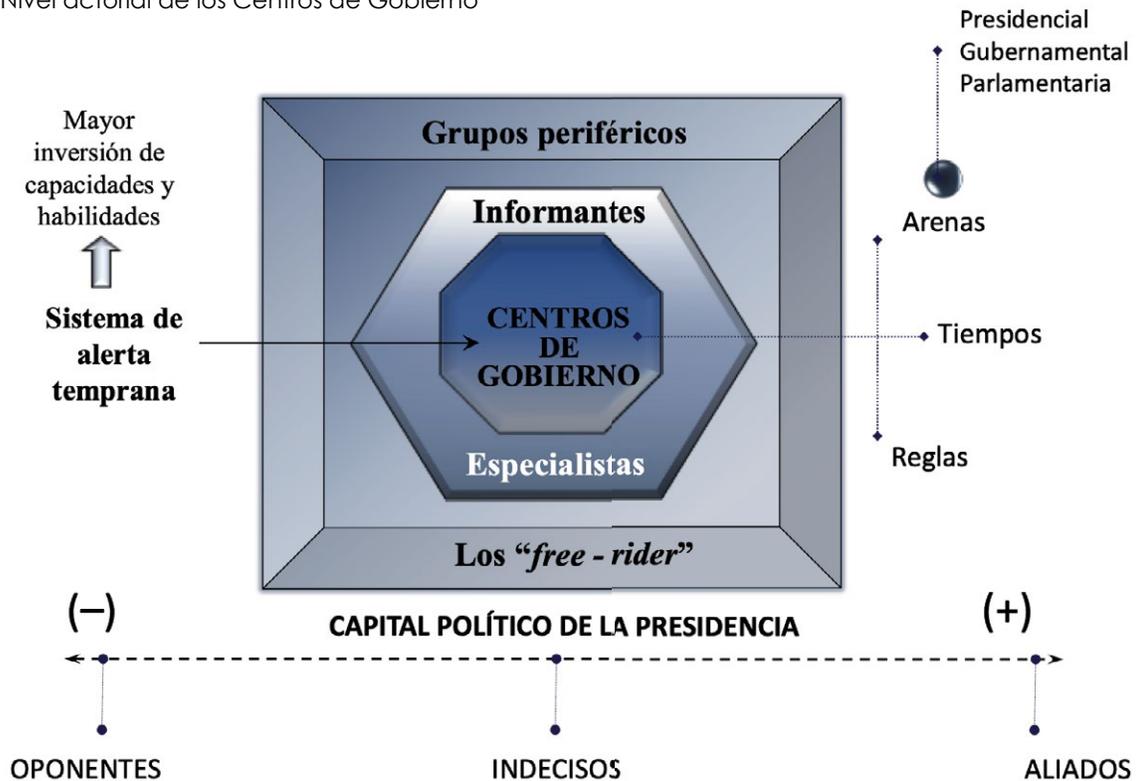


Fuente: Elaboración propia a partir de North (2005)

En la dimensión actuarial¹², los centros de gobierno elaboran mapas de actores estratégicos y procesos de monitoreo y seguimiento, que sean parte de autoridades del gobierno, de la oposición, o bien de diversos sectores sociales o económicos. Asumen un rôle de análisis de intereses y posiciones en diversas arenas y tiempos, a efectos de elaborar mapas de apoyos potenciales o de alerta temprana de conflictos -potenciales o reales-. Por tanto, sistematizan y organizan información estratégica que es puesta como complemento a la Presidencia para la toma de decisiones oportunas (ver Diagrama N° 6).

Desde el nivel actuarial, los centros de gobierno se suelen reforzar por redes informales de contactos desde del resto de la organización del Ejecutivo, obteniendo así información pronta y oportuna, y asegurando un control cruzado de los informes ministeriales que se reciben. Dada la complejidad de temas que debe abarcar las presidencias, es también común grupos de especialistas nacionales o internacionales, que contribuyen con criterios técnicos o revisión de documentos especializados.

Diagrama N° 6. Nivel actuarial de los Centros de Gobierno



Fuente: Elaboración propia

Por la cercanía natural de los centros de gobierno hacia la Presidencia, estos suelen experimentar lo que se podría denominar especialistas o políticos "paracaidistas" -free rider- cuyos apoyos se dan en función de buscar un espacio en la cercanía del poder. El complejo entramado actuarial de los centros de gobierno les faculta en mayor o menor medida hacia el desarrollo de sistemas de alerta temprana y sus recomendaciones prospectivas.

El segundo nivel, definido como nivel organizacional¹³ pone el énfasis en el espacio estructural ocupado por los centros de gobierno en lo que se podría denominar la ingeniería institu-

cional de la Presidencia, pretende dilucidar las fluctuaciones existentes entre sistemas políticos, como a lo interno de estos, sus evoluciones -o involuciones- en el tiempo, concentra el análisis en comprender de una mejor forma su funcionamiento y las motivaciones que llevaron a un modelo particular de gestión, o bien, aquellas sedimentaciones temporales que contribuyen a su institucionalización.

La estabilidad del diseño organizacional de los centros de gobierno depende del equilibrio logrado en su capacidad para mantenerse vigente y pertinente durante el período constitucional y la forma en que se logre satisfacer las ex-

¹² La dimensión actuarial es analizada por la ciencia política, la sociología y la economía, tratando de comprender entre muchos otros objetos de estudio, las dinámicas de coaliciones, los procesos de negociación que inciden en los resultados, los procesos de las políticas públicas, la estabilidad e institucionalización del sistema de partidos, entre otros.

¹³ Esta dimensión ha sido analizada principalmente desde los marcos jurídico-institucionales de las Presidencias. Algunos enfoques se centran en las capacidades del Ejecutivo en lo general o de las Presidencias en lo específico.

pectativas de resultados de la Presidencia. La capacidad de coordinación e interacción entre el centro de gobierno con el resto del Ejecutivo es fundamental para su adecuado desempeño, sea por una delegación funcional o por su swing político.

Un modelo organizativo coherente mejora las capacidades de los centros de gobierno para el análisis de los niveles de incertidumbre, con respecto a la evolución de situaciones y eventos estratégicos, pues el marco operativo ofrecerá reglas de juego claras –protocolos operativos que reducen los costes de transacción-, facilita la información estratégica rápida para la toma de decisiones –certidumbre- y articula su accionar con respeto a un reflejo político de la Presidencia¹⁴.

El principal efecto producido por las distorsiones de coherencia de los centros de gobierno con el resto del Ejecutivo es la pérdida del momento oportuno de acción -timing-, y de la ampliación de contradicciones discursivas; abriendo márgenes para el descrédito de la acción presidencial; procesos reiterados y sistemáticos de ausencia de colaboración y coordinación, perpetúan temores de acción, que se traducen en la imposición de retrasos y falta de confianza en los equipos internos de asesoría; minando así el liderazgo presidencial.

Por el contrario, si los marcos de colaboración, cooperación y comunicación son fuertes, ello se traduce en una mayor coherencia en las políticas presidenciales y gubernamentales, se contará con más información -y mejor calidad de la mis-

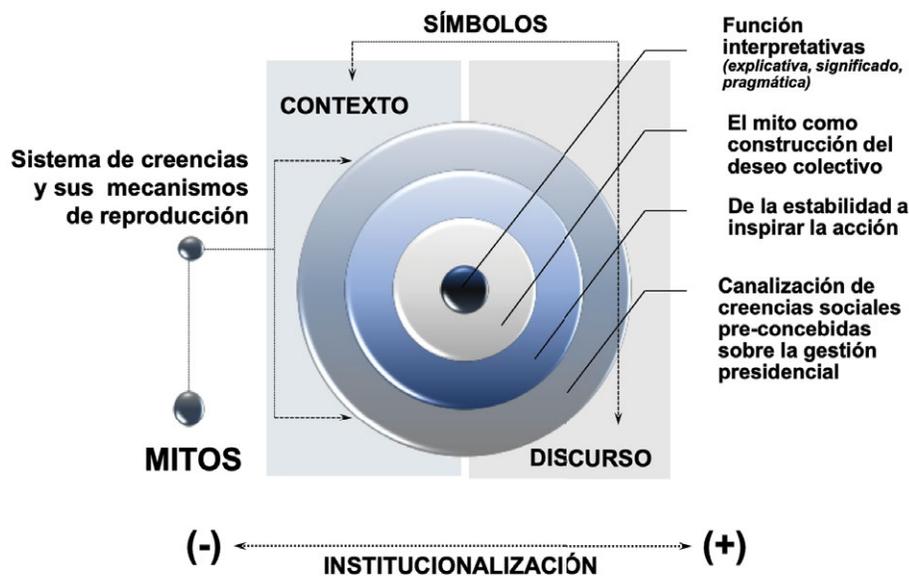
ma- para la comprensión de las demandas, necesidades y prioridades políticas, con lo cual la capacidad de control y previsión de las preferencias de la Presidencia será mayor.

En entornos complejos, los centros de gobierno no están completamente capacitados para analizar la situación y calcular su estrategia óptima, por tanto, puede esperarse que adapten su estrategia en el tiempo, basándose en aquellos aspectos considerados como efectivos e incluso en otros determinados como poco productivos; perdiendo así su capacidad de pensamiento disruptivo y prospectivo.

La capacidad de efectividad, o no de los aprendizajes, se encuentra profundamente vinculada a la idea de que las reglas proporcionan un mecanismo poderoso para regular, controlar y disuadir el conflicto entre los grupos, particularmente cuando hay altos niveles de fragmentación y ninguno de ellos se ha consolidado como la autoridad central (Axelrod 2003, p. 28), por ello la constante necesidad de estar permanentemente identificando los significantes vacíos y las posibles cadenas de equivalencia en torno a la agenda estratégica presidencial (Laclau 2016).

La dimensión cognitiva constituye el valor y lugar que se le da a la acción presidencial, en una primera instancia desde el imaginario colectivo, y en un segundo nivel la percepción y expectativa que el propio presidente le da a sus equipos estratégicos de asesoría, como de la coyuntura política en la cual se encuentra¹⁵ (ver Diagrama N° 7).

Diagrama N° 7. Dimensión cognitiva de los centros de gobierno



Fuente: Elaboración propia

¹⁴ Una coherencia alta significa un alto nivel de coincidencia en el cumplimiento de las expectativas de metas de los centros de gobierno y de la Presidencia en general; siendo un indicador de la capacidad de gestión de riesgos y de conflictos. Sin embargo, puede haber una alta diferenciación entre la coherencia del centro de gobierno con la Presidencia y de estos con el resto de las instituciones del Ejecutivo, mientras que el primer tipo hace mención a comportamientos de articulación organizacional jerárquica, el segundo puede estar más en un plano actitudinal -si carecen de un adecuado empoderamiento presidencial-.

¹⁵ Por ejemplo, un presidente que ha ganado las elecciones con el respaldo de su propio partido, tiene una mayor flexibilidad a la hora de definir su gabinete de gobierno; en contextos de coalición electoral o de gobierno sin mayorías parlamentarias, requiere de gabinetes pluripartidarios o de cooptación de liderazgos -políticos, sociales, económicos o técnicos-, con lo cual necesitará de equipos de control y seguimiento especializados -gabinetes espejo- para asegurar el adecuado impulso a su agenda estratégica.

Los centros de gobierno, a través de diversas herramientas como grupos focales o encuestas especializadas, decodifican y redefinen la dimensión cognitiva, a efectos de ofrecer a la Presidencia una asesoría especializada en la construcción de narrativa capaz de forzar y validar aquellos valores necesarios para legitimar la acción del gobierno, o incluso para la autogeneración de mitos contruidos que faculten la constitución de plataformas de apoyo social. A partir de esta construcción de credibilidad, se pasa de la aprobación temporal del buen desempeño –performance-, a inculcar inclusive un modelo organizacional que promueva la eficiencia y eficacia de los centros de gobierno.

Esta dimensión de los centros de gobierno confecciona procedimientos y estructuras operantes que definen y fortalecen a su vez los valores, normas, intereses, identidades y creencias (Hall 1986); aspectos que en su totalidad producen articulaciones cognitivas que suministran estabilidad y significado a la conducta sociopolítica de la Presidencia.

Por tanto, los centros de gobierno asumen la tarea de perpetuar aquel sistema de creencias que contribuyen a la maximización de los intereses que el gobierno considera como de valor general de la sociedad, reglas informales que a su vez se transforman en restricciones hacia las formas en las cuales debe de operar en el ejercicio del gobierno.

Al dilucidar sobre las diferencias en la capacidad de institucionalización y estructuración de los modelos de gestión de los centros de gobierno, se hace referencia a un sistema complejo de interacciones públicas y privadas, en las cuales los comportamientos de los agentes responden también a un sistema de incentivos y restricciones de carácter formal e informal; por ejemplo, la posibilidad o no de la reelección presidencial continua, la estabilidad y fluidez del sistema de partidos, la claridad y precisión de la agenda estratégica presidencial, la constitución de gobiernos divididos, los apoyos de simpatía de la ciudadanía, entre muchos otros factores.

En la praxis, existe un alto margen de informalidad en las lógicas organizacionales de los centros de gobierno y ello responde a un elemento central, se encuentran inmersos en el ejercicio del poder y su proceso de control. Si apelamos a una madurez democrática institucional consideraríamos que: a mayor institucionalidad, mayor estabilidad y profesionalismo, pero la realidad siempre es mucho más compleja.

El principal factor que determina sus niveles de estructuración, es si el presidente tiene claro o no la importancia de los centros de gobierno, derivado de un contexto donde usualmente vienen saliendo de un proceso electoral intensivo –en ocasiones con ganés inesperados- y cuya principal preocupación es la conformación de su gabinete –sea partidario, de convergencia con actores estratégicos de otras tiendas políticas o estructuras sociales, o incluso de coalición-, y en un segundo momento, tener una claridad más o menos precisa para enfrentar los primeros cien días de gobierno. En estos contextos, suele imponerse un esquema de anillos pequeños de confianza, funcionales para el proceso de transición, pero poco eficientes para una asesoría presidencial más allá del aspecto intuitivo.

Por otra parte, se debe reconocer que, a ningún partido o fuerza política en el ejercicio de la Presidencia, le conviene

dejar un claro y robusto diseño institucional de asesoría, para dotar de las mejores condiciones posibles a la próxima fuerza política en el Ejecutivo. La apuesta de institucionalización siempre, desde una lógica de equilibrios institucionales inducidos, se realiza para incidir en las arenas de la política gubernamental y no de la política presidencial.

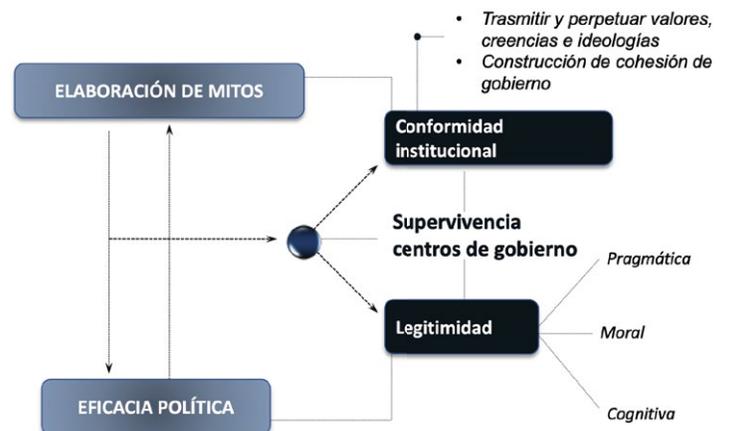
La adopción de los centros de gobierno depende de la expectativa de necesidad sobre los mismos, en cuanto a la capacidad de estos para brindarle a la Presidencia viabilidad de soluciones técnico-políticas, viabilidad para trazar rutas de apoyo presidencial a nivel intra e inter partidario, y la viabilidad para determinar los impactos posibles en la diversidad de cursos de acción deseados.

Plantear la pertinencia de los centros de gobierno implica reflexionar sobre lo sustantivo, pues el problema no se da exclusivamente en la definición de los alcances y límites del contenido de la agenda estratégica presidencial, sino en las bases institucionales y políticas donde emergen relaciones conflictivas entre un pluralismo de grupos políticos y sociales.

La sedimentación institucional de la gestión presidencial obliga una vez pasado el primer año de gobierno –o antes según el grado de consciencia de la Presidencia por las encuestas de opinión – a reforzar o reestructurar los esquemas de los centros de gobierno, de ahí: i) la generación de valores inculcados, ii) los procesos de creación de realidades, iii) la generación de un sistema como una clase de elementos (ver Diagrama N° 8).

Desde el primer abordaje se hace el énfasis a la capacidad de los centros de gobierno para infundir un valor proporcionado dentro de la estructura cognitiva del ejercicio de la Presidencia a través de una expectativa de utilidad y funcionalidad para la misma. Dependen entonces de una sutil influencia provista por el control de la estructura de poder y de su cercanía con la Presidencia, en contraposición a una tendencia neoclásica que asume el contexto institucional como un aspecto fijo, dado y exógeno, opacando así la capacidad del análisis de cómo dicho contexto contribuye también a la influencia de equilibrios inter-dinámicos.

Diagrama N° 8. Supervivencia institucional de los centros de gobierno



Fuente: Elaboración propia

El segundo aspecto, parte del cómo los centros de gobierno identifican, analizan y articulan las diversas visiones para la creación del interés general y por ende construyen, de-construyen y reconstruyen las visiones de la realidad del país; que en términos de Laclau (2016) sería la definición de las cadenas de equivalencia a partir de los significantes vacíos.

Finalmente, el tercer elemento evidencia la forma desde la cual una serie de mitos y valores aceptados e incorporados generan recompensas, contribuyendo a un incremento de legitimidad, recursos y capacidad para sobrevivir.

La arquitectura de los centros de gobierno se deriva de conjunto de elementos normativos formales, que configuran su modelo de funcionamiento a partir de las necesidades y expectativas de la Presidencia, en un marco de construcción política cada vez más complejo, volátil y dinámico.

La capacidad prospectiva y disruptiva de los centros de gobierno se pone a prueba en aquellas situaciones, en las cuales el antagonismo de intereses y posiciones es tan extremo, que incentiva a los actores a buscar soluciones de canalización o imposición alternas a los procedimientos tradicionales. El éxito del "espíritu de adaptación" radica entonces en la capacidad de identificación de los escenarios e identificar adecuados marcos comunicacionales -narrativas- para la auto-regulación de los actores por las vías democráticas.

III. Las fallas geológicas en el ejercicio del gobierno

Las fuerzas políticas actúan sobre los centros de poder, siendo la Presidencia uno de los principales epicentros, de ahí la habilidad de quienes ejercen el gobierno para asegurar desplazamientos suaves y sostenidos; evitando la acumulación de energía en temas álgidos de la agenda. Sin embargo, cuando la presión supera la capacidad y habilidad de los interlocutores, se dan desplazamientos bruscos dentro o fuera del Ejecutivo; en la presente sección se abordarán los principales fallos en el ejercicio del poder desde la Presidencia y

se exponen algunas reflexiones de la función política de los centros de gobierno ante estas situaciones

La pérdida de confianza en la Presidencia se traduce en una erosión de su legitimidad y apoyo social. Gobernar es escoger siempre entre una pluralidad de opciones que entran en conflicto, por lo cual, su ejercicio exige de profundas habilidades para educar el por qué una solución en lugar de otra, y el comunicar la realidad en un contexto y visión.

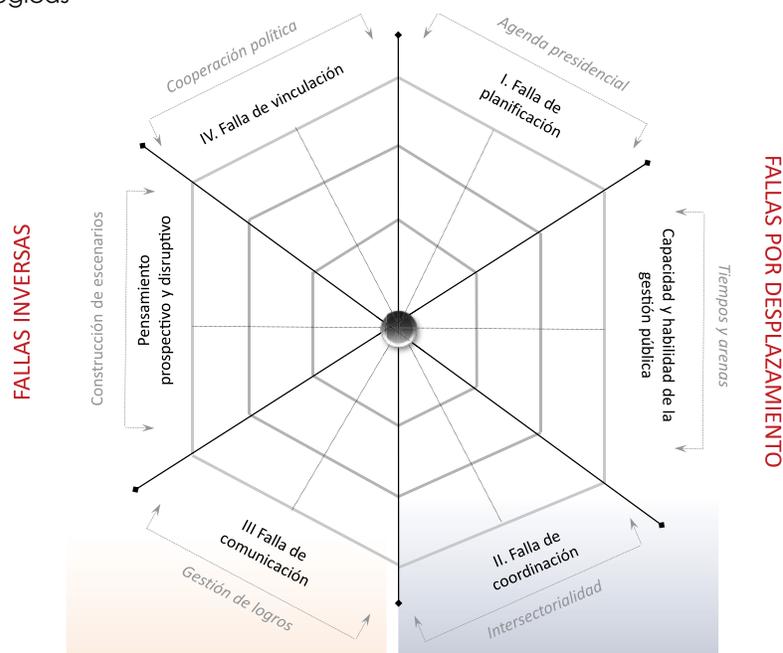
El ejercicio del gobierno lleva implícito lo que podríamos denominar las fallas por distensión, entendidas por tales, la diversidad de intereses y posiciones existentes sobre la agenda, en una sociedad plural, y en donde la búsqueda de puntos intermedios se convierte en una especie de fórmula de reducción sobre el abanico de preferencias y tensiones, para llegar a la generación de fórmulas simples de aceptación, rechazo o postergación.

Las fallas por desplazamiento, en las cuales el movimiento general es paralelo al rumbo trazado en la agenda de la Presidencia, generando alteraciones en los resultados; en este tipo de fallas se destaca las fallas de planificación y de coordinación en la gestión del gobierno.

Finalmente, las fallas inversas en el ejercicio del gobierno se producen por inversiones donde se pierde la altura del capital político de la Presidencia, generando una fuerza de empuje inversa; entre este tipo de fallas se destacan las fallas de comunicación y de vinculación en la gestión del gobierno. Este tipo de movimientos suelen ser anti-gravitacional y hace caer el apoyo político y social de la Presidencia, generando gobiernos solitarios e impopulares.

Adicionalmente a estas fallas, existen dos factores transversales que suelen hacer más compleja la gestión presidencial en caso de ignorarse: la complejidad del andamiaje administrativo y la decisión basada en la inmediatez (ver Diagrama N° 9).

Diagrama N° 9. Las fallas geológicas en el ejercicio del gobierno



Fuente: Elaboración propia

El entendimiento y manejo de la complejidad del marco jurídico-institucional que regula y condiciona el funcionamiento de las administraciones públicas, requiere de experiencia previa o por el contrario, invertir varios meses de adiestramiento, y si a ello se le suma la necesidad de diagnósticos de partida para comprender el estado situacional de cada ministerio o institución, el resultado será un ejercicio del primer año de gobierno centrado en el aprendizaje basada en prueba y error, lo cual suele ser muy perjudicial para la imagen del gobierno.

La decisión basada en una visión centrada exclusivamente en lo coyuntural y dictada por las pasiones de la inmediatez, dispersan el ejercicio estratégico del gobierno -y la posibilidad de construcción de su legado-, centrándolo a una gestión de micro-procesos administrativos y de adopción de acciones rutinarias propias del funcionamiento de las instituciones públicas, ello reduce los márgenes de innovación y de generación del valor público.

La presencia aislada o combinada de estos factores, genera una escalada de percepciones -en ocasiones erróneas- sobre la inoperancia, la lentitud, o inclusive la poca transparencia de la acción política. Ante ello, los centros de gobierno se desgastan librando una especie de guerra de trincheras por ser los primeros en construir adecuados encuadres narrativos, en un contexto en el cual las percepciones siempre fluyen a mayor velocidad que cualquier explicación de la realidad.

La falla de planificación trasciende los niveles de cumplimiento de las promesas de campaña, o inclusive de establecer metas claras e indicadores fiables sobre los avances de gestión. Responde a una sociedad que requiere cada vez más atención al territorio, a la vinculación de las grandes estrategias y políticas con las necesidades y capacidades propias en cada comunidad. El desafío entonces en acercar la macro-política, con las necesidades y expectativas locales de la ciudadanía, es avanzar en modelos de gestión por resultados, indicadores territoriales, pero sobre todo tener la habilidad para diferenciar una programación de los tiempos políticos con la programación de las administraciones públicas.

La incapacidad integral de planificación del ejercicio del gobierno suele generar crisis de percepciones sobre los resultados del cambio, y mientras que la prioridad presidencial puede estar concentrada en atender una gestión de fontanería; es decir, profundizando una simplificación de trámites, la sociedad puede tener una expectativa alta de incremento del bien público y no sólo en el tiempo de atención. Por tanto, la importancia de una coherencia entre la dimensión declarativa, operativa y su correlato evaluativo.

La falla de coordinación suele ser siempre el talón de Aquiles en toda Presidencia; cuando la coordinación se convierte en un objetivo estratégico de la gestión presidencial, ello solo refleja una ausencia o falta de interés de las partes en su implementación. La coordinación es siempre un resultado natural de la coherencia y el valor de la prioridad en una colectividad.

Desde luego que en gobiernos de coalición social o multipartidarios, los costes de transacción para alcanzar la coordinación suelen ser más elevados, puesto que la desconfianza y la pluralidad de visiones son aspectos muy presentes en el entorno. Por otra parte, la cultura feudal de las administracio-

nes públicas incentiva una diversidad de prácticas que se pueden denominar como de "voluntarismo burocrático", es decir, la coordinación es producto de cercanías o afinidades institucionales como personales.

Estas fallas amplían el espectro de contradicciones a nivel discursivo como de las acciones del gobierno, tanto en los tiempos como en las arenas posibles. Desde luego este tipo de falla dificulta el contar con apropiados sistemas de información para la toma de decisiones, hace casi imposible la creación de modelos de respuesta rápida y defensa de posiciones, genera vacíos comunicacionales, entre otros; aspectos que debilitan la capacidad de impulso político sobre la agenda nacional. Bajo estas lógicas los actores con poderes de veto incrementan su capacidad de incidencia, con lo cual suele darse mayores expresiones de conflictividad social.

Las fallas de comunicación tienen su origen en una primera instancia en el valor estratégico que la Presidencia le otorga, y en una segunda dimensión al enfoque comunicacional que se desarrolla. En tal sentido, ha sido muy común un estilo orientado principalmente a la atención de la prensa, cuando la naturaleza de la institución requiere un enfoque de generación de soberanía comunicacional, transparencia y de rendición de cuentas.

De igual forma, la ausencia en un modelo de vocería política para logros y otro para conflictos, termina recayendo en gran medida en la figura del presidente, con lo cual se le convierte en una especie de pararrayos, con riesgos de sobreexposición mediática sin las narrativas apropiadas. Después de todo, la incapacidad del gobierno para dar una respuesta asertiva y coherente en momentos de crisis termina posicionando una percepción de inexistencia de orientación y de capacidad de conducción.

La falla de vinculación es la capacidad de tener la habilidad para hacer la lectura correcta del mapa político y las evoluciones que se generan con el tiempo o inclusive con la alteración de posiciones. Constituye en una primera instancia la conexión de la Presidencia como de su gabinete para establecer conexión con diversos actores estratégicos y transitar en el laberinto de las presiones políticas y sociales. En una segunda instancia en sus relaciones con el Poder Legislativo, que por cuestión de aritmética política son siempre relaciones Gobierno - oposición.

En tal sentido, la Presidencia puede optar ejercer el gobierno amparándose a los apoyos partidarios, o bien, crear un capital social plural que le permita una gestión sin recurrir a su estructura partidaria. El ejercicio de la vinculación es un proceso dinámica y permanentemente volátil, las bases y apoyos sociales que en su momento permitieron el llegar al poder, en un tema particular de agenda se convierten en sus principales detractores, e inclusive sin posibilidades de reconciliación, afectando su capacidad de gestión futura.

Por ello, aunque el gobierno sea eficiente y eficaz, pero aislado del sentir cotidiano de la sociedad, difícilmente tendrá capacidad de articulación de apoyos en momentos de crisis; de igual forma, las posibilidades de cooperación y cercanía se suelen reducir con gobiernos impopulares.

Ante estas fallas, el principal reto al que se enfrentan los centros de gobierno es ir más allá de ofrecer una respuesta persuasiva a la crisis sobre lo sustantivo, implica la definición de los alcances y límites de una adecuada articulación interinstitucional con el Ejecutivo; es decir, apoyar el proceso de dirección -indirizo- política; contribuyendo así a cumplir al menos con cuatro tareas fundamentales: (i) función de conciliación-agregación, (ii) generación de bienes colectivos, (iii) construcción de símbolos, (iv) orientación de políticas (ver Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1. Función política de los centros de gobierno

Función	Definición conceptual
	<i>Gestión sistémica:</i> visión y control del funcionamiento integral del gobierno en el cumplimiento de la agenda estratégica presidencial; así como la identificación de diversos canales para contar con la información más precisa y oportuna.
Función de conciliación-agregación	<i>Gestión política:</i> asesorar y establecer recomendaciones disruptivas y bajo un pensamiento prospectivo en una compleja diversidad de arenas - Parlamento, sectores empresariales, sociales, etc-, contribuyendo a un proceso de toma de decisiones con evidencia.
Generación de bienes	<i>Gestión estratégica de logros.</i> Generar sistemas de análisis de información para la presentación nacional y territorializada de los logros de gobierno. <i>Gestión estratégica de giras.</i> Coordinación con el gabinete para la programación de giras de los ministerios en diversos sectores del país, asegurando ambientes adecuados para posteriores giras presidenciales y presentación de resultados de gobierno.
Construcción de símbolos	<i>Gestión narrativa:</i> identificar los mejores encuadres comunicacionales para transmitir de mejor forma las razones de las posiciones adoptadas por la Presidencia. <i>Gestión de vocerías:</i> orientar las prioridades comunicacionales del gobierno, así como coordinar procesos de manejo de crisis y gestión de riesgos - <i>situation room</i> -.
Orientación de políticas.	Gestión de políticas. Articulación entre las prioridades presidenciales, ministeriales y gubernamentales; así como articulación entre diversos grupos o anillos asesores sea por ámbito de especialización o por la naturaleza de las funciones que se desempeñan.

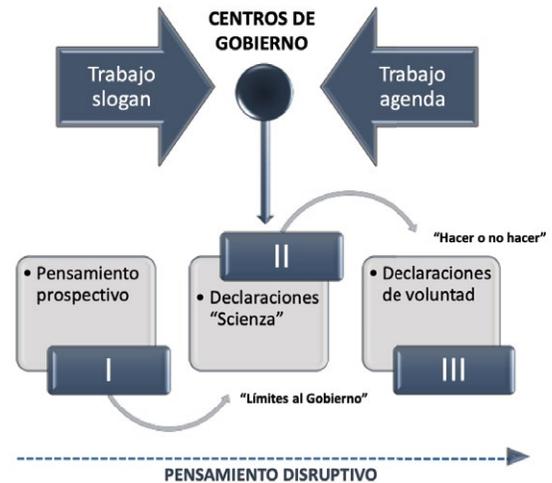
Fuente: Elaboración propia

Escarbar la función política de los centros de gobierno, es identificar una compleja diversidad de matices que se crean y reproducen en la praxis; en todos los casos requiere comprender un complejo andamiaje de relaciones interinstitucionales y sociales informales, donde la coordinación no siempre tiende a ser el elemento de cohesión en el Ejecutivo. Su estudio, exige poner el énfasis, no solo en los contenidos de intervención, sino también la forma en que se toman las decisiones, y la inclusión de los niveles e instancias posteriores.

Estas funciones políticas, permiten que los centros de gobierno asesoren de forma neurálgica la dirección política del gobierno, a partir de una articulación de coordinaciones para asegurar el cumplimiento de los objetivos y la divulgación de estos. Sea bajo un formato de trabajo slogan, o bien trabajo agenda (ver Diagrama N° 10).

El trabajo slogan busca sintetizar la gestión con metáforas buscando una apropiación más fluida en la sociedad; el segundo hace una apuesta más enfática hacia un modelo tecnócrata de complejizar de la gestión pública. Independientemente de la aplicación del modelo "slogan" o "agenda", estos pueden externarse en una combinación de técnicas que difusión como: (a) ciencia o de (b) voluntad (Holgado 2008).

Diagrama N° 10. Impulso político desde los centros de gobierno



Fuente: Adaptación a partir de Holgado (2008)

La difusión de "scienza" constituye límites positivos o negativos a la gestión del gobierno para lograr un determinado cometido; por ejemplo, no incrementar el endeudamiento público, o bien no permitir que la cantidad de soluciones de vivienda sea menor a una determinada cifra.

La difusión "voluntad" hace mención a declaraciones para alterar o mantener el status quo que suele ser aclamado por sociedad; por ejemplo, dar el apoyo político para que no se aprueben ciertas iniciativas de ley que afectan a grupos sociales sensibles; siendo entonces el principal logro el haber defendido el status quo, o bien, haber provocado las condiciones para el añorado cambio político-institucional.

Ante las fallas geológicas, el centro de gobierno moldea el enfoque de la teoría de entrada en cada tema sensible a la Presidencia, haciendo un estudio y selección previa de valores, con un sustento ideológico sobre lo que debería o no, de ser la visión e intervención de la Presidencia en una materia particular; de forma tal que se prioriza un tema y una narrativa por razones de pertinencia, oportunidad, o inclusive presión mediática o social -análisis de lógica de racionalidad predetermina- (ver Diagrama N° 11).

Construidas las relaciones causales y las explicaciones que justifican el cambio -o defienden el status quo-, se diseña el mapa de ruta; es decir, construcción de escenarios prospectivos que hacen mención a una lógica persuasiva sobre la relevancia del tema y los niveles de intervención pública requeridos, los socios potenciales -como los veto players potenciales-, así como los tiempos y arenas de acción.



Fuente: Elaboración propia a partir de Lanzaro (2018), Merino (2010), Arellano (2010)

El mapa de ruta es una estructura de carácter argumentativo y persuasivo hacia la Presidencia, capaz de dar el sustento técnico necesario, las orientaciones esenciales de coordinación, supervisión y de monitoreo; se trata entonces, de elaboraciones demasiado técnicas para los políticos, pero a su vez demasiado política para los niveles técnicos; sinergia que faculta articular de forma clara y estratégica las propuestas para ser digeridas y apropiadas por la Presidencia.

Una vez adoptada el mapa de ruta con las observaciones o cambios dictaminados por la Presidencia, el centro de gobierno procede a su proceso de implementación; insertándose en un sistema de monitoreo y alerta temprana sobre la diversidad de actores y posiciones. En dicho viacrucis tienden a originarse diversos obstáculos capaces de alterar el mapa de ruta, destacándose particularmente el riesgo de la gestión de procedimientos y el de la discrecionalidad

El primero consiste en la sustitución de los fines que persigue la agenda presidencial por rutinas burocráticas y procedimentales carentes de sentido, y en ocasiones justificándose por una práctica que carece de sustento jurídico. El riesgo de la discrecionalidad es producto de la falta de control o supervisión, instrucciones difusas o falta de claridad en los objetivos finales, con lo cual se abren márgenes de decisión a distintos niveles que inciden en la obtención del resultado estratégico.

Se debe considerar que la acción presidencial se encuentra condicionada por cuatro realidades: a) la Presidencia vive y actúa en lo inmediato, b) la Presidencia es un ente social abierto –vinculación social–, c) el cálculo del riesgo de actuación, y d) la combinación entre fuerza política y valores.

De forma tal, que toda decisión significa un proceso constante de construcción, deconstrucción y reconstrucción de lo público.

Esta situación exige entonces una articulación de estrategias basándose en: i) la construcción de una simetría entre la opción ofrecida y el problema percibido, ii) el uso calibrado de las metáforas, iii) la ambigüedad determinada en el discurso, como en los puntos conflictivos, iv) la aplicación de la idea del interés general como justificación de las intervenciones dadas, v) la identificación selectiva de la información para justificar las posiciones e intereses propios, vi) la aplicación de doctrinas simples para una comprensión más universal del problema y la oferta pública ofrecida.

IV. Los centros de gobierno: construcción disruptiva del ecosistema decisional

Las reconfiguraciones de las preferencias políticas en las estructuras sociales toman vida en los procesos de realineamiento de su sistema de partidos, que en el caso de los regímenes presidenciales se traduce como gobiernos divididos; es decir, presidentes que carecen de suficientes escaños legislativos.

Las ahora, arenas movedizas de la aritmética parlamentaria, evidencian una tendencia creciente de fracciones minoritarias; en contextos donde casi siempre, los partidos oficialistas carecen de los escaños suficientes para asegurar las mayorías simples –y mucho menos las calificadas–; la fragmentación y la dispersión han llegado para quedarse.

Sin embargo, ¿Cuál es el conjunto de motivaciones para el ejercicio de la Presidencia? Motivaciones que van más allá del impulso ideológico en las políticas o la tentación permanente de reformar el Estado. En síntesis, cuál es la conceptualización de ese legado histórico; después de todo el arte de gobernar requiere siempre de un balance ecuánime entre las funciones de integración, innovación y de gestión (Fabbrini 2009, p. 9).

La consecuencia inmediata de alcanzar la Presidencia en escenarios de pluralismo, es el abandono de esquemas tradicionales basados en el gabinete monopartidario, y ante la dependencia de otras fuerzas políticas, o la necesidad de proyectarse como una opción de inclusión, se inicia el proceso casting para el reclutamiento de líderes sociales, empresariales, o incluso aceptar la conformación de gabinetes compartidos para alcanzar la Presidencia.

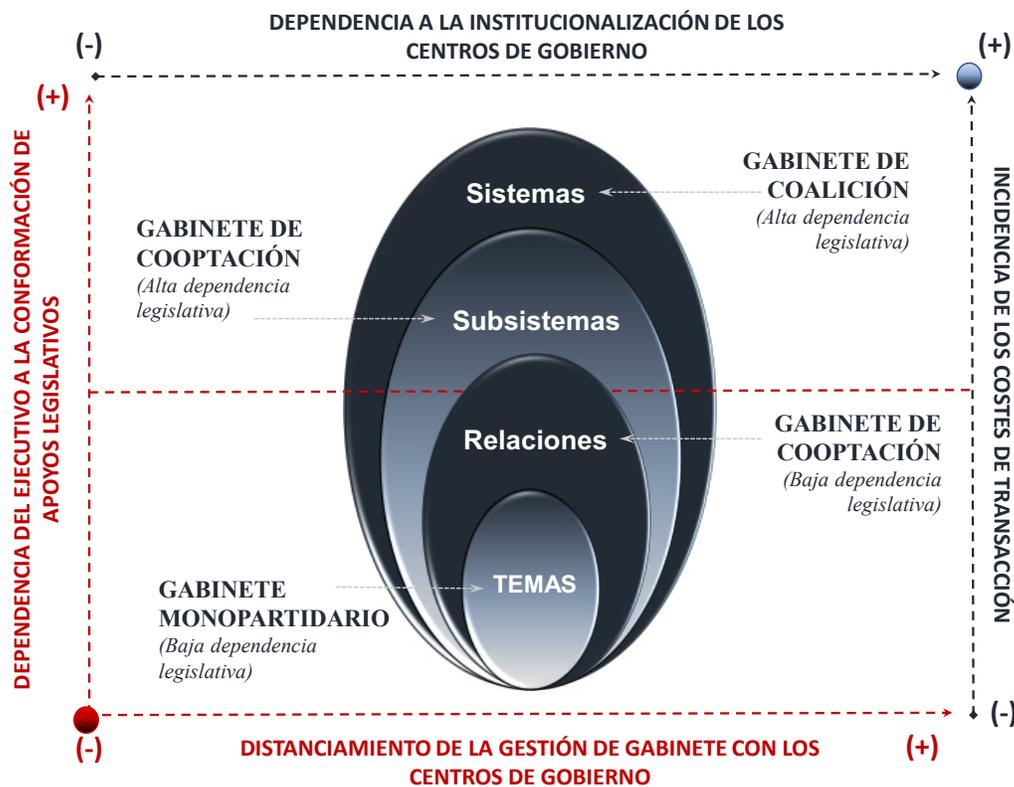
Por tanto, el centro gravitacional de la asesoría presidencial y de la gestión del gabinete depende de una compleja ecuación de incentivos políticos como la presencia o no de ciclos disruptivos del cambio; cuanta más dependencia exista de sumar apoyos políticos y sociales, la conformación del gabi-

nete será más amplia y diversa. Esto implica que: a) a menor apertura del gabinete presidencial, mayor será la fuerza centrípeta hacia el centro de gobierno; y a la inversa, b) a mayor apertura del gabinete, mayor será la fuerza centrífuga en la conformación del centro de gobierno (ver Diagrama N° 12).

En el segundo escenario, no excluye que algunos ministros por las carteras que dirigen, o bien por sus capacidades profesionales o sus habilidades políticas sean parte temporal o permanente de los centros de gobierno. Dependiendo de los niveles de conflictividad político-social, de las coyunturas económicas y otra serie de variables externas, tanto en el primero o segundo escenario los centros de gobierno pueden adquirir lógicas de encierre y protección – caretaker – o de “desconcentración de funciones para el impulso de la agenda estratégica – sharing power –.

La definición de los estilos de gestión de los gabinetes y sus niveles de vinculación -o absorción- con los centros de gobierno se fundamenta en los canales de confianza y estabilidad de los primeros con la Presidencia.

Diagrama N° 12. Composición del gabinete y centros de gobierno



Fuente: Elaboración propia

Un gabinete abierto a una diversidad de fuerzas políticas exige además un permanente proceso de transacciones sobre políticas y estrategias que inciden en el sistema de gobierno; mientras que en gabinetes de cooptación las injerencias pueden ser más a nivel de subsistemas o relaciones, y por el contrario las discusiones intra-partidarias suelen centrarse en los temas de agenda; desde luego esto no excluye efectos de acumulación dependiendo de la habilidad y la visión política de quienes ejercen las políticas ministeriales y su capacidad de influencia en las arenas gubernamentales.

A mayor diversidad de fuerzas políticas y sociales en la conformación del gabinete -o el gabinete ampliado que incluye a instituciones públicas estratégicas- mayor será la necesidad de la Presidencia de contar con equipos de asesoría internos y de apoyarse en las agencias o instituciones gubernamentales especializadas para estructurar un complejo sistema de anillos que aseguren la puesta en marcha de la agenda presidencial.

Las fluctuaciones en las lógicas de interacción o de absorción de la gestión del gabinete con los centros de gobierno también responde a factores como desastres o emergencias naturales, realineamientos o cambios en la composición del gabinete, e incluso la pérdida de credibilidad o confianza en algunos jerarcas. La gravedad de los centros de gobierno se encuentra determinada por su capacidad para reforzar la primacía del liderazgo presidencial, los apoyos políticos y sociales, la solidez técnica de sus decisiones y la claridad política de sus mensajes.

A partir de las prioridades y la claridad operativa de la agenda estratégica presidencial, los modelos de asesoría presidencial se convierten en reductores de los costes de transacción para la coordinación interinstitucional e intersectorial, asumen funciones de control y seguimiento operativo, o inclusive plataformas para la profundización del diálogo político y el mejoramiento de la comunicación presidencial (ver Diagrama N° 13)

Diagrama N° 13. Vinculación de la gestión del gabinete y los centros de gobierno



Fuente: elaboración propia

Si la Presidencia no posee restricciones jurídicas o presupuestarias, es posible que se vea tentada a la creación de más ministerios, creando una especie de anillos periféricos entre ministros de su total a menor confianza; por el contrario, si cuenta con restricciones, pero la colaboración y coordinación para contar con información oportuna y confiable es un desafío, la apuesta será en la constitución de consejos sectoriales de la Presidencia.

Si existe un robusto sistema integrado de información confiable y veraz del funcionamiento del gobierno, y una descentralización de temas bajo los liderazgos ministeriales, se optará por descargar un fuerte componente del centro de gobierno

en las agencias especializadas -órganos consultivos-. Si el interés es la centralización de las decisiones en la Presidencia, cuenta con limitaciones para la creación de nuevos ministerios -quizás por razones presupuestarias- el modelo de centro de gobierno se estará formulando bajo un esquema de asesores especializados.

Los centros de gobierno deben responder, a una visión más integral de los asuntos de la Presidencia, no solo por el incremento de demandas sociales o la complejidad de respuestas dadas en esquemas de gobernanza multinivel; sino también por concebir una lógica de entendimiento más allá de los problemas y las situaciones del hoy. Los centros de go-

bierno son los que sostienen la agenda pactada por la Presidencia y su misión es causarle los menores daños o el menor socavamiento.

Los tradicionales modelos de planificación de lo público, implementados de forma posterior a la II Guerra Mundial nos heredaron diseños institucionales desfasados en su lógica de pensar y entender lo público. Las transformaciones tecnológicas y el incremento de una amplia diversidad de brechas -generacionales, geográficas, tecnológicas, etc.- y la falta de construcción de puentes intergeneracionales han minado las fuerzas de convivencia política y social.

De ahí que, el arte de gobernar requiere ir más allá de un buen encuadre de fotografía o frase de aceptación social; implica tener la tenacidad para dibujar rutas de acción bajo condiciones de incertidumbre, y con capacidad de autoajustarse a los eventos inmediatos; es en esencia, administrar el futuro con responsabilidad.

La capacidad creativa de organización y de acción de los centros de gobierno depende del pensamiento disruptivo de quienes lo conforman y del apoyo presidencial con el que cuentan; pero sobre todo con su capacidad de no dejarse atrapar por las prácticas del pasado. Se puede crear un inventario de buenas prácticas, por ejemplo:

- Gabinetes de viceministros: sesiones de viceministros posteriores a las reuniones del gabinete, a efectos de dar continuidad operativa a las prioridades establecidas, las cuales permiten la formulación de hojas de ruta.
- Gabinetes de comunicación: liderados por el ministerio de comunicación con los asesores de comunicación de los ministros -o de algunos de estos- permite la articulación de planes estratégicos de comunicación, con planificaciones temáticas y vinculación de redes sociales, giras territoriales, entre otros.
- Gabinete de crisis: un grupo reducido de ministros y de asesores presidenciales que analizan la gestión de riesgos y los niveles de vulnerabilidad ante crisis manifiestas o potenciales, y recomiendan rutas y mecanismos a seguir.
- Consejos presidenciales: reuniones de carácter sectorial para tratar proyectos o ejes temáticos prioritarios para el gobierno, o incluso para atender situaciones de urgencia con los diversos jerarcas involucrados.
- Consejos de gestión presidencial: reuniones de carácter sectorial con técnicos especializados de las instituciones vinculadas a las prioridades del gobierno, para alinear procesos de intervención y creación de sinergias operativas.
- Comisión Política de enlace: conformada por los ministros de la Presidencia, el de planificación y el de comunicación con los jefes de las bancadas parlamentarias -o de las bancadas de coalición-, como un espacio de diálogo permanente para analizar temas de la agenda e institucionalizar los procesos de conflicto político.
- Comisión Política de Descentralización: conformada por el ministro de descentralización -o instituto municipal-, planificación, Presidencia y comunicación, y con las alcaldías -o las alcaldías de la coalición- se reúne de forma trimestral,

para generar un diálogo sobre la situación territorial del país e identificar acciones oportunas.

- Consejos de gobiernos territorializados: reuniones de programación especial -al menos una vez por año- en la cual el consejo de gobierno sesiona en una departamento o provincia para analizar la territorialización del plan nacional de desarrollo, identificar las problemáticas prioritarias de la zona, y trazar hojas de ruta -en el marco de alianzas con gobiernos locales, sociedad civil y sector privado- para el desarrollo de la región.
- Programas de giras presidenciales en los territorios: articulación de indicadores de cumplimiento de logros de la agenda presidencial, como de las políticas gubernamentales y ministeriales por municipio, departamento/provincia y a nivel nacional, a efectos de visualizar los logros presidenciales desde una lógica de gobernabilidad multinivel, que contribuye al discurso de las visitas presidenciales en las localidades en el marco de inauguración de obras públicas.

La lista puede ser tan interminable como casos se opten por analizar, la capacidad disruptiva no se construye sobre la emulación de experiencias, sino en la gestión de sistemas dinámicos y con capacidad de pensamiento prospectivo; es ante todo un ejercicio permanente de creatividad y de imaginación.

Estamos, por tanto, ante la generación de una base técnico-política, capaz de ofrecer respuestas adaptativas, que operan en lógicas de creación de soluciones colaborativas en contextos de inestabilidad, y que a su vez se encuentran dotadas de instrumentos de gestión del conocimiento.

Los centros de gobierno requieren identificar y generar visiones plurales de la sociedad y reconocer que toda decisión en lo público tiene externalidades económicas y sociales que inciden en el bienestar del ciudadano y en la salud de las instituciones democráticas. El desafío, entender las crisis manifiestas y potenciales. La cuestión meridional de los centros de gobierno se transforma en su habilidad para identificar, anticipar, comprender y ofrecer opciones reales para gobernar las crisis; de ahí su dilema genético, de tener una inteligencia creativa hacia los futuros, basada en la apertura y la ambigüedad de objetivos, con la precisión para tener claridad y certidumbre en la ejecución de prioridades (Rockman 2000).

Apostar por una gestión disruptiva es ampliar la exploración de los horizontes más allá de un periodo constitucional; aunque la prioridad presidencial sea esa; después de todo con el pasar de los años, la consciencia social desde el control político por omisión puede traerse abajo cualquier logro histórico de un gobierno. Por ello, la política requiere de más emoción, para construir los tejidos de confianza que permitan superar las luchas viscerales del coyunturalismo.

Su lógica operacional se encuentra condicionada por propia naturaleza: las crisis futuras y la creación de una capacidad institucional para articular y cohesionar la respuesta del gobierno en poco tiempo. Inmersos en dinámicas de gestión de crisis manifiestas o potenciales; entendidas por tales las alteraciones generadas -o que pueden darse- por un cambio súbito de carácter inesperado o extraordinario y cuyos

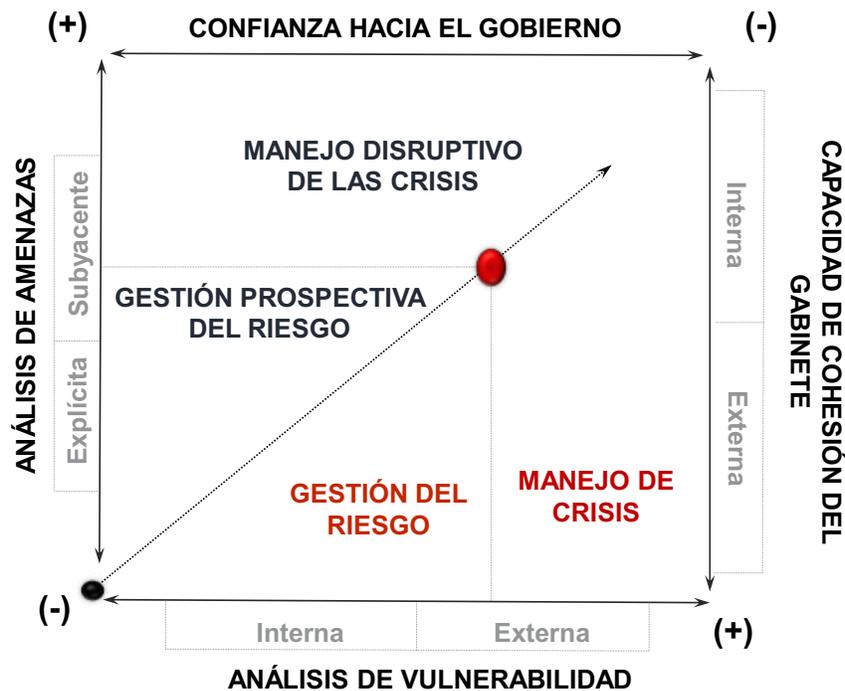
efectos van desde la amenaza para el cumplimiento de una acción o estrategia, hasta una afectación en el equilibrio natural de los procesos, conforme se venían desarrollando; es decir una modificación significativa de la realidad objetiva o percibida del ejercicio de la Presidencia.

Es bajo esta lógica que los centros de gobierno asumen un fuerte liderazgo en trazar las rutas para la administración y gestión del cambio. Representan una especie de buque rompehielos para la articulación de esfuerzos que contribuyan a la generación de escenarios presentes y futuros, desde la alineación de sistemas de información estratégicos. Es así,

como desde la institucionalidad informal cuentan con información de primera mano para esquivar una compleja red de dinámicas dominantes, poco eficientes y poco eficaces que conforman las resistencias formales e informales para el desarrollo de la agenda estratégica presidencial.

De ahí que, como condición de partida para la organización de todo centro de gobierno, se requiere identificar dos aspectos fundamentales: a) la capacidad de gestión prospectiva de riesgo y b) su habilidad para el manejo disruptivo de las crisis; según los niveles de delegación y de coordinación que les otorgue la Presidencia (ver Diagrama N° 14).

Diagrama N° 14. ¿Gestión prospectiva o manejo disruptivo de las crisis? Un punto de partida



Fuente: Elaboración propia

La gestión prospectiva de riesgo hace principalmente referencia a las capacidades internas de la Presidencia para manejar de forma previa, coordinada y estratégica la atención a las primeras señales de posibles crisis mediáticas, sociales, económicas, y políticas -entre otras- a ser atendidas durante su período de gestación y no de explosión. Para ello, se desarrollan dispositivos institucionales y sus respectivos protocolos de activación.

Por otra parte, en presidencias de coalición o de cooptación -y con niveles de cohesión y de lealtad no muy claros-, los centros de gobierno son una respuesta preventiva para asegurar la estabilidad política de programas y procesos estratégicos, ante la previsión de posibles cambios en el gabinete, asegurando la continuidad de las prioridades presidenciales.

El manejo disruptivo de las crisis constituye la articulación de aspectos técnicos y políticos que tienen como tarea fundamental atender los periodos de expresión manifiesta o latente, detonación y escalada de las crisis, para ello suele ser fundamental precisar el asunto en cuestión desde construcciones narrativas (a), delimitar su capacidad de succión -estrategias de contención- (b), y articular orientaciones políticas para su manejo post-crisis (c).

El manejo disruptivo de las crisis implica definir las capacidades de respuesta, las cuales ante la falta de habilidad política no siempre son consecuentes y coordinadas, pero que se deben tomar en consideración: dar una respuesta rápida, y dar una respuesta acertada y cohesionada. La premura de la primera puede llevar a un mal balance de los efectos y escenarios, contribuyendo a una mayor escalada del

conflicto. Sin embargo, entre una y la otra, se deben tomar en cuenta al menos cuatro dimensiones que deben ser consideradas: (i) las arenas cognitivas y de percepción, (ii) la generación de nuevas narrativas, (iii) la capacidad institucional para dinamizar el capital relacional, y (iv) el monitoreo y retroalimentación constante en la redefinición de los escenarios políticos actuales y potenciales.

Aun cuando en la praxis estas cuatro dimensiones se encuentran vinculadas, no se puede dejar de mencionar que desde el campo de las arenas cognitivas – cadenas de equivalencia- se introduce una apuesta de posicionamiento de los actores, y se identifican las evoluciones de estas; la capacidad de estratificación de la información; la articulación interinstitucional e intersectorial del gobierno.

¿De la gestión prospectiva al manejo disruptivo? Desde un punto de vista pragmático, el pasar de una situación de gestión de riesgo a una de atención de crisis, se determina determinada principalmente por los niveles de vulnerabilidad político-institucional, en un primer anillo de incidencia la política presidencial, en un segundo la política gubernamental y en un tercero la gestión ministerial. Un pésimo manejo de una gestión ministerial puede escalar y convertirse en un problema gubernamental, o bien desplazar la tensión hacia la Presidencia de forma exclusiva.

La vulnerabilidad puede deberse a condiciones externas, como crisis económicas, desastres naturales, entre otros; situaciones que requieren de una fuerte habilidad de respuesta y acción inmediata de los centros de gobierno.

Los niveles de vulnerabilidad determinan la capacidad de aceleración e impacto de las amenazas. Las amenazas pueden ser explícitas o subyacentes, siendo las primeras manifiestas y a espera de elementos detonadores que las conviertan en realidad –con lo cual en principio su capacidad de respuesta inmediata debería ser mucho más fácil-, o bien de carácter subyacente, siendo en ocasiones inadvertidas e introducen un factor sorpresa.

Ante los niveles de vulnerabilidad, la confianza en la gestión del gobierno constituye una herramienta poderosa de actuación que suele absorber las fallas de intervención de crisis; no obstante, si la confianza se encuentra en decrecimiento, la vulnerabilidad tiene a incrementarse más aún, y a ser más sensible hacia las amenazas. La confianza se refleja no solo en las encuestas de aceptación hacia el gobierno o la Presidencia, sino también en la organización de un capital relacional de sectores que se encuentran en profundo diálogo con el gobierno.

A efectos de mitigar el efecto de las amenazas explícitas y subyacentes, se suele recurrir a la capacidad de cohesión del gobierno, pues ello asegura una congruencia sólida en la narrativa a difundir, como la creación de sinergias naturales ante la comprensión de objetivos comunes compartidos. Una baja de capacidad de cohesión del Gobierno tiende a incrementar el impacto de las amenazas subyacentes en particular.

V. Enamorarse de la diosa Fortuna

Disipar un poco la neblina, que rodea las lógicas del cómo operan los modelos de asesoría presidencial, ha sido la carta de navegación de este documento, visibilidad posible a través de las experiencias acumuladas por los autores y el faro intenso de sus trayectorias académicas, proyectando así, esa figura tan misteriosa y poco estudiada como lo es la Presidencia.

Como bien se ha enfatizado en el desarrollo de estas reflexiones, un pilar fundamental sobre el por qué y el para qué de los centros de gobierno -o la denominación que se prefiera utilizar-, es la necesidad por reducir la distancia entre quienes han acumulado la experiencia y el conocimiento del ejercicio del gobierno, y quienes se encuentran ocupando altos cargos de decisión, pero no poseen el tiempo o las condiciones para experimentar y desarrollar las habilidades necesarias.

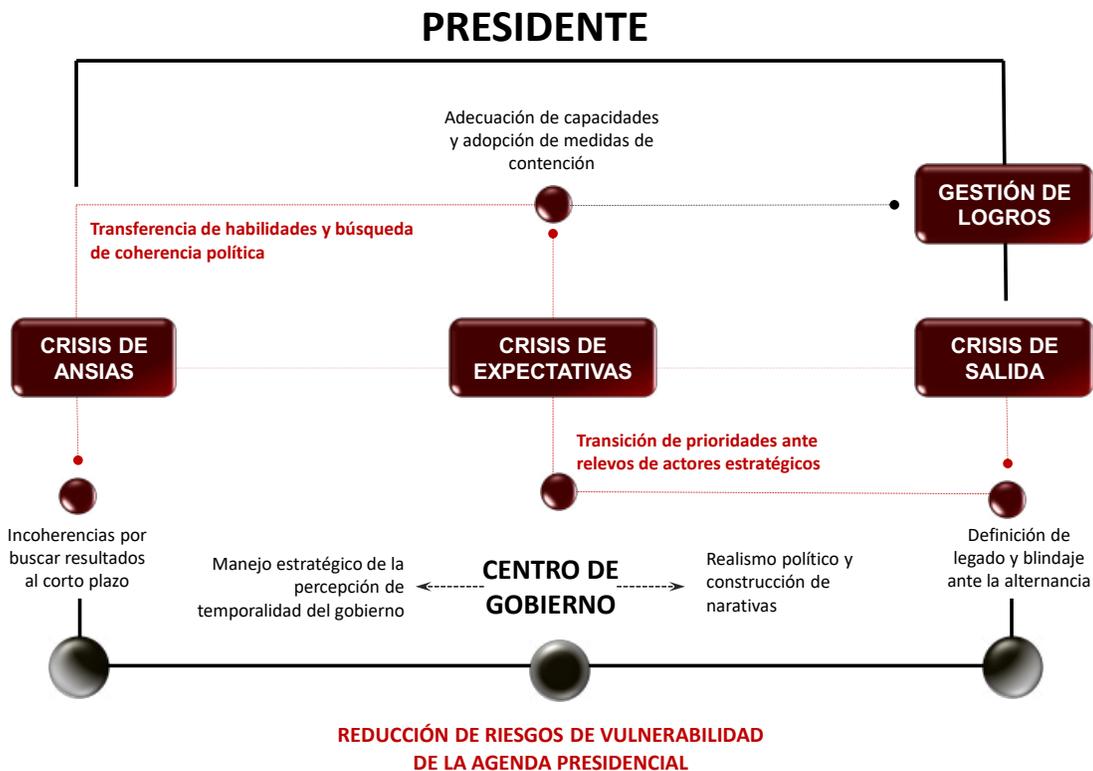
Los centros de gobierno se han convertido en la fórmula de atenuación política del presidente, para asegurar esa muralla de conocimiento, confianza y control, que se debe en una parte al abandono paulatino de formación en habilidades políticas en el seno de los partidos; así como la generación de gabinetes de coalición o cooptación, entre muchos otros factores, que incentivan a las presidencias en procesos de innovación política.

Maquiavelo inicia el primer capítulo de *El Príncipe* indicando "Tutti li stati, tutti e' domini che hanno avuto et hanno imperio sopra li uomini, sono stati e sono o repubbliche o principati" (1961, p. 3). Estas palabras nos recuerdan que el surgimiento de todo gobierno recae en su capacidad de construir y ejercer soberanía, es decir, no hay poder sin fuerza ni fuerza sin poder; ambos existen en una relación indisoluble; son cara y cruz de la misma moneda. Una fuerza que ya no solo radica en el poder de las armas propias o en el de las fuerzas extranjeras, sino también en una capacidad de entender y comprender al pueblo.

El Príncipe está predestinado a serlo, porque goza de la oportunidad que le confiere la diosa Fortuna -quien gobierna la política y no solo debe ser cotejada, engañada y conquistada- sino también porque cuenta con la capacidad -la virtud- y los recursos (Maquiavelo 1961). De ahí que la política se encuentra lejos de ser una ciencia; es ante todo un ejercicio de habilidad para interpretar los momentos exactos en una sociedad que gravita cada vez más en la inmediatez.

El ejercicio del gobierno no se encuentra exento de esa política de la inmediatez, y por ello los centros de gobierno constituyen una fórmula de transición para mitigar los efectos de la falta de preparación en el control del tiempo durante el gobierno (ver Diagrama N° 15)

El buen Príncipe está bien asesorado y se deja asesorar, renunciando, no a la moral en términos generales, sino a la moral cristiana para centrarse a una apegada a la legitimidad; es decir, entender de forma realista que el ejercicio del gobierno es un tiempo bastante corto, en el cual cada día y cada hora cuenta, y en donde la experimentación y el aprendizaje erosiona el capital político del presidente.



Fuente: Elaboración propia

La falta de asesoría y de entendimiento sistémico, no solo del funcionamiento de la Presidencia, sino también de sus tiempos estratégicos, permite que la diosa Fortuna libere las tentaciones de buscar resultados positivos al corto plazo, sucumbiendo lo estratégico por la inmediatez.

La llave para iniciar el camino del buen gobierno es por excelencia un proceso creciente de construcción de confianzas dinámicas – in crescendo fiducia –, que se fundamenta en el discurso, el juicio, la acción y el reconocimiento, pero principalmente en la legitimidad humana, que para Maquiavelo (1961) es por excelencia el centro de la gravedad política.

Se trata entonces de identificar las fallas de inestabilidad, pero además el abrirse a una comprensión más profunda de aquellas otras fallas originadas por la incapacidad o falta de acción de los actores, después de todo los discursos sin voluntad política son solo vientos que soplan palabras sin sentido, y quienes vientos siembran, tempestades cosechan.

Si la Presidencia tiene una claridad absoluta de su agenda estratégica, el funcionamiento de las administraciones públicas, la comprensión de las preferencias y de los comportamientos sociales y políticos; optará muy posiblemente por un esquema de gestión jerárquico, asumiendo una fuerte concentración de las decisiones. Si, por el contrario, la incertidumbre se presenta en uno o más aspectos; optará por modelos competitivos que le aseguren una mejor forma de entender los escenarios.

Sin embargo, hay que cuidarse de las trampas recurrentes del pasado, con ellas podemos caer en el error de creer que nuestras experiencias exitosas nos permiten entender y afrontar los desafíos del presente. Las buenas prácticas son solo eso, prácticas del pasado que facilitan muchos aprendizajes, pero que cuando se convierten en recetas operativas, pueden conducir a círculos viciosos.

Ante la falta de reflexiones sobre el funcionamiento de los modelos de asesoría presidencial y del ejercicio práctico del gobierno en América Latina y en Centroamérica en particular, estas reflexiones han constituido un aporte para estimular la investigación comparada regional y avanzar hacia una gestión del conocimiento con capacidad de vinculación aplicada a nuestras realidades y necesidades democráticas. Una gestión del conocimiento capaz de producir aprendizajes aplicados para la innovación presidencial.

Es importante constituir una agenda regional de investigación aplicada y de socialización de hallazgos y metodologías sobre el análisis y acompañamiento técnico de los modelos de gestión presidencial. La indiferencia académica no es una opción posible, la expansión de los problemas en las democracias contemporáneas y sus consecuencias por la ausencia o resistencia para adoptar decisiones oportunas, constituyen una marea expansiva que tarde o temprano nos absorbe a todos por igual.

(...) La política no puede seguir siendo lo que afirmaba Groucho Marx, el arte de hacer un diagnóstico falso y

aplicar después los remedios equivocados. Una nueva ilustración política debería comenzar desmontando los malos análisis, desenmascarando a quienes prometen lo que no pueden proporcionar, protegiéndonos tanto de los que no saben nada, como de quienes lo tienen todo claro. Nunca fue más liberador el conocimiento, la reflexión, la orientación y el criterio (...) (Innerarity, p. 11 2018)

Innerarity (2018) llama la atención de que cualquier cosa puede suceder en la política contemporánea. Lo menos imprevisible se suele convertir en lo más probable, y asegurar la estabilidad del hoy es la prioridad por encima de la sostenibilidad del mañana, por eso el diseño institucional suele responder más a la capacidad de mitigar las acciones de los malos gobernantes, que a dar un impulso estratégico, disruptivo y prospectivo de la acción del gobierno. Tenemos que recuperar la virtud política, y para lograr esto es importante dar pasos decididos en la sistematización y socialización de experiencias desde procesos de mediación pedagógica que faculten la transferencia y apropiación de habilidades.

La diferencia entre un modelo de asesoría presidencial y un excelente modelo de asesoría presidencial, radica en que el primero posee una amplia capacidad para diagnosticar la situación presente y moverse en el laberinto de la rex política para asegurar los intereses y posiciones del presidente; por su parte, el segundo además de contar con las capacidades del primero, apuesta muy por lo contrario, a formular un análisis de de-construcción y de re-construcción de las realidades presentes y futuras, se trata -a diferencia del primero- de ir más allá de la identificación de la matriz de ventanas de oportunidades de acción, para tejer de forma consciente y clara la conformación de la matriz que quiere, necesita y puede.

Dado que lo anterior no siempre es posible en los sistemas presidenciales centroamericanos, es importante aspirar a dar pasos decididos para establecer una diferencia entre el know-how para el ejercicio del gobierno, y el conocimiento necesario para ello. La primera dimensión radica en un cúmulo de aprendizajes y habilidades para atender situaciones recurrentes; es decir, se sabe aplicar una serie de instrumentos y metodologías, pero no es capaz de entender las conexiones complejas y las limitaciones que ello implica. La segunda dimensión, el conocimiento para el ejercicio del gobierno tiene las competencias y capacidades para entender un complejo entramado de interacciones e incertidumbres y formular escenarios para gestionar las incertidumbres e ignorancias, en otras palabras, reducciones significativas de la complejidad (Innerarity, 2016).

¿Cómo conquistar lo irreversible? Los centros de gobierno son los pilares de esa virtud política necesaria para superar los designios caprichosos de la Fortuna; se requiere de una inteligencia sobre el presente y el futuro y de una fuerza de la voluntad, que sea capaz de sumar adeptos a las causas. La virtud desde los centros de gobierno, debe de materializarse en la identificación y escogencia de opciones que vayan acompañadas de una correcta comunicación y proceso de sensibilización para cada elección estratégica, y cuando se carecen de estas habilidades, es importante recurrir a procesos de asistencias técnicas que contribuyan a establecer rutas rápidas de aprendizaje.

Los centros de gobiernos deben ser poco institucionalizados, ya que, por naturaleza, deben ser de ser flexibles e innovadores para ajustarse a una amplia variedad de coyunturas. Después de todo, institucionalizar implica generar normas y reglas que, en simplicidad, nos lleva a la reiteración de actos y de procedimientos. No hay nada más dinámico y volátil que las arenas presidenciales, pero si el sistema político hace una apuesta al liderazgo institucional, los centros de gobierno tenderán a institucionalizarse. Los centros de gobierno son trajes a la medida de variables internas y externas del sistema político, hasta el estilo y personalidad del mandatario les afecta.

La especialización de los centros de gobierno no radica en la temporalidad o vigencia de estos, sino en los grados de profesionalización académica, experiencias políticas e institucionales de sus integrantes, conocimiento previo del funcionamiento de las administraciones pública y de la Presidencia en particular; así como de las habilidades para integrar redes institucionales, políticas y sociales.

Los centros de gobierno son espacios de creatividad política más que de ciencia; introducen el caos en el orden y adoptan una vocación por revolucionar estilos, enfoques y líneas de argumentación distantes; responden siempre a nuevas formas de experimentar el ejercicio del gobierno y transfigurar lo común en algo extraordinario. En coyunturas de cooptación social o política dentro del mismo gobierno, las presidencias se suelen reforzar con estas estructuras de asesoría para superar las faltas de visiones e incluso de conexión de sus propios ministerios y descubrir las articulaciones interinstitucionales e intersectoriales entorno a las prioridades presidenciales.

La principal función de los centros de gobierno en contextos de incertidumbre, fragmentación y polarización es la desconfianza. Los centros deben de asumir como brújula de navegación las palabras de Victoria Camps (2016, p. 11) "(...) aprender a dudar implica distanciarse de lo dado y poner en cuestión los tópicos y prejuicios, cuestionarse lo que se ofrece como incuestionable. No para rechazarlo sin más, pues eso vuelve a ser confrontación; sino para examinarlo, analizarlo, razonarlo y decidir qué hacer con ello (...)".

La capacidad crítica debe de ser desarrollada de forma integral -desde la definición de escenarios y búsquedas de opciones potenciales hasta la decodificación las razones de las fallas de los procesos de implementación- a efectos de comprender el peso del procedimiento burocrático, la falta de liderazgo o el impulso del jerarca del área, quizás hasta de su falta de compromiso y entrega. La atención debe superar a los procesos políticos y adentrarse en sus conexiones colaterales que inciden también en ellos.

La trayectoria empírica de los centros de gobierno asume como supuesto de partida que la decisión política responde siempre a la negación de una determinada acción, por lo cual su tarea es explorar las potenciales consecuencias de esa negación, los escenarios y recomendar en ocasiones la adopción de un daño menor -recuperar la mirada en el conflicto, sin vivir de los conflictos-.

Depender de los grupos focales y las estadísticas es creer que estos tienen la capacidad de reproducir la realidad de

manera integral; en la práctica, terminan siendo construcciones selectivas y limitadas. Se puede terminar imponiendo la expectativa del analista a las volátiles intenciones sociales.

La gestión disruptiva de los centros de gobierno pone la atención, por ejemplo, a entender los marcos cognitivos detrás de la percepción cada problema social y no tanto de los valores porcentuales; presta atención tanto a las selecciones adoptadas, como a las alternativas excluidas -y las lógicas de trasfondo-. De esta forma, los centros pueden cumplir su principal mandato: asesorar durante el ejercicio de gobierno con la serenidad necesaria para gestionar las inseguridades.

Independientemente de que el modelo organizacional de los centros de gobierno responda a un conjunto de estructuras de asesorías segmentadas por ejes temáticos o a uno articulado con una clara dirección; su principal aporte será introducir, en todo caso, la discordia de las ideas, encontrar la imperfección de los argumentos, las contradicciones de los datos, y gestionar tales aportes en tiempos cortos y con objetivos claros: a) evitar un pensamiento homogéneo que introduzca fallas en el ejercicio del gobierno, y b) proteger a las presidencias de eventuales contradicciones de argumentos internos o de datos falseados o poco precisos.

Los centros incentivan el debate interno de las arenas presidenciales, gubernamentales y ministeriales; contrastando opiniones y visiones, perfeccionando los sistemas de información; contribuyendo a un ciclo de creación, transferencia e integración del conocimiento para la toma de decisiones; aspectos que calibran mejor la gestión presidencial y las relaciones de esta con la oposición, los medios de comunicación, sectores económicos y sociales.

Estos están llamados a superar permanentemente la paradoja de la empatía en el ejercicio de poder, según la cual las élites gobernantes pierden su capacidad e intencionalidad de conexión social; se vuelven ciegos ante los símbolos y las cadenas de equivalencia del pueblo y terminan a la deriva de la soberbia de los altos los cargos, en la ineptitud y el uso indiscriminado de los recursos políticos a su disposición. Las élites gobernantes creen que podrán imponer siempre sus posiciones, evitando así cualquier fatiga temporal, emocional, intelectual o social, para rebajarse a entender y colocarse en el sentir y pensar de la sociedad .

La recuperación del cetro presidencial es una lucha por aprender –en términos de Gramsci- a jugar el ajedrez con los adversarios en una guerra de trincheras en las cuales cada espacio cuenta -optimismo de la voluntad-, pero sin ignorar que se requiere descender al ring del boxeo -pesimismo de la inteligencia- para lograr una verdadera transformación. Al final de cuentas, como bien indicaba Gramsci, haciendo suyas las palabras de Maquiavelo: "(...) el poder sería como un centauro, mitad humano y mitad bestia" (Iglesias, 2014b p. 47).

Los centros de gobierno, como escultores del ejercicio del gobierno, deben estar preparados para enfrentarse a una intensidad en la teatralización del poder en un contexto donde la sociedad es cada vez más crítica e individualista, producto de las tendencias que desvertebran la construcción de comunidad y la fragmentan.

La implementación exitosa de modelos de asesoría presidencial -independientemente de su denominación- consiste en ir más allá de una repetición mecánica de enfoques y estrategias políticas, que en una determinada coyuntura demostraron ser exitosas, supone sobre todo la capacidad y habilidad para adaptarse a contextos volátiles con un compromiso inmovible por los valores previamente asumidos por la Presidencia.

En este contexto, deben contar con las mejores herramientas para asegurar que la Presidencia pueda conectarse en tiempo real con la sociedad, ofreciendo una respuesta y un discurso sintonizado con las expectativas y con datos humanizados; es saber convencer con claridad y eficacia sobre las mejores medidas determinadas para la colectividad. La falta de claridad y visión nos hacer percibir un futuro cada vez más reducido, y cuando el futuro se estrecha, el pueblo se decepciona.

"Más fácil es escribir contra la soberbia que vencerla"

Francisco de Quevedo

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alcántara, M. (2012) *El oficio de Político*. Madrid: Editorial Técnos.
- García, M. y Alcántara, M. (2011). *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Garcimartín, C. y Alonso, J. (2008) *Acción colectiva y desarrollo. El papel de las instituciones*. Madrid: Editorial Complutense – ICEI.
- Antón, A. (2015) *Movimiento popular y cambio político: nuevos discursos*. Barcelona, UOC.
- Arellano, D. (sf). *El enfoque organizacional en la política y la gestión pública*. En Merino, M. y Cejudo, M. (coord). (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica – CIDE.
- Arias, M. (2016) *La democracia sentimental. Política y emociones en el Siglo XXI*. Barcelona, Página Indómita.
- Axelrod, Robert. (2003) *La complejidad de la cooperación. Modelos de cooperación y colaboración basados en los agentes*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (2012). *Intelectuales Política y Poder*. Madrid: Clave Intelectual – EUDEBA.
- Braud, P. (1991). *Le jardin des délices démocratiques: pour une lecture psycho-affective des régimes pluralistes*. París: Presses de Sciences Po.
- Bude, H. (2017). *La sociedad del miedo*. Barcelona: Herder Editorial.
- Burke, J.P. (sf). *Organizational Structure and Presidential Decision Making*. En Edwards, G. y Howell, W. (eds.). (2009). *The Oxford Handbook of the American Presidency*. Oxford: Oxford University Press, pp. 501 – 527.
- Calise, M. (2006). *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*. Roma: Editori Laterza.
- Calise, M. (2016). *La democrazia del Leader*. Roma: Editori Laterza.
- Camps, V. (2016). *Elogio de la duda*. Barcelona: Arpa; 2016
- Carmelo, M. y Malamud, A. (2011) "Stesso partito, diverso presidente. Modalità di avvicendamento governativo in America latina". Bologna: En: *Il Potere dell'Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo (a cura di Gianfranco Pasquino e Marco Valbruzzi)*, Bononia University Press.
- Colombo, P. (2003). *Governo*. Bologna: Il Mulino.
- Colomer, J. (2001). *Instituciones políticas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Crouch, C. (2012). *Postdemocrazia*. Roma: Editori Laterza.
- Crozier, M y Frieberg, E. (1980). *Actors and systems*. Chicago, Ill.: University of Chicago Press.
- Cunill, N. y Fernández, J. (2011). *Fortalecimiento del Alto Gobierno. Aproximaciones conceptuales*. Caracas: CLAD.
- Damiani, M. (2014). *La network analysis nelle scienze politiche. Presupposti teorici e applicazioni empiriche*. Perugia: Morlacchi Editore University Press.
- De Vries, M. (2010). *The importance of neglect in policy-making*. England: International Institute of Administrative Sciences.
- Dobry, M. (1992). *Sociologie des crisis politiques*. Paris: Références / Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.

- Dolono, C. (2012). *L'Arte di Governare. Processi e transizioni*. Roma: Donzelli Editori.
- Ellis, A., Orozco, J y Zovatto, D. (2009). *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making presidentialism work*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Autónoma de México.
- Errejón, I. (2014). "Power is power. Política y Guerra". En Iglesias, P. (Coord.). (2014) *Ganar o Morir. Lecciones políticas en Juego de Tronos*. Madrid: Akal Pensamiento crítico.
- Errejón, I. y Mouffe, C. (2015). *Construir pueblo. Hegemonía y radicalización de la democracia*. Barcelona: Icaria Más Madera en profundidad.
- Errejón, I. (2018). Prólogo. En: Sánchez, I. (2018) *La Superioridad moral de la izquierda*, Ignacio Sánchez-Cuenca; Madrid: Colección Contextos.
- Fabrini, S. y Vassallo, S. (1999). *Il governo. Gli esecutivi nelle democrazie contemporanee*. Roma: Editori Laterza.
- Ferrera, A. (2014) *El horizonte democrático. El hiperpluralismo y la renovación del liberalismo político*. Barcelona: Pensamiento Herder.
- Foucault, M. (1988). *El Sujeto Y El Poder*. Revista Mexicana de Sociología, Vol.50.3: N°3.
- Frazé, J. (coord). (2014) *Democracia: ¿consenso o conflicto? Antagonismo y teoría deliberativa en la política contemporánea*. Madrid: CATARATA.
- Fusaro, C. (2003). *Il presidente della Repubblica*. Bologna: Il Mulino.
- Ginsborg, O y Labate, S. (2016). *Passioni e politica*. Torino: Giulio Einaudi Editore, 2016.
- Greppi, A. (2012). *La democracia y su contrario. Representación, separación de poderes y opinión pública*. Madrid: Editorial Trotta.
- Hechlo, H. (2010). *Pensar institucionalmente*. Madrid: Paidós. Estado Y Sociedad.
- Helme G. y Levitsky, S. (2006). *Informal institutions and democracy: lessons from Latin America*. United States of America: The John Hopkins University Press.
- Hirschman, A. (2016). *Interés privado y acción pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hirschman, A., Sen, A. y Adelman, J. (2014). *Las Pasiones y los intereses* (1ª ed.). Madrid: Capitán Swing.
- Holgado, M. (2008). *El Programa de Gobierno y sus Sistemas de Control*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Iglesias, P. (2014). *Disputar la democracia. Política para tiempos de crisis*. Madrid: Akal. Pensamiento crítico..
- Inneraty, D. (2009). *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*. Barcelona: Paidós Estado y Sociedad.
- Inneraty, D. (2015). *La política en tiempos de indignación*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Inneraty, D. (2016). *La democracia del conocimiento, Por una sociedad inteligente*. Barcelona: Paidós. Estado y Sociedad.
- Inneraty, D. (2018). *Política para perplejos*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- Ignatieff, M. (2014). GNATIEFF, Michael *Fuego y cenizas. Éxito y fracas en la política*. Madrid: Taurus.
- Johnson, R. (1974). OHNSON, R.T. *Managing the White House*. New York: Harper & Row.

- Judt, T. (2014). *El Peso de la responsabilidad*. Tres Cantos, Madrid: Taurus.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Harlow: Pearson.
- Laclau, E., Butler, J. y Žižek, S. (2011). *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2011). *Debates y combates. Por un nuevo horizonte de la política*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2014). *Los fundamentos retóricos de la sociedad*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. y Mouffe, C. (2015). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2016). *La razón populista*. Madrid: Fondo de Cultura Económica.
- Lanzaro, J. (coord.). (2018) *Centro Presidencial. Presidencias y Centros de Gobierno en América Latina, Estados Unidos y Europa*. Madrid: Tecnos.
- Lanzaro, J. (ed.). (2012). *Presidencialismo y Parlamentarismo*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Lapiente, V. (2015). *El retorno de los chamanes* (1ª ed.). Barcelona: Península.
- Latour, B. (1999). *Politiques de la nature. Comment faire entrer les sciences en démocratie* Paris: La découverte & Syros.
- Lefort, C. (1990). "Democracia y advenimiento de un lugar vacío. La invención democrática", en Lefort, C. *La invención democrática*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión p. 187-193.
- Mair, P. (2013) *Gobernando el vacío. La banalización de la democracia occidental*. Madrid: Alianza Editorial.
- Manucci, M. (2010). *Contingencias. Cinco desafíos de cambio para una nueva década*. Bogotá: Grupo Editorial Norma.
- Maquiavelo, N.(1961). *Il Principe*. a cura di Luigi Filipo, Torino: Einaudi, 1961.
- Maravall, J. (2008). *La confrontación política*. Madrid: Taurus.
- Martínez, L. (2007). *Parlamento y Dirección Política. Impulso y Colaboración Parlamentaria. Tratado de Derecho Parlamentario*. Vol 3. Pamplona: Thomson Aranzadi.
- Massari, O y Pasquino, G. (1994). *Rappresentare e governare*. Bologna: Il Mulino.
- Pasquino, G y Valbruzzi, M. (2011). *L'alternanza nel Regno Unito: il modello Westminster alla prova del governo di coalizione*. Bologna: En Il Potere dell'Alternanza. Teorie e ricerche sui.
- Mastropaolo, A y Verzichelli, L. (2006). *Il Parlamento. Le assemblee legislative nelle democrazie contemporanee*. Italia: Laterza.
- Merino, M. (2010). *La importancia de la ética en el análisis de las políticas públicas*. En Merino, M y Cejudo, G. (coord) *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica – CIDE.
- Molins, J y Medina, I. (2016). *La representación de intereses en tiempos de regeneración democrática*. En Llera, F. (coord.), *Desafección política y regeneración democrática en la España actual: diagnósticos y propuestas*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Morlino, L. et al. (2013). *La qualità della democrazia in Italia*. Bologna: Il Mulino Studi e Ricerche.
- Mouffe, C. (2014). *Agonística. Pensar el mundo políticamente*. Argentina: Fondo de Cultura Económica, 2014.

- Mouffe, C. (2016). *La paradoja democrática*. Barcelona: GEDISA.
- Niccolai, S. (2013). *Il Governo*. Roma: Editori Laterza, 2003.
- North, D. (2005). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. United States of America: Cambridge University Press.
- Nun, J. (2015). *El sentido común y la política* (1st ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Ortega, A. (2014). *Recomponer la democracia*. Barcelona: RBA Libros.
- Palomo, G. (2014). *Pedro Arriola, el Brujo. La historia secreta del hombre que llevó a la Victoria a Aznar y a Rajoy*. Madrid: Esferas Libros.
- Paramio, L. (2015). *Desafección política y gobernabilidad* (1ª ed.). Madrid: Marcial Pons.
- Parsons, T. (1963). *On the concept of influence*. En *Public opinion quarterly*, Vol. 27, Nº 1. 1963, 37-62.
- Pasquino, G. (1985). *Restituire lo scettro al principe. Proposte di riforma istituzionale*. Roma: Laterza.
- Pasquino, G. (1995). *Mandato Popolare e Governo*. Bologna: Il Mulino/Contemporanea.
- Pasquino, G. (1997). *La democracia exigente*. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Pasquino, G. (1999). *La classe politica. Professionisti della política, dilettanti allo sbaraglio, tecnici competenti, onesti senza aggettivi*. Bologna: Il Mulino.
- Pasquino, G. (2000). *La parole della politica*. Bologna: Il Mulino Contemporanea, 2000.
- Pasquino, G. (2013). *Finale di Partita. Tramonto di una Repubblica*. Milano: Università Bocconi Editore.
- Pasquino, G. (2015). *Cittadini senza scettro*. Milano: EGEA – Università Bocconi Editore.
- Pellezzetti, P. (2015). *Società o barbarie. Il risveglio della politica tra responsabilità e valori*. Milano: Il Saggiatore.
- Perotti, R. (2016). *Status Quo. Perché in Italia è così difficile cambiare le cose (e come cominciare a farlo)*. Milano: Serie Bianca Feltrinelli.
- Prats, M. y Villaria, M. (2011). El apoyo al Alto Gobierno: la coordinación y coherencia gubernamental. En Cunill, N y Fernández, J. (coord.). *Fortalecimiento del Alto Gobierno. Aproximaciones conceptuales*. Caracas: CLAD.
- Pritoni, A. (2011). *Italia: dal pluralismo polarizzato all'alternanza -esagerata-*. Bologna: en *Il Potere dell'Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo (a cura di Gianfanco Pasquino e Marco Valbruzzi)*, Bononia University Press.
- Prospero, M. (2016). *La scienza politica di Gramsci*. Roma: Bordeaux.
- Rangeon, F. (1986). *L'Ideologie de L'Interét Général*. París: Económica.
- Reynaud, J. (1997). *Les règles du Jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin.
- Roiz, J. (2013). *El mundo interno y la política*. Madrid: Plaza Y Valdés Editores.
- Rockman, B. (2000). *Staffing and Organizing the Presidency*; en *Presidential Power: Forging the Presidency for the Twenty-First Century*, R.Y. Shapiro, M.J. Kumar & L.R. Jacobs (eds). New York: Columbia University Press.
- Rosanvallon, P. (2008). *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sáenz, L. (2006) *La presidencia moderna. Análisis de una institución que es urgente comprender*. México: Taurus.
- Shepsle, K. (1986) *Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions*, en Herbert Weisberg (ed.); *Political Science: The Science*

of Politics. New York: Agathon.

- Shepsle, K. y Bonchek, M. (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México: CIDE / Taurus.
- Sicardi, S. (2007). *Maggioranza, minoranze e opposizione nella teoria dello Stato e delle forme di governo di Costantino Mortati*. En *Forme di Stato e forme di Governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, a cura di Mario Galizia. Milano: Giuffrè Editore.
- Simone, R. (2016). *El hada democrática. Cómo la democracia fracasa*. Barcelona: Taurus.
- Strøm, K. y Müller, W. (2003). *Coalition Governments in Western Europe*. Oxford University Press, United States of America.
- Strøm, K. (1990) *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge University Press, United States of America.
- Sustein, C. (2014). *Semplice. L'arte del governo del terzo millennio*. Milano: Serie Bianca, Feltrinelli.
- Tilly, C. (2010) *Confianza y gobierno*. Buenos Aires: Amorrortu/editores.
- Trafaglia, N. (2014). *Populismo. Un carattere originale nella storia d'Italia*. Roma: Castelvecchi.
- Tsbalis, G. (2002) *Veto players. How political institutions work*. Princeton University Press, United States of America.
- Valbruzzi, M. (2011). "Misurare l'alternanza, la sua pratica e la sua mancanza". Bologna: *En Il Potere dell'Alternanza. Teorie e ricerche sui cambi di governo (a cura di Gianfanco Pasquino e Marco Valbruzzi)*, Bononia University Press.
- Valbruzzi, M. (2011b). "Cosa è "Alternanza" in política e come va studiata", manuscrito. Italia, XXV Convegno Società Italiana di Scienza Politica, Università degli Studi di Palermo, Facoltà di Scienze Politiche 8-10 settembre.
- Vallespín, F. y Bascuñán, M. (2017). *Populismos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Vargas, J. (2018). *Pluralismo y Alternancia: El análisis de la República de Costa Rica, 1949 – 2014*. San José: Cuadernos del Bicentenario – Centro de Investigaciones Históricas de América Central, Universidad de Costa Rica.
- Vargas, J. (2008). *El ocaso del presidencialismo costarricense*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano – Banco Interamericano de Desarrollo.
- Verdú, P. (1988). Última lección académica del profesor Pablo Lucas Verdú. Madrid: UNED Revista de Derecho Político. N° 27 – 28, 1988, pp. 9 – 22.

Tendencias e instrumentos actuales de la gestión pública frente a la Globalización y el Cambio Climático.



Tendencias e instrumentos actuales de la gestión pública frente a la Globalización y el Cambio Climático.

Investigador
Ricardo Sancho¹

Resumen

El propósito de este documento es identificar las tendencias e instrumentos en curso en el sector público de los países en desarrollo y confrontarlos con estándares de eficiencia y eficacia. Una transición en el rol del Estado se está produciendo en un contexto caracterizado por el cambio climático y la globalización económica, por lo que algunas presiones sistémicas arrastran a las organizaciones públicas hacia nuevos motores de cambio, nexos institucionales y acuerdos más allá de la lógica clásica de la administración pública. Las tendencias actuales de la gestión pública patrocinadas por la Nueva Gestión Pública (NPM) y el Nuevo Servicio Público (NPS) muestran un conjunto de instrumentos prácticos caracterizados por la cooperación activa del sector privado, la gobernanza abierta, digital y ambiental, así como la innovación financiera y Instrumentos electrónicos y herramientas en manos de personas.

Palabras Clave

Estado, Nueva Gestión Pública, cambio climático, gestión económica.

Abstract

The purpose of this paper is to identify ongoing tendencies and instruments in public sector of developing countries and confronting those with efficiency and effectiveness standards. A transition in the State's role is taking place in a context characterized by climate change and economic globalization therefore some systemic pressures drag public organizations toward new drivers of change, institutional nexuses and arrangements beyond the classic public administration rationale. Current trends of public management sponsored by the New Public Management (NPM) and the New Public Service (NPS) display a set of practical instruments characterized by active cooperation of the private sector, open, digital and environmental governance, as well as innovative financial and electronic instruments and tools on people hands.

Keywords

State, New Public Management, Climate Change, Economic Management.

¹ Asesor Regional en Regulación de Construcción y Ciudades Sostenibles de la Corporación Financiera Internacional (IFC), Grupo Banco Mundial. Ha ocupado diversos cargos en la administración pública, entre ellos: Consejero Presidencial durante la Administración Monge Álvarez (1982 - 1986), Consejero Presidencial durante la Administración Figueres Olsen (1994 - 1998), Diputado de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica (1998 - 2002) y Presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (2006 - 2010). Candidato a Doctor por la Universidad Autónoma de Madrid, cuenta con una Maestría en Administración Pública (John F. Kennedy School of Government, Harvard University), Maestría en Ciencias Políticas (Carleton University, Canada), Maestría en Desarrollo Internacional y Cooperación (University of Ottawa, Canadá), Licenciado en Ciencias Políticas (Universidad de Costa Rica), Licenciado en Derecho (Universidad de Costa Rica).

INTRODUCCIÓN

Estamos presenciando una transformación acelerada del ambiente y de las realidades económicas, sociales y políticas en nuestra sociedad del Siglo XXI con mayores impactos en los países en desarrollo que presentan más vulnerabilidad estructural en el seno de sus Estados. La matriz productiva se transforma y evoluciona al llamado de la cuarta revolución industrial¹ generando constantes fricciones entre el sector público y las expectativas que se ciernen sobre su rol. En lo político y en el marco del Estado como concepto amplio, parecen existir avances y retrocesos y los cambios son más lentos y dependen mucho más del diálogo político, del apoyo informado de los electores y de los acuerdos legislativos, que de la inercia del movimiento económico.

En un espectro de mayor especificidad, el sector público se queda rezagado en el avance y posee una naturaleza muy resistente al cambio frente a presiones sistémicas multi-causales del entorno y requiere constantemente de un nuevo alineamiento que asegure su eficiencia y eficacia las cuales deben responder a determinadas necesidades sociales. La eficiencia la entendemos como el tiempo y recursos requerido para producir un resultado esperado y la eficacia como la adecuación de los medios por los que se emprenda para lograrlos. De allí que en el desarrollo de este trabajo se colija la integración de ambos conceptos se identifique el término "creación de capacidades" en el sector público².

Los pilares fundamentales del Estado, la soberanía, el poder y el territorio han venido experimentando hitos transformacionales en cada una de los grandes eras de la producción y de la evolución de la sociedad. El Estado no presenta caracteres constantes en el tiempo y no es ni inmutable ni invariable³. Hoy en día, la convergencia de las tecnologías digitales, físicas y biológicas con la globalización económica y el cambio climático incrementa las transformaciones en las estructuras de poder político y en la burocracia pública por lo que es esperable que esta tendencia continúe con nuevas transformaciones que retan los propios cimientos de la naturaleza del Estado.

Más allá de la utilización de un marco teórico del Estado sobrepasa la realidad de las administraciones públicas hoy sometidas a presiones sistémicas como las causadas por el medio ambiente y las que devienen del influjo de la transformación productiva que experimentamos en el primer cuarto de siglo XXI. Es la opinión del autor que las presiones actuales están moldeando nuevos "drivers" o motores de cambio mediante nexos institucionales en aras de una mayor eficacia y eficiencia del sector público. La capacidad de reacción de las administraciones públicas en el nuevo rol que, frente a estas presiones, a la que se suma la socialización de las tecnologías de información (TICS) aun contando con nuevos instrumentos de gestión, está a prueba y es un punto de partida en el presente análisis y por lo tanto no está exento de avances y resistencias.

Los instrumentos actuales con los que contamos para comprender la actuación de la organización administrativa del sector público son superiores en calidad y amplitud a las soluciones remediales que surgieron en los años ochenta en varios países bajo la etiqueta de la llamada reforma del Estado cuyo núcleo duro fue el recorte de personal o "downsizing". El concepto de la administración pública clásica quedó superado por nuevas tendencias como la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP). En perspectiva, este instrumental actual converge con la aceleración de una economía globalizada y las improntas presiones del cambio climático.

El presente trabajo tiene como propósito identificar las tendencias actuales que caracterizan al sector público en términos de su eficacia y eficiencia en su gestión entendida como creación de capacidades. Para el logro de este propósito se han definido cuatro secciones. En la primera sección se identifica primeramente y como marco general, las transformaciones en curso que identifican nuevos roles del Estado en la sociedad globalizada y cuyo punto de partida es medular para caracterizar las tendencias de actuación del sector público. En la segunda sección se realiza un recuento preliminar de cuatro presiones sistémicas que actúan sobre el Estado en el presente entorno de globalización económica, el cambio climático, la urbanización, y las crisis financieras internacionales. En ésta misma sección y asociado a las presiones anotadas se identifican tres nexos que se articulan como "drivers" o motores de cambio en la institucionalidad pública y que rediseñan la calidad de su actuación de eficiencia y eficacia. En la cuarta sección, primeramente y bajo la perspectiva de la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP) se identifican las tendencias de cambio institucional presentes en la academia y en la visión de las administraciones públicas en la actual coyuntura y posteriormente se tratan las tendencias respecto a los instrumentos para el logro de la eficiencia y eficacia del sector público como los vehículos financieros, la gobernanza ambiental, el gobierno digital, gobierno abierto, la gestión de la ciudad y la reforma fiscal. Finalmente se aportan una sección de conclusiones y anexos, respectivamente.

Sección 1. Roles en transición del Estado.

El Estado moderno se caracteriza por varias transiciones que transforman constantemente su rol como entidad que mantiene los equilibrios entre los poderes públicos, el territorio y los individuos. La Ciencia Política, el Derecho y la Administración Pública como disciplinas complementarias que convergen en la tutela del poder, el derecho de la Constitución y el funcionamiento de la burocracia pública, han venido evolucionando un poco más despacio que la realidad y el conflicto presente en las sociedades contemporáneas, especialmente en la segunda mitad del Siglo XX con el afianzamiento de la democracia electoral, la descolonización de los años 60's, el período de la Guerra Fría que culminó a finales de los 80's y durante la creación de nuevos países. En la actualidad el terreno sigue fértil para las transiciones por cuanto el ciudada-

² En La Cuarta Revolución Industrial. Klaus Schwab, fundador del Foro Económico Mundial, describe las características clave de la nueva revolución tecnológica y resalta las oportunidades y dilemas que ésta plantea. 2016

³ Grindle Merilee ed. Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. HILD. Harvard University. 1994. P. 7.

no tiene en sus manos un instrumento súper poderoso como lo es la digitalización y las tecnologías de la información y comunicación que continúan sacudiendo los confines del Estado.

Para el propósito de este trabajo es esencial referirse a la transición del Estado entre finales del SXX y la época que estamos viviendo, por cuanto la gestión pública del Gobierno no está aislada del Estado como entidad corporativa de servicio público en el sentido de hacer realidad la pluralidad política organizada corporativamente, en las palabras de Harold Laski, como “ética del Estado para lograr una máxima eficiencia en la administración pública”⁴.

Investigadores como Douglas North⁵ con el neo-institucionalismo y James Buchanan⁶ con la teoría de la elección pública (“public choice”) han permitido con sus aportes crear bases sólidas para un análisis de este período histórico del Estado, permitiendo una mejor explicación y comprensión. En el análisis que se desarrolla en este trabajo se identifican cuatro elementos bien definidos respecto al rol del Estado transicional en la última mitad del Siglo XX y en los inicios del Siglo XXI.

1.1. Estado Benefactor a Estado Regulador.

La primera transición se refiere a la llamada crisis del Estado Benefactor a un Estado fundamentalmente regulador. Ya Buchanan había profundizado en este tema, identificando esta transición de un papel benefactor-transferidor a uno regulador-redistribuidor⁷. Esta transición que tuvo su auge en los años 80’s compromete la gestión pública desde el punto de vista de lo que el Estado hace o deja de hacer, si existe un mayor o menor control del gasto fiscal, si se procede o no a privatizar actividades sobre las que el Estado tiene control, o si existen o no normas constitucionales para regular el gasto social y en educación. En la condición de Estado Benefactor se privilegia el principio de bienestar y responsabilidad del Estado frente al ciudadano mientras que en el Estado regulador-transferidor se movilizan objetivos de desarrollo donde el centro de la acción estatal es la de generar condiciones económicas de “trickledown” hacia los sectores sociales menos beneficiados. Para algunos, los países más pobres son los más afectados porque se condena a las generaciones existentes y venideras a la dependencia económica y, por qué no, cultural del centro del sistema de aquellos que tienen el poder para influir en asuntos propios de la soberanía nacional.⁸

Las condiciones socio económicas de muchos países en desarrollo han pospuesto esta transición pues no es posible subsistir con niveles bajos de desarrollo caracterizados por economías primarias y secundarias, una mala distribución del ingreso y profundas contradicciones sociales con niveles de pobreza inclusive superiores al 50% de la población. Aun así, instituciones de Bretton Woods como el BIRF y al IFM impulsa-

ron reformas estructurales para dejar atrás en forma no tan voluntaria el Estado Benefactor en muchos países. Los resultados fueron mixtos y en general los programas de ajuste estructural (PAE o SAP por su acrónimo en inglés) no resolvieron certeramente el desempeño macroeconómico y más bien sucumbieron ante resultados aún peores que los esperados.

1.2. Administración Pública a Política Pública.

La segunda transición va de una visión de la Administración Pública clásica a los nuevos conceptos de política pública (public policy) desarrollados especialmente en los años noventas. En los países en desarrollo comúnmente no se aprecia esta diferencia no solo conceptual sino practica en la gestión pública, dando como resultado un sector público departamentalizado en ministerios y agencias con poca o nula coordinación interinstitucional bajo la utopía de que, por ejemplo, los problemas de la educación se resuelven bajo la tutela del Ministerio de Educación o que la salud es un asunto de los hospitales y de la seguridad social exclusivamente.

Mientras que la Administración Pública clásica está basada en la visión Weberiana⁹ de burocracia racional, efectivista, de calculabilidad y reglamentación, en la idoneidad del empleado público bajo un régimen en teoría neutro electoralmente, vertical “top down” e incorruptible, lo cierto es que ninguno de los éstos supuestos se cumple enteramente en la realidad aunque en su momento fue modernizadora y progresista al “romper con la lógica clientelar y jerárquica del Estado absolutista”¹⁰ En administraciones públicas con débil profesionalismo y ausencia de un robusto régimen de servicio civil y en sistemas políticos donde reina el clientelismo político y el cambio de funcionarios en todos los niveles debido al ciclo político electoral las premisas Weberiana no se confirman.

Por su parte, una política pública es “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos –cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones de lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”¹¹. La trazabilidad de este enfoque permite que éstas políticas públicas se configuren alrededor de tres ejes básicos: desarrollo económico, ordenación del territorio y servicios a las personas tal y como lo expresa Subirats en el caso de los gobiernos locales¹².

⁴ El precursor de ésta teoría del Estado fue Hermann Heller (1891-1933).

⁵ Laski, Harold, en Grammar of Politics 1967

⁶ Primer capítulo del libro de Douglass North Institutions, Institutional Change and Economic Performance.

⁷ Buchanan, James, “Politics without Romance: A Sketch on Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications”, página 11, en The Theory of Public Choice II.

⁸ Opt. Cit. 6.

⁹ El estado de bienestar en el marco del sistema capitalista. ¿Tiene futuro o es inviable en el sistema globalizado actual? Manuel Fernando Cabrera Jiménez. Suma de Negocios. El Sevier Doyma 2014

¹⁰ Max Weber (1864-1920)

¹¹ Subirats, Joan. El poder de lo próximo. Catarata 2016. P 21

1.3. Estado Directivo a Estado Consultivo.

La tercera transición se caracteriza por un Estado consultivo y no directivo en el cual las redes sociales y todas las plataformas informáticas vienen produciendo cambios en las demandas sociales y comunitarias. Los actores en demanda no son únicamente los sindicatos de trabajadores o las cámaras empresariales constituidos bajo estatutos jurídicos asociativos. Las actuales demandas son menos difusas y requieren niveles de consulta pública cuya naturaleza o no siempre está regulada.

La consulta como instrumento de gestión pública se ha generalizado en la naturaleza Estatal dando paso a la participación fuera de la consuetudinaria vida parlamentaria que continúa siendo representativa pero que debe escuchar la opinión también de las instituciones legitimadas de la sociedad civil. En paralelo, los sistemas de gestión pública poseen la fiscalización de entes como el Ombudsman, u organismos de justicia que exigen la consulta de acuerdos y decisiones vinculantes. Particularmente, en el caso de Costa Rica se identifican artículos constitucionales que reconocen el derecho de las y los ciudadanos de participación política pero no así de participación ciudadana en la administración pública ni tampoco el deber del Estado de fortalecerla y defenderla. Por su parte, también en Costa Rica el Código Municipal sí establece como principio "el fomento de la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local, el fortalecimiento de las consultas populares (plebiscitos, cabildos y referendos)" (Código Municipal, 1998)¹³

1.4. Estado Centralista a Estado "in proximitate".

La tercera transición que observamos es la de un Estado centralista a uno "in proximitate". Los gobiernos locales están emergiendo como los grandes "champions" en la atención de los problemas climáticos y esto determina un cambio profundo en las estructuras estatales convencionales caracterizadas por un centralismo casi siempre impulsado por las capitales nacionales en detrimento de ciudades intermedias y regiones fronterizas. Un Estado más próximo a la gente como lo define Joan Subirats y en sus palabras "el bienestar está dejando de ser una reivindicación global para convertirse cada vez más en una demanda personal y comunitaria, articulada alrededor de la vida cotidiana y en los espacios de proximidad"¹⁴.

1.5. Estado Autosuficiente a Estado Asociativo.

La cuarta transición proviene de un sentido de autosuficiencia del Estado a una condición de asociatividad. La zona de confort del Estado nacional lograda mediante la política fiscal se ha derrumbado frente las necesidades de inversión pública cada vez menos factibles vía impuestos como para dotar a la sociedad de infraestructura, energía, agua y acceso al comercio. La autosuficiencia estatal está siendo sustituida por modelos asociativos público-privados y un set de instrumentos financieros de desarrollo y cooperación.

La desconfianza que tiene el Estado sobre el sector privado, sin embargo, no ha disminuido al menos en América Latina, frente a la corrupción y la larga lista de escándalos que caracterizan a diferentes gobiernos. Los efectos sobre la administración de justicia, en los entes de fiscalización y en el propio parlamento, ha sido más bien la de restringir o regular esta asociación. Pero el Estado autosuficiente, ya caducó en sus aspiraciones de proveerlo todo y de ser el único actor encargado de gestionar el bienestar de las personas.

Sección 2. Presiones sistémicas y nuevos motores de cambio en el sector público.

El sector público de los países emergentes está sujeto a muchas presiones que se expresan y canalizan en un flujo de cambios institucionales promovidos por los actores del sistema político. Siguiendo a North,

las instituciones son las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los seres humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alcances en el intercambio humano, ya sea político, social o económico y los "arreglos institucionales cuentan en la explicación de la vida social, económica y política (North, sf, p.19 en Dimaggio y Powell, 1991)

En consecuencia, bajo esta lógica, North (Ibid) afirma que las instituciones constituyen soluciones relativamente eficientes a los problemas de la acción colectiva, puesto que las rutinas nacen sobre todo para reducir los costos en las transacciones entre individuos y grupos, y así aumentar la eficiencia.

Las instituciones estructuran y guían el comportamiento, determinan las normas sociales y establecen los parámetros en los cuales se soporta una sociedad. Los fenómenos que inciden sobre el sector público sin embargo han tenido una respuesta institucional rígida mediante la acción vertical de ministerios y agencias en la visión clásica de la Administración Pública. Hoy sabemos que para procesar esas presiones se requiere de un enfoque más transversal como se ha argumentado en varias secciones de este trabajo y con un enfoque de políticas públicas.

Las presiones sobre el sector público son claramente sistémicas porque derivan de condiciones vertebradas de fenómenos globales e internos caracterizados por la multicausalidad. En esa inteligencia, las presiones aquí identificadas coinciden con variables comúnmente utilizadas por la academia y los organismos multilaterales: el riesgo de desastres y variabilidad climática, la carencia de ordenamiento territorial y el sobrepoblamiento y la deficiente gobernabilidad fiscal y rendición de cuentas.

Las presiones sistémicas no son excluyentes de otras presiones para el sector público, pero al menos las que se han mencionado en este trabajo nos permiten identificar tres motores de cambio o "drivers" (aparte 2.4) que arrastran al sector público a gestionar sus acciones de manera integrada quiérase o

¹² Subirats Joan y Knoepfel Peter. Gestión y Política Pública ISSN: 1405-1079 alejandro.campos@cide.edu Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. México

¹³ Opt, cit. Subirats, p.29.

¹⁴ Estado de la Nación. Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la democracia. Cap. XI. Informe del Estado de la Nación. 2000

no por cuanto la interacción sus tres principales cadenas de valor o nexos institucionales sin cuya interacción se hace imposible la creación de capacidades de eficiencia y eficacia del sector público. Son nexos emergentes porque su posibilidad de ascenso a un reconocimiento tácito de los tomadores de decisiones y en general de la sociedad. Además, constituyen motores de cambio (drivers) en la institucionalidad del sector público por el dinamismo con el que cruzan todas las materias que le son propias a la función estatal.

2.1. Variabilidad climática y riesgo de desastres.

La variabilidad climática y el riesgo de desastres asociado éste a la vulnerabilidad del territorio, los ecosistemas y poblaciones está generando presiones sobre el sector público para poner en marcha regulaciones, acciones, o intervenciones que prevengan el riesgo y así reduzcan las pérdidas humanas, económicas y concretamente el gasto social. Atender el cambio climático en todos sus alcances de corto, mediano y largo plazo no debería ser, ni optativo, ni un tema exclusivamente ambiental y mucho menos una acción basada en el altruismo de los líderes políticos y empresariales.

El sector público terminará tarde o temprano incorporando plena e integralmente en la matriz productiva y en el quehacer institucional su respuesta a la variabilidad climática más allá de las agencias de protección civil responsables de la atención de emergencias y riesgo de desastres. No obstante, continúa siendo un tema sectorial de primer impacto que incide en forma sistémica en el incremento de la pobreza, la producción, la transmisión de enfermedades, la infraestructura pública y en general en el bienestar de la población.

La variabilidad climática presiona a los países en desarrollo que constantemente experimentan fenómenos hidrometeorológicos así como altas precipitaciones que a su vez causan, inundaciones urbanas, pérdida de infraestructura, deslaves y generan destrucción de viviendas, escuelas e instalaciones sanitarias lo que aumenta la pobreza. En el caso de América Latina, la CEPAL (2014) ha estimado que los costos económicos estimados del cambio climático, con un alto nivel de incertidumbre, se sitúan entre el 1,5% y el 5% del PIB regional, fundamentalmente proveniente de pérdidas en sector agropecuario cuyos efectos colaterales, son retrasar el cumplimiento de la meta de reducción de la pobreza o desafíos en materia de seguridad alimentaria. Estas estimaciones son conservadoras y es muy probable que el valor final sea superior.

En el caso de la región latinoamericana como un todo y en todas las subregiones se prospectan como futuras tendencias climáticas, aumentos de la temperatura, temperaturas y precipitaciones extremas, sequías, elevación del mar y consecuentemente una transformación de las zonas productivas agrícolas, presiones urbanas por agua y energía y el aumento de enfermedades producidas por vectores.

El sector público ha venido desarrollando respuestas climáticas en virtud de las Contribuciones Nacionales Determinadas

(NDC) del acuerdo de París pero también viene creando lentamente modelos de gestión generalmente percibiendo lo ambiental como "cuarto adjunto" y no como el "core business" de su actividad. La respuesta en muchos países ha sido en el nivel de las políticas y estructuras de la política internacional, la de crear grupos interministeriales, puntos focales, comités regionales de cambio climático y consultas ciudadanas¹⁵. Sin embargo, las respuestas indefectiblemente tendrán que abarcar la dinámica de las instituciones, sus procedimientos y acceso a la información. Por ejemplo, en relación con los recursos hídricos muchos países requieren de reformas constitucionales y legales; en materia de gestión de riesgo de desastres todavía existe un largo camino que recorrer para lograr los objetivos del Marco de Sendai. Igualmente ocurre en la necesidad de ajustar las instituciones a responder a los temas de recuperación de la biodiversidad marina, manglares, así como en investigaciones necesarias para la seguridad alimentaria. Todo esto solamente se puede hacer con transformaciones del sector público de forma eficiente y eficaz.

2.2. Sobrepoblación y ordenamiento del territorio.

El sector público experimenta una segunda presión sistémica claramente identificada en relación con el crecimiento de la población y el que esta población habitara en ciudades en niveles superiores al 70%. Son los conglomerados urbanos, las ciudades capitales de los países en desarrollo las que albergan a más personas por cuanto es allí donde se encuentran las oportunidades de empleo, educación y salud. Sin embargo, es allí donde la presión por agua, saneamiento, energía, transporte e infraestructura se traduce en nuevas estructuras de gobernanza que responda en forma eficiente y eficaz para frenar el caos urbano. Apenas en el año 2010 se rompió la tendencia de crecimiento poblacional en favor de las zonas rurales y hoy se consolida la sobrepoblación de las ciudades en las que habita un 60% de la población, acercándose esa cifra a un 75% proyectando que 7 de cada 10 personas vivirán en ciudades. Solamente en Centroamérica hoy con una población calculada en 44 millones de habitantes habrá un crecimiento poblacional al año 2030 de once millones adicionales y más allá, en el 2050, se proyecta un aumento de 25 millones de habitantes más¹⁶. Todo esto indica que la población urbana de la región se duplicara en tamaño a mitad del siglo XXI, dando la bienvenida a casi 25 millones de habitantes urbanos con demanda de infraestructura, servicios y participación laboral en la actividad económica (Banco Mundial, 2016)¹⁷. Esta crítica situación está acompañada por la carencia de planes de ordenamiento territorial o en el escenario más irónico, planes en fricción entre municipios vecinos que aumentan la conflictividad por el territorio y los recursos disponibles.

La urbanización y el sobrepoblamiento generan enormes demandas a los gobiernos nacionales y locales para proveer los servicios esenciales y buscar formas de asociación innovadoras que abandonen las viejas burocracias ineficientes. La gestión pública sea en las entidades del gobierno central o de los municipios, debe venir acompañada por inversión,

¹⁵ Opt. Cit. Subiras. P 29.

¹⁶ Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Chile. 2014

¹⁷ Elaboración propia con Datos de WorldPopulationReport. 2016.

proyectos de infraestructura y modelos de gestión del riesgo que aseguren riesgos evitados y por lo tanto el blindaje de la inversión pública y privada. Según datos de la CEPAL el 81% del PIB de la región LAC se concentra en ciudades donde casi un 30% de los ciudadanos viven en zonas marginales y además es en las ciudades donde se encuentra el 75% de los activos en riesgo por desastres naturales.

La respuesta del sector público al crecimiento de la población y a la concentración urbana ha sido históricamente débil en regiones como América Latina donde generalmente se presenta un conflicto de competencias entre el gobierno central, los municipios capitalinos y principales ciudades. Generalmente las políticas urbanísticas están en manos de ministerios sectoriales como vivienda, sin embargo, los trámites de construcción son fundamentalmente municipales o existe un conflicto competencial entre ambos.

El fortalecimiento institucional para ordenar el territorio implica mejora de las capacidades tanto del Gobierno Central como de los municipios pues bajo el argumento de fortalecer lo local no estaríamos en ninguna circunstancia apostando a un debilitamiento del gobierno central para la implementación de su mandato nacional. El tema de la territorialidad también implica un fortalecimiento de la cooperación intermunicipal y coordinación con el gobierno central para distribuir nuevas funciones urbanas del sector público. Sin un cambio radical en los modelos de gestión pública es esperable un retroceso que se tornará invariable con el agravamiento del caos y el debilitamiento de la eficiencia y la eficacia en la gestión y prestación de servicios.

2.3 Crisis financieras y gobernabilidad fiscal.

La globalización económica que experimentan las economías de países en desarrollo y las propias economías del G-20 llevan asociadas crisis financieras nacionales, regionales ó con dimensiones globales. Esta constituye una presión sobre el sector público que obliga a ajustar su gestión en diversas áreas como el tamaño de la planilla estatal, el gasto social y sanitario, educación y en general el grado de intervencionismo estatal. Esto ha sido una nota común en las tres grandes recesiones acontecidas en el último siglo (1929, 1973 y 2008)¹⁸ y en las crisis financieras ocurridas en España, Grecia y Portugal en época más reciente.

La respuesta del sector público, aún en la tesitura ideológica más neoliberal que proclama un reducido intervencionismo estatal es, al contrario, más intervención regulatoria, mayor endeudamiento público, mayor presencia en la actividad productiva, más protagonismo en la provisión de prestaciones sociales y redistribución de rentas, tarea generalmente asignada al mercado¹⁹. Ante el desequilibrio fiscal inminente el sector público se enfrenta en paralelo a una tendencia de envejecimiento de la población que requerirá más gasto sanitario y social, pensiones y adecuación del aparato productivo a una nueva realidad etaria en la que se pone en juego su eficiencia ante el volumen de gasto y su eficacia de satisfacer las demandas de los ciudadanos sin turbulencia social.

La fiscalidad, "ceteris paribus", sin crisis financiera, es una que se basa en tributos progresivos y lleva al sector público a un rol relativamente pasivo. Sin embargo, los "crashes" financieros como el del 2008 cuyas consecuencias en la economía mundial todavía se sienten, al igual que la crisis de 1929 y 1973, producen cambios en el sector público, es más, en mayor o menor medida, han provocado una reestructuración del intervencionismo estatal, de suerte que remodelación económica y cambios en el Sector Público han evolucionado de forma paralela²⁰

2.4 Tres "drivers" que determinan nuevos arreglos institucionales para la eficiencia y eficacia en la gestión pública.

Los nexos emergentes que se identifican en la gestión pública son interdependientes, inevitables y están concatenados a cadenas de valor institucionales que implican una transformación de las unidades administrativas, un ajuste al menos o una fusión. La creación de capacidades ya no depende de un ministerio específico sino de la sinergia institucional o coordinación interinstitucional que se logre a lo largo de toda la cadena.

Figura 1. Motores de cambio (drivers) empuja nuevos arreglos institucionales



Fuente: Elaboración propia

2.4.1. Nexo Agua-energía-alimentos:

La producción agrícola y las cadenas de distribución de alimentos producidos en esta representan un gasto del 70% de la producción de agua en el mundo. Asimismo, un 30% de la producción y transporte de los alimentos abona por un 30% del consumo energético mundial. Bajo estas circunstancias, el nexo físico a un nexo institucional de política pública.

El IPCC concluye con un nivel de confianza medio que la producción alimentaria y la calidad de los alimentos dismi-

¹⁹ Crisis económica y Sector Público en los países Desarrollados- Antonio GONZÁLEZ TEMPRANO. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología / Universidad Complutense de Madrid. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública Vol. 1, Núm. 1 (2014) p.57.

²⁰ Idem.p.58.

nuirán debido a una serie de factores climáticos que incluyen a las precipitaciones y las temperaturas extremas.²¹

Los países emergentes todavía poseen una base de producción agrícola asociada a los recursos naturales con escasa o ninguna regulación sobre el recurso hídrico y ya se muestran fricciones entre la producción de alimentos y el uso del agua para consumo humano. Por su parte, la matriz energética de los países emergentes, con algunas excepciones, depende de la importación y en pocos casos de la producción de hidrocarburos: una dinámica sobre las administraciones públicas que tarde o temprano implicara una acción reguladora tarde o temprano. Trabajos recientes de la CEPAL identifican este nexo con suficiente grado de especificidad como es el caso de la Cuenca del Río Reventazón en Costa Rica²², lo que indica que este nexo requerirá de nuevos arreglos institucionales como es en éste caso la organización de cuenca a través de la COMCURE (Comisión de la Cuenca Alta del Río Reventazón) creada mediante ley de la República No. 8023. En el año 2000 y que consisten en una entidad articuladora de proyectos y diálogo institucional entre actores claves responsables del agua, la energía y la producción de alimentos.

La coordinación y el dialogo entre los responsables públicos de la política alimentaria y la industria, las administraciones a cargo del agua y la energía será determinante para asegurar la sostenibilidad del recurso al mismo tiempo que el crecimiento vegetativo en el consumo de alimentos. Todo esto causara indefectiblemente nuevos arreglos institucionales, nuevas entidades coordinadoras-ejecutoras de las políticas alimentarias, energéticas e hídricas.

2.4.2. Nexo Territorio-Infraestructura-Resiliencia.

La gestión del territorio que realice el Estado y concretamente los gobiernos locales es esencial para el desempeño económico, el empleo, la seguridad, y crucial para amortiguar el crecimiento poblacional y la proliferación de anillos de miseria en zonas marginales. Constituye además una forma de asegurar la movilidad sin que se generen deseconomías urbanas, más emisiones de GEI, mejores niveles de eficiencia en el consumo de los recursos como el agua y energía. La gobernanza del territorio como unidad fragmentada por múltiples factores sociales, económicos, ambientales, institucionales, geofísicos y culturales se torna crítica en los asentamientos urbanos metropolitanos de los países en desarrollo los cuáles generalmente no cuentan con sólidas bases de planificación urbana, ó están sujetas a ciclos político-electorales que no garantizan la continuidad de obras, proyectos de infraestructura o finalmente porque se mantiene una fricción sobre las competencias del gobierno central vs. el gobierno local. El

sector privado desarrolla su función económica y social bajo el reclamo de reglas claras ante el conflicto competencial.

Una débil planificación del territorio resulta en graves rezagos en la infraestructura vegetativa que debe responder al influxo de más personas, más empleos y más requerimientos de transporte, vivienda, vías de acceso y otros. A su vez la carencia de capacidad física o infraestructura reduce la capacidad de resiliencia²³ o capacidad de absorción o utilización de los cambios en el ambiente que son producto de los desastres.

El sector público de los países en desarrollo está crecientemente desarrollando marcos regulatorios orientados a las alianzas público-privadas que permitan llenar los vacíos en materia de infraestructura los cuales son agravados por las crisis fiscales. Estas alternativas de gestión, así como la activación de procesos de reducción del riesgo de desastres auspiciados por el Marco de Sendai²⁴, determinan un cambio de curso en la gestión pública, de una atención de la emergencia a una prevención del riesgo. En el ordenamiento del territorio, los gobiernos locales son actores de primera línea, al igual que en lo referente a la construcción de infraestructura vial, sanitaria, recreativa, habitacional y comercial por cuanto las autorizaciones de construcción si bien mantienen algunas regulaciones nacionales, los permisos finales generalmente son locales. Actualmente se está desarrollando un concepto conocido como Blindaje Climático²⁵ por parte de entidades de desarrollo y cooperación como el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) con el apoyo del Banco Centroamericano de Integración Económica (BID) y el Centro de Coordinación para la Prevención de Desastres Naturales en América Central (CEPRE-DENAC). En esta iniciativa, por ejemplo, que consiste en una metodología de ocho pasos aplicada a ocho municipios²⁶ de Centroamérica, contiene un área en política pública y gobernanza que se refiere precisamente a la puesta en marcha de mecanismos de eficiencia y eficacia en la gestión municipal para la resiliencia asociada a la infraestructura, al ordenamiento territorial y a la variabilidad climática.

2.4.3. Nexo Población-Costo Social-fiscalidad.

Las sociedades de los países en desarrollo mantienen altas tasas de crecimiento de la población con tendencias al bono demográfico en las décadas previas al 2050, pero simultáneamente se dirigen a un envejecimiento de la población que es un factor que va a disparar el gasto del aparato público y la presión del envejecimiento sobre los presupuestos se intensificará a partir de 2020. Ya existen datos documentados que muestran que, en un país desarrollado típico,

²¹ Antonio González Temprano Crisis económica y Sector Público en los países desarrollados .Cuadernos de Gobierno y Administración Pública ISSN: 2341-3808 Vol. 1, Núm. 1 (2014) 57-75.P. 57.

²² IPCC (2014). Cambio Climático 2014: Impactos, adaptación y vulnerabilidad. Resumen para responsables de políticas (Recuadro de evaluación RRP.2, cuadro 1, p29).

²³ Ballester, Maureen y López Lee Tania. El Nexa entre el agua, la energía la alimentación en Costa Rica. El caso de la cuenca alta del río Reventazón. CEPAL, Serie Recursos Naturales e Infraestructura No. 182 noviembre 2017.

²⁴ Holling 1973 introdujo el término como la capacidad de un sistema complejo de absorber perturbaciones, reorganizarse y ajustarse a la vez que mantener su identidad y funcionalidad. Citado por Andrés Schusshny. CEPAL-ONU 2010 "Conversatorio: Evaluación de la sustentabilidad urbana"

²⁵ El Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 fue aprobado en la Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Reducción del Riesgo de Desastres, celebrada del 14 al 18 de marzo de 2015 en Sendai, Miyagi ,Japón.

²⁶ <https://icap.ac.cr/tag/blindaje-climatico/>

el gasto público relacionado con la edad aumentará en torno al 10 por ciento del PIB entre 2010 y 2050 (Standar&Poors 2011)²⁷.

Ya en los países desarrollados el gasto en pensiones, atención sanitaria y cuidados de larga duración representan niveles superiores al 25% en países como España, Alemania, Suecia, Brasil, Japón y Rusia. Para los países en desarrollo las finanzas del sector público son inciertas pues la presencia del Estado en programas de desarrollo social es importante, las demandas de los ciudadanos incrementarán el gasto con una menor recaudación fiscal. Este cruce de variables está implicando cambios en el abordaje de los programas sociales y sanitarios y desde luego en el cálculo de las pensiones, sea reduciéndolas o aumentando la edad de jubilación. Las implicaciones sobre la eficiencia y eficacia del sector público están a la vista y una prueba de fuego en la gestión de las instituciones encargadas.

En el ámbito de este nexo, la modernización del sector público se traduce en la aplicación de un conjunto integrado de principios, prácticas y técnicas de gestión que permiten incrementar el impacto externo y la eficiencia interna de los programas y proyectos sociales.

Algunos de esos principios han gozado de amplio consenso a lo largo del tiempo, tales como la «equidad» que consisten en atender a la población de necesidades más urgentes; la «focalización» dirigida a concentrar los recursos disponibles en aquellas personas que presentan la carencia que el programa pretende atender con el uso significativo de bases de datos documentadas y actualizadas. Otro principio es el «impacto» que permite medir y analizar la magnitud del cambio en las condiciones de bienestar de la población objetivo.

Otros, resultan de las recientes orientaciones que los gobiernos han adoptado para satisfacer las necesidades públicas. Entre ellos están la «participación ciudadana» (durante la formulación, gestión y evaluación de los programas y proyectos), la «articulación» (gestión de redes con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales), y la «flexibilidad» (adaptación de las formas de organización del trabajo a las características de la prestación de los servicios sociales). A ellos hay que sumar las prácticas y técnicas para la modernización de la gestión social que introducen «mecanismos de mercado» en los servicios sociales²⁸.

Un elemento fundamental para el buen desarrollo de las políticas públicas es la obtención de recursos financieros que permitan solventar las actividades del sector público necesarias para la implementación de las políticas públicas, y para el cumplimiento de las funciones públicas²⁹.

Se han enunciado cinco grandes tareas o principios, que hoy día siguen plenamente vigentes:³⁰ continuar o completar la tarea de consolidación de las cuentas públicas; mejorar la productividad (o calidad) del gasto público; asentar mecanismos cada vez más transparentes en la gestión pública; promover grados crecientes de equidad distributiva; y todo ello en un ambiente democrático y participativo. Dado que las implicaciones políticas de un pacto fiscal van mucho más allá de lo que podría derivarse de convencionales reformas tributarias o presupuestarias, se requiere alcanzar consensos mínimos sobre el papel del Estado y las estrategias que las autoridades tratan de promover.

Finalmente, el pacto fiscal no es la solución óptima, si no se asocia estrechamente al diseño explícito y consensuado de una ruta de navegación de mediano y largo plazo, es decir de la planificación del desarrollo, que se exprese en un diseño integral de las políticas públicas. Esta planificación debe contar con una visión estratégica de mediano y largo plazo; alianzas entre agentes, y una nueva relación entre el Estado, el mercado y la ciudadanía; que considere como base fundamental la apropiada provisión de las demandas de los ciudadanos.

Sección IV. Tendencias e instrumentos en la eficiencia y eficacia del sector público.

Tendencias del cambio institucional: la respuesta de la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP).

Tanto la Nueva Gestión Pública (BGP) como el Nuevo Servicio Público (NSP) constituyen corrientes de análisis administrativo del sector público que mantienen zonas de traslape y desde luego no deben observarse como tendencias excluyentes. Al contrario, todas las escuelas administrativas cohabitan en la gestión del sector público de los países en desarrollo.

La Nueva Gestión Pública (NGP) representa no uno sino un conjunto de instrumentos de gestión que fueron desarrollados principalmente en los años ochenta por la academia norteamericana. Corrientes significativas de la Nueva Gestión Pública son: la desregulación, la agencialización, la gerencialización, la privatización, la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), la ética en la gestión pública, la participación ciudadana, etc. todo ello intentando vertebrar un nuevo paradigma que se ha denominado "postburocrático" (Barzelay, 1998)³¹ o según Schröder,³² cinco, a saber. a) dirección orientada a la competencia haciendo una distinción entre prestadores de servicios y financiadores, b) enfoque de efectividad, eficiencia y calidad del cumplimiento de tareas fundamentalmente mediante identificación de procesos, tema que fue parte del concepto de reingeniería de los años noventa, c) separación entre la dirección estratégica

²⁷ Los municipios de éste proyecto son: Puerto Barrios y Taxisco en Guatemala; Zacatecoluca y Atiquizaya en El Salvador; Limón y Pococí en Costa Rica; Anton y Pinogana en Panamá. La iniciativa se ha ampliado a tres municipios más en Costa Rica: San Ramón, Cartago y Liberia con el apoyo del IFAM.

²⁸ Carles Ramió Matas. Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización. 2016 Cuadernos de Gobierno y Administración Pública ISSN: e-2341-4839 <http://dx.doi.org/10.5209/CGAP.55083>

²⁹ Para ver con más detalle los principios, prácticas y técnicas de la gestión social: Cfr., "Notas para el estudio de la gestión pública en el campo de las políticas sociales" (LC/R.1742), CEPAL, 1997

³⁰ El análisis más detallado del impacto del gasto público, de la carga tributaria y su composición, la reciprocidad del gasto como fundamento político de las reformas tributarias, etc., puede consultarse en el Documento "Panorama Fiscal de América Latina y El Caribe 2013", CEPAL.

³¹ (CEPAL, 2014b).

³² Ramió Matas, Carles. Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las administraciones Públicas Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional. Documento publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia N°21, Caracas, Venezuela 2001

la dirección operativa, d) trato igualitario de prestadores de servicios privados y públicos e) impulso a la innovación en los servicios prestados.

La NGP persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.

El objetivo de esta nueva forma de actuar es la consecución de un sector público que opere exclusivamente en aquellas áreas donde no exista un proveedor más adecuado y lo realice de forma eficiente y eficaz. La NGP utiliza la gerencia de negocios tal cual se desarrolla en el sector privado dirigiéndose a la obtención de resultados. Para ello, compete, emula o colabora con el sector privado, allí donde es posible, con el objetivo de satisfacer las necesidades públicas, otorgándoles a sus ciudadanos un papel cada vez más activo en el campo público. Realizando, además, reestructuraciones internas encaminadas a eliminar la burocracia, a la adopción de procesos más racionales, a una mayor autonomía en la gestión, etc.

Así, la NGP se puede ver como un mezcla de cambios, que incluyen entre otros: cortes de presupuesto, establecimientos de contratos para la prestación de servicios públicos, el concepto del cliente, la competencia externa o interna como mecanismo para motivar a servidores públicos y a la organización, la flexibilidad para los funcionarios públicos, la separación de la política y la administración, la descentralización, rendición de cuentas, incorporación de instrumentos de gerencia financiera para las reformas del presupuesto, planeación estratégica y estilos de liderazgo en el papel de la gerencia, el uso de la tecnología de información, y una participación más activa del ciudadano en los asuntos públicos³³.

Por otra parte, el Nuevo Servicio Público o New Public Service es una corriente de pensamiento que se consolida en los años noventa y que se mostró desde sus inicios muy crítica con la corriente dominante en aquel momento en el seno de las administraciones públicas, el New Public Management. La obra de Denhardt y Denhardt (2000, 2011) supuso un punto de inflexión dentro de esta corriente y el inicio e inspiración de un importante número de trabajos posteriores. De éstos autores, *The New Public Service. Serving not Steering*, se deslinda la principal rivalidad teórica de ambas perspectivas y la nueva visión de NSP, al afirmar que "un gobierno no debería admi-

nistrarse como un negocio, debería administrarse como una democracia" Denhardt y Denhardt (2011: 3) y "los servidores públicos no entregan el servicio al cliente, ellos le entregan democracia"³⁴.

La aplicación de estas perspectivas teóricas en las administraciones públicas de los países en desarrollo no se hicieron esperar como tendencias dirigidas a la eficiencia y eficacia, especialmente las opciones de NGP se presentaron en la política pública como la necesidad de arrastrar los éxitos de la gerencia del sector privado, al sector público. En estricta teoría no era necesario distinguir entre administración pública y administración de negocios por cuanto la gerencia, cultura financiera, rendición de cuentas, métodos de evaluación podrían ser emuladas en ambos campos. Sin embargo, la mayoría de los cuestionamientos que se le imputan están situados en el "excesivo peso del enfoque intra-organizativo y de orientación al mercado"³⁵ y al modelaje implícito que eventualmente realiza el sector privado en la implementación de políticas y servicios públicos. Otros críticos de NGP apuntan al sesgo hacia el mercado y la intrusión de intereses particulares en la prestación de servicios. No obstante, la ola de aplicación de principios de NGP todavía está en la superficie de muchas organizaciones públicas y la influencia en la región latinoamericana fue clara en países como Chile, Colombia, El Salvador en los años noventa, México y Brasil.

El NSP es todavía una tendencia en desarrollo y se muestra traslapada con los principios de la NGP. Sin embargo, la primera en definitiva se alineó con las influencias de las redes sociales y de la teledemocracia³⁶, por cuanto rescata la concepción del ciudadano en democracia la cual dista mucho de la simple perspectiva de cliente en el mercado demandando los servicios del sector público. La tesis central del NSP es "serving, not steering" (servir, no dirigir), y se propuso en un ensayo seminal publicado en la *Public Administration Review* (Denhardt y Denhardt, 2000), lo que indica es que la gobernanza es más democrática y colaborativa.

Esta realidad en la que subyacen ambos paradigmas reseña no el fracaso de la NGP sino su transición hacia estrados de mayor participación de los ciudadanos y al rescate de lo público como un acervo de las reglas de la democracia plural. No obstante, para algunos como Valenzuela³⁷ "transcurridas varias décadas de la implementación de la NGP, la evaluación de sus resultados es poco alentadora".

4.2. Instrumentos de gestión económica.

Para los efectos de este trabajo se han escogido una serie de instrumentos actualmente en implementación en muchos países en desarrollo, especialmente en América Latina, región donde la reorientación estatal venida con las crisis políticas y económicas ha estado acompañada por la emer-

³³ Schröder, Peter. Nueva Gestión Pública. Aportes para el buen gobierno. Fundación Friedrich Naumann. Oficina Regional América Latina. 2008.

³⁴ (Groening, 1998, Holmes y Shand, 1995).

³⁵ López Pereira María y Jaráiz Gulías Ericka. El Nuevo Servicio Público (NSP) un paradigma para la construcción de nuevos modelos metodológicos para el análisis de la administración pública. UNIVERSIDAD DE SANTIAGO DE COMPOSTELA, ESPAÑA. RIPS, ISSN 2255-5986. Vol. 14, núm. 2, 2015, 73-94

³⁶ Idem. p.77.

³⁷ Citado por Sergio Fabrinni, en el *Ascenso del Príncipe Democrático*. Quien gobierna y como se gobiernan las democracias. Fondo de Cultura Económica. México 2009. Se fundamenta en la relación que se establece entre los medios y la opinión de los ciudadanos, así como también a ver de que manera esta última se manifiesta y se organiza en los sistemas políticos democráticos

gencia de reformas neo-gerenciales, muchas veces dispersas o temporales, que han procurado flexibilizar el ejercicio administrativo y eficiente en el sector público.³⁸ Indudablemente en los últimos treinta años las reformas en la región han estado acompañadas de un mayor profesionalismo, entidades reguladoras y de fiscalización, sistemas de calidad certificados y acreditados, evaluación de los programas gubernamentales, ranking institucional y de una mayor interacción entre los administradores y los administrados, clientes y usuarios de los servicios públicos. No existe, sin embargo, un modelo de instrumento ni tampoco un marco legal uniforme en cada uno de los países, ni tampoco una jerarquía.

4.2.1. Vehículos financieros de economía mixta. Alianzas público-privadas. Portafolio de proyectos

Un elemento básico para una buena gestión pública es la disponibilidad de recursos materiales necesarios para el funcionamiento correcto de las instituciones y el desarrollo de los programas de desarrollo. Estos recursos materiales financieramente se describen como los bienes y servicios que están asociados a gastos corrientes aprobados en los presupuestos públicos. Sin embargo, la débil fiscalidad de muchos Estados ha promovido por parte de los organismos multilaterales nuevos esquemas de ejecución basados en las alianzas público-privadas (APP) más allá de las convencionales reglas de tipo concesionario. Si bien éste se presenta en muchos Estados como un tema controversial, también es claro para los líderes de gobierno que no es posible vía presupuesto público financiar las obras requeridas por la sociedad. El sector público de muchos países en desarrollo ha optado por "Project Finance" como alternativa de recuperación de flujos de inversión. Otros países, con marcos regulatorios aprobados han desarrollado alianzas público-privadas de lo que da cuenta el Grupo Banco Mundial: existen reglas en la Unión Europea, Europa Central y del Este y en casi cincuenta países y en el caso de América Latina en México, Chile, Guatemala, Perú, Brasil, Argentina y Colombia³⁹.

La eficiencia y eficacia de la gestión pública asociada a las APP se encuentra en la capacidad del Estado de regular, fiscalizar y recurrir el desempeño de los servicios que éste esquema pretende brindar a la sociedad. Asimismo, dos variables indiscutibles en las APP son por un lado, los estudios ambientales previos a las obras o servicios que aseguren un daño ambiental evitado o reduzcan el impacto. Por otro lado, la consulta y aprobación de los ciudadanos y comunidades en las que inciden los proyectos y servicios.

4.2.2. Gobierno Abierto.

El término Gobierno abierto no es nuevo.⁴⁰, a fines de los años 70 del siglo XX se usó por primera vez en el espacio político británico y en su concepción original, trataba diversas cuestiones relacionadas con el secreto de Gobierno e iniciativas

para "abrir las ventanas" del sector público hacia el escrutinio ciudadano, con el objeto de reducir la opacidad burocrática. En la actualidad, se ha posicionado como un nuevo eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades del Gobierno y modernizar las administraciones públicas bajo los principios de la transparencia y apertura, la participación y la colaboración.

El Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.⁴¹.

Por otro lado, la promoción de leyes sobre el derecho de acceso a la información pública⁴² y la implementación de diversos dispositivos institucionales para potenciar los niveles de transparencia, probidad y participación ciudadana en los asuntos públicos ha ido ganando espacio en la agenda política en todo el mundo a partir de una oleada de legislaciones que se orientan a regular su aplicación.

Ello ha sido fundamental en los esfuerzos desplegados por crear una nueva cultura de apertura y ajustar la mentalidad (y los paradigmas) que hacían de los asuntos públicos algo ajeno al ciudadano, permitiendo nuevos y generosos espacios para el accountability (o rendición de cuentas), la transparencia y el control de la corrupción que, por otro lado, presionan de manera insistente por una nueva actitud, nuevas prácticas y una disposición lejana a la que actualmente se percibe en los servicios públicos y los Gobiernos.

Parte de la eficiencia y la eficacia de los servicios del sector público se centra en el instrumental del Gobierno Abierto, aún cuando debe reconocerse que los avances aún son lentos en muchos países en desarrollo como resultado de los cambios de dirección política, la falta de reglas del juego para la participación ciudadana o la precariedad de los recursos financieros requeridos para la interacción.

4.2.3. Gobierno Digital

En la última década los gobiernos se han enfrentado crecientemente a movimientos ciudadanos que demandan una mejor satisfacción de sus necesidades y mejores servicios públicos.⁴³ Por ello, se han visto en la necesidad de agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar procesos y/o actividades del sistema público, para lo cual han recurrido a utilizar en forma creciente y acelerada las tecnologías de información y comunicación (TIC) para potenciar las capacidades de las administraciones públicas en el logro de sus metas y entregar eficientemente sus servicios a los ciudadanos. El significativo desarrollo de las TIC ha abierto nuevos e

³⁸ Valenzuela Mendoza, Rafael Enrique EL NUEVO SERVICIO PÚBLICO PROPUESTO PARA UN GOBIERNO ABIERTO* Profesor investigador del Instituto de Ciencias Sociales y Administración Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

³⁹ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. "Una nueva gestión pública para América Latina", Venezuela, CLAD, 1998, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/unpan000161.pdf>, p. 8

⁴⁰ Banco Mundial. (sf). Ley de Asociaciones Público-Privadas - por país. Recuperado de <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/es/asociaciones-publico-privadas/acuerdos/ley-de-asociaciones-publico-privadas>

⁴¹ Richard A Chapman y Hunt (1987) Open Government (Public Policy Series).

⁴² (Calderón y Lorenzo, 2010). (Coords.) (2010). Open Government: Gobierno Abierto.

interesantes canales, tanto para la provisión de servicios a la sociedad, como para mejorar la calidad y oportunidad de la información a la que los ciudadanos pueden acceder.

Desarrollar aplicaciones de gobierno electrónico beneficia a las instituciones públicas en el control interno y externo, mejorando los procesos, aportando transparencia, disminuyendo sus costos al compartir recursos, colaborando a la descentralización al acercar el gobierno a los ciudadanos y facilitando la participación ciudadana en los procesos de tomas de decisiones.

Es decir, las reformas a la gestión pública apoyadas en las TIC no solamente han afectado la operación interna de las organizaciones públicas, sino que también han generado una serie de externalidades que van desde fomentar el uso de internet por parte de los ciudadanos, hasta impulsar la aplicación de transformaciones gerenciales que tienden a eliminar trabas burocráticas, simplificar procedimientos administrativos y reducir la cantidad de documentos.

Esto ha sido posible, en gran medida, gracias a la rápida expansión de la Internet en los países de la región y en el mercado emergente en el uso de aplicaciones TIC por las empresas, el gobierno y los individuos.

La utilización de las TIC en la gestión pública constituye un pilar fundamental para la modernización y eficacia del Estado. El mejoramiento del desempeño del sector público, a través de la adopción del gobierno electrónico como herramienta hacia la modernización y buen gobierno, a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía y el fortalecimiento de los elementos participativos, han impulsado la formulación de estrategias nacionales y locales de gobierno electrónico, para lograr una administración pública más transparente, eficaz y democrática, adaptando sus servicios a las necesidades de la ciudadanía y las empresas y fortaleciendo las relaciones con éstos.

La revolución digital iniciada a mediados del Siglo XX vino a generar un nuevo paradigma institucional marcado por mayores interacciones entre el sector privado fundamentalmente compuesto por TNCs y el influjo de las telecomunicaciones y la digitalización de los acuerdos corporativos en todos los niveles de negocio. Esto obligó al sector público a transformar sus plataformas informáticas dando paso a mercados electrónicos y a una mayor información técnica sobre los bienes y servicios que se prestan por parte del Estado, la firma digital, las compras electrónicas y la reducción de trámites duplicados.

Actualmente la mayor parte de las empresas en las economías emergentes son Pymes, por lo que su flexibilidad, capacidad de ajustes a las externalidades económicas y constan-

te flujo de innovación exigen por parte del sector público nuevas regulaciones y adaptaciones al diálogo de negocios, así como a la contratación administrativa. Además exigen un clima de negocios abierto a la negociación y a la atención eficaz a consumidores cada vez más informados y con mayor acceso a la tecnología robótica que caracteriza a la cuarta revolución industrial. Los instrumentos de gerencia llegan al no tener distinción si la empresa es pública o privada.

A pesar de que muchos puestos de trabajo de carácter público van a automatizarse por la vía de la robótica y de las tecnologías de la información, los servicios públicos siempre van a reclamar un volumen muy elevado de mano de obra que ni las tecnologías de la información ni la robótica pueden substituir⁴³. Siempre harán falta, por ejemplo, una enorme cantidad de docentes, de médicos, de policías, de personal penitenciario, etc. (ramio)

4.2.4. Gobernanza Ambiental.

Sin duda, uno de los principales rasgos de la idea de desarrollo sustentable es advertir los límites del actual modelo de desarrollo, basado en la racionalidad económica y en el uso de los recursos naturales. Supone cambios principalmente en los sistemas de producción y consumo en las tecnologías dominantes, en la regulación, normatividad, organización institucional del sector público y en la percepción cultural de la sociedad.

La idea de tener en cuenta la interacción entre la sociedad y la naturaleza, requiere la articulación de planes y programas de todos los sectores de la administración pública para responder a los retos del presente e ir al día y a la vanguardia del desarrollo sustentable. La administración pública debe dar paso a este nuevo paradigma, al considerar de una vez, efectivamente, la influencia recíproca, evidente, entre leyes de la naturaleza y regulaciones políticas, económicas y sociales.

El sector público de los países en desarrollo ha tenido el influjo de la cooperación multilateral y del sistema de Naciones Unidas como principales socios en el desarrollo de la gobernanza ambiental, esto sin dejar de lado agencias de cooperación técnica a nivel global. Las bases de la gobernanza se establecen desde a) la cooperación internacional; b) el fortalecimiento e las leyes e instituciones nacionales, regionales y locales por cuanto se requiere, a partir de las Convenciones de Río 92 de sistemas legislativos, políticos y jurídicos fuertes; c) el desarrollo sostenible a nivel regional y nacional y d) acceso al conocimiento científico. Según el Programa de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) la parti-

⁴³ Un Gobierno abierto es ampliamente visto como una característica clave de la práctica democrática contemporánea y ha estado a menudo vinculado a la aprobación de marcos legales sobre libertad de información, prensa, entre otros. Considerando lo expuesto antes, en su acepción original está en directa relación con el concepto *foi* (Freedom of Information): normas que garantizan el acceso a los datos en poder del Estado. En ellas se establece un proceso legal para ejercer el derecho a saber por el que se podrán hacer las solicitudes de información en poder del Gobierno, para ser recibidas gratuitamente o a un costo mínimo, salvo excepciones estándares. Desde que los Estados Unidos aprobó la Ley de Libertad de Información (Free of Information Act-foia) en 1966, se han multiplicado con rapidez los esfuerzos en otros lugares del mundo. Dinamarca y Noruega aprobaron leyes equivalentes en 1970; Francia y los Países Bajos, en 1978; Australia, Canadá y Nueva Zelanda, en 1982; Hungría, en 1992; Irlanda y Tailandia, en 1997; Corea del Sur, en 1998; Reino Unido, en 2000; Japón y México, en 2002; la India y Alemania, en 2005 (Ramírez-Alujas, 2010).

⁴⁴ Economía digital para el cambio estructural y la igualdad (CEPAL, 2013c) <http://www.cepal.org/Socinfo>.

cipación de interesados directos en la gobernanza es clave en el éxito de la sostenibilidad.

El sector público debe adquirir un alto grado de conciencia acerca de la transformación de los sistemas económicos de mercado, para incluir en ellos nuevas concepciones sobre los derechos individuales y sociales; debe incorporar en su perspectiva profesional oportunidades económicas y de bienestar social para quienes desarrollan su vida con base a procesos de aprovechamiento de los recursos naturales, cuyo valor está en sus raíces de sustentabilidad más que en sus características de competitividad en una economía internacional globalizada.

Asimismo dimensionar los niveles de degradación de los recursos naturales, en muchos casos su agotamiento en considerables regiones del planeta; la emisión de gases de efecto invernadero y sus implicaciones sobre los climas; la magnitud de los residuos industriales no degradables y la contaminación de aguas y océanos, que no podrán detenerse, ni revertirse sin cambios profundos en los valores sociales y en las reorientaciones de las políticas de desarrollo, a cargo de gobiernos eficaces, con visión de sustentabilidad.⁴⁵

Por contraste, los recursos naturales se han vuelto más escasos lo mismo los minerales y los energéticos que las tierras laborables, las áreas verdes, el agua y el aire limpios. Lo cierto es que los grandes núcleos poblacionales, a quienes los beneficios del crecimiento y el empleo llegan a cuentagotas, han visto empeorada su situación.

4.2.5 Gestión de la Ciudad y el Municipio.

Los conglomerados urbanos caracterizan la vida de los ciudadanos en todo el planeta. Las ciudades y comunidades de hoy reaparecen como una estructura de gobierno por sí mismo, en la que la clásica administración del municipio no prevé aspiraciones de mucha eficiencia, por lo menos esa había sido la realidad en América Latina.

En los países en desarrollo y como ejemplo la América Latina, la gestión de los centros urbanos por parte de los municipios, individual o regionalmente es medular respecto a la eficiencia y eficacia de los servicios y competencias del sector público. La vida laboral, familiar, empresarial y cualquier actividad que se realice relacionada con la salud, la educación, los servicios de agua, energía, saneamiento dependerá de la gestión de la ciudad y no simplemente de un paradigma nacional. Estamos presenciando la estimulación de los gobiernos locales para una agenda de políticas urbanas superando el planteamiento "ministerial" o sectorial de los problemas con que se enfrentan "para ir situando en el centro los problemas desde su complejidad, integralidad y territorialidad"⁴⁶. La activación de asociaciones de municipios tal es el caso de Centroamérica donde funcionan entidades en todos los países, el intercambio de mejores prácticas y la forma en que se ha comprendido la dimensión local, por ejemplo con las "smart cities" o ciudades digitales, indica que es posible una mayor eficiencia y eficacia desde el contexto local.

Cuadro 1. Incidencia de los instrumentos de gestión en los drivers o motores de cambio identificados.

Nexos/instrumentos	Vehículos Financieros	Gobierno Abierto	Gobierno Digital	Gobernanza Ambiental	Gestión de la Ciudad
Agua-Energía-Alimentos	Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio
Territorio-Infraestructura-Resiliencia	medio	Alto	Medio	Alto	Alto
Población-Gasto Social-Fiscalidad	Alto	Medio	Alto	Bajo	Bajo

Fuente: Elaboración propia

Conclusiones

Una primera conclusión se desprende del concepto multidimensional del desarrollo y concomitantemente del desarrollo sostenible. Desde los primeros días de la Comisión Brundtland a finales de los ochentas a la época actual los parámetros del desarrollo sostenible no se han movido de los ejes sociales, económicos y sociales. Lo que esto indica es que las definiciones y políticas allí han estado como hojas de ruta pero que lo puede haberse rezagado ha sido la gestión pública eficiente y eficaz en la acción cotidiana y concreta frente al ciudadano: un derecho humano por cuanto de ello depende el aseguramiento de muchos derechos como la seguridad, el agua, la salud, la educación.

En segundo lugar, la multidimensionalidad de la administración pública y las multicausalidades de las presiones que le impactan, dificultan acelerar su eficiencia y eficacia por lo que es esencial diseñar nuevos arreglos institucionales energizados por perspectivas como las que se han analizado en este trabajo, concretamente la Nueva Gestión Pública (NGP) y el Nuevo Servicio Público (NSP). En esa inteligencia, la propuesta que se hace en este trabajo en la que se privilegian tres "drivers" o motores cambio institucional es piedra angular para decidir sobre qué nexos podrían facilitar la gestión del sector público frente a la sociedad ya no solo como "administrada" sino como parte decisoria en el ámbito de sus competencias.

La tercera conclusión tiene que ver con la modernización de la administración pública como un proceso permanente y no como la aplicación en tiempo y espacio de un paradigma o metodología. Las tendencias NGP y NSP así como lo han sido los ejes de reforma del Estado en muchos países, o la reingeniería, ó la gestión por resultados tienen asegurado el fracaso si no van de la mano de una visión de política pública que atraviesa varias instituciones y agencias. Un Estado orientado al desarrollo tiene la capacidad de formular e implementar estrategias para alcanzar metas económicas

⁴⁵ Ramió Matas, Carles. Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización. 2016 Cuadernos de Gobierno y Administración Pública ISSN: e-2341-4839. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.5209/CGAP.5508>.

⁴⁶ Rojas Orozco, Cornelio. (2003). El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma par la Administración Pública. El desarrollo sustentable: nuevo paradigma para la administración pública. Pág 230.

y sociales, apoyándose sobre instituciones públicas eficientes y eficaces que minimizan la burocracia y operan con probidad, transparencia y un alto grado de rendición de cuentas, dentro del marco del Estado de derecho.

En cuarto lugar, el trabajo ha arrojado una serie de instrumentos cuyo abordaje está cifrado en la decisión política y no únicamente en una técnica. Las administraciones públicas no van a tomar por sí solas la decisión de una Alianza Público-Privada o de un Gobierno Abierto; éstos son temas del liderazgo político y es por ello crucial que los paradigmas sean "amigables" con los "policy makers" y no sus principales detractores. El sector público no navega solo, requiere de funcionarios electos que, en el ejercicio democrático y temporal, puedan agilizar los compromisos del servicio público.

Finalmente, lo local se convierte en esta época en la unidad de gestión, independientemente del paradigma que utilizamos para su abordaje. Esta realidad está profundamente ligada a las presiones ambientales y la capacidad de reacción frente a ellas. De allí que la eficiencia y eficacia está teniendo un sello local en un tiempo en lo que caracteriza la interacción de la sociedad humana son fenómenos globales como el cambio climático y la propia globalización económica.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aberbach, J y Rockman, B. (1999) "Reinventar el Gobierno: Problemas y Perspectivas" En: Gestión y Análisis de Políticas Públicas, No. 15, INAP, Madrid Mayo/Agosto
- Allen, R. (1999) "New Public Management: Pitfalls for Central and Eastern Europe." Public Management Forum 1(4).
- Aucoin, Peter (1996). "Operational Agencies: From Half-Hearted Efforts to Full-Fledged Government Reform." Choices: Institute for Research on Public Policy, 2(4).
- Banco Mundial. (2016). Report No: 106268 Documento Banco Mundial. Centroamérica 6C Estudio de la Urbanización en Centroamérica Oportunidades de una Centroamérica Urbana. Junio 1, 2016. GSURR.
- Buchanan, J. (sf). "Politics without Romance: A Sketch on Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications", página 11, en The Theory of Public Choice II.
- Calderón, C. y Lorenzo, S. (Coord.). (2010). Open Government: Gobierno Abierto. Algón Editores, Jaén.
- CEPAL. (2014). La economía del cambio climático en América Latina y el Caribe. Paradojas y desafíos. Síntesis 2014. LC/L.3895. Naciones Unidas. Impreso en Santiago de Chile.
- Chapman, R. y Hunt, R. (1987). Open Government (Public Policy Series). Editorial: Croom Helm(1987)
- CLAD (1998) "Una Nueva Gestión Pública para América Latina", Caracas: CLAD
- CLAD. (2000). La 'responsabilización' en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: CLAD, BID, EUDEBA.
- Dimaggio, P y Powell, P. (eds.) (1991) The New Institutionalism in Organizational Analysis. Chicago University Press, pp. 63-81.
- Dimaggio, P. y Powell, W. (1991). "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". American Sociological Review.
- Echevarría, K. (1994) "La administración pública en la era del management" En: Barcelona Management Review. Barcelona Vol. 1 (2000) "Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales".
- Echevarría, K. y Mendoza, X. (1999), "Especificidades de la gestión pública: el concepto de management público", en Losada, C. y Marrodán ¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado, Carlos Losada i Marrodán (ed.), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.
- Fabrini, S. (2009) El Ascenso del Príncipe Democrático. Quien gobierna y cómo se gobiernan las democracias. Fondo de Cultura Económica. México. 2009.
- González, T. (2014) Crisis económica y Sector Público en los países desarrollados. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública ISSN: 2341-3808 Vol. 1, Núm. 1 (2014) 57-75.P. 57.
- Grindle, M. (ed). (1994) Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries. HIID. Harvard University.

Instituto de Estudios Fiscales, Presupuesto y Gasto Público 47/2007: 37-64 Secretaría General de Presupuestos y Gastos.

López, A. (2002). "La Nueva Gestión Pública: Algunas Precisiones para su Abordaje Conceptual". Recuperado de http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF

North, D., DiMaggio, P. y Powell, W. (sf). *Institución y Organización*. Revista GESTIÓN & REGIÓN No.6. P.19

Orozco, C. (2003). El Desarrollo Sustentable: Nuevo Paradigma para la Administración Pública, p. 230. Recuperado de <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/book/14936.pdf>.

Ramió, C. (2001), "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 21, Caracas, CLAD

Ramió, C.. (2016). *Una Administración pública de futuro sostenible económicamente e innovadora en el contexto de la globalización*. 2016 Cuadernos de Gobierno y Administración Pública ISSN: e-2341-4839 <http://dx.doi.org/10.5209/CGAP.55083>

Schröder, P. (2008). *Nueva Gestión Pública. Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann. Oficina Regional América Latina. 2008.

Subirats, J. (2016). *El poder de lo próximo. Las virtudes del municipalismo*. Catarata.

Valenzuela, R. (sf). El Nuevo Servicio Público Propuesto para un Gobierno Abierto. Instituto de Ciencias Sociales y Administración Universidad Autónoma de Ciudad Juárez

Los discursos de los países
centroamericanos en la ONU 2018:
Los temas, relatos y tramas políticos.



Los discursos de los países centroamericanos en la ONU 2018: Los temas, relatos y tramas políticos.

Investigador
Ana Evangelina Aguilar¹

Resumen

El presente artículo está centrado en los discursos pronunciados por los Gobiernos centroamericanos durante el 73 período de sesiones de la Asamblea General de la ONU 2018. Con el uso de herramientas cuantitativas, cualitativas y la técnica de análisis crítico de discurso, y bajo una mirada de la comunicación política, se hizo un estudio exploratorio y descriptivo que permitió conocer las palabras y los temas, así como los relatos y tramas políticos que los expositores desarrollaron frente a su auditorio. Se pudo concluir que en conjunto los grandes temas en la región fueron la injerencia internacional, la migración y el cambio climático, y fueron propuestos ante la audiencia bajo el relato de conflicto y antagonismo, donde los países centroamericanos están en desventaja.

Palabras clave

Análisis de discurso, compol, comunicación política, comunicación gubernamental, discursos políticos.

Abstract

This article is focused in the speeches pronounced by the Central American Governments during the 73rd UN General Assembly session in 2018. Using tools for quantitative and qualitative measurement along with the technique of critical discourse analysis; all under the sight of political communication, both, exploratory and descriptive studies were made that allowed to know the topics, stories and political plots that exponents developed before their audience. After that, it was concluded that the important topics for the region were international interference, migration, and climate change. All of them exposed before the audience as a story of conflict and antagonism, where the Central American countries stand at a disadvantage.

Keywords

Speech analysis, compol, political communication, government communication, political speeches.

¹ Máster en Asesoría de Imagen y Consultoría Política de la Universidad Pontificia de Salamanca, España. Investigadora del área de comunicación de la Universidad Francisco Gavidia, El Salvador. Miembro de ALICE y ECOP, asociaciones de comunicación política. aeaguilar@ufg.edu.sv

INTRODUCCIÓN

Centroamérica además de ser un punto natural de comunicación entre Sur y Norteamérica, es también un espacio muy importante de conexión entre los océanos Pacífico y Atlántico, lo que lo convierte en un territorio fundamental para el comercio mundial; pero también lo hace un lugar de conflictividad.

La convulsión social, política y territorial que causa ser ruta de drogas y contrabando, así como de los grandes flujos de migración, son sólo la punta de un hilo muy complejo de problemas sociales y económicos que buscan apoyo en la cooperación internacional. A partir de los años 80, después de sus propias guerras, los países centroamericanos iniciaron sus caminos con acompañamiento internacional y con visión soberana; sin embargo los problemas de corrupción generalizada y crónica, así como el crimen organizado y la impunidad, han desembocado en nutridos conflictos sociales, exclusión, pobreza, pandillas, etc.

Ante este escenario la Organización de las Naciones Unidas (ONU) siempre ha provisto de acompañamiento a la región; pero en los últimos meses, Centroamérica ha vivido una serie de sucesos políticos internos que complican cada vez más el panorama y al mismo acompañamiento. De ahí, la importancia que tienen los discursos que los líderes centroamericanos dictarían en el 73° período de sesiones, que se inauguró el pasado 18 de septiembre de 2018.

El valor que poseen los discursos políticos estriba en la capacidad que los políticos tienen en enviar uno o varios mensajes por medio de la palabra. Dicha habilidad está sostenida en un texto que recoja ideas claras y concisas; pero también se sustenta en lo que dichos mensajes connotan. Es decir, las informaciones que las frases recubren y que en conjunto pueden dar una visión general de los mensajes tácitos de la realidad de la región centroamericana.

Aclarado su valor, es que este trabajo se trazó el objetivo de estudiar los discursos de los representantes de cada país centroamericano en la septuagésima tercera asamblea general de las Naciones Unidas, desde la óptica del análisis de discurso y la teoría lúdica de la comunicación política. Con el análisis de discurso se pretendió hacer una observación textual de las palabras utilizadas por los líderes centroamericanos y con la teoría lúdica identificar los relatos políticos y los juegos de discurso empleados.

Para cumplir con dicha meta se delinearon dos objetivos específicos:

1. Determinar las palabras utilizados por cada conferenciante y compararlos.

2. Señalar los relatos y las tramas políticas de cada gobierno.

La consecución de estos objetivos permitirá analizar en primer lugar los discursos de cada representante de país; pero también proporcionará elementos para hacer una explicación de lo que como región centroamericana se manifestó ante el conjunto de naciones que están representadas en las Naciones Unidas.

Metodología.

Este análisis se apoyó en distintas propuestas teóricas de comunicación, análisis de discurso, retórica y ciencia política. En particular, Perelman y Olbrechts (1992) por los estudios realizados en retórica moderna; Daniel Prieto Castillo (1999) por las estrategias discursivas y el manejo de los juegos del discurso; Javier del Rey Morató (1997) por el desarrollo que hace de la teoría lúdica de la comunicación política; Orlando D'Adamo y Virginia García Beaudoux (2015) por el uso del storytelling en la construcción de relatos políticos; y en términos de Análisis de Discurso y su valoración ideológica y análisis de núcleos a Raymond Colle (2011), Teun Adrianus van Dijk (1978) y Claude Lévi-Strauss (1987).

Se analizaron de forma cualitativa los discursos de cada uno de los representantes de los países centroamericanos en el 73 período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. El discurso del presidente Jimmy Morales de Guatemala, del presidente de El Salvador Salvador Sánchez Cerén, de Juan Orlando Hernández presidente de Honduras, el de Epsy Campbell Barr vicepresidenta de Costa Rica y el que dio el ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua, Denis Moncada en representación del Presidente de Nicaragua.

Para ello se creó un diario de campo digital en el cual se registró la transcripción de cada uno de los discursos, así como los videos con la transmisión oficial. Con la finalidad de identificar listas de palabras, juegos del lenguaje y argumentos utilizados por los oradores en el foro mundial de la ONU.

A través de la técnica de Análisis Temático, en cada discurso se estudiaron listas de frecuencias de palabras con el propósito de hacer un registro valorativo de los adjetivos que expresaran juicios de valor, y de agrupar las proposiciones con núcleo equivalentes. Se filtraron palabras como determinantes y preposiciones con el objeto de limpiar el texto que se analizaría.

Tabla 1. Totales de palabras pronunciadas en los discursos.

	Número de palabras	Número de palabras filtradas	Número de palabras diferentes
James Ernesto Morales	2,706	1,480	1,010
Salvador Sánchez Cerén	1,753	1,018	714
Juan Orlando Hernández	2,193	1,361	791
Denis Ronaldo Moncada	1,303	785	540
Epsy Campbell Barr	2,642	1,557	985

Fuente: Elaboración propia.

Al mismo tiempo, se reconocieron los relatos y las tramas del lenguaje político de cada discurso ya que estos permiten registrar los objetivos del texto así como la visión de sesgo con la cual se ha elaborado. Por último, se determinó cuáles eran los elementos constantes de comunicación que propone Prieto Castillo (1999) quien explica que además de la composición general del discurso y de la elección de los temas, en cada frase suele jugarse algún tipo de intención (p. 103).

Aproximación teórica

En el modelo más básico de comunicación, que se publicó en 1948 por Harold Dwight Lasswell, y que hoy en día es conocido como el Modelo de Lasswell, un emisor transmite mensajes por medio de un canal y recibidos por un receptor o interlocutor quien es el que está llamado a descodificar el mensaje. Dicho de otra manera, y relacionándolo al tema que atañe esta investigación: el que escucha un discurso es quien deberá interpretar, entender y procesar cada mensaje que sea pronunciado por un conferenciante.

Los discursos se utilizan desde hace muchos años. De hecho en la retórica clásica se tiene de manifiesto que los discursos poseen una preocupación fundamental y es convencer o persuadir a las personas, especialmente en el ambiente jurídico y político. Según Cárdenas Mejía (2011) Aristóteles precisa que el elemento de "la retórica se orienta a la formación de un juicio y, por esto, se considera necesario un estudio sobre los caracteres, las virtudes y las pasiones" (p.16). Punto muy importante ya que las pasiones, acá interpretadas como emociones, son las que más influyen en la construcción de una opinión o juicio proveniente de un discurso.

Ahora bien ¿qué es un discurso? El discurso tiene muchas conceptualizaciones y para este estudio se utilizará la que Teun Van Dijk desarrolla, en la que se hace énfasis en la fuerza intencional del mismo. Según Van Dijk (2012):

El discurso es cualquier forma de lenguaje. Una emisión delimitada material, espacial y temporalmente a partir del acto intencional (pragmático) de un sujeto hablante, individual o colectivo, perspectiva que implica su igualdad con texto o con interacciones habladas,

reservando la noción de enunciado para el objeto expresado (p.79).

Entonces, al relacionarlo, el discurso es cualquier tipo de mensaje, escrito o hablado, con el que se divulgan conceptos o valores que tienen como fin persuadir a otras personas.

De hecho, y es importante mencionarlo, que existe una creencia muy útil para quienes opinan que leer o conocer los discursos (políticos, empresariales, mediáticos, etc.) es leer la realidad. Esto denota una relación directa con el giro discursivo y la observación del mundo. Concretamente, Ibañez (2012) lo menciona como la dicotomía mente/mundo que es reemplazada por la dualidad discurso/mundo. En esta visión, el lenguaje no se considera solamente un vehículo para expresar y reflejar las ideas, sino un factor que participa y tiene injerencia en la constitución de la realidad social (p. 22)

Partiendo de esto, es que parece fundamental examinar los discursos desde el punto de vista de la comunicación política, ya que las palabras bien estructuradas son capaces de generar emociones, y la emoción es una herramienta muy poderosa de persuasión y por su puesto de comunicación. Así, la edificación de estos discursos proviene de la utilización de una serie de categorías descritas por D'Adamo y García Beaudoux (2016):

- 1. Conflicto y antagonismo: El relato se construye en torno a un conflicto entre actores antagónicos, utiliza la lógica amigo/enemigo y los esquemas binarios para elaborar justificaciones.*
- 2. Estructura temporal: de dónde venimos o problema, en qué momento estamos o reto, y hacia dónde vamos o solución. Al construir la dimensión "de dónde venimos", se busca usar una historia que logre el acuerdo del conjunto de la sociedad. Cuando se hace referencia al "dónde estamos", se alude al momento de ruptura entre el pasado –más cercano o más lejano– y el presente*
- 3. Valores: No se funda sobre temas concretos, sino en unos valores generales que sirven, luego, para referenciar y enmarcar una cantidad de temas específicos.*
- 4. Escenificación del liderazgo: Los relatos colaboran en la definición de estilos personales de liderazgo a partir de ciertas claves que se repiten y van delineando una forma de*

terminada de comunicar de un individuo. Frases, palabras, colores, elementos de la vestimenta, lugares, instituciones, recuerdos de logros y momentos emotivos que jalonen una historia compartida.

5. **Visión:** los líderes propician el cambio mediante la construcción de una visión de futuro. La visión define un horizonte hacia donde nos dirigimos, la visión es el esbozo de un futuro que mueve a la gente a esforzarse para conseguirlo. La visión provee al líder la capacidad de inspirar, estimular a los seguidores y conceptualizar para ellos la situación y el rumbo, remarcando valores, el fortalecimiento del grupo, la generación de altas expectativas de logro y la promoción de una identidad colectiva.

6. **Retórica y lenguaje:** los relatos usan un "lenguaje aspiracional" (Luntz, 2007) que permite que los individuos visualicen cómo cambiarían sus vidas y la sociedad en la que viven si la visión se concretara. Se emplea un discurso épico atravesado por sucesivas confrontaciones de los "buenos" y los "malos".

7. **Mitos:** En la construcción de este tipo de relato la recurrencia a ciertos mitos instalados en la historia o el recuerdo de la audiencia se vuelve fundamental. Los mitos son historias o eventos, reales o imaginarios, que iluminan ciertos valores clave de una sociedad o grupo. Son explicaciones culturalmente compartidas, que actúan como puntos de referencia y cohesionan identitariamente a los grupos.

8. **Símbolos:** constituyen vías compendiadas para comunicar significados. Su capacidad para despertar emociones es lo que los vuelve útiles. Se evitan razonamientos críticos y se transmiten ideas complejas de un modo simple: la balanza de la justicia, las cadenas rotas de la libertad o la "V" de la victoria son símbolos rápida y fácilmente comprensibles.

9. **Recurrencia a líneas argumentales familiares e instaladas en la cultura popular:** las narrativas que mejor funcionan son las que cuentan con fuerte arraigo en la cultura de una población, formatos y tramas familiares a todos. Las metáforas son elementos de fundamental importancia en la construcción del relato, suelen ser la base sobre la que se cimienta.

10. **Activación de los sentidos y de emociones:** Se atiende mucho más a las historias con fuerte carga emocional que a las informaciones asépticas, ya que despiertan la identificación afectiva.

11. **Moralejas:** los relatos incluyen alguna moraleja que ilumina el modo de enfrentar un problema. En el caso de los relatos políticos, la moraleja suele ser siempre la misma: los actores se presentan como los únicos garantes de un estado de cosas que encarna todo lo positivo, por lo que la conclusión "natural" es la necesidad de que la gente dé su apoyo para perpetuar a los protagonistas en el poder (p. 31).

Pero por otro lado, se encuentran las tramas discursivas típicas en los discursos de los políticos y en especial de los que ya son gobernantes y que son desarrolladas por D'Adamo y García Beaudoux (2016)

1. **El desafío:** el protagonista enfrenta un inconmensurable reto pero, finalmente, tiene éxito en la tarea (Heath y Heath, 2007). Se relata el triunfo de la voluntad sobre la adversidad.

2. **Trama del cambio:** se centra en la promesa de un cambio.

3. **Trama del emancipador:** El protagonista otorga derechos antes denegados y libera de opresiones.

4. **Trama reivindicativa:** el protagonista restituye derechos y valores sustraídos a un grupo (p. 32).

Estas categorías y tramas de los relatos políticos presentes en los discursos cumplen con una finalidad que subyace en el impacto psicológico de las audiencias y que también es descrito por D'Adamo y García Beaudoux (2016):

En primer lugar, permiten a las personas integrar un colectivo social exitoso y obtener los beneficios de una identidad social positiva. La pertenencia a grupos sociales positivamente valorados en comparación con otros grupos también presentes la escena social.

Una segunda función característica es la provisión "certidumbres" y su poder como ansiolíticos sociales. Esta función queda en evidencia al observar el "blindado" que adquieren los relatos, en el sentido de que las "balas" disparadas por los opositores o detractores no pasan, no lo alcanzan: cualquier elemento disonante o que cuestione las acciones o motivos de los protagonistas del relato es automáticamente descartado, así como descalificados tanto los elementos como la fuente de la que provienen.

Finalmente, una tercera razón, es que constituyen poderosos heurísticos cognitivos (Kahneman, 2011). Por ejemplo, los relatos que enfatizan la oposición entre dos polos actúan como heurísticos simplificadores que, además, pueden utilizarse para explicar una variedad de situaciones (p. 33).

Los discursos

Los discursos de los representantes centroamericanos ante las Naciones Unidas fueron dictados entre el 25 de septiembre y el 1 de octubre de 2018. Tres de los discursos fueron expuestos por los Presidentes, que es el caso de El Salvador, Guatemala y Honduras. En el caso de Costa Rica fue la Vicepresidenta quien se dirigió a la audiencia; por otra parte el discurso de Nicaragua fue pronunciado por el Canciller de la República quien asistió en lugar del Presidente, pese a que dos semanas antes de la fecha aparecía en el programa. Según la Prensa de Nicaragua este discurso marcaría su retorno al máximo foro mundial tras once años de ausencia, desde el 2007 (Mendieta, 2018).

Los discursos tuvieron una duración en tiempo de entre 15 y 25 minutos. Siendo el más corto, el pronunciado por el Canciller de la República de Nicaragua, Denis Moncada, con 14 minutos y 9 segundos; y el más largo, el emitido por el presidente de Honduras Juan Orlando Hernández que habló ante la audiencia 22 minutos con 35 segundos.

Tabla 2. Discursos de los países centroamericanos ante las Naciones Unidas 2018.

País	Disertante	Cargo	Duración
Guatemala	James Ernesto Morales	Presidente de la República	23'41"
El Salvador	Salvador Sánchez Cerén	Presidente de la República	15'41"
Honduras	Juan Orlando Hernández	Presidente de la República	22'35"
Nicaragua	Denis Ronaldo Moncada	Canciller de la República	14'09"
Costa Rica	Epsy Alejandra Campbell	Vicepresidenta de la República	22'01"

Fuente: Elaboración propia.

Después de filtrar cada uno de los discursos eliminando los determinantes y las preposiciones y con el fin de limpiar los textos ordenaron las palabras de acuerdo a su frecuencia total. De ahí que resultara la siguiente tabla en la que se colocan las 15 palabras repetidas más frecuentemente por cada expositor frente a las Naciones Unidas.

Tabla 3. 15 palabras con mayor frecuencia

Nicaragua	Honduras	El Salvador	Costa Rica	Guatemala
Nicaragua	Naciones Unidas	El Salvador	Costa Rica	Guatemala
pueblo	café	desarrollo	internacional	más
paz	mundo	naciones	derechos	CICIG ¹
nuestro	más	país	país	no
es	Honduras	unidas	sostenible	años
gobierno	país	más	desarrollo	país
pueblos	productores	económico	humanos	paz
mundo	derechos	global	no	comisión
desarrollo	llamado	gobierno	más	internacional
república	países	social	países	contra
internacional	paz	paz	hoy	estado
todos	día	pueblo	desde	transparencia
contra	Centroamérica	nacional	nuestro	Naciones Unidas
estado	desarrollo	nuestra	naciones	gobierno
diálogo	pandillas	población	sociedad	justicia

Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en la Tabla 3, entre los cinco discursos existen coincidencias en el uso de ciertas palabras. Así, los términos Más, Paz y Desarrollo son los que tuvieron mayores concurrencias entre los disertantes. Le siguen palabras como País, Gobierno, Internacional, Pueblo, Nuestro, Estado, Naciones, Derechos, No y Naciones Unidas. Por tanto, se puede inferir, a partir de este punto, que el conjunto los países centroamericanos expresaron ante las Naciones Unidas; por un lado, la necesidad de paz y desarrollo que existe en sus países, y por otro, deja entrever que hay un reconocimiento de la participación e influencia que tienen las Naciones Unidas en la región.

A continuación, se presenta un gráfico en formato nube de palabras en la que se puede apreciar lo expuesto.

Gráfico 1. Totalización de palabras más frecuentes



Fuente: Elaboración propia

Por su parte, en cada uno de los discursos pronunciados se desarrollaron una serie de relatos y tramas del discurso político que reforzaron los grandes temas abordados por los expositores. A continuación, se describen en formato de tabla cada uno de los grandes temas planteados, los relatos y las tramas de cada país centroamericano.

Tabla 4. Temas, relatos y tramas del discurso de Guatemala.

Temas	Relatos políticos	Tramas
1. Integración centroamericana y Plan Alianza para la Prosperidad.	Símbolos. Conflicto y antagonismo.	Valores en acción. Emancipador.
2. CICIG.	Mitos.	Visionario.
3. Cambio climático.	Moralejas.	
4. Migración.	Valores.	

Fuente. Elaboración propia

En el discurso pronunciado por el presidente de Guatemala, Jimmy Morales, hay una predominancia del uso del relato del conflicto y antagonismo principalmente cuando se refiere a la situación de la CICIG en su país, así como del uso de símbolos y valores con los cuales quiso comunicar los mensajes hacia la audiencia. Además, hace una fuerte referencia al tema de abusos de poder por parte de la CICIG y el irrespeto a la soberanía de su país.

Tabla 5. Temas, relatos y tramas del discurso de El Salvador.

Temas	Relatos políticos	Tramas
1. Agenda 2030.	Valores.	El desafío.
2. Cambio climático.	Escenificación del liderazgo.	Valores en acción.
3. Logros de Gobierno.	Conflicto y antagonismo.	Trama reivindicativa
4. Migración.	Mito.	
5. Conflicto Nicaragua.		

Fuente: Elaboración propia.

Para el caso del discurso de El Salvador, el presidente Salvador Sánchez Cerén, distribuyó sus mensajes entre los acuerdos tomados sobre la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, un plan de acción a favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que también tiene la intención de fortalecer la paz universal y el acceso a la justicia (Centro de noticias de la ONU, 2018). También hizo énfasis en varios de los logros realizados por su Gobierno, la situación de los migrantes salvadoreños en EEUU y la vulnerabilidad que tiene el país gracias al cambio climático. En cuanto al uso de relatos políticos predominó la escenificación de liderazgo y en donde remarcó por medio de cifras los logros de su administración, cabe recalcar que para el presidente salvadoreño es el último discurso frente a las Naciones Unidas.

Tabla 6. Temas, relatos y tramas del discurso de Honduras

Temas	Relatos políticos	Tramas
1. Injerencia externa en temas de país.	Conflicto y antagonismo.	El desafío.
2. Cambio climático.	Escenificación del liderazgo.	Trama reivindicativa.
3. Migración.	Mitos.	Trama emancipadora.
4. Integración centroamericana.	Retórica y lenguaje.	
5. Situación del Café.	Símbolos.	
6. Pandillas.		

Fuente: Elaboración propia.

Algo importante de señalar en cuanto al discurso pronunciado por el presidente de Honduras, Juan Orlando Hernández, es que abordó además de los temas comunes con otros países centroamericanos, como es el cambio climático y la migración, habló de la situación de los productores de café en su país haciendo uso de relatos de retórica y símbolos emocionales, apelando a los grandes conceptos de justicia y derechos. Por otro lado, fue el único de los países del Triángulo Norte Centroamericano que mencionó a profundidad el tema de las pandillas, pese a que es un grave flagelo para la región. De hecho, fue el único de la región que conferenció sobre el tema de la seguridad social. Por su puesto que, y a partir del uso del tema del café, es que hace un uso redundante de las tramas reivindicativa y emancipadora.

Tabla 7. Temas, relatos y tramas del discurso de Nicaragua.

Temas	Relatos políticos	Tramas
1. Agenda 2030.	Conflicto y antagonismo.	El desafío.
2. Injerencia externa.	Escenificación del liderazgo.	Valores de acción.
3. Golpe de Estado.	Valores	Trama reivindicativa.
4. Reinención de la ONU.		Trama emancipadora.
5. Cambio Climático.		

Fuente: Elaboración propia.

Los temas expuestos por el Ministro de Relaciones Exteriores de Nicaragua, Denis Moncada, se vieron opacados por el tema del Golpe de Estado manifiesto por el Gobierno, que es como la administración Ortega se refiere a la situación de conflicto social que están viviendo y en donde cataloga a las Naciones Unidas como injerencistas en los procesos internos de los países, en especial del suyo, desde luego que estos conceptos fueron reforzados por los relatos políticos de conflicto y liderazgo, así como las tramas reivindicativa y emancipadora delineada por el Canciller.

Tabla 8. Temas, relatos y tramas del discurso de Costa Rica.

Temas	Relatos políticos	Tramas
1. Género.	Conflicto y antagonismo.	Relato visionario.
2. Violencia sexual.	Escenificación del liderazgo.	Relato educativo.
3. Conflicto Nicaragua.	Valores.	Valores en acción.
4. Migración.	Retórica y lenguaje.	
5. Agenda 2030.	Símbolos.	

Fuente: Elaboración propia.

La vicepresidenta de Costa Rica, Epsy Campbell, si bien habló de conflictos como el nicaragüense y el tema migratorio que son comunes para los centroamericanos, se refirió a logros de su gobierno que recién se instala lo que proveyó de una visión de futuro y proyección de la administración. Así mismo, hizo hincapié en el tema de las mujeres, condenó la violencia sexual hacia el género femenino, así como la impunidad que le sobreviene en muchos casos a la violencia.

Conclusiones

En una rápida mirada a los medios de comunicación centroamericanos, en los subsiguientes días a los discursos, se citaron temas y se criticó la presencia y ausencia de ciertos tópicos. Por ejemplo, en todos los países centroamericanos se hizo referencia mediática a las menciones sobre Cuba y Venezuela, aunque estos temas no fueron abordados a profundidad y no ocuparon ni siquiera el 10% del contenido; pero sí fueron retomados por los medios de comunicación, ya que mencionarlos puede dar una delineación ideológica de las administraciones.

Los conceptos desarrollados por tres de los cinco países en los que se habla de intrusión, irrespeto a la soberanía e injerencia refleja el juicio de tres Gobiernos de Centroamérica, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con respecto al papel que las Naciones Unidas están desarrollando y, a su manera, hicieron un llamado a revisar el papel que la ONU está realizando como organización internacional. Así por un lado los países piden apoyo a la cooperación internacional; pero a la vez, les demandan que respeten la soberanía de cada pueblo.

En cuanto al tema de la seguridad social y de las incertidumbres económicas ningún país hizo referencia a ellos, así como tampoco se abordaron los temas de educación, salud, y combate a la corrupción, que son temas que también son importantes para el desarrollo de la región.

Por otra parte, y en general, los discursos estaban cargados del relato del conflicto y el antagonista con el cual se pretendió, bajo la lógica de buenos contra malos, David contra

Goliat, justificar los argumentos expuestos en donde los países centroamericanos juegan el papel de víctimas frente a la injerencia de los otros países; de hecho, el mismo relato se utiliza para los temas de migración y cambio climático en donde se expresan las vulnerabilidades de Centroamérica frente a los grandes países contaminadores.

Igualmente, se utilizó la ronda de sesiones para el manejo del relato de la escenificación del liderazgo en donde los gobernantes no pueden dejar de caer en la tentación de ejercer su comunicación gubernamental dando cifras sobre avances en ciertos temas y con lo que procuran hacer publicidad de sus administraciones. Es decir, utilizaron la palestra internacional para promocionar acciones internas. Lo que recabaría la prensa nacional primó sobre el interés de hacerse escuchar como región o de aprovechar la vitrina.

Sin embargo, en el discurso pronunciado por el Presidente hondureño hubo un intento de posicionar un tema importante para Centroamérica, el del café, que es un tópico que como región se pudo haber abordado y respaldado discursivamente.

Por último, el tema de la integración centroamericana, pese a que fue abordada desde el punto de vista de la integración económica de las fronteras, por los países de Guatemala y Honduras, fue para denotar avances en el cumplimiento de requisitos que tienen como trasfondo el Plan Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte y no en una real creencia de la integración centroamericana como generador de políticas públicas o como elemento cohesionador de los pueblos centroamericanos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Centro de noticias de la ONU. (25 de septiembre de 2018). *Naciones Unidas*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Colle, R. (2011). *El Análisis de Contenido de las Comunicaciones*. Tenerife, España: Sociedad Latina de Comunicación Social.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (2013) *Arquitectura del relato político. Storytelling al servicio de la comunicación política*. En: I. Crespo y J. del Rey (Eds.), *Comunicación Política y Campañas Electorales en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Biblos.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (2015). El Relato Político. *El Consultor*, Recuperado de <https://compolitica.com/acerca-de-la-construccion-de-relatos-politicos/>
- D'Adamo, O. y Beaudoux, V. (2016). Acerca de la construcción de relatos políticos. *Asociación de Comunicación Política*, 23-27.
- D'Adamo, O. y García Beaudoux, V. (junio de 2016). Comunicación Política: narración de historias, construcción de relatos políticos y. *Comunicación y Hombre* (12), 23-39. Recuperado el 18 de septiembre de 2018, de <http://www.redalyc.org/pdf/1294/129446703001.pdf>
- Rey Morató, D. (1997). *Los juegos de los políticos*. Madrid, España: Tecnos.
- Ibañez, T. (2012). El giro lingüístico. *Análisis del discurso*, 21-42.
- Kahneman, D. (2011). *Thinking, fast and slow*. Nueva York, Estados Unidos: Penguin Books.
- Leví-Strauss, C. (1987). *Mito y significado*. Madrid, España: Alianza .
- Luntz, F. (2007). *Words that work*. Nueva York, Estados Unidos: Hyperion.
- Mejía, L. G. (2011). *Retórica, pasiones y persuasión*. Bogotá, Colombia: San Pablo.
- Mendieta, E. C. (29 de septiembre de 2018). Daniel Ortega ya no participará en la 73 Asamblea General de la ONU. *La Prensa*, pág. 2.
- Perelman, C. y Olbrechts, L. (1992). *Tratado de la argumentación: La nueva retórica*. Barcelona, España: Gredos.
- Prieto Castillo, D. (1999). *El Juego del Discurso*. Madrid, España: Lumen.
- Van Dijk, T. (1978). *La ciencia del texto*. Madrid, España: Paidós Ibérica.
- Van Dijk, T. (2012). *Discurso y contexto*. Barcelona, España: Gedisa

Logros y desafíos de la Gestión del Riesgo de Desastres y la Acción Climática en el Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica



Logros y desafíos de la Gestión del Riesgo de Desastres y la Acción Climática en el Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica

Investigadora
Marilyn Astorga¹

Resumen

El estudio sobre los logros y desafíos de la Gestión del Riesgo a Desastres y la Acción Climática en el Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica, a través de técnicas cualitativas como la cronología, entrevistas semiestructuradas y la percepción de los actores prioritarios, dio al traste el hallazgo de 39 acciones realizadas por la Unidad de Inversión Pública, durante el período 2007-2017, cuya balanza se inclina a favor de la Gestión del Riesgo, dejando entrever el desafío de abordar el enfoque del Cambio Climático.

En esa línea, se enmarca una ventana de oportunidad y se presentan cinco llaves para su incorporación en los proyectos de inversión pública: conceptualización y contextualización, la gestión del riesgo como parte de la acción climática, marcadores para su identificación, ejes de acción prioritarios y cobeneficios.

Palabras claves

Enfoque de Proyectos, Gestión del Riesgo, el Cambio Climático, Política Nacional en Adaptación al Cambio Climático, Políticas Públicas.

Abstract

The study about the achievements and challenges of the Disaster Risk Management and the Climate Action in the National System of Public Investment of Costa Rica, through qualitative techniques such as chronology, semi-structured interviews and the perception of priority agents, provided the finding of 39 actions performed by the Public Investment Unit during the period 2007-2017, which scale leans towards the Risk Management, reflecting the challenge of addressing the Climate Change approach.

Along this line, there is a window of opportunity and five tools for its integration in the public investment projects: conceptualization and contextualization, the risk management as part of the climate action, indicators for its identification, beneficial priority lines of actions.

Keywords

Project management, Risk, Climate Change, Public Policies

¹Costarricense. Geógrafa, Magíster Scientiae en Gerencia de Proyectos de Desarrollo. Profesional con 10 años de experiencia como analista de proyectos de Inversión Pública. Ha escrito sobre gestión del talento humano, la ruta de proyecto, gerencia de proyectos, dinámica exógena de los proyectos de inversión pública, cambio climático, gestión de riesgos a desastres y proyectos verdes. Correo electrónico: astorga.marilyn@gmail.com

1. INTRODUCCIÓN

Los compromisos internacionales adquiridos por Costa Rica en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030 y el Acuerdo París, constituyen responsabilidades que deben ser integradas en instrumentos nacionales como el Plan Nacional de Inversión Pública (PNIP), la Política Nacional de Gestión del Riesgo (PNGR) 2016-2030 y su respectivo plan de acción, así como en la Política Nacional en Adaptación al Cambio Climático (PNACC) y sus instrumentos de apoyo.

Precisamente, la relevancia de analizar los logros y desafíos de la Gestión del Riesgo de Desastres (GdR) y la Acción Climática (AC) en el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de Costa Rica, tiene que ver con el desarrollo, la protección del patrimonio del Estado, la sostenibilidad de las obras y la continuidad de los servicios demandados por la población.

En esa línea, el hilo conductor de esta monografía, descansa en la integración del enfoque de proyectos, la GdR y la AC como facilitadores del desarrollo, para la toma de decisiones en el territorio y como guía de las dos secciones desarrolladas en el documento: la primera, una cronología organizada a partir de los componentes del SNIP, y la segunda, cinco llaves que examinan la ventana de oportunidad para incorporar la AC en los proyectos de inversión pública.

2. Objetivo del trabajo

El contexto de 11 años de gestión del SNIP y su responsabilidad de ordenar el proceso de inversión para poder concretar los proyectos de inversión más rentables desde el punto de vista económico, social y ambiental, develaron una oportunidad para revisar el histórico organizativo de la Unidad de Inversión Pública (UIP) del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), en específico, sus acciones, instrumentos y mecanismos, todo esto con tal de retratar la ruta seguida por el SNIP en el trabajo de la GdR y la AC.

La importancia de dicha revisión, radica en su uso como línea base de lo desarrollado por el SNIP y su equipo técnico, además, permite rastrear otros insumos en el entorno institucional que podrían fortalecer el instrumental de la UIP, permitiendo así la identificación de retos y desafíos para el cumplimiento de compromisos nacionales e internacionales.

En esa línea, el objetivo principal de la monografía es precisamente "analizar logros y desafíos del Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica en materia de Gestión del Riesgo de Desastres y la Acción Climática, a partir de la construcción de una cronología de su gestión durante período 2007-2017, así como la identificación de cinco llaves de acción climática para su incorporación en los proyectos".

3. Metodología

La presente monografía es un estudio cualitativo a nivel estratégico, la misma se define de tipo "compilación" e "investigación", ya que toma como referencia la investigación titulada "Línea de Base: Instrumentos principales para la Gestión de Riesgo en la Inversión Pública - Costa Rica", realizada por la Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) en el 2015, de modo que se reorga-

nizan, completan y actualizan las acciones ahí señaladas; además, se investigó sobre el abordaje de la AC que el país viene dando, y cómo éste contribuiría a la formulación y evaluación de proyectos.

El análisis de logros y desafíos se sustentó en la convergencia del enfoque teórico de Proyectos, la GdR y el Cambio Climático (CC), como facilitadores del desarrollo. Estos enfoques fueron los conductores para la construcción de la línea argumental de la cronología, y la reflexión sobre aspectos a tomar en consideración para permear AC en la inversión pública.

La monografía se engloba en la técnica de estudio macro estratégico. La narrativa utilizada combina la experiencia y el razonamiento inductivo, para trascender así de la descripción a la explicación, y cerrar con la interpretación de los hallazgos. El diseño de la investigación se resume en cinco actividades:

- La *primera*, consistió en la revisión y análisis documental de diversas fuentes secundarias, tales como: libros, artículos e informes; esta actividad contribuyó a la actualización del estado de situación de la GdR y la AC en el SNIP, a octubre del 2017.
- La *segunda*, fue la sistematización de la información, esta técnica facilitó el ensamblaje de la cronología, con base en las evidencias recolectadas, la construcción del hilo conductor del estudio y el mapa conceptual de los enfoques teóricos utilizados.
- La *tercera*, consistió en el diseño de un instrumento basado en la "teoría de los involucrados" para captar el interés sobre el objeto de estudio, cuyas variables fueron: 1) rol del actor, 2) interés del actor, y 3) instrumentos o aportes. Por su parte, la selección y priorización de los actores, se sustentó en el criterio juicio experto, siendo el resultado: Ministerio de Ambiente y Energía (MINAIE) a través de la Dirección de Cambio Climático (DCC) y el Instituto Meteorológico Nacional (IMN), la Comisión Nacional de Prevención y Atención de Emergencias (CNE).

Otros actores tomados en cuenta fueron el Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos (CFIA), por su experiencia en la aplicación del protocolo para infraestructura resiliente, además de ser emisor de instrumentos en materia de construcción; así como la Cámara Costarricense de la Construcción (CCC), por su Guía de Construcción Sostenible; la Secretaría Técnica Ambiental (SETENA), por sus pronunciamientos en materia ambiental en los proyectos; y Fundecooperación para el Desarrollo Sostenible, ente acreditado para administrar el Fondo de Adaptación de Costa Rica. Dichos actores, también son estratégicos, debido a sus avances en temas en los que la UIP aún no posee experiencia.

- La *cuarta*, fue el trabajo de campo, para la aplicación de entrevistas semiestructuradas, en las que se validó la línea argumental, se aplicó el instrumento de interés de los involucrados, y se identificaron ideas para enriquecer las llaves de oportunidad a la AC en el SNIP. En total se realizaron 7 entrevistas durante setiembre y octubre de 2017, con personal experto de las instancias señaladas.

• La quinta y última actividad consistió en la extracción de los cobeneficios de dos estudios de caso que permiten evidenciar el trabajo con variables relacionadas con GdR, AC, medios de vida y servicios ecosistémicos en los proyectos de inversión pública.

4. Desarrollo

4.1. Cronología de la Gestión del Riesgo a Desastres y la Acción Climática en el Sistema Nacional de Inversión Pública.

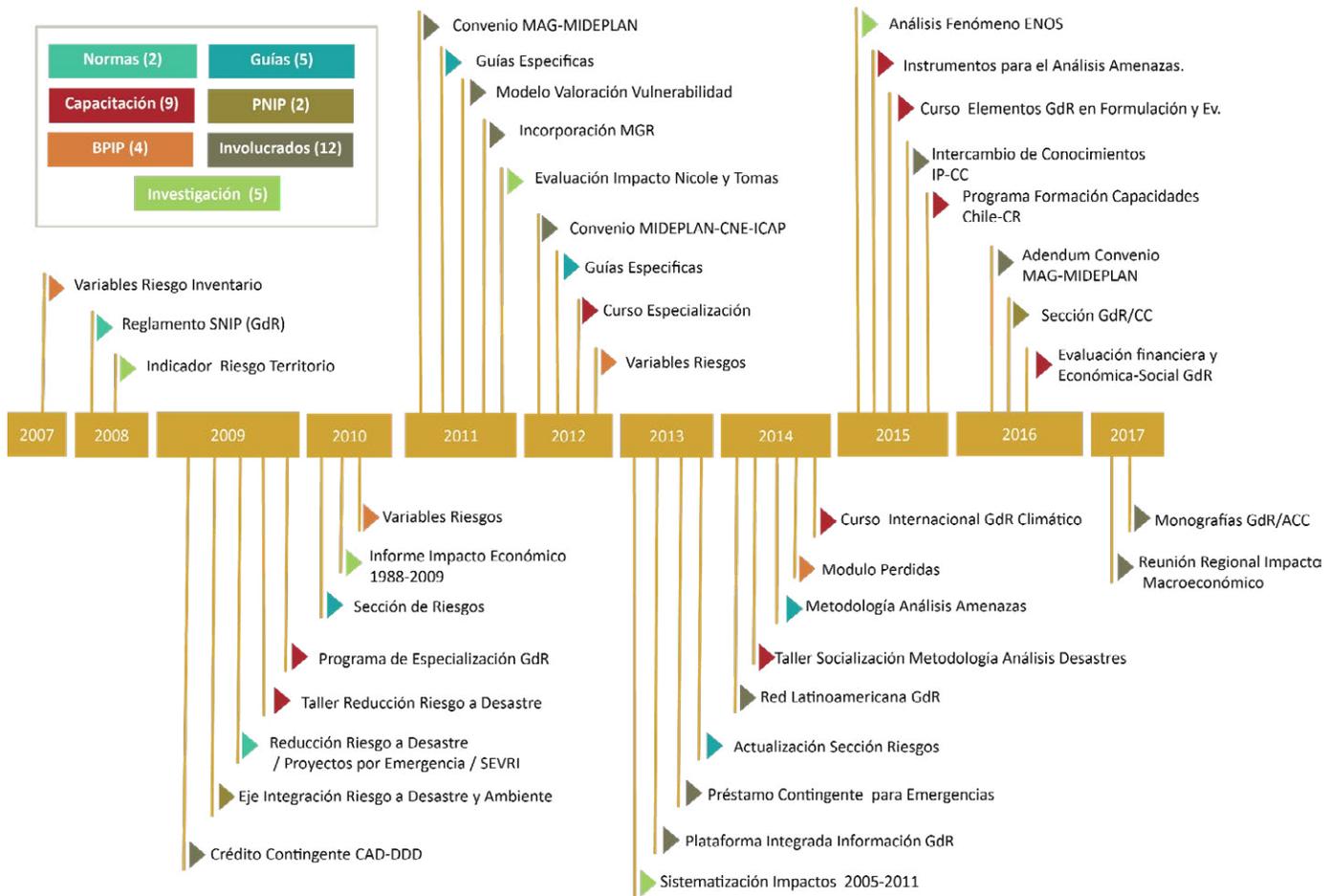
A continuación se identifican, describen, explican y analizan las acciones que conforman la línea del tiempo, organizada según los componentes del SNIP y dos categorías adicionales para el registro de acciones con otra naturaleza, como lo son: investigación e involucrados.

La construcción de la crónica se sustentó en el análisis histórico organizativo de la UIP, a partir de las técnicas sistematización, cronología y el juicio experto, con el fin de mostrar, de manera resumida, los matices de la GdR y la AC en el SNIP. Ver Imagen 1

Si bien en el **2006** se da la creación del Área de Inversiones (Decreto Ejecutivo 33206-PLAN), estructura organizativa a la que pertenece la UIP, es hasta el **2007** que se contrata el equipo técnico interdisciplinario, antes solo se contaba con la jefatura, por esta razón este año es el punto de partida de la cronología. En ese momento, el impulso del *inventario de proyectos de inversión*, era la primera tarea titánica, incluyendo desde entonces la interrogante: ¿el proyecto cuenta con análisis de riesgos?

Dada la necesidad de posicionar la cultura de proyectos, en el **2008** se publicó el *Reglamento para la Constitución y Funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública de las Normas Generales y Definiciones* (Decreto Ejecutivo 34694 PLAN-H), en el que se señala la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales, previendo la inclusión de la GdR dentro de las Normas Técnicas, esto conforme la Ley Nacional de Emergencias y Prevención del Riesgo N°8488.

Figura 1. Cronología de la GdR y la AC en el SNIP.



Fuente: Elaboración propia.

También, se trabajó en el *Indicador de Riesgo del Territorio* de la mano de la CNE y otras instituciones estratégicas, sin embargo, el documento no se llegó a publicar.

En el **2009**, la administración dio sus primeros pasos hacia una estrategia financiera país ante riesgos, lo que condujo a la formalización del *Préstamo Línea de Crédito Contingente para Emergencia por Desastres* (CAD-DDO), con el Banco Interamericano de Reconstrucción Fomento (BIRF), por US\$65 millones. Cabe destacar que la participación de la UIP en este proceso, se acota a la emisión del dictamen de endeudamiento público.

Ese mismo año, se da la publicación de dos instrumentos que responden a los componentes del SNIP: el primero, el *Plan Nacional de Inversión Pública 2009-2010* (Decreto Ejecutivo 35098-PLAN), que entre las limitaciones de la programación y ejecución de la inversión pública refirió que "los temas ambientales en los procesos de inversión pública, y la mitigación de impactos a riesgo de desastres en la preinversión de los proyectos, están ausentes lo que conlleva debilidades y problemas en la ejecución" (MIDEPLAN, 2009, p.63). Dicho plan, también contempló una breve reflexión sobre el CC a la luz de lo dicho en la ENCC y el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, pero desde el enfoque tradicional, debido a que se abordó como un tema ambiental.

El segundo instrumento fueron las *Normas, Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública* (Decreto Ejecutivo 35374-PLAN), con una orientación en la "Norma 1.26 Reducción del riesgo a desastres de los proyectos de inversión pública" que indica;

El proyecto en la fase de preinversión (perfil, prefactibilidad y factibilidad) debe realizar el análisis de amenazas naturales, socio-naturales y antrópicos (...) para prevenir y mitigar sus posibles impactos. El propósito es incorporar en el proyecto los costos asociados a las medidas requeridas para garantizar la continuidad del servicio durante su vida útil (...). MIDEPLAN, 2009, p.15.

Otras normas que también dan aportes son la "Norma 1.27 Inclusión de proyectos "especiales" para atender emergencias ocasionadas por desastres", sin embargo, esta no ha sido aplicada por la dificultad de acuerdos institucionales para el registro y actualización de este tipo de proyectos, y la "Norma 1.28 Valoración del riesgo institucional en los proyectos de inversión pública".

El 2009 contiene las primeras capacitaciones recibidas por el equipo de la UIP e instituciones prioritarias: un *Taller de Reducción de Riesgo a Desastres: Otra Dimensión en la Planificación* y el *Programa de Especialización en Gestión de Riesgo a Desastres en Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública*, lo que vislumbra el "aprender haciendo" de las acciones anteriores, ya que la mayoría de los miembros de la UIP no tenían experiencia ni formación en GdR.

Por su parte, la publicación de la *Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública* se dio en el **2010**, la cual incluyó la *Sección de Análisis de Riesgo a Desastres*, estructura que propone la revisión de las amenazas, las vulnerabilidades y la cuantificación del riesgo, y a partir de ello, definir las alternativas de

reducción de riesgos, así como los costos y beneficios de la mitigación a incluir en la evaluación del proyecto.

Ese año se da una evolución del inventario de proyectos, creándose oficialmente el BPIP (Decreto Ejecutivo 34694-PLAN), con el cual se enriquece la solicitud de información sobre GdR, al solicitarse el porcentaje del costo total del proyecto que representan las medidas de reducción de riesgo a desastres. Otro paso significativo fue la publicación del *Informe Impacto Económico por Eventos Naturales y Antrópicos período 1988-2009*, entre sus hallazgos se destaca que "Costa Rica presentó pérdidas por un total de 1.823,3 millones de dólares constantes de 2006, en el período 1988-2009" (MIDEPLAN, 2010, p.7).

A raíz de esta publicación, en el **2011** se firma el *Convenio Interministerial MAG-MIDEPLAN 2011-2014* (Convenio MAG-MIDEPLAN), cuyo propósito principal fue la sistematización de información sobre el impacto ocasionado por los fenómenos naturales.

Durante ese mismo año, se publicaron las primeras Guías Metodológicas Específicas sobre Infraestructura, Equipamiento y Operación Policial e Instalaciones y Equipamiento de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN CINAI), ambas incluyeron una sección análisis de riesgos a desastres. Por otro lado, y con el fin de ampliar la calidad, aumentar la seguridad y extender la vida útil de los proyectos generando las condiciones técnicas para la eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos, se dio la promulgación del *Modelo de Valoración de Vulnerabilidad ante el Riesgo de Desastres* (Decreto N° 36721-MP-PLAN).

Otro acontecimiento importante fue la incorporación a la *Mesa de Gestión del Riesgo*, cuyo propósito es promover la gestión del riesgo ante desastres a nivel local para impactar en el desarrollo humano integral, lo que representa articulación del SNIP con otros pares del ámbito comunal, local, regional, institucional.

Siempre en el 2011, en el marco del Convenio MAG-MIDEPLAN, se generó el informe *Evaluación del Impacto Económico Provocado por los Fenómenos Ciclónicos Nicole y Tomas en Costa Rica en el Año 2010*, cuyos daños se estimaron por 198 millones de dólares constantes al 2006. (p.18).

La primera acción del **2012** fue la firma del *Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional para la realización de actividades relacionadas con la GdR de Desastres en Instituciones del Sector Público Costarricense entre la CNE, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y MIDEPLAN*, mecanismo que facilitó la gestión de recursos vía cooperación internacional y apoyo técnico, además de asegurarse una contraparte académica con las condiciones para el desarrollo de actividades en torno a la GdR.

Seguido, se dio la publicación de las Guías Metodológicas Específicas sobre infraestructura en pequeñas áreas de riesgo, infraestructura vial, sitios de disposición final de residuos sólidos ordinarios, acueducto y alcantarillado sanitario, y construcción y equipamiento de centros educativos, las cuales también incluyen la sección de análisis de riesgos a desastres. Además, a nivel del BPIP se insertaron dos nuevas

interrogantes: ¿si el proyecto requiere análisis de GdR? y ¿si al proyecto se le identificaron las medidas de reducción del riesgo?

La segunda capacitación estratégica en riesgos fue el *Curso de Especialización sobre la Gestión de riesgos de desastres en la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública en Costa Rica* impartida en el 2012, esta actividad fue financiada con recursos del Banco Mundial y contó con la participación de 57 funcionarios.

El **2013** fue un año más para que a partir de la base de datos construida en el marco del Convenio MAG-MIDEPLAN, se publicará el *Informe Sistematización de la Información de Impacto de los Fenómenos Naturales de Costa Rica, período 2005-2011*. Esta investigación reflexiona sobre el CC, indicando las modificaciones en los patrones de precipitación y la temperatura a nivel planetario, así como el crecimiento significativo de los daños atribuidos a los fenómenos naturales de origen climático, entre sus hallazgos se destaca que entre el período 2005-2011 "el total de pérdidas registradas en el país por el impacto de fenómenos hidrometeorológicos y geotectónicos correspondió a 1.130 millones de dólares constantes del año 2011" de los cuales un 62,90% de las pérdidas fueron provocadas por eventos de origen climático (MIDEPLAN y MAG, 2013, p.17).

Adicionalmente, dos iniciativas que surgieron pero que no llegaron a concretar resultados fueron el proyecto *Plataforma Integrada de Información para la Gestión del Riesgo de Costa Rica (CENAT-MIDEPLAN-CNE)* y el préstamo *Facilidad de Crédito Contingente para Emergencias por Desastres Naturales (FCC)* por un monto de \$100 millones con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), crédito que no fue aprobado por la Asamblea Legislativa.

Por último, destacar que en ese año se actualizó la sección riesgos de la *Guía Metodológica General*, sin embargo, no se publicó por el atraso en los resultados de la consultoría vinculada a precios sociales.

El **2014** trajo consigo la incorporación del SNIP a la *Red Latinoamericana de Inversión Pública en Gestión de Riesgo y Cambio Climático en la Inversión Pública (Red GRICCIP-LAC)*, cuyo fin es "desarrollar y fortalecer capacidades técnicas para los procesos de inversión pública con un enfoque sistémico de Gestión de Riesgo de Desastres y Adaptación al Cambio Climático".

Durante ese año, como efecto multiplicador del Convenio MAG-MIDEPLAN y la madurez del equipo técnico que lo conforma, se dieron cuatro actividades:

1. Un *Taller de socialización de la Metodología para la Estimación de Amenazas Naturales para Proyectos de Inversión Pública en etapa de Perfil*, instrumento presentado a más de 50 funcionarios.

2. La creación del Módulo de Pérdidas Ocasionadas por Fenómenos Naturales desde 1988, un sistema informático abierto al público para generar datos sobre el impacto económico por unidad territorial y sectores que han tenido eventos por Declaratoria de Emergencia, en que la UIP

asumió temporalmente el registro de los impactos de las nuevas Declaratorias de Emergencia.

3. La publicación de la *Metodología de análisis de amenazas naturales para proyectos de inversión pública en etapa de perfil*, con el propósito "de propiciar la identificación y análisis de las amenazas implícitas en los emplazamientos de los proyectos de inversión pública" (MIDEPLAN, MAG y CNE, 2014, p.68).

4. El *Curso Internacional de Gestión de Riesgos Climáticos: una herramienta para su valoración*, cuyo objetivo fue contribuir al proceso de adopción, implementación y/o desarrollo de herramientas para la gestión de riesgos climáticos en el sector agropecuario de los países miembros del Proyecto EUROCLIMA.

En coherencia con el año anterior, el **2015** mostró alta proactividad, dentro de los hallazgos se identificaron la publicación del informe *Análisis de fenómenos ENOS análogos, 1997-1998 y 2015-2016*, el cual reflexiona sobre el CC focalizando los procesos de sequía intensos y su correlación con los daños en los diversos sectores, con énfasis en el sector agropecuario, aspectos geográficos y productos afectados (MIDEPLAN y MAG, 2015). Adicional, la UIP impartió 2 cursos cortos sobre *Instrumentos para el análisis de amenazas en la formulación y evaluación de los proyectos de inversión pública en etapa de perfil*, y 2 cursos largos sobre *Elementos de la gestión de riesgo de desastres en la formulación y evaluación de proyectos de inversión pública*.

Asimismo durante el 2015, vía cooperación internacional, se concretaron dos proyectos:

1. *Intercambio de conocimientos sobre el diseño de presupuesto e inversión pública considerando el cambio climático (2017)*, gestionado mediante la modalidad de cooperación triangular entre Alemania, Perú y Costa Rica (MIDEPLAN, Hacienda y MINAE).

2. *Programa Fortalecimiento Institucional y Formación de Capacidades sobre el Sistema Nacional de Inversión Pública y Gestión de Riesgos de Desastres (2015-2016)*, gestionado mediante la modalidad de cooperación sur-sur.

En el **2016** se firma un adendum al Convenio MAG-MIDEPLAN. Ese mismo año se publica el *Plan Nacional de Inversión Pública*, el cual incorpora la sección del riesgo y el CC en la inversión pública que plasma un recuento del marco referencial nacional en la GdR y el CC, así como las acciones realizadas y en proceso por parte del SNIP. Además, se desarrolló el *Curso Evaluación Financiera y Económica Social incluyendo la variable riesgo*, con la participaron 23 funcionarios de 15 instituciones del sector público.

Como cierre de la cronología, se destacan dos actividades del **2017**, la primera, la *Reunión Regional sobre el Impacto Macroeconómico de los Desastres por la Ocurrencia de Eventos Naturales*, organizada en conjunto con el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, la cual convocó a los puntos focales de países que conforman la Red GRICCIP-LAC; y la segunda sería la participación en el I Congreso

Internacional de Evaluación Social de Proyectos, con dos monografías desarrolladas por técnicos de la UIP, en el eje temático Incorporación de la GdR de desastres y de la ACC en los proyectos de inversión pública.

En resumen, la cronología contiene un total de 39 acciones, de las cuales el 56% corresponden a los componentes del SNIP, mientras el restante 44% fueron clasificadas en dos categorías adicionales, publicaciones e involucrados. La categoría de involucrados permite visibilizar los esfuerzos de coordinación interinstitucional, por ejemplo, la firma de convenios que proliferaron en otras de las acciones destacadas, representando así el 31% del total de acciones identificadas, seguido por el componente de Capacitación (23%) y de Metodologías (13%), en estos se aglutinan los mayores esfuerzos de la UIP.

La madurez alcanzada en esta incorporación gradual de la GdR se resume en tres hitos:

1. El primero, en el 2009 con la publicación del informe sobre el *Impacto Económico de las Amenazas Naturales y Antrópicas*, en ese momento se logró posicionar la relevancia del tema a lo interno del MIDEPLAN y a nivel nacional, la coyuntura del Terremoto de Cinchona contribuyó en mucho a este logro;
2. El segundo la firma del *Convenio MAG-MIDEPLAN*, a partir del cual se ubica un antes y un después de la GdR en la UIP, ya que este medio prácticamente para todos los logros alcanzados a hoy, y facilitó el incremento de habilidades técnicas de los funcionarios que le dan soporte; y
3. El tercero lo contemplan todas las acciones del 2014, por los saltos cualitativos al ganar visibilidad a nivel nacional e internacional, cuyos detonantes fueron la Metodología de Ame-

nazas y el Módulo de Pérdidas, ambos permitieron la consolidación de la capacitación mapeada en el 2015.

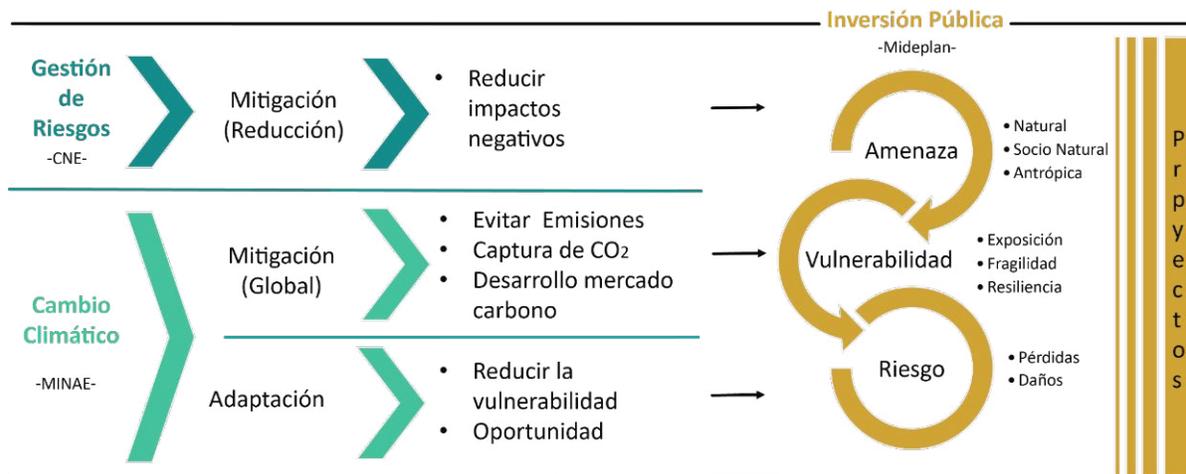
En el caso del Convenio MAG-MIDEPLAN, destacar que el mismo ha sido un campo fértil para la producción de informes que dieron paso a reflexiones sobre CC por la concentración de los impactos económicos a causa de los fenómenos de origen hidrometeorológico; sin embargo, los instrumentos del SNIP a hoy no abordan de manera explícita el CC, es hasta la publicación del PNIP 2015-2018 que se señalan tres acciones en proceso para su tratamiento: 1) el cambio climático se puede considerar como parte del análisis de riesgo [...]; 2) los proyectos pueden incorporar un análisis adicional considerando únicamente el periodo con los registros de los años más cálidos; y 3) los proyectos que incorporen la reducción de gases de efecto invernadero, deben considerar el beneficio neto (construcción-operación) (MIDEPLAN, 2016, p.74).

4.2. Acción Climática: una ventana de oportunidad

La premisa del PNIP 2015-2018 que indica que “el cambio climático se puede considerar como parte del análisis de riesgo” (p.74), abre la oportunidad para reflexionar: ¿Cómo podría enriquecerse el abordaje del CC en el SNIP? Justamente, en un intento por responder esta interrogante, se exploró la percepción de los actores priorizados en la metodología, a través de las entrevistas semiestructuradas. A partir de estas, se definen y desarrollan cinco llaves que examinan la ventana de oportunidad para incorporar la AC en los proyectos de inversión pública.

4.2.1. Primera llave: conceptualización y contextualización

Figura 2. Articulación enfoque de Proyectos, GdR y AC.



Fuente: Elaboración propia.

Se parte de la conceptualización y contextualización, en razón de ello se refresca el punto de encuentro de los enfoques estudiados como facilitadores del desarrollo, a través de los proyectos de inversión pública, esto a partir del análisis de la amenaza,

la vulnerabilidad y el riesgo, donde la GdR procura la mitigación de impactos negativos, mientras que el CC apuesta a la mitigación y la adaptación con el propósito de evitar las emisiones, capturar de CO₂ y desarrollar el mercado carbono, así como reducir la vulnerabilidad y potenciar la oportunidad, lo que en conjunto coadyuvará a ejecutar inversiones resilientes, tal como se muestra en la figura.

Conceptualmente se reconoce la diferencia entre la mitigación del enfoque de GdR y la del CC. También se potencia y valida el consenso nacional sobre la sinergia entre la *mitigación* desde la perspectiva de GdR y la *adaptación* del CC, con la única salvedad que la *adaptación* posiciona la oportunidad desde un principio.

Otro detalle aclaratorio son las asimetrías históricas en el abordaje de la *mitigación* y la *adaptación* en el CC, siendo la primera sobre la cual se focalizaron los esfuerzos en un inicio, mientras la segunda ha venido ganando posicionamiento recientemente, con una tendencia hacia la AC que tomó mayor fuerza con la firma del Acuerdo París. Así por ejemplo, de acuerdo con la NDC (2015), "Costa Rica centrará su compromiso en la acción climática cuyo concepto central es aumentar la resiliencia de la sociedad ante los impactos del cambio climático y fortalecer las capacidades locales para un desarrollo bajo en emisiones a largo plazo". (p.2)

Según los expertos entrevistados, estas asimetrías responden a la orientación que en un inicio se le dio a los recursos de cooperación, a la dificultad de reducir las emisiones, a el incremento de los impactos económicos, sociales y ambientales producto de la variabilidad climática y a los eventos hidrometeorológicos extremos, así como a las responsabilidades acotadas a los países con mayores emisiones. Cabe destacar que el IMN hizo énfasis en que aun estadísticamente no se puede afirmar que se hayan dado variaciones en el clima, por tanto, consideran que no es adecuado hablar de CC.

También es importante tomar en cuenta que, en concordancia con el escenario internacional e incluso la experiencia nacional, el enfoque de GdR posee mayor trayectoria instrumental y operaciones a través de la CNE, mientras que la DCC se encuentra en proceso de consolidación y construcción de instrumentos de gestión. Desde esa realidad, se facilita comprender la articulación que ha tenido la UIP con la CNE desde su génesis, y la incipiente vinculación con la DCC mediante proyectos de cooperación técnica y acciones de trabajo colaborativa en torno a la construcción de instrumentos.

4.2.2. Segunda llave: la coexistencia de la GdR y la AC

La exploración de la segunda llave se fundamenta en dos estudios. Primero, tenemos que el IMN (s.f) expresó:

Los análisis de riesgo giran en torno a las pérdidas posibles ante amenazas evidentes. Las propuestas de adaptación ante el cambio climático basan parte de su sostenibilidad en aprovechar las oportunidades que se puedan presentar en los sectores sociales y produc-

tivos debido a las variaciones del clima. En este sentido, el análisis de riesgo por cambio climático, debe descubrir zonas y grupos poblacionales en mayor riesgo, pero también debe identificar aquellas zonas y grupos de menor riesgo que pueden tener un mejor umbral de adaptación para el aprovechamiento de recursos y oportunidades. (p.13)

De esta cita, se rescata la importancia de la planificación territorial para darle sostenibilidad a las inversiones, es impostergable conocer los recursos y riesgos presentes en el territorio, un planteamiento bastante añejo, pero que no pierde vigencia. Igualmente, la importancia de trabajar en sacar provecho a la oportunidad, lo que implica revisar las causas subyacentes del riesgo, en esa idea, tenemos la experiencia del Fondo de Adaptación de Costa Rica, que en la mayoría de sus proyectos ha requerido la atención del riesgo existente, por ejemplo: kilómetros de costa protegidos, reforestación, cosecha de agua, rehabilitación de terrenos, tecnologías para fortalecer la resiliencia, entre otros; de esta manera se constata la complementariedad práctica de los enfoques, así como la función base de la GdR para la AC y el rescate de prácticas de las comunidades para adaptarse a las condiciones climáticas mediante la construcción de pozos, cosecha de agua o diversificación de cultivos.

Por su parte, la GIZ (2011) refiere que:

[...] las medidas de ACC pueden tomar formas muy distintas, algunas de las cuales se relacionan conceptualmente a la Gestión del Riesgo de Desastres. Por ejemplo las medidas de adaptación relacionadas a evitar el impacto de eventos hidrometeorológicos, como inundaciones, pueden conceptualizarse como medidas de gestión de riesgos, es decir, las medidas de ACC pueden reducir los riesgos que enfrenta la población a eventos climáticos. En ese sentido dichas medidas pueden ser conceptualizadas como proyectos de inversión pública. (p.24)

4.2.3. Tercera llave: marcadores para la identificación de proyectos de AC

La tercera llave se sustenta en marcadores para la identificación de los proyectos que responden a la AC, los cuales se desprenden de diversos instrumentos de la DCC y la oportunidad coyuntural de estar a las puertas de la publicación de la PNACC y el Plan Nacional de Adaptación (PNA).

Según el documento de consulta pública de la PNACC, dicha política:

Busca por un lado, reducir los daños recurrentes ante los efectos adversos del cambio climático y por otro, generar innovación, orientar la inversión pública y privada, proteger de manera racional y sostenible capital ambiental y educar a los costarricenses para proteger los activos del desarrollo y aprovechar las oportunidades de cara a los escenarios futuros que el clima nos ofrece. (PNACC, 2017, p.2).

En esa línea, esta incluye un eje de "Gestión de la biodiversidad, ecosistemas, cuencas hidrológicas, espacios marinos y costeros para la adaptación", llamando la atención a la ne-

cesidad de potenciar la gestión de la infraestructura natural y el capital ambiental.

Al respecto, Astorga (2016) señaló el pendiente de la gestión del capital natural para completar los eslabones del desarrollo sostenible en el SNIP y mencionó la necesidad de sumar en los análisis del proyecto "la ampliación de las funciones económicas y ambientales, siendo su norte los servicios ecosistémicos o ambientales". (p.22)

Se podría así observar un manejo indistinto si el proyecto en su totalidad responde a AC o es a nivel de componente/ actividad, estos serán futuros análisis a los que la UIP puede enfrentarse en caso de que el interés sea etiquetar los proyectos con un grado de precisión más alto que la actual clasificación, y de esta manera afinar el monto presupuestario destinado a AC, tal como lo hace Colombia y México.² Por ejemplo, una de las lecciones aprendidas para el país con el reciente paso del huracán Otto, es la función de barrera natural que jugó la cobertura vegetal, humedales, áreas protegidas, bosques, en la trayectoria del huracán por tanto el amortiguamiento de las pérdidas y daños. Esta ventana de oportunidad vuelve relevante potenciar los sumideros de carbono, la adaptación basada en ecosistemas u otras medidas como la reducción de emisiones, de manera tal que, una apertura como la expuesta, implica la revisión de los instrumentos de SNIP para abrir paso a este tipo de proyectos, aspecto donde coincide el interés de la DCC de transversalizarles la adaptación.

Entre la multiplicidad de tipos, enfoques y gestión en el CC, se trajo a la reflexión el enfoque de la adaptación basada en ecosistemas, ya que integra la conservación, el manejo sostenible y la restauración de los ecosistemas naturales para hacer frente a los impactos del CC, además "con este enfoque se facilita la adaptación al cambio climático no solo de los sistemas naturales y la biodiversidad, sino también de las comunidades ligadas a los mismos y, de forma global, de toda la sociedad", (PNACC, 2017, p.10).

Desde esta perspectiva, y en coherencia con el planteamiento de una economía verde (Astorga, 2016), se sugieren como principios integrales de la inversión pública: energías renovables, baja en emisiones de carbono, eficiencia energética, mantenga, mejore y reconstruya el capital natural, disminuya la pobreza, construida de manera ecoeficiente, reduzca la contaminación, mejore el acceso de los servicios básicos de la población y evite la pérdida de la biodiversidad y servicios ecosistémicos.

Este nuevo enfoque, demanda integralidad y renovación de la visión de la inversión pública, en ese sentido se vislumbra el CFIA con la "Guía Construcción Sostenible 2016" y la CCC "Guía de Normativa y Consideraciones Aplicables a la Construcción" como potenciales aliados para que los instrumentos del SNIP también hagan énfasis en la construcción sostenible, con la aspiración de reducir la huella de carbono de la obra, mejorar el servicio, sus funciones, optimizar el confort de sus ocupantes y sacar provecho de la oportunidad.

- Guía Construcción Sostenible 2016

La construcción sostenible es definida por la CCC (2016, p. 4) como;

el desarrollo de un modelo que permita a la construcción civil enfrentar y proponer soluciones, respetando siempre el medio donde se realiza, y teniendo especial cuidado con todos y cada uno de los elementos de la naturaleza. Sin renunciar a las soluciones tecnológicas y a la creación de edificaciones que atiendan las necesidades de sus usuarios.

Los tópicos incluidos en la Guía son: entorno y aprovechamiento de los recursos naturales, movimiento de tierras y reconocimiento de elementos naturales, orientación y forma, iluminación natural, ventilación natural, utilización áreas verdes, jardines verticales, conservación del agua y eficiencia de uso, reducción de desechos de construcción, equipos de aires acondicionado de alta eficiencia, control de iluminación exterior, energía solar, y sistemas de calentamiento de agua.

De su contenido, llama la atención la relación entre la edificación y el entorno, requisitos para la localización de la obra, abastecimiento de agua y energía, destino de residuos en la fase de construcción y operación, contaminación generada; planificación del proyecto, bioclimática -el Gran Área Metropolitana está dividida en 6 zonas-, ejecución, procesos constructivos, materiales utilizados en la construcción.

La reflexión vinculada a la etapa de diseño tiene similitudes con aspectos de la GdR y la AC, al señalar que "el diseño debe ser antecedido por un estudio climático exhaustivo, con análisis de todas las variables higrótérmicas temperatura, humedad, radiación solar, velocidad y dirección de los vientos dominantes que afectan al proyecto, de forma que desde el primer momento se dispone de datos sobre los cuáles pueden ser, a priori, las variables de las que habrá que protegerse, y las que tienen un potencial de aprovechamiento energético", (CCC,2016, p.16)

- Guía de Normativa y Consideraciones Aplicables a la Construcción - 2016

Dentro de sus secciones desarrolló el concepto de *Construcción Sostenible*, bajo la motivación de "la alta contaminación y la elevada cantidad de emisiones de carbono que generan tanto la construcción como el funcionamiento y mantenimiento de las edificaciones, hacen que la industria mundial de la construcción busque opciones alternativas a las utilizadas para la disminución de su impacto", (CFIA, 2016, p.35).

Costa Rica no es la excepción, por ello la Guía menciona aspectos a tomar en consideración durante el diseño, la construcción y la operación de la obra, que aspiran a la reducción de la huella de carbono de la obra, la mejora del servicio y sus funciones, así como optimizar el confort de sus ocupantes.

Dentro de los tópicos desarrollados incluye: diseño, ambiente y entorno, energía y recursos, materiales y productos,

² En la experiencia del Grupo de Financiamiento Climático para América Latina y el Caribe (GFLAC), esto ha sido posible en varios países, de América Latina.

construcción, desmantelamiento y manejo de residuos, y herramientas para la evaluación ambiental.

En ese orden de ideas, destacar la complementariedad temática del instrumento de la CCC y el CFIA, la importancia de revisar todo el ciclo de vida proyecto. También, señalar la existencia de otros documentos como la Norma Nacional de Requisitos para Edificios Sostenibles en el Trópico, y otras normas de referencia afines a la construcción sostenible, a las cuales les da soporte el Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO).

Por otra parte, con tal evidenciar la coherencia de lo dicho hasta ahora con planteamientos de la ENCC, se recapitulan acciones de adaptación mencionadas contra los impactos del CC, (MINAE, 2009, p.65)

1. Eficiencia energética en el diseño y construcción de edificios
2. Incrementar el confort de las instalaciones (ruidos, calidad del aire,)
3. Maximizar las acciones de ahorro de energía
4. Optimizar la distribución en planta o permitir el uso de espacio adicional (ático, alargamiento balcones)
5. Promover tecnologías más limpias en los edificios ya construidos mediante la utilización de materiales más amigables con el ambiente.

Otro de los ejes propuestos a nivel de la PNACC, tiene que ver con los “Servicios públicos adaptados”, el cual plantea reducir la exposición de la infraestructura pública y contribuir a su resiliencia mejorando su capacidad de ACC. En esta línea el PNUD (2014) pone a disposición preguntas generadoras frente a la AC, por ejemplo: ¿cuánto costarían las diferentes medidas de adaptación o mitigación que se proponen?, ¿qué

tan efectivas serían?, ¿cuáles son sus costos y beneficios marginales?, ¿cuánto cambian las emisiones por metro cuadrado de construcción?, ¿cómo se miden las vulnerabilidades? y ¿cómo reducir las vulnerabilidades en cada caso?.

Parte de la respuesta podría tomar insumos o referenciar los instrumentos indicados por los actores entrevistados con miras a fortalecer la formulación y evaluación de proyectos, tal como se resumió en el Anexo I. Entre ellos, desarrollar escenarios de riesgo futuro, potenciar los escenarios de cambio climático, adoptar insumos de la guía normativa y consideraciones aplicables a la construcción, igual que en la Guía de Construcción Sostenible 2016, y terminar el proceso de construcción del Sistema Nacional de Métrica para el Cambio Climático (SINAMECC).

De acuerdo con el IMN, se resalta la importancia de que las instituciones utilicen los escenarios de cambio climático en complemento a las metodologías de MIDEPLAN, los cuales dan una mirada al riesgo futuro en horizontes de 30, 40, 50 y hasta 100 años; desde esta perspectiva, se observa que en este momento no hay seguridad si todos los proyectos de infraestructura responden a la AC, aspecto que puede revertirse con el uso de los escenarios de cambio climático.

4.2.4. Cuarta llave: ejes de acción priorizados

La cuarta llave refiere a los ejes de acción priorizados por la DCC, a saber: biodiversidad, infraestructura, seguridad alimentaria, recursos y zonas costeras, agua potable y agricultura, siendo estos dos últimos, los más relevantes. Este direccionamiento se enriquece con las opciones de mitigación y adaptación mapeadas por la NDC, tales como las que se muestran en el cuadro 1; a estos se suman esfuerzos país por avanzar en temas de medición, reporte y verificación en el contexto de las finanzas climáticas.

Cuadro 1. Opciones de mitigación y adaptación según NDC

Mitigación	<ul style="list-style-type: none"> • Reduciendo la demanda de energía y las emisiones de GEI (eficiencia y conservación energética, estrategias sectoriales bajas en emisiones) • Descarbonización del suministro de energía (electricidad, biocombustibles) • Sustitución de combustibles para uso final (edificios, transporte, industria) • Manejando sumideros de carbono (planes de uso del suelos, reforestación, deforestación evitada)
Adaptación	<ul style="list-style-type: none"> • Plan Nacional de Adaptación. • Reducción del riesgo de desastres. • Adaptación basada en comunidades. • Adaptación basada en ecosistemas. • Planificación y gestión local para la adaptación territorial. • Adaptación de la infraestructura pública. • Salud ambiental como medida de adaptación. • Desarrollo de capacidades, transferencia de tecnología y financiamiento para la adaptación.

Fuente: MINAE, 2015, p.13, 16-19.

Todo lo anterior podría servir a futuro para la elaboración de lineamientos orientadores de proyectos de inversión pública en AC y de apoyo al rol de asesor técnico de la UIP en las instituciones bajo su cobertura.

4.2.5. Quinta llave: cobeneficios de la GdR y la AC

La quinta llave tiene que ver con los cobeneficios de la GdR y la AC, insumo enriquecedor a contemplar en la evaluación del proyecto a la hora de sustentar su importancia y contribuciones al desarrollo económico, social y ambiental del país. A continuación se presenta un breve análisis de dos estudios de caso de proyectos que permiten ejemplificar algunos cobeneficios.

- **Canalización y Control de Inundaciones en el río Limoncito en Limón**

El Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (SENARA), es la institución responsable del proyecto, el cual "surge ante la necesidad de mitigar los impactos de las inundaciones sobre la población y la infraestructura en la cuenca baja del río Limoncito, localizada en el sector sur del cantón central de la provincia de Limón", (SENARA, 2017, p.1).

La I etapa del proyecto tiene los siguientes productos: la ampliación del río Limoncito y colocación de protección en los taludes, la ampliación de la quebrada Chocolate, la ampliación de la quebrada sin nombre, la ampliación del canal JAPDEVA, la creación del canal trasvase, la construcción de estructuras vertederas, así como la construcción de once puentes. Por su parte, en la II etapa se destacan: las conclusiones de los últimos tramos de las dos primeras obras de la I etapa, el diseño y construcción del puente de ferrocarril en Quebrada Chocolate, la adquisición de equipo de medición meteorológico y de caudales, y el programa para el desarrollo de capacidades sociales y ambientales en la población impactada.

Se decidió utilizar este proyecto como estudio de caso por su riqueza práctica de los enfoques revisados, ya que implica la construcción de obras ingenieriles que contribuyen en la gestión y protección del río Limoncito, tiene relación con la GdR y la AC, ya que en él confluyen la amenaza climática y el débil ordenamiento territorial.

Los resultados esperados de acuerdo al estudio de prefactibilidad son: disminución en el riesgo de inundación en el área de impacto directo del proyecto, ahorro en el número de viviendas a reubicar por afectación de inundaciones, aumento en la plusvalía de la tierra, ahorro en gastos por mantenimiento de caminos afectados por las inundaciones, disminución de días laborales perdidos por inundaciones en viviendas, negocios y vías de comunicación y ahorros en costos de salud.

Estos resultados tienen su trazabilidad desde el Estudio de Impacto Ambiental (EiA), el cual dentro de los costos reflejó el ambiental, la pérdida de carbono, mitigación y siembra de árboles, más la inversión y el mantenimiento que son más tradicionales.

Por tratarse de una intervención como financiamiento múltiple, ejecutado por etapas y tramitado vía endeudamiento; se seleccionó para ejemplificar la gestión de los cobeneficios la II etapa, la cual asciende a los \$23.080.000; por parte del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) \$13.080.000 y los \$10.000.000 restantes mediante contrapartida nacional.

La evaluación beneficio costo del proyecto arrojó como resultado final un total de \$41.361.965 beneficios actualizados versus \$ 31.086.639 costos actualizados, siendo la relación beneficio/costo 1,33. De este proyecto destaca la combinación entre la infraestructura gris y verde para el control del río, la focalización de los beneficios desde los resultados del proyecto, todos son importantes y tuvieron su peso dentro de la evaluación, sin embargo, destacar los ahorros por reubicación de viviendas y la plusvalía, la consonancia del proyecto con la reducción de pérdidas y daños con miras a una ciudad resiliente.

- **Rehabilitación de los drenajes de los humedales Mata Redonda ubicados en la cuenca baja del río Tempisque y administrados por el Área de Conservación Tempisque**

La rehabilitación de los drenajes de los humedales del Refugio Nacional de Vida Silvestre de Mata Redonda, es uno de los resultados contemplados dentro del proyecto Conservación, uso sostenible de la biodiversidad y mantenimiento de los servicios ecosistémicos de humedales protegidos de importancia internacional (Proyecto Humedales), ejecutado por el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), financiado con recursos del Fondo de Medio Ambiente Mundial, y cuyo objetivo es mejorar la salud de los ecosistemas.

En otras palabras, lo que se desea es regular es el flujo y reflujo del agua -de lluvia, río o efecto mareas- en la laguna, y así evitar que esta se seque durante los meses secos. Se trata de 500 hectáreas (ha) de humedales, o tierras inundadas, que son hábitat de decenas de aves residentes y migratorias, entre estas, la espátula rosada y el jabirú.

Se seleccionó este proyecto como estudio de caso porque acoge la rehabilitación ecológica del sistema de humedales en un área protegida, además es una intervención de interés público y nacional al formar parte del Parque Nacional Palo Verde y la su meta de recuperar los espejos de agua estacionales en una zona del país, que desde la perspectiva de los escenarios de cambio climático, tendrá déficit de agua.

Los resultados que se dieron son la construcción de un muro y sistema de compuertas en el límite del Parque Nacional Palo Verde, sobre el cauce de la Quebrada La Mula, así como la rehabilitación y manejo de sedimentos en cauces de cursos de agua que drena hacia los humedales (construcción trampas de sedimentos).

Ahora bien, a pesar que esta iniciativa no está documentada en el BPIP, y no posee una evaluación económico social tal como el SNIP la solicita, la recopilación de información fue sobre todo cualitativa, lo que le constituye en un buen laboratorio para explorar inversiones no tradicionales.

Esta intervención tiene que ver con los servicios ecosistémicos, un campo aún no instrumentalizado por el SNIP y que saltó como uno de los desafíos en la reciente Reunión Regional sobre el Impacto Macroeconómico de los Desastres por la Ocurrencia de Eventos Naturales (5-6 de octubre, San José, Costa Rica), de cara a las inversiones públicas del futuro.

Tampoco es despreciable la inversión privada y vía cooperación internacional que se ha dado, según información del periódico *La Nación* 29 agosto 2016, la organización *Costa Rica por Siempre* ha invertido en el lugar $\$45.000.000$, y tiene proyectados otros $\$25.000.000$, el proyecto en cuestión ha invertido aproximadamente $\$53.258.100$.

Particularmente, en este Refugio se da una relación simbiótica entre el ganado y el sistema de humedales, por tratarse de un sitio para el abrevadero y sustento para la ganadería local, y a su vez el ganado contribuye a controlar la colonización de especies como la *thypha* y algunas gramíneas que han ocasionado problemas en el ecosistema. Un efecto multiplicador de este beneficio es el hecho que dada la disponibilidad de agua se activó una economía local a partir de los derivados de la leche.

En esa línea, hay que recalcar que la DCC tiene previsto en el corto plazo trabajar los cobeneficios desde el SINAMECC. Por otro lado, el estudio Evaluación de la vulnerabilidad y adaptación de infraestructura al cambio climático del PNUD (2014), aporta una serie de indicadores que también pueden ser consultados para estos fines, tales como: sistema de transporte, impacto de las inundaciones en los asentamientos humanos, suministro de agua potable, impacto social y económico de los eventos hidrometeorológicos y avances de medidas correctivas, los cuales se detallan en el Anexo II.

Las ventanas de oportunidad repasadas en cada una de las llaves pueden convertirse en la antesala del trabajo a iniciar con la DCC, en apoyo de la cooperación alemana, a través del proyecto infraestructura resiliente, acción que integra entre sus componentes, la incorporación de la ACC en las Normas Técnicas y Metodologías del SNIP, otro de los aspectos a valorar, es si estos instrumentos se focalizarán en la etapa de perfil o contemplarán otras etapas del ciclo de vida y de esta manera se subsanan otros vacíos del SNIP.

5. Conclusiones

La recurrencia de pérdidas y daños por fenómenos de origen hidrometeorológico, la multiplicidad de causas subyacentes del riesgo, así como los compromisos país en la agenda internacional y nacional, muestran la relevancia de incorporar el análisis de la GdR y AC en los proyectos de inversión pública.

El SNIP desde su génesis transversalizó la GdR en todos sus componentes, la cronología refleja la distribución de las acciones a lo largo de su historia, sin embargo, pese a los primeros señalamientos sobre el CC en el PNIP 2015-2018, la balanza se inclina a favor de la GdR, por tanto la búsqueda del equilibrio en relación a la AC es un desafío latente.

El grado de madurez alcanzado a hoy por parte de la UIP y su equipo técnico, tuvo como inicio una etapa de aprender haciendo, donde se solicitó el requerimiento de la GdR antes de ofrecer el apoyo técnico instrumental o de asesoría, en una coyuntura de génesis organizacional, recursos escasos, sin embargo, esto no limitó la visión de un futuro donde la formulación y evaluación de proyectos incorporará la GdR.

Resalta el abordaje de la GdR y la AC de cerca con las rectorías, principalmente la CNE, institución aliada a la UIP desde sus inicios, con su sombrero de asesor, de fuente de informa-

ción y de recursos, por lo que se espera una experiencia semejante con la DCC y su interés de transversalizar la ACC en los instrumentos del SNIP.

La cronología constituye una línea base de la gestión del SNIP en GdR y AC que permite identificar donde convergen los esfuerzos y prioridades de la UIP. Estos resultados dan apertura a un diálogo transparente del paso a paso seguido para interactuar con otras experiencias de la región o interlocutores nacionales, los cuales tienen una posición favorable respecto a la temática, por ser estratégica y prioritaria.

La publicación de la PNACC y el PNA son habilitadores para que el MIDEPLAN incorpore la AC dentro de la planificación del desarrollo y el ordenamiento de la inversión pública en el territorio, dando respuesta a dónde y cómo construir obra pública resiliente.

La Metodología de Amenazas Naturales y las llaves sugeridas para tener un acercamiento comprensivo a la ventana de oportunidad de la AC, constituyen importantes insumos para la actualización de las Normas Técnicas y Metodologías, siendo necesario tomar en cuenta actores estratégicos y otros instrumentos existentes, además de temas nuevos como infraestructura verde y construcción sostenible.

Una agenda de logros y desafíos del SNIP a partir de la triangulación del enfoque de Proyectos, la GdR y la AC, requiere de un proceso dinámico al cual debe dársele un adecuado monitoreo, de la mano de los instrumentos habilitadores para alcanzar la transformación deseada, potenciar las oportunidades identificadas y posicionarnos a nivel internacional como un país de vanguardia.

ANEXOS

Anexo I. Actores Involucrados en la GdR y la AC en proyectos

Actor	Rol	Interés	Herramientas
CFIA	Regulación ejercicio profesional, desarrollo profesional y responsabilidad social	Desarrollo de obras de calidad, con un profesional responsable.	Códigos técnicos Guía de Normativas y Consideraciones aplicables a la construcción Protocolo infraestructura resiliente
CNE	Rectoría Sistema Nacional de Gestión del Riesgo	Reducción de pérdidas y daños, aprovechamiento oportunidades	Mapas amenazas Contenido presupuestario Escenarios de riesgo (en proceso)
Fundecooperación	Administración del Fondo de Adaptación de Costa Rica	Ejecución de proyectos para la adaptación al cambio climático	
IMN	Coordinación de todas las actividades meteorológicas y climatológicas del país	Aplicación de los escenarios climáticos en la formulación y evaluación de proyectos	Escenarios climáticos Validación atlas climático Mapa eventos extremos
CCC	Representatividad de empresarios del sector privado en el quehacer nacional, crecimiento profesión, y velar por los intereses del gremio.	Construcción sostenible como obligación, no como opción.	Guía Construcción Sostenible 2016 Guía Manejo Eficiente Residuos Construcción
DCC	Gestionar y formular la política pública de cambio climático	La adaptación como el futuro de las naciones. Generación de mecanismos habilitadores para la acción climática.	ENCC PNACC PA SINAMEC INDC
SETENA			Formulario D1, D2. Estudio de Impacto Ambiental Índice de Fragilidad Ambiental

Fuente: Elaboración propia.

Anexo II. Indicadores útiles para el análisis beneficio costo de los proyectos

De acuerdo al estudio del PNUD (2014), la adaptación al CC de la infraestructura incluye una diversidad de objetivos que requieren de métodos de medición e indicadores. Algunos indicadores planteados que pueden ser útiles para el análisis beneficio-costos son:

Indicadores del sistema de transporte: gastos anuales en reparación de vías por eventos hidrometeorológicos, kilómetros de vías donde se construyeron cunetas, aumento en pasajeros-kilómetro en vehículos particulares, aumento de pasajeros-kilómetros para transporte público y aumento de tonelada-km para vehículos de carga.

En el impacto de las inundaciones en los asentamientos humanos: número de viviendas construidas en zonas de inundación oficiales, viviendas inundadas durante el año, kilómetros cuadrados evaluados y total de viviendas que asientan para determinar mediante modelos hidrológicos su vulnerabilidad a inundaciones, número de personas y personas días evacuadas en zona de inundación.

En el suministro de agua potable: horas-abonado (divido en residencial, comercial, industrial) de interrupción de servicio de abastecimiento de agua potable debido a fenómenos hidrometeorológicos (sequía o rompimientos de tuberías y necesidad de limpieza en los tanques), horas-volumen de agua de la interrupción que valora el mayor impacto sobre clientes importantes.

Impacto social y económico de los eventos hidrometeorológicos: días de trabajo perdidos debido a las inundaciones, morbilidad adicional atribuible a los diferentes eventos, costos de atención de la emergencia, costos de reposición de viviendas, infraestructura, pérdidas de cultivos.

Avance en medidas correctivas: número de puentes cuyas dimensiones, altura y longitud fueron adaptadas a las condiciones del río que cruzan, número de vehículos que cruzan los puentes o alcantarillas intervenidos para adaptarse mejor a caudales extremos de los ríos que cruzan. (p.19-20)

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Astorga, M. (2016). *Proyectos Verdes: una Oportunidad para el Desarrollo Sostenible en Costa Rica*. Editorial Académica Española.
- Cámara Costarricense de la Construcción. (2016). *Guía Construcción Sostenible 2016*. Recuperado de http://www.construccion.co.cr/descargas/Guia_Construccion_Sostenible.pdf
- Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos. (2016). *Guía de Normativa y Consideraciones Aplicables a la Construcción 2016*. Recuperado de <http://www.cfia.or.cr/descargas/2016/guiaNormativa2016.pdf>
- Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit. (2011). *Costos y Beneficios de la Adaptación al Cambio Climático en América Latina*. Recuperado de http://www.euroclima.org/images/Publicaciones/Economia/LAC_GIZ_Costo_Beneficio_%20Adaptacion_CC_America_Latina.pdf
- Instituto Meteorológico Nacional. (2015). *Contribución Prevista y Determinada a Nivel Nacional de Costa Rica*. Recuperado de <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/PublishedDocuments/Costa%20Rica%20First/INDC%20Costa%20Rica%20Version%202%200%20final%20ES.pdf>
- Instituto Meteorológico Nacional. (s.f). *Análisis de Riesgo ante Eventos Hidrometeorológicos Extremos en Costa Rica. Casos de estudio: Liberia, Carrillo, Matina y Talamanca*.
- MIDEPLAN. (sf). Metodología de Análisis de Amenazas Naturales para Proyectos de Inversión Pública en Etapa de Perfil. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/b1fc77ab-2740-4f5a-9f48-e1bf2e08bf9/Metodologia_amenazas_analisis_proyect_inversion.pdf?guest=true
- Ministerio de Ambiente y Energía. (2017). *Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático de Costa Rica*. Recuperado de <https://cambioclimaticocr.com/recursos/documentos/biblioteca/final-politica-adaptacion-24-abril.pdf>
- Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. (2009). *Estrategia Nacional de Cambio Climático*. San José, Costa Rica. Recuperado de <http://cambioclimaticocr.com/2012-05-22-19-42-06/estrategia-nacional-de-cambio-climatico>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2011). *Evaluación del Impacto Económico Provocado por los Fenómenos Ciclónicos Nicole y Tomas en Costa Rica en el Año 2010*. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/51b4f3d6-143a-40a6-ad4b-39ec78d17484/Impacto_Economico_de_Eventos_Naturales_2010.pdf?guest=true
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2013). *Informe Sistematización de la Información de Impacto de los Fenómenos Naturales en Costa Rica, Período 2005-2011*. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/913d476d-ef28-4a2d-b136-06ecf2c036d9/Informe_Sistematizacion_Impacto_Fenomenos_2005-2011.pdf?guest=true
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2015). *Análisis de fenómenos ENOS análogos, 1997 – 1998 y 2015 – 2016*. Recuperado de https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/731110e0-6d03-4bf1-bd27-c6056bbb5256/Evento_Sequia_1997-1998.pdf?guest=true
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias. (2014).
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2009). *Normas, Técnicas, Lineamientos y Procedimientos de Inversión Pública*. Recuperado de <http://mideplan.go.cr/prensa/167-sistema-nacional-de-inversion-publica/normas-tecnicas-proc-inv-publica/389-normas-y-lineamientos-inversiones>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2009). *Plan Nacional de Inversión Pública*. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/2a469e10-031e-4cd0-81c8-91e3826517cd/978-9977-73-033-2.pdf?guest=true>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *Guía Metodológica General para la Identificación, Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública de Costa Rica*. Recuperado de <http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/675e5398-bdb9-4186-ae85-6d0b1e072d7f/978-9977-73-040-0.p>
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010). *El Impacto Económico de los Eventos Naturales y Antrópicos Extremos en Costa Rica, 1988-2009*. Recuperado de <https://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/>

workspace/SpacesStore/f6efebf9-5dfc-405e-9baa-981baeb93d46/Impacto-Economico-de-Eventos-Naturales-y-Antropicos-Extremos-en-Costa-Rica-1988-2009.pdf?guest=true

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2017). *Sistema de Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (SIGECI)*. Recuperado de <https://mideplan5-n.mideplan.go.cr/cooperacioninternacional/>

Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR). (2015). *Línea de Base: Instrumentos principales para la Gestión de Riesgo en la Inversión Pública*. Recuperado de <http://www.red-gricciplac.org/lbase/costarica/LineadeBase-GestonIntegraldelRiesgo-CostaRica.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2014). *Evaluación de la Vulnerabilidad y la Adaptación de Infraestructura ante Cambio Climático*. Recuperado de https://www.google.com/search?source=hp&q=evaluaci%C3%B3n+de+la+vulnerabilidad+y+adaptaci%C3%B3n+de+infraestructura+ante+el+cambio+clim%C3%A1tico&oq=evaluaci%C3%B3n+de+la+vulnerabilidad+y+la+adaptaci%C3%B3&gs_l=psy-ab..18.29.6054.0..0j35i39k1j0i67k1j0i10k1j33i22i29i30k1j33i21k1.0.mwTBwtNSoFk

Sistema Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento. (2017). *Proyecto Canalización y Control de Inundaciones en el río Limoncito en Limón, Estudio de Prefactibilidad*.

Soto, M. (2016). *Refugio de Mata Redonda Estrena Compuertas para Regular Agua en el Humedal*. *La Nación*. Recuperado de http://www.nacion.com/vivir/ambiente/Refugio-Mata-Redonda-compuertas-humedal_0_1582041880.html

Presidentes salvadoreños de postguerra: Entre el estilo de gobernar, liderazgo y planes de gobierno.



Presidentes salvadoreños de postguerra: Entre el estilo de gobernar, liderazgo y planes de gobierno.

Investigador ¹
Fidel Arturo López Eguizábal
Carolina Maite López Villatoro

Resumen

En el presente trabajo de investigación es cualitativo, se toman datos de planes de gobierno, y es cuantitativa, en donde se analizan encuestas y se elaboró una de forma virtual. Se analizan los gobiernos desde la transición de la guerra civil hasta la fecha (1989-2019). El objetivo es investigar los planes de Gobierno y el estilo de liderazgo que tuvieron los cuatro gobiernos de ARENA y dos del FMLN. El estilo de gobierno varía, dependiendo del grado de estudio de cada presidente, el tipo de ideología y el enfoque que se plantea en los ejes del plan. Los planes de gobierno presentados, se comparan con los resultados de cada gestión. Además, el desgaste político y los actos de corrupción que realizó Antonio Saca y Mauricio Funes, hizo que la política salvadoreña pensara en otros líderes.

Palabras clave

Confianza, gestión, imagen, liderazgo, planificación.

Abstract

In the present research work is qualitative, data are taken from government plans, and it is quantitative, where surveys are analyzed and a virtual one was elaborated. Governments are analyzed from the transition from the civil war to the present (1989-2019). The objective is to investigate the government's plans and the style of leadership that the four ARENA governments and two of the FMLN had. The style of government varies, depending on the degree of study of each president, the type of ideology and the approach that arises in the axes of the plan. The government plans presented are compared with the results of each management. In addition, the political erosion and acts of corruption carried out by Antonio Saca and Mauricio Funes, made Salvadoran politics think of other leaders.

Keywords

Confidence, management, image, leadership, planning.

¹Maestría en Docencia. Docente Investigador en el Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación ICTI-UFG. Ha publicado en revistas internacionales ensayos sobre educación y comunicaciones. Articulista de periódicos. Correo electrónico: flopez@ufg.edu.sv
Estudiante de tercer año de la Licenciatura en Administración de Empresas en la Universidad de El Salvador. Ha publicado artículos de opinión en diario El Mundo, líder del Movimiento Juvenil salesiano en El Salvador. Correo electrónico: maitelopezcv99@gmail.com

1. Introducción

La forma de gobernar de un presidente no sólo recae en él, es todo el personal que lidera cada ministerio y otras dependencias del Estado. Desde que el presidente salvadoreño Alfredo Felix Cristiani firmó los Acuerdos de Paz el 16 de enero de 1992, la gesta libertaria de la guerra cambió el rumbo de El Salvador; empero, el proceso de paz ha conllevado a más muertes que en la propia guerra. De los seis presidentes analizados, cada quien ha tenido un estilo distinto en gobernar, aunque la bandera política solo ha sido de los partidos históricos ARENA y FMLN.

Ninguno de los seis presidentes: Felix Cristiani, Armando Calderón Sol, Francisco Flores, Antonio Saca, Mauricio Funes y el actual presidente Salvador Sánchez Cerén gobernó con dictaduras o gobiernos ultraderechistas. Ha habido una balanza, que fue parte de lo firmado en los acuerdos de paz.

Para hablar sobre los estilos o formas de gobernar y el liderazgo, se debe analizar aspectos culturales o étnicos de cada mandatario; además su educación, posición social, modus vivendi, socialización, estudios y el tipo de partido político en donde se desarrolla como tal. También se analiza la semiótica, proxémica y otros aspectos.

Hacer un estudio de la forma de gobernar, es estudiar todos los aspectos que convergen en la personalidad del presidente. Es notorio que los que han vivido en cada etapa presidencial, que cada presidente tiene su estilo, sus liderazgos y, eso es muy diferente a su ideología o instituto político a la que pertenece.

Joseph Goebbels, le creó la campaña e imagen a Adolfo Hitler, contrató a fotógrafos, camarógrafos, a un grupo de personas especialistas en campañas políticas. No le fue fácil para Hitler llegar al poder, perdió elecciones, pero la insistencia y la configuración mediática de su asesor, Goebbels, le ayudó a tener un estilo único y con un liderazgo construido. Sus mensajes, también fueron impregnados de retórica y manejo de la lingüística.

La gran masa cede ante todo al poder de la oratoria. Todos los grandes movimientos son reacciones populares, son erupciones volcánicas de pasiones humanas y emociones afectivas aleccionadas... Únicamente un huracán de pasiones ardientes puede cambiar el destino de los pueblos; más despertar pasión es sólo atributo de quien en sí mismo siente el fuego pasional. Hitler, 1925.

Esto, hace referencia que los presidentes salvadoreños, tuvieron su propio estilo, personalidad y liderazgo. Cada presidente salvadoreño tuvo y tiene un estilo diferente, unos más escuetos, otros con poca capacidad retórica.

2. La hegemonía de los dos institutos políticos que han gobernado en los últimos 30 años

Alianza Republicana Nacionalista ARENA, fue fundado el 30 de septiembre de 1981 y su máximo líder fue Roberto d'Aubuisson Arrieta, quien tuvo la oportunidad de ser también candidato presidencial; sin embargo, fue derrotado por el candidato Ing. José Napoleón Duarte, quien perteneció al Partido Demócrata Cristiano (PDC), en las elecciones presidenciales de 1984. El liderazgo de ambos es indiscutible.

Con respecto al Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), fue fundado el 10 de octubre de 1980. Uno de sus máximos líderes Schafik Jorge Hándal Hándal, quien perdió las elecciones presidenciales contra el líder de ARENA Elías Antonio Saca. El FMLN fue fundado por los miembros de la guerrilla salvadoreña y fue hasta en el año 2009 cuando Mauricio Funes gana las elecciones presidenciales, convirtiéndose en el primer presidente de izquierda de la historia de El Salvador. Ambos institutos políticos han polarizado la política salvadoreña desde que se firmó la paz. Tanto en el Órgano Legislativo y Órgano Ejecutivo han tenido el poder.

2.1. Gestiones presidenciales de presidentes salvadoreños

Las gestiones presidenciales que se analizan inician desde los presidentes pertenecientes al instituto político Alianza Republicana Nacionalista ARENA. Un partido político considerado de extrema derecha, el cual surgió con el objetivo de derrocar al supuesto comunismo que se apoderó en El Salvador. Los presidentes que gobernaron son:

1. Alfredo Felix Cristiani Burkard, quien gobernó desde el 1 de junio de 1989 al 1 de junio de 1994.
2. Armando Calderón Sol, gobernó desde el 1 de junio de 1994 hasta el 1 de junio de 1999.
3. Francisco Guillermo Flores Pérez gobernó desde el 1 de junio de 1999 hasta el 1 de junio de 2004.
4. Elías Antonio Saca González gobernó desde el 1 de junio de 2004 hasta el 1 de junio de 2009.

Mientras que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional FMLN surgió con la misión de tener a un país democrático, miembros de este partido (algunos del Partido Comunista PC), lucharon en la guerrilla salvadoreña, apoyados por países como Rusia y Cuba. Sus gobernantes son:

1. Carlos Mauricio Funes Cartagena, quien gobernó desde el 1 de junio de 2009 hasta el 1 de junio de 2014.
2. Salvador Sánchez Cerén gobierna como presidente desde el 1 de junio de 2014 y terminará su mandato el 1 de junio de 2019.

2.1. La gestión presidencial de Alfredo Felix Cristiani Burkard

Fue el primer presidente de ARENA, es un político y empresario salvadoreño. Fue presidente de la República en el período comprendido del 1 de junio de 1989 al 1 de junio de 1994.

Es terrateniente, estudió en la Escuela Americana de El Salvador; se graduó de la Universidad de Georgetown en Washington de la carrera Licenciatura en Ciencias de la Administración. Empresario de droguería, empresas cafetaleras y algodoneras.

Cuando se refiere a estilo, es la forma de gobernar, se incorpora hasta aspectos semióticos, tal como lo afirma Saussure. Hablar de liderazgo político es complejo; sin embargo, Cristiani tuvo el papel más difícil en su gestión, la de conversar con la guerrilla y llegar a un consenso. La paz se firmó el 16 de enero de 1992.

Cristiani ha sido uno de los presidentes más adinerados, su gestión fue criticada por los intelectuales. La oligarquía se ha identificado con el partido político Alianza Republicana Nacionalista ARENA, anteriormente lo fue el PCN. El escritor y crítico de la derecha salvadoreña, Martínez (2011) manifiesta "Alfredo Cristiani y su clase social no estaban dispuestos a permitir la democratización de El Salvador... El sentido de la actitud que la derecha ha tenido sobre los Acuerdos de Paz ha sido crear el camino de las transformaciones..." (Martínez, 2011, p 2).

En el discurso de inicio de su gestión, manifestó sobre la promoción social integral: alimentación, salud, educación y cultura;

Propiciaremos un Programa Nacional de Emergencia que genere «empleo productivo y complemente la dieta familiar y programas estratégicos que fortalezcan el desarrollo del niño, promuevan el desarrollo integral de la mujer y propicien un desarrollo comunal solidario (...). Nuestra mayor riqueza, se dice a diario, es nuestro pueblo. No podemos ni siquiera visualizar el futuro con un pueblo desnutrido y enfermo (...) En la educación, propiciaremos un análisis profundo y serio de» la misma, para remediar el estado desastroso en que se halla. Veinte años después de la reforma educativa el sistema completo tiene que ser repensado y reestructurado. Trabajaremos con el Magisterio, jamás contra el Magisterio, nuestro propósito es superar todo este período de confrontación estéril, que sólo ha servido para que los Maestros se sientan marginados y para que la educación se deteriore. (Cristiani, 1994)

Las esperanzas del pueblo, luego de una guerra fratricida se encomendaron a un presidente de derecha.

2.2. El gobierno de Armando Calderón Sol

Fue el segundo presidente de ARENA, su labor fue reconstruir el país, luego de la guerra civil, tuvo que gestionar para levantar la infraestructura. Su liderazgo inició como alcalde de la alcaldía de San Salvador. Gobernó como presidente en el período 1994-1999. Con un 68% logra ganar las elecciones presidenciales, derrotó a Rubén Zamora del FMLN, quien obtuvo el 32%. Estudió un Doctorado en Jurisprudencia y Ciencias Sociales en la Universidad de El Salvador.

Incorporó el modelo educativo en zonas rurales llamado, Programa de Educación con Participación de la Comunidad EDUCO. Fue un excelente programa, en donde los padres de familia y la comunidad tenían participación en la educación de los estudiantes. Fundó el Ministerio de Seguridad Pública y creó la Secretaría de la Familia. Entre los puntos que le deja-

ron mala imagen están: la privatización de la Administración Nacional de Telecomunicaciones (ANTEL).

Según La Prensa Gráfica (2017)

(...) se privatizaron las compañías de distribución eléctrica agrupadas en CAESS, el sistema de pensiones pasó a ser manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), aumentó el Impuesto al Valor Agregado (IVA) de un 10 % a un 13 % y vendió el Hotel Presidente. Su deceso fue el 9 de octubre de 2017.

2.3. La presidencia de Francisco Flores Pérez

Un estadista, quizá el mejor que haya tenido el país, desde la firma de los Acuerdos de Paz, su intelectualidad y forma pasiva de hablar, le convirtió en un gran presidente. Le conocí en la campaña presidencial, en una ocasión le pregunté al presidente del COENA, Alfredo Cristiani, por qué razón Francisco Flores tenía una forma metódica de hablar y me contestó "es el estilo de él".

De los presidentes analizados, es el más intelectual, graduado de maestría de la Universidad de Harvard y otros estudios. Fue presidente de la Asamblea Legislativa de El Salvador. Hoja de vida que le ayudó a lanzarse al mundo de la política.

Según el portal Biografías y vidas, Francisco Flores;

Nació en Santa Ana, 1959. Político salvadoreño que fue presidente de la República entre 1999 y 2004. Realizó estudios primarios en la Escuela Americana de El Salvador y cursó sus estudios superiores en las universidades de Harvard, Massachusetts y Oxford (Reino Unido), donde se licenció en leyes, filosofía y desarrollo económico. Ejerció luego como profesor en la Universidad José Matías Delgado y en la UCA. (Biografía y vidas, 2014).

Miembro de la formación política conservadora Alianza Republicana Nacional (ARENA), desempeñó importantes cargos en los gobiernos de Alfredo Cristiani y Armando Calderón, entre otros el de secretario de Información de la Casa Presidencial, viceministro de la Presidencia, viceministro de Planificación y presidente de la Asamblea Legislativa. Muere el 30 de enero de 2016, la causa de su fallecimiento inició desde que fue acusado por malversar el dinero donado por Taiwán para el terremoto de 2001. Ese dinero se utilizaría para los damnificados. Nunca fue encontrado culpable.

2.4. El presidente Elías Antonio Saca

Antonio Saca no realizó estudios universitarios. Antes de convertirse en presidente, emergió de los medios de comunicación, igual que Mauricio Funes. Su misión fue crear Red Solidaria, en la cual ayudó a personas de escasos recursos económicos; además, implementó el "Plan Supermano Dura" para erradicar la violencia; sin embargo, no fue suficiente ese plan. Crea el Ministerio de Turismo, el cual sirvió para impulsar el turismo salvadoreño. No se graduó de la Universidad; sin embargo, la trayectoria como periodista deportivo le abrió el camino para llegar a la silla presidencial.

La presidencia de Antonio Saca dejó la solidaridad, se inició los subsidios y la inclusión, parte de una reingeniería en ARENA, rompió el paradigma de los ideales de ARENA. El partido político sustenta sus bases en una política empresarial, respeto a la empresa privada. Saca, a través de su gestión continuó luchando contra la pobreza. Punto difícil de terminar en El Salvador. Fue expulsado de ARENA por corrupción, en septiembre de 2018 fue condenado a 10 años de cárcel por haber malversado 301 millones de dólares de las arcas de Estado salvadoreños. En el mismo juicio se acusó a otros funcionarios que trabajaron en el gobierno de Saca.

2.5. El mandato de Mauricio Funes Cartagena

El presentador de televisión que terminó siendo presidente de El Salvador, trabajo en diferentes medios de comunicación, sus programas eran críticos, especialmente hacia la oligarquía o derecha extrema. Sin embargo, el poder lo enfermó también. Se le acusa de haber robado erario y enriquecerse ilícitamente. Nunca se graduó; sin embargo, su retórica y elocuencia lo llevó al poder.

“(San Salvador, 1958) Político salvadoreño que fue presidente de El Salvador entre 2009 y 2014. Mauricio Funes cursó estudios primarios en el Colegio Centroamérica y secundarios en el Colegio Externado San José, perteneciente a la congregación de los jesuitas, donde más tarde dictaría clases de literatura. La preferencia de Funes por esa disciplina lo empujó a estudiar la Licenciatura en Letras, con especialidad en Medios de Comunicación, en la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (UCA), tras lo cual se volcó de lleno en la actividad periodística”. (Biografías y Vidas, 2014 (b)).

No terminó la carrera universitaria; empero, su retórica le ayudó para convertirse en líder del FMLN.

Su hoja de vida se enmarcó en ser un periodista laureado, tanto nacional como internacionalmente. Ganó el Premio Internacional de Periodismo “María Moors Cabot”, otorgado por la Universidad de Columbia, Nueva York.

Según Telesur (2014);

El Jefe de Estado salvadoreño, reflejó una popularidad de un 70 por ciento tras cuatro años de periodo gubernamental, y su aceptación es positiva entre la ciudadanía con una nota de 7,23 en una escala de 10, según indicó una encuesta difundida el pasado noviembre, realizada por CS-Sondea”.²

Antonio Saca solicitó asilo al presidente nicaragüense Daniel Ortega. Se le acusa de haber robado, junto con otras personas, la cantidad de 351 millones de dólares. Actualmente el caso continúa.

Según el periódico El Faro (2/06/2013), Mauricio Funes pronunció un discurso “... reducción del promedio dia-

rio de homicidios de 14 a 5, producto de una tregua entre pandillas vigente desde el 9 de marzo de 2012. Gracias a ella, dijo, el país descendió de 68 a 30 homicidios por cada 100,000 habitantes, con lo cual dejó de figurar como el segundo más violento del mundo, después de Honduras... La entrega de alimentos, uniformes, zapatos y paquetes de útiles escolares a 1.3 millones de niños y jóvenes de las escuelas públicas figuran como los programas más significativos para evitar la deserción de las escuelas.”.

2.6. El presidente Salvador Sánchez Cerén

Fue comandante guerrillero en el conflicto armado con el alias Leonel González, es el primer presidente de El Salvador que estuvo en la guerrilla salvadoreña, antes lo hizo Mauricio Funes; sin embargo, Cerén es de la línea ortodoxa del FMLN.

Su mandato estuvo marcado por errores gramáticas, siempre estuvo atacando a Estados Unidos, con respecto a la intromisión en los asuntos políticos de El Salvador. El profesor Salvador Sánchez Cerén, llegó al poder derrotando en segunda vuelta al Dr. Norman Quijano.

Según la BBC Mundo (2014),

Algo que, cuando empuñaba las armas en las filas del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en la década de los 80, seguramente estaba muy lejos de las esperanzas de este maestro de escuela de 69 años de edad. Pero, además, se une a un nuevo fenómeno en América Latina: el de personas que se alzaron en armas contra el Estado y que ahora, gracias a los procesos de paz realizados en la región durante las últimas décadas, llegan al poder por vías democráticas” (Pérez, J. 2014).

En este apartado se evidencia que, no estaban preparados para gobernar. En Latinoamérica, han sido pocos los excombatientes guerrilleros que han llegado al poder, Pepe Mujica, es un ejemplo. Sánchez Cerén rompió los paradigmas políticos. Cerén, no es estadista, sus estudios de profesorado los realizó en la extinta Escuela de Maestros Alberto Masferrer. Su retórica es pésima, en su mandato se evidenció una enfermedad, la cual lo llevó en muchas ocasiones viajar a Cuba.

En su cuarto año de gobierno, los logros, según La Prensa Gráfica (2018)

Reducción de la pobreza, baja de homicidios en 50 municipios priorizados, casi la mitad del presupuesto en inversión social, aumento del salario mínimo, universidad gratis, más inversión extranjera y la entrega de 70 mil títulos de propiedad... agregó que desde el gobierno de Mauricio Funes a la fecha las políticas de gobierno han permitido reducir la pobreza en 10 puntos porcentuales. Añadió que durante sus cuatro años de gobierno se ha destinado casi la mitad del presu-

Mauricio Funes destacó logros de su gestión en El Salvador. (2014, mayo 31). Telesur. Recuperado de: <https://www.telesur.net/news/Mauricio-Funes-destaco-logros-de-su-gestion-en-El-Salvador-20140531-0008.html>

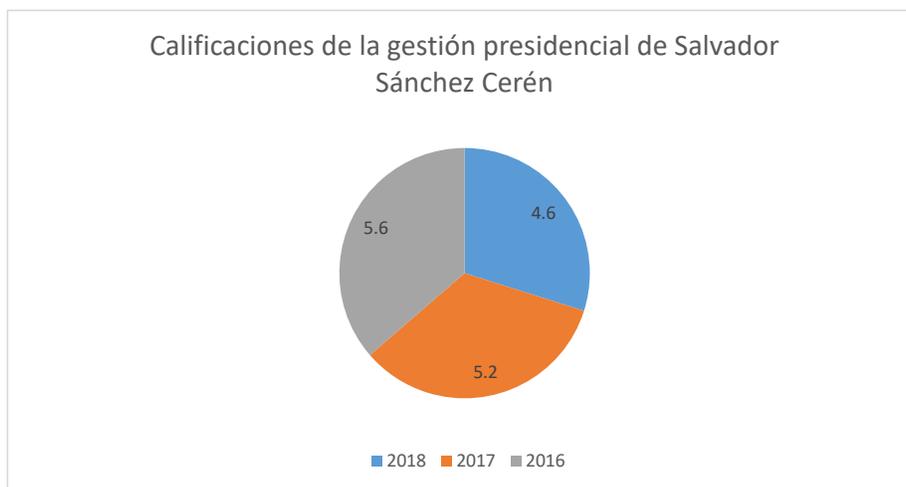
puesto a la inversión social, y es así como se mantienen programas aceptados por la gente como el vaso de leche, computadoras para niños estudiantes, y las sedes de Ciudad Mujer. En educación destacó el proyecto de universidad en línea y la gratuidad de la educación en la Universidad de El Salvador. Destacó que en el país el acceso a la salud sigue siendo gratis e informó que se han ampliado a 818 los centros de asistencia médica (La Prensa Gráfica, 2018)

El presidente presentó su libro *El país que quiero*, en donde hace un abordaje sobre temas económicos, de género, medio ambiente, relaciones internacionales, seguridad, jóvenes, educación entre otros. A pesar de haber sido Ministro de Educación en el gobierno de Mauricio Funes, no logró incorporar un mejor presupuesto al rubro educativo.

En el libro, destaca “No son verdades, son ideas para debatir; es un llamado para que la sociedad debata y discuta. La democracia tiene que echar raíces, a algunos le preocupa porque suena a Sur América, a Venezuela, que es la participación” (Contrapunto, 2012).

A pesar de ser graduado de Profesor de la extinta Escuela Normal “Alberto Masferrer”, no logró ser eficiente como vicepresidente en la presidencia de Mauricio Funes ni como Ministro de Educación en el mismo periodo. El 1 de junio del 2019 terminará su gestión presidencial, siendo, como se menciona en algunas encuestas, uno de los presidentes que reprobó todos los años su mandato. A continuación, se presenta una gráfica de las calificaciones de Sánchez Cerén.

Tabla 1. Calificaciones de la gestión presidencial de Salvador Sánchez Cerén.



Fuente: Elaboración propia

Sánchez Cerén, siempre fue reprobado por su gestión. Tanto él como parte de su gabinete de gobierno, atacaron a los Estados Unidos con insultos por entrometerse en la política salvadoreña y, en su discurso, apoyaron las gestiones de Nicaragua y Venezuela, poniendo como ejemplos a sus presidentes.

A los entrevistados se les preguntó, en primer lugar, si aprueban o desaprueban el trabajo realizado por Salvador Sánchez Cerén como presidente luego de un año en el cargo: el 47.4 % de los entrevistados lo aprueba, mientras que el 44.8 % lo desaprueba. Las cifras muestran que el mandatario no termina de convencer a los salvadoreños, y que su primer año de trabajo, ante los ojos de los salvadoreños, está muy por debajo del realizado por Elías Antonio Saca (76 %) y Mauricio Funes (65 %). Sirias, 2015.

3. Percepción pública sobre el desempeño de la gestión presidencial

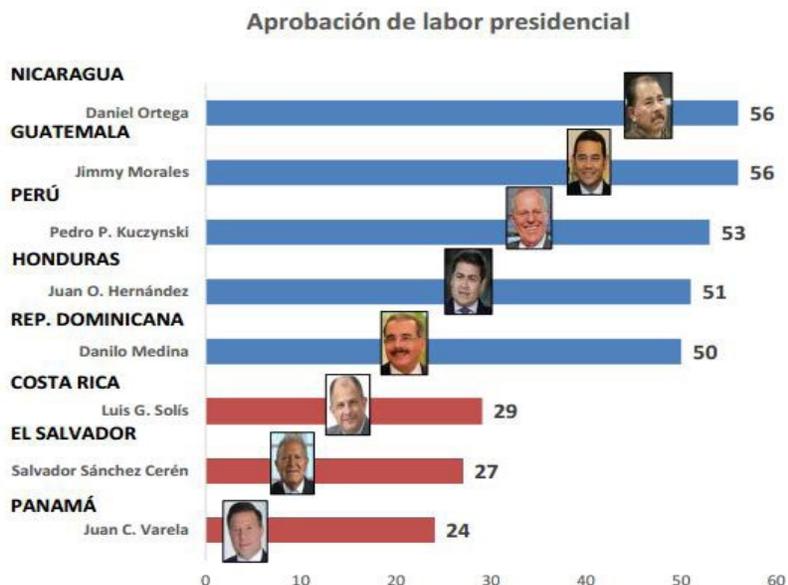
La imagen positiva del presidente Sánchez Cerén, es su gestión que realizó con Alba Petróleos, quienes, en la actualidad

ya no tienen la misma fuerza debido a la crisis política en Venezuela. Según FUSADES,

Un ejemplo de las ventajas obtenidas durante el segundo año de gestión, gracias al nexo entre el gobierno y Alba Petróleos, es el programa “una niña, un niño, una computadora”. Esta iniciativa, no obstante presentar un retraso significativo en su ejecución en relación a la meta quinquenal anunciada por el Presidente de la República, tal y como se detalla más adelante en el apartado sobre la “Eficacia de la administración pública”, ha continuado su desarrollo con la entrega de 20,995 computadoras en 829 centros escolares, hasta el mes de abril de 2016, según datos oficiales obtenidos a través de la Ley de Acceso a la Información Pública. Para la continuidad de este programa, a la Fundación Alba se han sumado fondos del presupuesto general y de la cooperación de la República de Taiwán. Para 2016, el presidente ha ofrecido 32,000 computadoras adicionales a los centros escolares. FUSADES, 2015, p. 7.

Tan mal fue su mandato que fue el peor presidente evaluado en 30 años en toda América Latina.

Tabla 2. Aprobación de presidentes de América latina. El presidente salvadoreño mal evaluado.



Fuente: Diario 1.

La inseguridad, la proliferación de las pandillas, extorsiones, poco crecimiento económico, falta de oportunidades y otros factores, son los que terminaron de brindarle una mala imagen a la gestión de Sánchez Cerén, su imagen no solo recae en él, el pueblo manifestó que deseaba cambios en su gabinete; por ello, los ministros de Seguridad y Hacienda fueron cambiados. Además, el presidente de la Administración de Alcantarillados y Acueductos (ANDA).

La gestión dejó logros, autopistas, hospitales como el de maternidad y La Unión, entre otras obras; empero, eso no fue suficiente para lograr tener aceptación. Eso lo corrobora que, el candidato presidencial del FMLN, Hugo Martínez, para la gestión 2019-2024 es el de menos preferencia. A eso se le suma el escándalo del robo de más de 300 millones de dólares del expresidente Mauricio Funes.

El estilo de gobernar y la imagen del presidente, fue salpicada por innumerables tipos de "memes"; además que, no supo disminuir la delincuencia, problema que aqueja y, es el que heredan los presidentes. A principios de su último año de gestión, terminó relaciones diplomáticas con China-Taiwan, lo cual vino a darle un giro a su gestión.

Con respecto al tema educativo, su mandato lo termina casi con el 3.4%, rubro que no logra despegar desde los gobiernos de ARENA.

2.1. Los discursos y su proliferación en la ciudadanía

No es fácil analizar la gestión de cada presidente, su carisma, liderazgo, actitud y personalidad. En un mitin, se puede califi-

car muchos aspectos de un presidente. Su lenguaje kinésico o no verbal, su discurso y la reacción de los oyentes. Aclarar que, analizar el discurso escrito es diferente a la retórica expuesta de cada mandatario.

El discurso como práctica de los miembros de una sociedad: Tanto el discurso oral y escrito son formas de prácticas sociales en contextos socio-culturales; no sólo somos usuarios de una lengua sino también somos parte o miembros de un grupo, institución o cultura. Mediante el uso de la lengua, entre otros, desempeñamos roles, afirmamos o negamos, estamos de acuerdo o desacuerdo, pedimos o damos información, adquirimos conocimiento e, incluso, dice van Dijk, somos capaces de "desafiar" una estructura social, política o institucional. Omer, 2002.

Según estudios realizados en tesis de la Universidad de El Salvador, se analiza el discurso entre lo explícito e implícito del presidente Salvador Sánchez Cerén, en donde menciona:

El texto presenta una idea global, una idea que encierra todo el sentido del discurso, aunque vale aclarar que no se encuentra en forma lineal sino que se infiere después de la lectura este gran tema es: La unidad nacional. En el discurso se tratan diferentes tópicos pero el que trasciende es el que encierra un significado de unión de todos aquellos que lo escuchen, deducimos esto por la constante repetición de la siguiente proposición: "Porque unidos crecemos todos" en esta oración se resume todo el contenido del discurso ya que es un llamado de conciliación del nuevo presidente a los distintos sectores como la empresa privada, los jóvenes, la comunidad

internacional, la población femenina, etc. Deodantes, 2015.

En otro contexto en el discurso de inauguración de su mandato, Sánchez Cerén exhortó "Trabajaré incansablemente para alcanzar los grandes acuerdos de nación que nos permiten resolver los principales problemas del país y que facilite la construcción de los cambios estructurales que El Salvador necesita" (Idem). El autor manifiesta que en esta arte del discurso se expresa todas aquellas ideas y pensamientos que el nuevo presidente tiene con respecto al país y el pueblo, este discurso tiene variados argumentos.

Un análisis del discurso para construir conceso del presidente Mauricio Funes del 15 de septiembre de 2009, se plantea que;

(...) a esa idea de Pacto de nación, ¿eso qué significa?, trabajo arduo privado de persuasión y entendimiento con líderes sectoriales y, no únicamente con líderes político... eso no quiere decir que porque un presidente, en un discurso lo menciona, pueda pensarse que se pueda tener una realidad de un impacto, más allá de un impacto mediático que genera buenas o malas reacciones. Joaquín Samayoá en La Prensa Gráfica, 2009.

3. Los planes de gobierno de los presidentes de El Salvador.

A modo de introducción, se analiza parte de la vida de los seis presidentes; su formación profesional o saberes y sus características como líder. Además, se hace un esbozo sobre su vida política. Lo más importante para países en vías de desarrollo como El Salvador, es evidenciar si se enfocan en el área educativa, salud y social.

Analizar los seis planes de gobierno de los presidentes de ARENA y FMLN, implica verificar sobre el antes y después de su gestión, por ello, se analiza en una tabla, los ejes principales de su gestión. Además, se enfatiza en los aciertos y desaciertos obtenidos en cada gestión, asunto de suma importancia para la continuidad de cada presidente. Se debe hacer mención a que en El Salvador, no está permitido que un presidente sea elegido dos veces consecutivamente con el mismo partido político.

Según datos recopilados del Instituto de Formación Política, Mayor Roberto d'Aubuisson, INFOP (sf), los cuatro quinquenios de ARENA se sintetizan en:

- El plan de Gobierno de Alfredo Cristiani (1989-1994), que sustenta que el país se encontraba en medio de una profunda crisis económica y social causada en gran medida por diez años de agresión terrorista, políticas económicas erradas, adversas condiciones externas que afectaron el intercambio. Su plan quinquenal tuvo dos objetivos, a saber: 1. Crear las condiciones para alcanzar un crecimiento económico y robusto y sostenido. 2. Elevar el bienestar y calidad de vida de toda la población, especialmente la que vive en extrema pobreza.

- Armando Calderón Sol (1994-1999), se centró en el Plan de Desarrollo Social, en donde propuso un programa de Apoyo social para la superación humana. Entre sus ejes se presenta el área de capacitación y estímulo productivo, área de atención a las madres, niños y personas de la tercera edad, área de infraestructura básica y salud ambiental; área de infraestructura local y área de juventud y deportes. Además, presentó el plan de desarrollo económico; plan del fortalecimiento del estado de Derecho y seguridad pública; plan de acción en el área política.

- Francisco Flores (1999-2004), se centró en una misión;

Ser un Gobierno efectivo, participativo, transparente y respetuoso, que propicie condiciones y oportunidades para el desarrollo sostenible, que siendo garante de la paz, la democracia y el estado de derecho, y fortaleciendo los valores e identidad nacionales, procura el bienestar, el progreso y la realización personal de todos los salvadoreños. Su rol de estado en el Plan de gobierno se centró en: Enfocar el Estado a los grupos vulnerables y marginados, reducir costo país, mantener estabilidad económica y propiciar el respeto al estado de derecho. Gobierno de El Sacador, 1999.

- Antonio Saca (2004-2009), el último presidente de ARENA centró su Plan de Gobierno en: Seguridad ciudadana; gobierno responsable: progreso socioeconómico sostenido; Probidad y transparencia: Gobierno honesto al servicio del pueblo; competitividad: base de un país productivo; desarrollo local y equilibrio territorial: progreso con equidad.

- Mauricio Funes (2009-2014), su plan de gobierno se basó en los siguientes ejes: Política de seguridad pública, Política internacional, Política de salud pública, Política laboral, Política ambiental, Política de derechos humanos y la creación de Ciudad Mujer, un proyecto premiado internacionalmente que dirigido por la esposa de Mauricio Funes Dra. Vanda Pignato y en la actualidad funciona en el gobierno de Sánchez Cerén.

- Salvador Sánchez Cerén: (2014-2019), según información de La prensa Gráfica (1 de septiembre de 2013) los ejes del Plan quinquenal se centraron en el empleo, seguridad y educación. Los compromisos a cumplir: generación de empleos, estimular asocio público privado y apoyo a micro pequeñas y medianas empresas; fortalecimiento de la agricultura; combatir el crimen; defensa de la Constitución de la República; y gobernar con honestidad, integridad, austeridad, ética y eficiencia.

Tabla 3. Resumen de Planes de gobierno ARENA 1989-2018

<p>Alfredo Cristiani. Finalidades del plan de desarrollo social. (1989-1994).</p>	<p>Fue el primer Presidente de ARENA, su principal aporte fue instaurar la paz en El Salvador, él, junto con su equipo, firmaron con líderes de izquierda (guerrilleros), la paz. Procurar la satisfacción de las necesidades básicas de los salvadoreños, priorizando esfuerzos en aquellos grupos identificados como los más necesitados.</p> <p>Sus ejes de plan de gobernó se centraron en: Plan de desarrollo económico y social, políticas de estabilización, programas sociales compensatorios, políticas para la reorientación económica y planes sociales sectoriales (integrados).</p> <p>Facilitar el acceso a los beneficios del desarrollo en igualdad de oportunidades a aquellos grupos que por su condición, han estado marginados del proceso de desarrollo económico y social lo cual ha imposibilitado su progreso.</p> <p>Crear las condiciones suficientes para la participación del sector privado en el desarrollo social, facilitando su acceso en algunas actividades que el Estado no cumple eficientemente.</p>
<p>Armando Calderón Sol. Plan de desarrollo social. (1994-1999).</p>	<p>Entre sus propuestas del plan de gobierno están: Gran objetivo nacional: Construir una “Gran Alianza Nacional”, con todos los sectores progresistas, a fin de consolidar el “cambio en Democracia más grande de la historia de El Salvador.</p> <p>Facilitar el desarrollo humano pleno, para que exista equidad y evitar que el que nace pobre esté condenado a morir pobre.</p> <p>Convertir a El Salvador en un país de oportunidades, con movilidad social.</p> <p>Propiciar condiciones para el desarrollo integral del ser humano, mediante la creación de igualdad de oportunidades, a fin de que todos tengan acceso a las fuentes de progreso económico y social, para mejorar el nivel de calidad de vida de toda la población, especialmente la de los más necesitados.</p>
<p>Francisco Flores. El plan de Gobierno se centró en La Nueva Alianza. (1999-2004).</p>	<p>Entre sus propuestas del plan de gobierno están:</p> <p>Consolidación de la estabilidad económica.</p> <p>Alianza por el trabajo.</p> <p>Alianza solidaria.</p> <p>Alianza por la seguridad.</p> <p>Alianza por el futuro.</p> <p>Gobierno efectivo y participativo.</p> <p>Los cuatro ejes centrales los compone:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Más oportunidades de empleo e ingreso a nivel local. 2. Servicios básicos más accesibles y de mejor calidad en todas las localidades. 3. Una sociedad civil fortalecida mediante la apertura e institucionalización de los espacios para participación y compromiso de los actores locales en la búsqueda de su desarrollo. 4. Mayores espacios para el desarrollo personal e integridad familiar propiciados por un clima de seguridad y justicia y en armonía con el medio ambiente.
<p>Antonio Saca. PAÍS SEGURO. Plan de Gobierno. Estilo de Gobierno: profundizar la gobernabilidad en democracia. (2004-2009).</p>	<p>Su elocuencia y acercamiento a las personas, abrió el camino para que la inclusión fuese más mediata. Entre sus propuestas del plan de gobierno están: Mantenerse cercano a la gente, estimulando la participación ciudadana. Esto incluirá una política de comunicación constante sobre lo que el Gobierno está haciendo, a fin de mantener debidamente informada a la población.</p> <p>Potenciar la formulación de políticas integradas, donde el Estado ejerza en plenitud su papel subsidiario y se promueva el papel solidario de la sociedad civil, priorizando la gestión en las acciones de mayor impacto para hacer uso eficiente de los recursos disponibles.</p> <p>En el Plan de Gobierno, se retoma: Los tres períodos presidenciales han estado marcados por gigantescos retos y desafíos, que obedecían a dinámicas sociales históricas específicas.</p> <p>Nota: Este fue el eje de Antonio Saca, incorporar un tipo de gobierno más cercano a la gente. Según los expertos, su gobierno fue la transición entre un Estado capitalista a socialista. Le dejó el legado a su antecesor Mauricio Funes, aunque no fuese de la misma ideología. ¿Qué nos falta?</p> <p>El objetivo primordial del accionar gubernamental es el bienestar de su población. En la medida en que haya un sector que esté excluido de él, el trabajo del gobierno no está terminado. “... El gran reto es generar progreso con equidad, es decir que nuestra economía crezca generando oportunidades para todos, e integrando las áreas rurales a dichas oportunidades, y a la vez, dentro de las áreas urbanas eliminando la marginalidad.</p>

Mauricio Funes. (2009-2014).	<p>Sus ejes primordiales fueron:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Política de seguridad pública 2. Política internacional 3. Política de salud pública 4. Política laboral 5. Política ambiental 6. Política de derechos humanos 7. Ciudad Mujer 8. Comisión Consultiva para Temas de Nación
Salvador Sánchez Cerén	<p>“El Plan Quinquenal de Desarrollo 2014-2019 está estructurado en torno a las tres grandes prioridades que hemos identificado como país: empleo productivo generado a través de un modelo de crecimiento económico sostenido, educación con inclusión y equidad social, y seguridad ciudadana efectiva. Estas tres prioridades articulan los objetivos, las estrategias y las líneas de acción que nos permitirán avanzar con paso firme en la construcción de El Salvador que queremos, con miras a alcanzar en estos cinco años un índice de desarrollo humano de 0.7, que es el primer peldaño para ingresar al grupo de países con desarrollo humano alto”.¹</p> <p>Sus ejes del Plan del Buen vivir se centraron en:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Enfoque de derechos humanos 2. Enfoque de género 3. Enfoque de ciclo de vida <p>Con respecto a la equidad e inclusión social:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.1. Equidad 2. Inclusión social 3. Protección social 4. Poblaciones prioritarias

Fuente: Elaboración propia. Con información del Instituto de Formación Política, Mayor Roberto d'Aubuisson. Alianza Republicana Nacionalista, ARENA y fuentes virtuales.

5. Análisis de la gestión de los mandatarios.

A continuación, se realiza un análisis sobre las encuestas realizadas a través de las casas encuestadoras y universidades salvadoreñas, que se enfocan en tomar datos sobre las políticas de gobierno impulsadas por Armando Calderón Sol, presidente de El Salvador en el periodo 1994-1999 y Elías Antonio Saca, presidente en el periodo 2004-2009.

5.1. Armando Calderón Sol

Según algunos analistas de las presidencias de ARENA, fue la mejor, eso debido al liderazgo y conducción del Dr. Armando Calderón Sol, Fabio Castillo, un líder del FMLN manifestó en una entrevista a ElSalvador.com que

Entre los fundadores de ARENA y entre los miembros de ARENA en general, como dentro de cualquier otro partido político, no podemos medir a las personas exactamente como que fueran lo mismo. Siempre dije que durante el siglo XX, el mejor presidente que había tenido El Salvador era Armando por su honradez, por su dedicación, por su afán de llevar la concordia a todos los sal-

vadoreños. Creo que fue la persona que más hizo por el país. Tuvo lógicamente sus errores, sus equivocaciones. Una de ellas fue apoyar a Francisco Flores para presidente. Pero de lejos fue el mejor presidente, no solo entre los cuatro de ARENA, sino de todo el siglo XX de El Salvador. Miranda, 2017.

El consenso era parte de su agenda. No discutía u ofendía a los adversarios. Su legado como presidente inició cuando fue Alcalde de San Salvador. El 9 de octubre de 2017 fallece y, hasta en el mismo funeral se evidenció que era líder. Personas de otros pensamientos ideológicos le dieron el último adiós.

5.2. Elías Antonio Saca

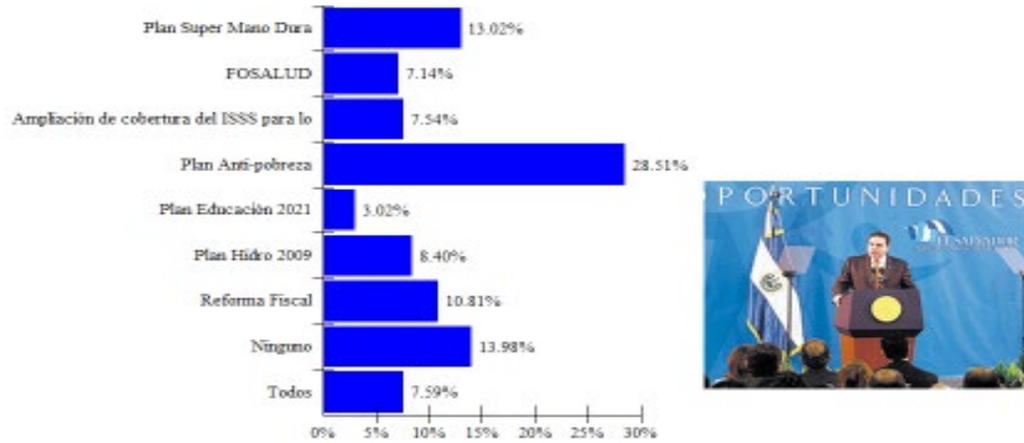
Elías Antonio Saca fue también periodista, su labor en el ámbito deportivo, en algunas imágenes se muestra delgado y con carisma, se casó con Ligia Mixco y con el grupo empresarial Samix, tiene la oportunidad de incursionar en la vida política.

En la encuesta realizada por el Centro de Opinión pública de la Universidad Francisco Gavidia, se analiza que en el primer año de gestión, 2015, Saca tuvo de nota 6.75. Inició bien su mandato presidencial con una imagen aceptable.

Tabla 4. Resumen de imagen del gobierno de Elías Antonio Saca



Q # 21: ¿Cuál de estas políticas considera usted que ha sido la **MENOS** acertada del gobierno del Presidente Elías Antonio Saca?



Nivel de confianza del 95%
Error de estimación: 2.17%
n = 2,035

INFORMACIÓN CONFIDENCIAL PROPIEDAD
DE COP (UFG) Y OPINIONMETER

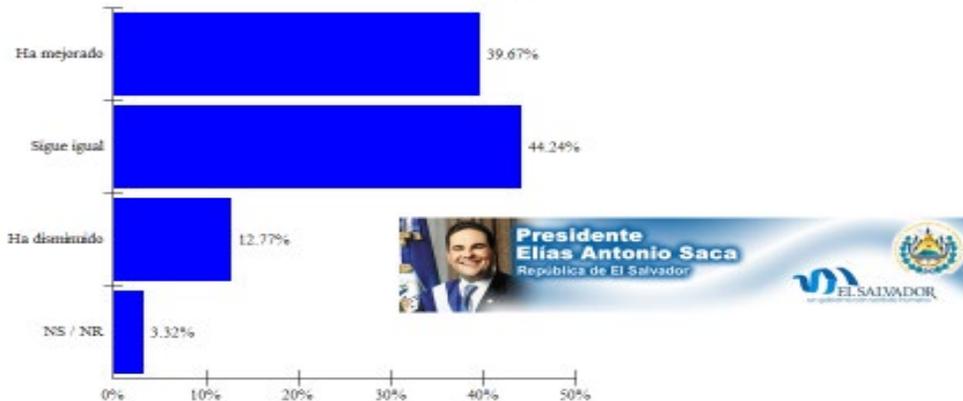
Fuente: COP-UFG, 2005.

Con respecto a su imagen, es de admirar que fue bien evaluado por la población:

Tabla 6. Resumen de imagen de gobierno de Antonio Saca



Q # 30: ¿Cómo evalúa usted la imagen del Presidente Elías Antonio Saca a un año de su gestión?



Nivel de confianza del 95%
Error de estimación: 2.17%
n = 2,035

INFORMACIÓN CONFIDENCIAL PROPIEDAD
DE COP (UFG) Y OPINIONMETER

Fuente: COP-UFG, 2005.

En otros datos, se preguntó:

- ¿Cómo evalúa usted la Presidencia actual contra la de Francisco Flores?, la respuesta fue: Mejor 39.22%; igual 47.81%; peor 10.76 y NS/NR 2.21%.
- ¿Cómo evalúa usted la Presidencia actual contra la de Armando Calderón Sol? Mejor 39.82%; igual 44.60%; peor 13.07% y NS/NR 2.51%.
- ¿Cómo evalúa usted la Presidencia actual contra la de Alfredo Cristiani? Mejor 40.42; igual 44.29%; peor 12.42% y NS/NR 2.87%.

Según los anteriores datos, Saca, ha sido uno de los mejores evaluados en las presidencias de ARENA. Su imagen se vino abajo con el caso Destape a la corrupción, donde fue acusado de haber malversado fondos del Estado por un valor de \$301 millones de dólares.

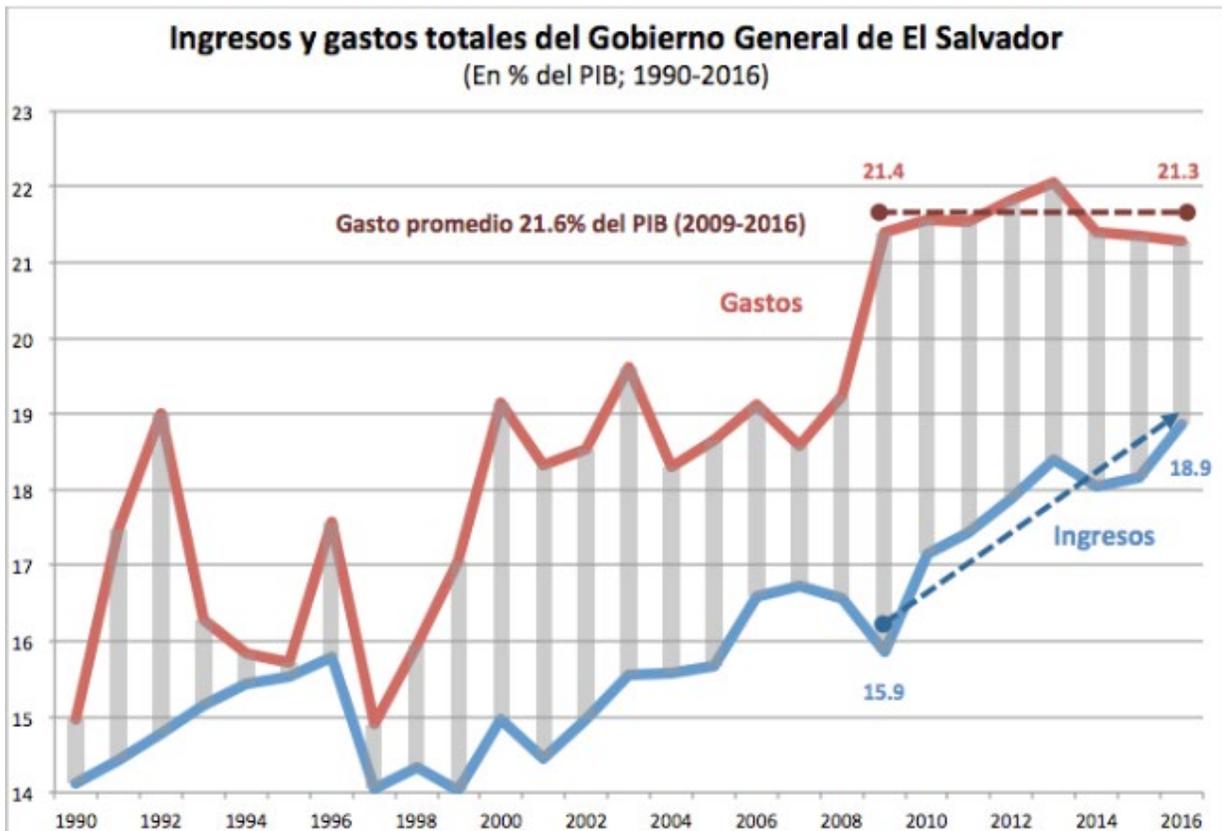
Lo anterior es uno de los puntos cruciales del porqué ARENA no levanta cabeza y, el candidato presidencial de la Gran Alianza por la Unidad (GANA), Nayib Bukele, lidera las encuestas para la elección presidencial de 2019-2024.

6. Estadísticas que reflejan los gastos e ingresos de las gestiones presidenciales

Es evidente que el presupuesto general que posea a cada país, es la catapulta para tener un óptimo resultado en cada quinquenio; empero, en los gobiernos, se evidencio corrupciones, nepotismo, cambios de funcionarios por falta de confianza. Los presidentes Antonio Saca y Mauricio Funes, han sido los más cuestionados. El presupuesto que manejaron fue creciendo, y ello, no en sí por un índice de crecimiento económico, sino por el crecimiento poblacional.

El objetivo de incorporar los ingresos y gastos, es para evidenciar el potencial económico que tenían para su gestión. La lógica es que, cada país aumenta su liderazgo, gracias al mandatario.

Tabla 7. Ingresos y gastos totales de gobiernos entre los años 1990 a 2016



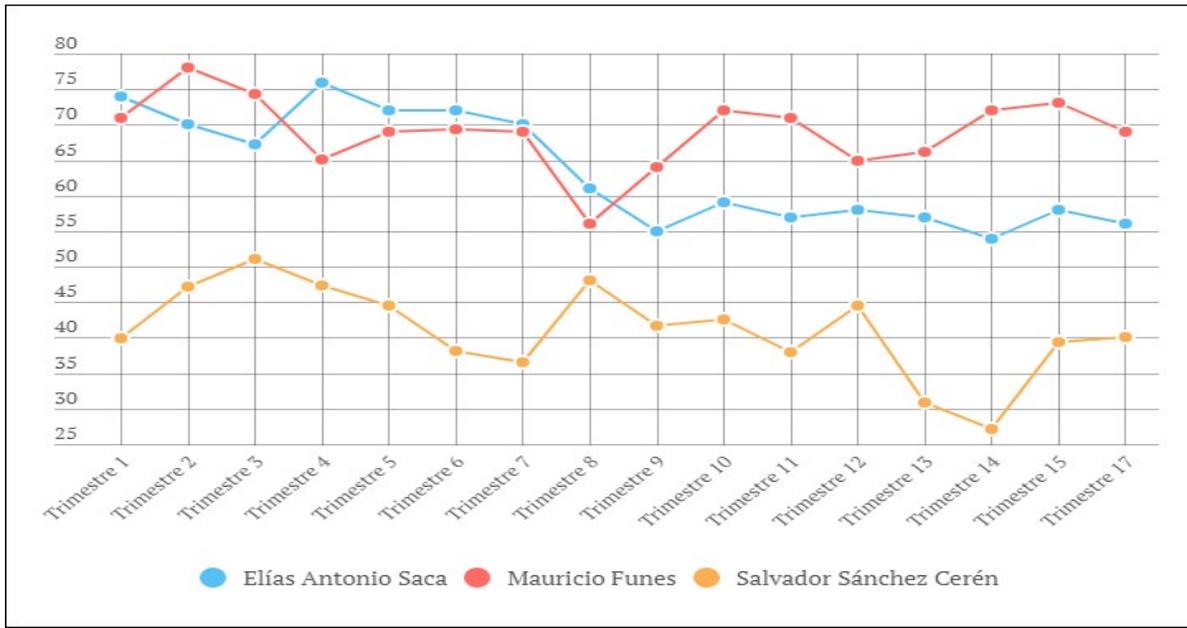
Fuente: CREES, 2017.

Al presidente Francisco Flores, debido a los terremotos del 2001, tuvo que cambiar el rumbo del plan de gobierno; ya que, ambos terremotos, 13 de enero y 13 de febrero, dejaron a la población con pérdidas humanas y materiales. El dinero presupuestado para gobernar, tuvo que orientarlo para la reconstrucción de la infraestructura dañada y destruida.

7. Comparativo de aprobación entre presidentes

La aprobación de los presidentes de parte de la población es de suma importancia, tanto para el partido político y para el funcionario. Ahora bien, como se puede notar la calificación es un indicativo; sin embargo, de qué sirven estas notas altas de Funes y Saca si y al final ambos fueron acusados de robo.

Tabla 8. Calificaciones trimestrales de los gobiernos de Antonio Saca, Mauricio Funes y Salvador Sánchez Cerén



Fuente: La Prensa Gráfica Datos, 2017.

Se analiza que el presidente Mauricio Funes tuvo mejores calificaciones, se recuerda que él fue un duro crítico de la derecha salvadoreña, eso le ayudó a recibir apoyo de muchos sectores.

7.1. Algunas reflexiones sobre los líderes históricos

Hacen falta liderazgos en cada instituto político, cada época se vio marcada por líderes que dejaron huella. Shafick Handal lo hizo con el FMLN, su liderazgo quedó, su personalidad era fuerte, con seguridad en su discurso, con la ideología izquierdista impregnada. Nunca cambió su forma de pensar.

José Napoleón Duarte lo hizo con el Partido Demócrata Cristiano, él fue presidente de El Salvador, su ideología de social democracia logró impregnar en muchos, la reforma agraria fue su fuerte y ha sido considerado un líder indiscutible.

Roberto Dabuisson lo fue en ARENA, su forma de dar los discursos a las masas, su peculiaridad personalidad lo hizo crear a un instituto político que sigue de pie, Dabuisson era prepotente, pero carismático; era directo para decir las cosas, pero cumplía los objetivos.

Otros líderes de esa talla no han nacido aún en El Salvador. Todos ellos murieron y dejaron huellas en la vida política salvadoreña y aunque solo Duarte pudo llegar al poder; los otros también son recordados como líderes para ser analizados.

7.2. Percepción de la ciudadanía sobre las seis gestiones presidenciales

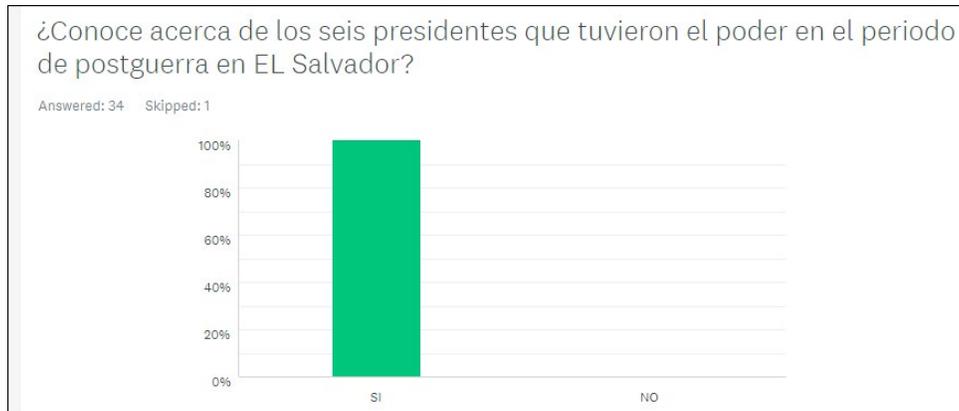
A continuación, se analiza a través de una encuesta realizada virtualmente las gestiones presidenciales y la imagen que dejaron los seis presidentes, tanto de ARENA y FMLN. La encuesta se realizó en una semana a través de SurveyMonkey, y fueron 35 personas las que contestaron.

Se muestran los resultados de una encuesta realizada para desarrollar este artículo, este fue un instrumento donde el 100% de los encuestados son personas mayores de 30 años, el objetivo es que conozcan o hayan votado por los seis presidentes.

En este caso se utilizó una metodología de investigación tanto cualitativa como cuantitativa, cualitativa cuando se reflejan las aseveraciones sobre el mandato de cada presidente y cuantitativos cuando se evidencia quién gobernó mejor y su alcance como tal.

Las aseveraciones que se realizan acerca de ellos son variadas, solamente se tomaron las respuestas que no fueron repetidas. En la interrogante 2, en donde se preguntó sobre el liderazgo de cada presidente, se utilizó la escala de Likert, el presidente de ARENA, Alfredo Cristiani mantiene la mejor imagen en los seis mandatarios. En anexo 1, se hace referencia al esquema que se utilizó para obtener las respuestas.

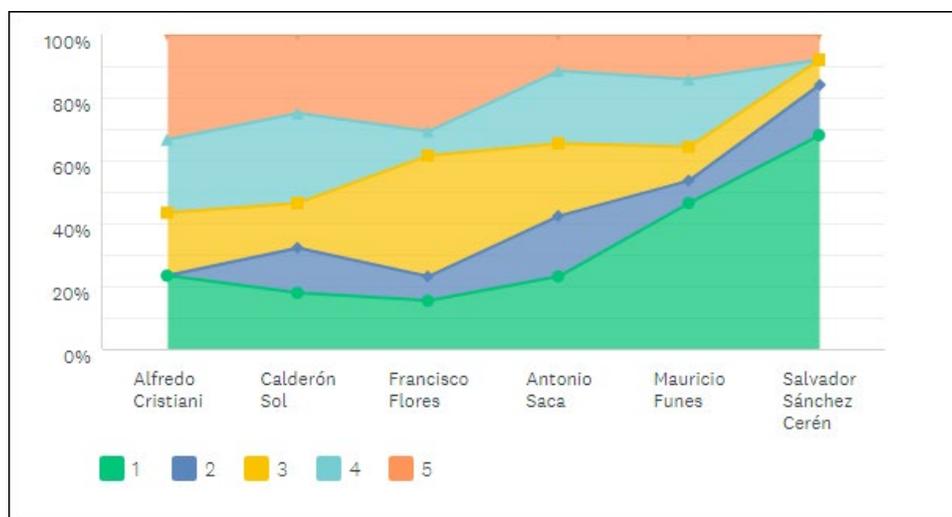
- Conoce acerca de los seis presidentes que tuvieron el poder en el periodo de postguerra en El Salvador?



Análisis: El 100% de los encuestados manifestó que conocen la gestión presidencial de los seis presidentes.

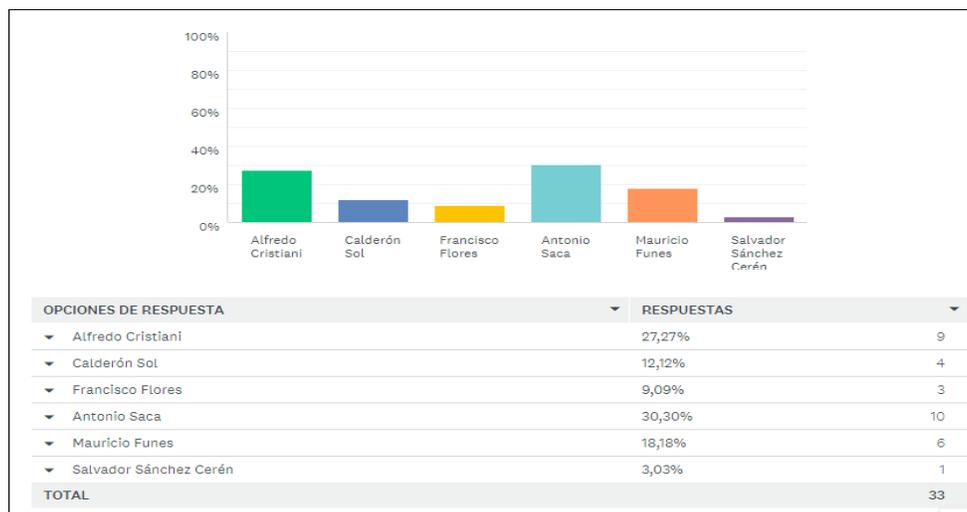
- En cuanto a liderazgo y representación, ¿cuál de los seis presidentes cree que tuvo mayor alcance? Califique.

	1	2	3	4	5	TOTAL
Alfredo Cristiani	23,33% 7	0,00% 0	20,00% 6	23,33% 7	33,33% 10	30
Calderón Sol	17,86% 5	14,29% 4	14,29% 4	28,57% 8	25,00% 7	28
Francisco Flores	15,38% 4	7,69% 2	38,46% 10	7,69% 2	30,77% 8	26
Antonio Saca	23,08% 6	19,23% 5	23,08% 6	23,08% 6	11,54% 3	26
Mauricio Funes	46,43% 13	7,14% 2	10,71% 3	21,43% 6	14,29% 4	28
Salvador Sánchez Cerén	68,00% 17	16,00% 4	8,00% 2	0,00% 0	8,00% 2	25



Análisis: Se evidencia en la gráfica, según la escala de Likert, que Alfredo Cristiani tuvo mayor liderazgo y representación en la población.

- En cuanto a carisma y empatía, ¿cuál de los seis presidentes cree que tuvo más aceptación?



Análisis: Se corrobora que tuvo más carisma Antonio Saca. Seguido de Alfredo Cristiani.

- Describa brevemente su opinión sobre los expresidentes

Presidente	Opiniones
Alfredo Cristiani	<ul style="list-style-type: none"> ✓ “El Presidente de la Paz” ✓ Padre de la mafia ✓ Elocuente, directo, visionario ✓ Empresario, que logró los acuerdos de paz ✓ Aceptó la negociación para pactar la paz con la guerrilla ✓ No se ha dicho mucho de él pero debería de ser tomado en cuenta para ser investigado pues al igual que los otros presidentes tiene una gran cola que le pisen ✓ Serio y fue el presidente de la paz ✓ Inició la consolidación de la paz ✓ Era joven y en el imaginario de la gente era la esperanza y tenía todo el apoyo del partido y de USA ✓ Líder conciliador ✓ Corrupto ✓ Excelente presidente que sacó al país adelante después de la guerra. Aunque sea señalado por corrupción, hizo más bien que mal ✓ Mal presidente y ladrón ✓ Buen liderazgo que comenzó la reconstrucción de este país ✓ Concertador, ecuanimidad, diálogo ✓ Se olvidó de la gente pobre ✓ Al principio lo vimos como un gran presidente, luego nos dimos cuenta de la realidad de su persona ✓ Rescató al país de la guerra y de todo el descalabro económico causado por la democracia cristiana y la guerra ✓ Aprovecho momento histórico para privatizar servicios del gobierno, saqueo publico corporativo ✓ Presidente de la Paz ✓ Un hombre que tuvo el valor para negociar el cese del fuego por el bien del pueblo ✓ Alguien que tuvo la suerte de poder firmar los acuerdos de paz que ya habían sido trabajados por años ✓ Pragmático ✓ Carismático ✓ Un líder mediador por haber enfrentado la década de la guerra ✓ Impulsó crecimiento de la infraestructura del El Salvador

<p>Armando Calderón Sol</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Impulso la privatización e inicio la reforma de pensiones ✓ No manejó bien la comunicación política ✓ No recuerdo con exactitud sus quehaceres como mandatario pero su calificación fue 6 en una encuesta realizada por una Universidad (opinión pública), y estoy de acuerdo ✓ Presidente post guerra y de la reconstrucción ✓ Dio paso firme en los pasos para consolidar la paz ✓ Antipático, prepotente, más de lo que ya se había tenido, su contexto era diferente, su imagen no era carismática ✓ Reconstrucción, tejido empresarial ✓ Lo conocí y muy respetuoso en persona, pero se supo de sus malversaciones ✓ Fue conciliador de la democracia. Conciliador y enérgico. Inteligente, íntegro, aunque tenía personas corruptas a su alrededor. ✓ Ladrón. ✓ Gran político, un hombre concertador, capaz e íntegro. ✓ Simpatía, medido en sus opiniones. Tolerante. ✓ Un gran visionario, innovador y respetable. ✓ Cuando fue presidente se acaloraba demasiado, como expresidente se volvió más afable. ✓ Continuó lo que Cristiani comenzó. ✓ Continuó línea de Cristiani, fortaleció con favores políticos a la gran empresa. ✓ Presidente de la reconstrucción de infraestructura. ✓ Presidente que se caracterizó por crear y aumentar impuestos. ✓ Excelente por la reconstrucción. ✓ Una persona luchadora de sólidos principios. ✓ Aprovechado descaradamente. ✓ Presidente de la reconstrucción. ✓ Hombre de paz con carisma dispuesto a impulsar el rumbo del país.
<p>Francisco Flores</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Hombre de familia, educado, preparado académicamente ✓ Impulsó la dolarización, corrupto se apropió de los fondos de Taiwan. ✓ Aplicó el bimonetarismo. Poco impacto de su gobierno. ✓ Que fue una persona posiblemente buena pero mal influenciada tanto así que dejó cambiar nuestra moneda nacional. ✓ la Visión de la dolarización de la moneda nacional. ✓ Joven, pero se ubica en el inicio del desgaste del partido, con poca experiencia, prepotente. ✓ Llevó a país a la mejor bonanza conocida desde antes de la guerra. Solidario en las desgracias. Estratega y valiente. Aunque se le acuse de un delito que ni es comprobable. ✓ El mejor presidente que hemos tenido, tomo decisiones necesarias de beneficio a largo plazo para el país. ✓ Hipócrita, orgulloso. Intransigente. ✓ Muy buena persona pero se rodeó de malos asesores y gente corrupta. ✓ Un hombre presumido y con preparación educativa poco creíble. ✓ Introdujo la dolarización, acertada medida que nos ha protegido de la inflación y evitado la emisión de dinero sin respaldo por los gobiernos de izquierda evitando una superinflación como la que sufre Venezuela actualmente. ✓ Cambió de moneda favoreciendo grandes empresas, no se fomentó crecimiento de la población. ✓ Excelente gestión internacional y mejoras en la economía. ✓ Un estadista, un hombre muy inteligente, capaz, visionario, que sin la dolarización, en este momento estaríamos totalmente perdidos en nuestra economía. ✓ Presidente con mucho carisma, conocimiento de derecho internacional y que, continuó con lo que los anteriores iniciaron. ✓ Presidente corrupto. ✓ En él se puede ver claramente el saqueo al estado y la corrupción de Arena. ✓ Presidente de la modernidad económica. ✓ Líder con carácter y estilo propio sabiendo persuadir a las masas. ✓ Líder y proactivo.

<p>Antonio Saca</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Corrupción. ✓ Oportunista, mediático ✓ El más querido y ahora más odiado por corrupto. ✓ Algunas reformas populistas. Alto grado de corrupción. ✓ Que podría decir es un buen comunicador y como tal se ganó un poquito a la gente pues era más comunicativo y manejaba cierta empatía con el pueblo. Pero a pesar de ello y con sus empresas quiso más. ✓ Sin pena ni gloria para la población. ✓ Su carisma permitió que los medios lo ensalzaran. ✓ Demagógico, poco carismático, poco confiable, en la curva el declive de la credibilidad del partido. ✓ Carismático. ✓ El presidente Caballo de Troya de la izquierda y del narcotráfico en la derecha. Populista, corrupto y corruptor. No hay grandes logros para adjudicarle. ✓ Incapacidad, inmoral. Hipócrita. ✓ Corrupto y oportunista vende patria y traidor. ✓ Ambicioso.
<p>Mauricio Funes</p>	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Engaño. ✓ Prepotente, egocentrista, vividor. ✓ Arrogante, lo describo como la peor estafa política. ✓ Algunas reformas sociales. Alto grado de corrupción. ✓ Un falso pues se creyó en el más que otros presidentes en la historia de El Salvador y fue la peor decepción del pueblo. ✓ Primer presidente de izquierda en las últimas décadas. ✓ Demostró totalmente otra cara de la moneda. ✓ Las más altas expectativas, se presenta como intelectual, salvador, pero en el camino predomina su prepotencia y soberbia, sin apoyo del partido. ✓ Ladrón. ✓ Conflictivo, inepto, ineficaz, inteligente para la maldad, de lo peor que ha pasado por CAPRES. No tiene logros más que iniciar la destrucción de la institucionalidad y sembrar división en la población. ✓ Lo peor que le pudo pasar a este país, un tipo desquiciado mental, sembrador de odio y venganza. Resentido social, nunca le interesó el país, solo el dinero y el poder. Falso, hipócrita, en fin no hay términos para describir a ese ente. ✓ Falso, un megalómano y ególatra. Un vulgar ladrón, igual que Saca. ✓ El más mentiroso y corrupto de la historia salvadoreña. ✓ Oportunista, sin rumbo, continuó el saqueo de las arcas del Estado. Cubrió al Partido del enriquecimiento ilícito. ✓ Inició del debacle del país y fortalecimiento de las maras. ✓ Un muerto de hambre abusivo que se aprovechó de las necesidades del pueblo para enriquecerse, un demente, alcohólico, drogadicto, abusador de mujeres. ✓ Primer presidente de izquierda, orientado a la conciencia social, carismático y elocuente. ✓ Elocuente. ✓ Un presidente cercano al pueblo. ✓ Llegó con grandes expectativas y sin él, el pueblo seguiría segado por corrupción de Arena, gracias a él se destapó esa corruptelas Arena aunque al final serán las leyes de determinar si es culpable o no pero ha sido un gran presidente. ✓ Su imagen siempre fue que estaba a favor de los más necesitados. ✓ Enfocado en sus ideales. ✓ Egocentrismo.

Salvador Sánchez Cerén	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Social. ✓ La señal para tomar conciencia y despertar, se nos durmió. ✓ Es un chiste, incapaz. ✓ No gobierna sino el partido. ✓ Poco manejo de su imagen. Reformas copiadas o continuadas de Funes. ✓ El peor. ✓ Aún es el presidente. no tengo opinión. ✓ Es una imagen decadente, sin capacidad ni liderazgo. ✓ Las calles nuevas buenas. ✓ No me agrada, me parece que se equivoca y lo hace ver bobo. ✓ Actual presidente. Vergonzoso, inepto, inoperante, No hay logro adjudicarle que valga la pena en contraposición a la destrucción de la institucionalidad, corrupción y división de la sociedad. ✓ Un pelele, que solo sirve para hacernos pasar vergüenzas. Otro apátrida con su pacotilla, que su único interés es esa ideología retrograda y nefasta que solo sirve para destruir países, su gente, sus recursos. Un terrorista que solo sabe destruir. ✓ No gobernó al país, continuó saqueo público. ✓ Un títere sin conocimientos, poco elocuente, nada inteligente. ✓ Presidente que hace buena gestión. ✓ Quizá no sea preparado académicamente, pero es de Admiración lo que ha hecho por el país, a lo mejor no es. El mejor presidente y no es de agrado de muchos pero hay que reconocer, que en materia de salud y educación se ha avanzado. ✓ Postulado a presidente sólo por honrar su trabajo en la guerra. ✓ Sin liderazgo, sin peso político.
-------------------------------	--

Fuente: Encuesta realizada a través de SurveyMonkey

Análisis, se demuestra que el presidente actual, Salvador Sánchez Cerén, saldrá de su mandato con la mejor nota, con respecto a sus antecesores, pero con comentarios sobre su falta de liderazgo y compromiso. La gestión más favorable, es para Armando Calderón Sol, el hecho de no estar acusado de corruptelas y, de no ser considerado precursor de la privatización de algunas entidades gubernamentales, le califican como una persona concertadora.

8. Conclusiones

Cada gobernante hace sus obras; sin embargo, al final cada uno obtiene una nota, la cual es reflejo de su mala o buena administración. Mauricio Funes fue el presidente que obtuvo siempre una aceptable calificación por su gestión. En la encuesta realizada, el presidente Cristiani es el que tuvo mayor liderazgo en su gestión.

La gestión de cada presidente es un estamento para que el partido político y el mismo presidente dejen un legado. Las malas administraciones de algunos funcionarios fueron sumadas con actos de corrupción o robo de millones del erario.

La gestión con más inconvenientes fue la de Armando Calderón Sol, tuvo que reconstruir el país, luego del conflicto armado. Igual que Francisco Flores, los terremotos del 2001, le cambiaron el rumbo a la gestión presidencial.

Se evidencia que el presidente con menor nivel de imagen y liderazgo lo presenta el profesor Salvador Sánchez Cerén. Las encuestas en el año 2018, evidencian que el FMLN no gobernará en el año 2019.

En la encuesta realizada virtualmente, se verifica que la población está desencantada con la clase política. El desgaste político y los actos de corrupción realizados en ambos gobiernos, es causa de la mala imagen que la población comenta.

Antonio Saca es evaluado como el presidente que intentó terminar con la delincuencia con el Plan Súper Mano Dura, el cual tuvo pocos avances en su aplicación.

ANEXOS

Anexo 1.

Presidentes salvadoreños de Postguerra

Por favor conteste las siguientes interrogantes. Recuerde que se utiliza la escala Likert, en donde 1 es menos y 5 es máximo.

1. ¿Conoce acerca de los seis presidentes que tuvieron el poder en el periodo de postguerra en EL Salvador?

- SI
- NO

2. En cuanto a liderazgo y representación, ¿cuál de los seis presidentes, cree que tuvo un mayor alcance? Califíque: 1 es menor y 5 es mayor.

	1	2	3	4	5
Alfredo Cristiani	<input type="radio"/>				
Calderón Sol	<input type="radio"/>				
Francisco Flores	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input checked="" type="radio"/>
Antonio Saca	<input type="radio"/>				
Mauricio Funes	<input type="radio"/>				
Salvador Sánchez Cerén	<input type="radio"/>				

3. En cuanto a carisma y empatía, ¿cuál de los seis presidentes considera usted que tuvo más aceptación?

- Alfredo Cristiani
- Calderón Sol
- Francisco Flores
- Antonio Saca
- Mauricio Funes
- Salvador Sánchez Cerén

4. Describa brevemente su opinión sobre el expresidente Alfredo Cristiani

5. Describa brevemente su opinión sobre el expresidente Calderón Sol

6. Describa brevemente su opinión sobre el expresidente Francisco Flores

7. Describa brevemente su opinión sobre el expresidente Antonio Saca

8. Describa brevemente su opinión sobre el ex-presidente Mauricio Funes

9. Describa brevemente su opinión sobre el expresidente Salvador Sánchez Cerén

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Biografías y vidas. (2014). *Francisco Flores*. *Biografías y vidas*. Recuperado de: https://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/flores_francisco.htm
- Biografías y vidas. (2014). *Mauricio Funes*, *Biografías y vidas*. Recuperado de: https://www.biografiasyvidas.com/biografia/f/funes_mauricio.htm
- Cea, M. (2018). Pobreza baja en El Salvador, pero el desempleo sigue igual desde 2014. *El Mundo*. Recuperado de: <http://elmundo.sv/pobreza-baja-en-el-salvador-pero-el-desempleo-sigue-igual-desde-2014/>
- COP-UFG. (2005). Percepción de la Población Salvadoreña sobre el Primer Año de Gestión del Gobierno Elías Antonio Saca. Recuperado de <http://www.ufg.edu.sv/icti/icti.eacop.html#.W6KuLCKjcs4>
- CREES. (2017). Impago en El Salvador. Recuperado de <http://www.crees.org.do/es/art%C3%ADculo/impago-en-el-salvador>
- Deodantes, F. (2015). *Análisis semántico del discurso de toma de posesión del presidente de El Salvador*, Salvador Sánchez Cerén. Ciudad Universitaria, Universidad de El Salvador.
- Diario 1. (2017). *Sánchez Cerén, el presidente peor evaluado de los últimos 30 años*. Recuperado de <http://diario1.com/politica/2017/02/sanchez-ceren-el-presidente-peor-evaluado-de-los-ultimos-30-anos/>
- Diario Digital Contrapunto. (2012). El país que Sánchez Cerén quiere. *Diario digital Contrapunto*. Recuperado de <http://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/politica/el-pais-que-sanchez-ceren-quiere>
- Diario Digital Contrapunto. (2012). *El país que Sánchez Cerén quiere*. Recuperado de: <http://www.contrapunto.com.sv/archivo2016/politica/el-pais-que-sanchez-ceren-quiere>
- Flores, F. (2003). *Intervención de Francisco Guillermo Flores Pérez, Presidente de la República de El Salvador*. Nueva York, 23 de septiembre de 2003. ONU. Recuperado de: <https://drive.google.com/file/d/0B-1wkrTcT76dNkY0UEXDUS02UDA/view>
- FUSADES. (2015). *El Salvador. Año político*. Recuperado de: http://fusades.org/sites/default/files/Documento%20El%20Salvador%20a%C3%B1o%20politico%202015-2016_0.pdf
- Gobierno de El Salvador. (1999). "La nueva alianza". *Programa de Gobierno 1999 – 2004*. Recuperado de <http://www.csj.gob.sv/BVirtual.nsf/0/3d3053def74f376906256b41006f5ed7?OpenDocument>
- Hitler, A. (1924). *Mi lucha*. Recuperado de: <https://books.google.com.sv/books?id=68vGCwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=libros+de+hitler+gratis&hl=es&sa=X&ved=0ahUKewji3bzQ0cfdAhVCxxoKHWZbBm8Q6AEIJAA#v=onepage&q&f=false>
- INFOP. (sf). *Instituto de Formación Política, Mayor Roberto d'Aubuisson, ARENA*. Recuperado de <http://arena.org.sv/instituto-de-formacion-politica-mayor-roberto-daubuisson/>
- La Prensa Gráfica. (2009). Análisis del discurso del presidente Mauricio Funes. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=6u6L_2BiviU
- La Prensa Gráfica. (2017). *Calderón Sol, el presidente en tiempos de paz*. Recuperado de: <https://www.laprensagrafica.com/elsalvador/Calderon-Sol-el-presidente-en-tiempos-de-paz-20171009-0102.html>
- LPG Datos. (2017). Presidente llega a su punto más bajo. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/lpgdatos/-Presidente-llega-a-su-punto-mas-bajo-20170906-0011.html>
- Martínez, O. (2011). *El Salvador: las negociaciones de los acuerdos de paz (1990-1992)*. Primera edición. Editorial Nuevo Enfoque. San Salvador.
- Miranda, G. (2017). *Fabio Castillo: "Calderón Sol fue el mejor presidente del siglo XX de El Salvador"*. Recuperado de: <https://www.elsalvador.com/noticias/nacional/406392/fabio-castillo-calderon-sol-fue-el-mejor-presidente-del-siglo-xx-de-el-salvador/>
- Pérez, J. (2014). Sánchez Cerén: de guerrillero a presidente de El Salvador. *BBC Mundo*. Recuperado de: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/03/140317_el_salvador_sanchez_ceren_presidente_semblanza_jcps
- Presidencia de El Salvador. (2015). *Plan quinquenal de desarrollo*. Recuperado de: <http://www.presidencia.gob.sv/wp-con>

tent/uploads/2015/01/Plan-Quinquenal-de-Desarrollo.pdf

Silva, O. (2002). El análisis del discurso según Van Dijk y los estudios de la comunicación. *Razón y Palabra*. Recuperado de: <http://www.razonypalabra.org.mx/antiores/n26/osilva.html>

Sirias, J. (2015). Sánchez Cerén cierra un año de baja aprobación. *Enlace Académico. Universidad de Costa Rica*. Recuperado de: <http://enlaceacademico.ucr.ac.cr/node/2273>

TELESUR. (2014). *Mauricio Funes destacó logros de su gestión en El Salvador*. Recuperado de: <https://www.telesurtv.net/news/Mauricio-Funes-destaco-logros-de-su-gestion-en-El-Salvador-20140531-0008.html>

La continuidad de las políticas
públicas en El Salvador:
Las políticas de seguridad ciudadana
ante el fenómeno de las pandillas



La continuidad de las políticas públicas en El Salvador: Las políticas de seguridad ciudadana ante el fenómeno de las pandillas

Investigador ¹
Jose Rafael Alas Vides

Resumen

El análisis de las políticas públicas se enfoca normalmente en la determinación de sus impactos y efectividad, dejando de lado un análisis de continuidad y cambio que éstas sufren a lo largo del tiempo y de los diferentes gobiernos, y que determina en gran medida los resultados que tengan. En El Salvador, el problema de las pandillas se ha vuelto prioritario, y para combatir este fenómeno se han formulado diferentes políticas públicas que no han logrado una mejora de la situación. Este artículo evalúa la continuidad de las políticas de seguridad ciudadana en El Salvador, ante el fenómeno de las pandillas o "maras".

Palabras Clave

Políticas públicas, seguridad ciudadana, pandillas, continuidad

Abstract

The analysis of public policies usually focuses on determining their impacts and effectiveness, leaving aside the analysis of continuity and change that these suffers with time and with different governments, this determines to a large extent the results they have. In El Salvador, the problem of gangs has become a priority, and to battle this phenomenon, different public policies have been formulated, these haven't achieved an improvement of the situation. This article evaluates the continuity of the citizen security policies in El Salvador, with the phenomenon of gangs or "maras".

Keywords

Public policies, citizen security, gangs, continuity

¹ Economista graduado de la Universidad de El Salvador (UES). Actualmente estudiante becario de la Maestría de Política Económica para Centroamérica y el Caribe en el Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Promotor de Empleo en la Unidad de Monitoreo y Seguimiento al Programa "Jóvenes con Todo", dentro del marco del Plan El Salvador Seguro (PESS), para el apoyo al empleo, empleabilidad y emprendimiento de juventudes, así como apoyo a medidas de prevención de violencia. Investigador asistente en el Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social (INCIDE), desarrollando evaluaciones a las políticas públicas con énfasis en políticas sociales, económicas y de seguridad ciudadana.

Una introducción a las teorías de continuidad y cambio de las políticas públicas

Los cambios en la política de las políticas públicas en América Latina

A partir de la década de los 90's, se extiende en América Latina un cambio en el modelo económico y social: el paradigma neoclásico bajo la modalidad neoliberal se impone a través de las recomendaciones del Consenso de Washington. Se transita de un modelo de sustitución de importaciones hacia una serie de estrategias de liberalización económica y apertura (Stein & Tommasi, 2006). Para la implementación de estas medidas se realizó en la mayoría de países latinoamericanos una reforma a la estructura institucional: Hay un cambio al pasar de los regímenes militares autoritarios hacia una democracia representativa, que marca una nueva forma de generar políticas públicas.

En la actualidad, la evolución del sistema político-electoral ha llevado a muchos países a voltear sus esfuerzos contra la corrupción, la polarización y en general, una mayor dificultad a la hora de establecer acuerdos sobre gestión pública. El sistema político en este contexto toma un nuevo rol, ampliando su enfoque a los procesos que dan forma, implementan y determinan su continuidad o cambio a lo largo del tiempo. Tan importante como el fundamento teórico – técnico de una política es el proceso de diseño, negociación, aprobación e implementación, por lo que se debe replantear un enfoque que vincule ambos aspectos para lograr una reforma adecuada y una aplicación de política pública exitosa (Stein & Tommasi, 2006).

Los resultados mixtos obtenidos a través de las políticas públicas en América Latina demuestran una amplia variabilidad entre éxitos y fracasos, y es esta diferencia la que se trata de explicar a partir del desarrollo de las instituciones, agentes, factores y procesos involucrados dentro de las políticas públicas, dándose debate entre la continuidad de una política durante un periodo de tiempo versus la modificación frecuente ante cada cambio de gobierno, la adaptación ágil de políticas a los cambios de situaciones externas o innovaciones ante la poca eficacia de una política versus la lentitud en el cambio de políticas, la aplicación eficaz de las políticas posterior a su planificación y aprobación versus la poca velocidad de aplicaciones de estas o aplicación incompletas, etc. Stein & Tommasi (2006) Esta diversidad de escenarios, situaciones y decisiones llevan al estudio de los procesos que hay detrás de la política de las políticas públicas.

Funcionamiento de la democracia

La actual democracia de la mayoría de los países latinoamericanos encuentra su base en la división del poder público en tres componentes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Estos tres

sectores juegan determinados roles durante todo el proceso que implica una política pública, influidos a su vez por los partidos políticos, que representan expresiones de poder de grupos o sectores y adquieren características específicas en los diferentes países de América Latina afectando los procesos de las políticas.

Para Stein & Tommasi (2006) "es más factible tener procesos políticos eficaces y mejores políticas públicas cuando hay partidos políticos institucionalizados, cuerpos legislativos con gran capacidad de diseño de políticas, un poder judicial independiente y burocracias sólidas".

Son los partidos políticos, los cuerpos legislativos y los presidentes los principales protagonistas en los procesos de las políticas públicas. A continuación, se presenta en síntesis una descripción del papel de cada sector mencionado en la gestión pública. Se determina que "en general los presidentes con más facultades partidistas y constitucionales tienen mayor grado de libertad para definir y aplicar su programa de políticas" (Stein & Tommasi, 2006). En cuanto al sistema partidista, es el grado de institucionalización² el que llega a determinar los efectos en los procesos de las políticas públicas. Con una mayor institucionalización, las organizaciones políticas se vuelven programáticas y compiten basándose en sus diferencias de orientaciones de política y sus logros, existiendo así coherencia en el tiempo y un potencial para una mayor duración de los acuerdos establecidos. El grado de "nacionalización" (los sistemas partidistas tienen un ámbito de acción y orientación nacional), el nivel de fragmentación en el Congreso o Asamblea, el tamaño del contingente legislativo oficialista y la solidez de la disciplina de los partidos son factores que pueden determinar la aprobación de una política.

Por otro lado, los cuerpos legislativos tienen un papel protagónico, pero también características específicas entre países: en un extremo activo y constructivo éstos desarrollan sus propias propuestas y ayudan a orientar el programa de políticas con el Ejecutivo, llegando incluso a la supervisión y seguimiento a las políticas. Por último, el poder judicial tiene un menor grado de participación, pero llega a afectar positivamente en la medida en que sea funcional e independiente de los sectores, asegurando que no se sobrepasen los límites entre los actores. La movilización social es otro actor que, como explican Stein & Tommasi (2006), a pesar de ser generalmente no estructurado y ser espontáneo, pueden afectar al proceso de diseño de las políticas, provocando inestabilidad y generando un alejamiento de los gobiernos sobre esos programas que fueron rechazados. En el caso en que estos movimientos ocurran repetidamente, se adoptan horizontes de trabajo de corto plazo, desalentando las inversiones en capacidad política.

² Stein & Tommasi (2006) definen que un sistema partidista se puede considerar institucionalizado cuando la competencia entre estos es estable, los ciudadanos se identifican con alguno y las organizaciones partidistas están desarrolladas e influyen en la orientación de las políticas y liderazgo de los partidos.

Por lo tanto, ante una multiplicidad de factores y agentes con grados diversos de incentivos y poder, la negociación de las políticas públicas no debe verse sólo desde el punto de vista legislativo o ejecutivo, sino que el marco de visión debe ampliarse al sistema institucional que tenga un país.

La continuidad de las políticas públicas

Las políticas públicas se enfrentan a escenarios de discusión sobre la necesidad de la continuidad de éstas o cambios e innovación. Esto ocurre principalmente en los periodos de cambio de gabinetes gubernamental, con la llegada de partidos políticos diferentes a los anteriores al poder. Sin embargo, hay muchos más aspectos que pueden llegar a afectar la continuidad de éstas a lo largo del tiempo.

La capacidad de cooperación que tengan los actores políticos en el tiempo llega a ser un factor determinante clave en la calidad de las políticas públicas, como expresan Stein & Tommasi (2006). Tantos actores públicos, organizaciones políticas, grupos de interés y sociedad civil llegan a actuar e intervenir en las políticas, y los resultados son mejores en la medida en que existe un mayor grado de cooperación y acuerdo sobre una política, favoreciendo su sostenibilidad en el tiempo.

La relación de la naturaleza específica del régimen político con las políticas públicas es también analizada por Medellín (2004), que llega a cuestionarse si en condiciones de "precariedad política e informalidad institucional" las políticas públicas pueden llegar a generar cambios en la sociedad. Para él, las políticas no son variables independientes al conjunto de factores políticos e institucionales en que se estructuran, aunque el régimen político y el gobierno se distinguen como los dos sectores principales.

Como expresa Medellín (2004), en países con una frágil institucionalización, los procesos en las políticas públicas pueden verse afectados por los intereses de los entes que están al frente de las instituciones públicas, creándose un marco donde cada actor vela por sus intereses. En ese contexto, la intencionalidad de los gobernantes se marca por sus proyectos personales y los compromisos que adquieren en la etapa de elecciones, sobre la urgencia de actuar en las entidades públicas. Así, la toma de decisiones comienza a estar influida por presiones internas y externas al gobierno, con una mayor fragmentación debido a los intereses individuales, y de las inercias en los procesos institucionales y prácticas burocráticas que entranpan el proceso de las políticas públicas, afectando todo el proceso, especialmente la formulación y la implementación. Múltiples actores pueden reconocerse, ya no sólo internos al gobierno, y son las características de estos actores los que los llevan a combinarse e interactuar ya sea para crear un entorno favorable en el diseño de las políticas, o uno de corto plazo favoreciendo a intereses de grupos y sectores.

En un contexto de fragilidad institucional surge el cuestionamiento de los factores que inciden en la estabilidad de las

políticas públicas, y, por ende, de su funcionalidad en el tiempo. Para Santander (2016), la dinámica de las políticas públicas se compone de un factor estable y un factor de cambio; siendo ambos necesarios para el adecuado funcionamiento de las políticas. Así, relaciona la fragilidad institucional de los países con la incertidumbre en la continuidad de las políticas públicas, donde los cambios en los gobiernos una volatilidad sobre las decisiones, siendo el caso de muchos países latinoamericanos; donde se llega al extremo de que "ni siquiera la continuidad del mismo partido político en el gobierno garantiza una prolongación en las decisiones de política" (Santander, 2016).

Las políticas públicas están en un contexto de constante presión al cambio, por lo que los gobiernos deben realizar esfuerzos políticos para su sostenimiento: la estabilidad está lejos de ser un movimiento inerte en la dinámica (Santander, 2016). La comprensión de las dinámicas y la estabilidad de las políticas es dificultada por un marco teórico que no logra conectarse completamente; reflejándose en la variada conceptualización de los términos y una extensa serie de inferencias causales. Es decir, la multiplicidad de enfoques parciales vuelve complicado un análisis holístico, al dejar de lado elementos relevantes o no tomar en cuenta fenómenos en su teorización.

El abordaje conjunto de estabilidad y cambio es expresado también por Majone (1997) que indica que "tanto la continuidad como el cambio son inherentes a la concepción de política pública". Es preciso entonces una continuidad de las políticas para que se logren sus efectos, así como un cambio ante escenarios que pueden presionar al fracaso o afectar negativamente la política.

La existencia de una diversidad enfoques y su heterogeneidad en la explicación de la dinámica de las políticas públicas genera problemas en los estudios de ésta, por lo que resulta como reto a seguir encontrar una unidad de análisis y una integración de los enfoques para generar una teoría sólida que permite un mejor análisis de la dinámica de las políticas públicas (Santander, 2016).

El estado de El Salvador en materia de política pública de seguridad ciudadana

Sistema democrático en El Salvador

Durante los 80's y al comienzo de los 90's, El Salvador tuvo una guerra civil con una duración de doce años, que dejó 75,000 personas fallecidas, miles de desaparecidos y más de un millón de refugiados o personas desplazadas al interior del país (ONU, 1995). Este conflicto terminó en 1992 con la firma de los acuerdos de paz entre el gobierno salvadoreño y las fuerzas de guerrilla.

Sin embargo, unos años después empieza a surgir un nuevo tipo de violencia social, tomando la forma de crimen común y organizado perpetrado por las pandillas o "maras". Esta

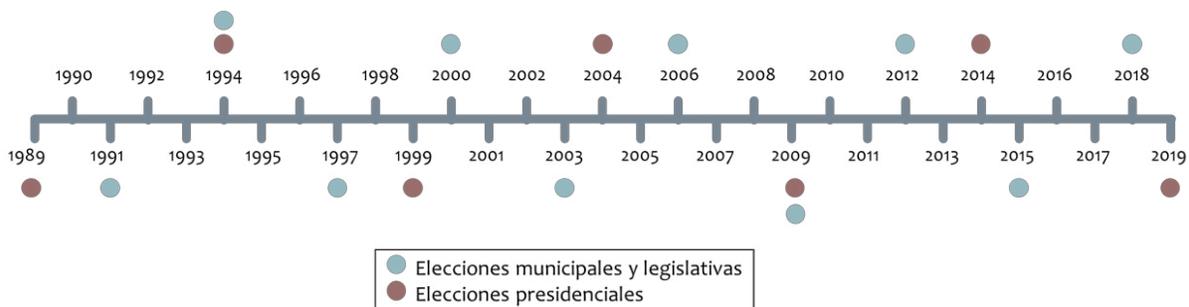
nueva clase de violencia ha generado una cantidad de personas fallecidas mayores incluso a las de la guerra civil, y a lo largo de los años, se ha profundizado y dispersado a lo largo del país, convirtiendo a El Salvador en el país más violento del mundo, comuna tasa de homicidios de 102.7 por cada 100,000 habitantes (Segovia, 2017).

A partir de los acuerdos de paz, se inscribe como partido político el que anteriormente constituía la oposición guerrillera: el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), que rápidamente logra competir por los escaños legislativos contra el partido oficial en el gobierno: Alianza Republicana

Nacionalista (ARENA). Esto daría inicio a una polarización entre la población salvadoreña, y a un sistema de dos partidos políticos dominantes.

El Salvador tiene periodos presidenciales de cinco años, mientras que los diputados que conforman la asamblea legislativa y concejos municipales son elegidos cada tres años. La longitud temporal de estos periodos genera una situación de constante clima partidario, que refuerza los discursos de convencimiento de los partidos políticos, y demuestra la polarización existente durante cada elección.

Gráfico 1: Periodos de elección presidencial, municipal y legislativo en El Salvador 1989-2019.



Fuente: Elaboración propia

La institucionalidad salvadoreña de seguridad es afectada por el arraigo social fuerte del bipartidismo, un sistema judicial con distribución desigual de recursos y una institución policial con un respaldo más fuerte de la fuerza armada (International Crisis Group, 2017). Este sistema polarizado que vive el país afecta al gobierno central y por ende al diseño e implementación de las políticas públicas. Durante los últimos dos periodos presidenciales, a partir del 2009, el FMLN ha ostentado la presidencia; mientras que en la asamblea legislativa ha habido un mayor predominio de la bancada de diputados pertenecientes del partido ARENA.

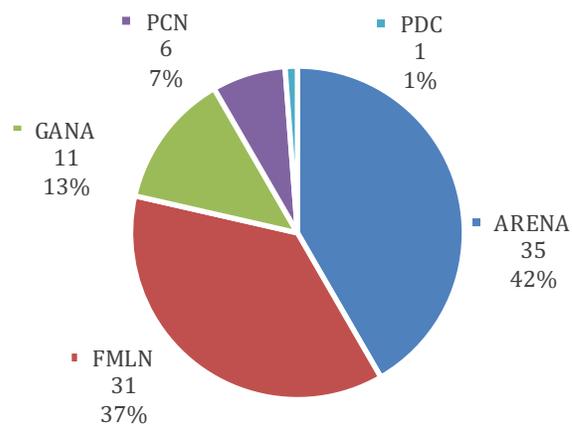
La polarización política lleva a discusiones y conflictos entre partidos políticos constantes, que se ha manifestado (y sigue haciéndolo) en retrasos y dificultades para la aprobación de leyes; y, por lo tanto, en la necesidad de la negociación o convencimiento para "ganar votos" que favorezcan a las propuestas de uno u otro partido.

La división en la Asamblea legislativa ha llevado tanto al partido ARENA a aliarse con partidos pequeños como el Partido Demócrata Cristiano (PDC) o Partido de Concertación Nacional (PCN), como al FMLN a aliarse con Cambio Democrático (CD), y Gran Alianza por la Unidad Nacional (GANAU), que fue conformado originalmente por una fracción que se desliga de ARENA. Las alianzas básicamente sirven para obtener votos para la aprobación (o no) de iniciativas multipartidarias.

La dinámica de la Asamblea Legislativa es cambiante, y por ende cada nueva propuesta de ley a ser aprobada involucra una nueva negociación entre diputados.

Gráfico 2: Composición actual de la Asamblea Legislativa en El Salvador por partido (en porcentaje y número)

Composición actual de la Asamblea Legislativa



Fuente: Elaboración propia con base en datos de El Faro (2018).

La institucionalidad del ente encargado de la ejecución de las políticas de seguridad ciudadana también ha cambiado: hasta 2006, el sector Justicia y Seguridad Ciudadana era parte del Ramo de Gobernación, a su vez dirigido por el Órgano Ejecutivo. Éste coordinaba a la Policía Nacional Civil (PNC), al sistema penitenciario y al Órgano Judicial para la ejecución de las políticas.

En la actualidad, la unión de tres instituciones (la Fiscalía General de la República, la PNC y el Poder Judicial) es la encargada de investigar y juzgar los delitos en El Salvador, siendo instancias independientes a excepción de la PNC, que, junto con el sistema penitenciario, se rigen por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP). Estas instituciones tienen que enfrentar problemas ligados al área administrativa, dada la saturación existente que afecta el funcionamiento de tribunales y áreas penitenciarias, lo que lleva a una descoordinación y conflictos entre estas instituciones (International Crisis Group, 2017).

Los niveles crecientes de violencia generados por grupos pandilleriles han llevado a que las discusiones de políticas de seguridad ciudadana tengan una mayor predominancia en los discursos políticos, en la búsqueda de estrategias y medidas para solucionar un creciente y evolutivo fenómeno que se extiende y profundiza a lo largo del territorio.

Los enfoques de las políticas de seguridad ciudadana

Los problemas de violencia³ en la sociedad tienen diferentes formas de ser combatidos por las políticas de seguridad ciudadana⁴. Según Calle Dávila (2011), hay tres niveles en el desarrollo histórico gradual de las formas de prevención de la violencia:

- **Nivel de represión y control:** Abarca la intervención de policía y sistema judicial. Se basan en el efecto de intimidación sobre los agresores o potenciales agresores que genera la exclusión carcelaria y la suspensión de derechos civiles que el Estado realiza para castigar infringir la ley.

- **Nivel de prevención⁵:** Respuesta intersectorial a la multicausalidad de la violencia, e implica a los diversos sectores en relación con la atención, rehabilitación, cuidado y control de víctimas y victimarios en actos violentos.

- **Nivel de promoción del desarrollo humano y recuperación del capital social:** Se procura no sólo evitar el daño sino generar condiciones que favorezcan el surgimiento de estas

manifestaciones, e incluyen el acceso a servicios básicos de calidad, mejoras en la distribución del ingreso, etc.

Estos niveles se consideran en las políticas gubernamentales, y se requiere de un equilibrio de los tres para realizar un abordaje más integral al fenómeno multicausal de la violencia (Rebollo, 2017).

El gobierno del presidente Francisco Flores, del partido ARENA, es el primero en reconocer la situación al alza de la violencia relacionada mayoritariamente a grupos pandilleriles o "maras". La política de seguridad que se comienza a implementar descansa fundamentalmente en un eje de represión y control denominada "mano dura". Posteriormente, el presidente sucesor del mismo partido político, Elías Antonio Saca, da continuidad a las acciones del gobierno anterior a través de la política "Super Mano Dura" a pesar de presentar acciones de prevención con las medidas "Mano Amiga" y "Mano extendida". El gobierno del presidente Mauricio Funes, con el FMLN, comienza a darle más énfasis e integralidad a las políticas de seguridad, pero continuando con una predominancia en el nivel represivo, situación que continúa con el gobierno actual de Salvador Sánchez Cerén.

De igual manera, Bonilla (2015) establece la hipótesis de que las políticas de seguridad focalizadas y basadas en represión establecidas en el país para contrarrestar la inseguridad, resultaron ineficientes en la disminución de los niveles de violencia y resultan contraproducentes para consolidar un cuerpo policial coherente con la democracia, al desvirtuar los principios rectores de los Acuerdos de Paz en la reforma policial. Existe un incremento de denuncias sobre abusos policiales y persecución, dada la presión existente sobre la PNC para obtener resultados en la aplicación de las políticas de seguridad. Esta presión lleva también a un involucramiento de los militares en la seguridad pública, situación transitoria que se volvió semi permanente (International Crisis Group, 2017). Así, también surgen denuncias de organizaciones sobre posibles violaciones a los derechos humanos en la persecución y encarcelamiento de pandilleros, pero sigue existiendo un mayor dominio en la opinión popular y en el ámbito político sobre la aplicación de políticas a nivel represivo.

Exposición cronológica de programas y acciones en materia de seguridad ciudadana ante el fenómeno de pandillas

Posterior a la guerra civil de 1980 a 1992, se firmaron los acuerdos de paz, sellando el conflicto armado, se desmantelaron cuerpos de seguridad como la Policía de Hacienda,

³ La Organización Mundial de la Salud (OMS) indica que se entiende como violencia "uso deliberado de la fuerza física o poder, ya sea en grado de amenaza o efectivo, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños psicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones" (OMS, 2012).

⁴ De acuerdo a la Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia (Gobierno de El Salvador, 2013): "La seguridad ciudadana es una forma específica y restringida de seguridad humana que tiene como fin la protección de las personas contra la violencia y el delito". Se entiende a la seguridad ciudadana como un bien público, un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite una convivencia segura y pacífica; reconociendo la multicausalidad y multidimensionalidad de la violencia y el delito, y la necesidad de políticas integrales para resolver los problemas, con énfasis en la prevención (Gobierno de El Salvador, 2013).

⁵ Se define a la prevención de la violencia como: "Conjunto de medidas destinadas a reducir y controlar los factores de riesgo en territorios focalizados, que facilitan que personas o grupos desarrollen conductas violentas o infracciones. Asimismo, se consideran las estrategias o medidas que permitan la adecuada inserción social de aquellas personas que se encuentran en especial situación de riesgo" (Gobierno de El Salvador, 2012).

la Policía Nacional y la Guardia Nacional; creando en su lugar la PNC como institución principal que vela por la seguridad del país. Sin embargo, luego de este proceso de paz, las instituciones políticas y de seguridad no han logrado resolver un panorama de criminalidad, violencia y delincuencia cada vez más extendido.

Hasta 2003, se categorizaba a las pandillas como problemas que afectaban a barrios populares, siendo ignorado por las autoridades y políticos; y la policía reaccionaba a la violencia generada por estos grupos como incidentes aislados, no existía una política para enfrentar este fenómeno (Savenije, 2014). A partir de ese año, tanto los gobiernos de ARENA como FMLN “han basado sus políticas de enfrentamiento a las pandillas en la recuperación del control territorial del Estado en zonas con alta presencia criminal, encarcelamientos masivos y operaciones conjuntas de policía y ejército” (International Crisis Group, 2017). Estas políticas han generado un efecto opuesto, y la inseguridad en el país sigue creciendo.

La evolución de las políticas de seguridad es analizada también por el International Crisis Group (2017), identificando que las estrategias de seguridad con énfasis punitivo (detenciones) a través de operaciones conjuntas de policía y militares, son un denominador común en las políticas contra las pandillas en los últimos quince años; y existe una dificultad en generar una respuesta flexible del Estado a los cambios en la estructura criminal y delincencial a lo largo del tiempo.

a. Política de Mano Dura

A partir de la violencia surgida post conflicto armado, el gobierno del presidente Francisco Flores (1999-2004), bajo el partido político ARENA, implementó los primeros planes anti pandillas en 2003, mediante el “Plan Mano Dura” y la Ley Antipandillas, que fueron anunciados pocos meses antes de finalizar su mandato. Estos planes incluyeron operaciones policiales y militares, así como un marco legal para la criminalización de las pandillas, y facilitar la detención de sus miembros.

La Ley Antipandillas facultó a la PNC a privar a salvadoreños de algunos de sus derechos constitucionalmente reconocidos ante la sospecha subjetiva de pertenencia a pandillas; presentando vicios de inconstitucionalidad, dadas las reformas al Código Penal y al Código Procesal Penal para poder tipificar los delitos, llegándose a declarar inconstitucional en 2004 por la Corte Suprema de Justicia (Bonilla, 2015). Sin embargo, fue reemplazada por la Ley para el Combate de las Actividades de Grupos o Asociaciones Ilícitas (LCAGAIE), aprobada por la Asamblea Legislativa.

Así, el Plan Mano Dura fue criticado por centrarse en la dimensión represiva y por una persecución policial a jóvenes bajo rasgos asociados a pandillas; con una serie de leyes que contradecían los delitos recogidos en la demás legislación penal y judicial. (Infosegura, 2017).

b. Política de Super Mano Dura

El presidente Antonio Saca (2004-2009) presentó su plan de gobierno desde el partido ARENA, denominado “País Seguro: plan de Gobierno 2004-2009” con un área de acción enfocada a combatir la delincuencia titulada “Seguridad Ciudadana: mejor calidad de vida” donde se sostenía que el origen de esta era multicausal, y por lo tanto el combate debía ser desde múltiples áreas, pero enfocándose en el corto plazo en el aspecto sancionatorio. Este implementa el “Plan Súper Mano Dura”, que continúa el enfoque represivo y punitivo del plan anterior con operativos de captura denominados “Puño de hierro”, a la vez que incluye planes de prevención y rehabilitación, a través de las iniciativas “Mano Amiga” (énfasis en prevención) y “Mano extendida” (énfasis en reinserción y tratamiento), que identificaban comunidades prioritarias y se dirigían a jóvenes en riesgo y pandilleros encarcelados, pero que tuvieron poca inversión para incrementar su impacto a pesar de abogar por un mayor control de las acciones policiales, evitando las malas prácticas encontradas con el programa anterior.

Durante el gobierno presidencial de Antonio Saca, se crea en 2006 el Ministerio de Seguridad Pública y Justicia Social (MSPJS) como una forma de descentralizar las políticas de seguridad del Gobierno central. Así, instituciones como la PNC, la Dirección General de Centros Penales (DGCP), la Academia Nacional de Seguridad Pública (ANSP) entre otros, pasaron a formar parte de éste. Este ministerio tendría la función de elaborar políticas y estrategias en materia de seguridad y dar impulso a crear Comités de Seguridad Ciudadana, como forma de organización civil en el rubro de seguridad, así como reglamentar y controlar el sistema penitenciario, entre otras funciones. (Infosegura, 2017).

En este periodo se contribuye a institucionalizar el rol del Ejército en la construcción de seguridad pública en El Salvador (Bonilla, 2015), autorizando el apoyo de la Fuerza Armada a efectuar operativos de seguridad en conjunto con la PNC. Se da también la aprobación de la Ley Especial Contra Actos de Terrorismo (LECAT) en 2006, donde se trata de realizar una vinculación de las pandillas o maras con “organizaciones terroristas”; así también se aprueba la Ley Contra el Crimen Organizado y Delitos de Realización Compleja (LCCO-DRC) como una forma de regular el procedimiento de los tribunales y de relacionar de forma indirecta nuevamente a las pandillas con el crimen organizado. Añadido a esto, se encuentra el débil proceso de detención y procesamiento de miembros de pandillas, por problemas de falta de pruebas e incoherencias legislativas.

La función de las políticas de seguridad de estos periodos presidenciales era más para contrarrestar el rechazo de la ciudadanía ante los periodos de aumentos de violencia, como explica Savenije (2014): “comunicaban a la población que el gobierno estaba en control de la situación”.

c. La Tregua

Con la llegada a la presidencia de Mauricio Funes, del FMLN, que se visualiza el fenómeno de las pandillas como un pro-

blema con raíces estructurales, y con necesidad de medidas de política de seguridad más integrales: se fomentan las campañas de prevención de violencia y represión de forma paralela, destacándose las estrategias nacionales de prevención de violencia entre 2010 a 2013 y la aprobación de la Ley de Proscripción de Pandillas o Maras y Grupos de Exterminio (LPPMGE) en 2010, que prohíbe la existencia, legalización, financiamiento y apoyo a estas agrupaciones, y establece directivas para golpear sus estructuras de financiamiento (Bonilla, 2015).

En ese año se presentó la Política Nacional de Justicia, Seguridad Pública y Convivencia (PNJSP) que rechazaba el tratamiento represivo de los gobiernos anteriores a la criminalidad y la ausencia de planificación estratégica e instaba a la mayor participación ciudadana, coordinación interinstitucional e investigación científica del delito. Esta también orientó una estrategia territorial en torno a la creación de los Concejos Municipales de Prevención de Violencia (CMPV) bajo la estrategia Municipios Libres de Violencia, involucrando así a los gobiernos locales y las comunidades en la identificación de factores de riesgo de criminalidad para el diseño de planes de acción (Bonilla, 2015). De esta política se deriva la Estrategia Nacional de Prevención de Violencia y el Delito (ENPVD), y también se impulsan programas de reinserción en el sistema penitenciario a través del programa "Yo cambio" como iniciativa para el involucramiento de privados de libertad en actividades productivas.

Iniciativas como la Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres, Ley Marco para la Convivencia Ciudadana y las Contravenciones Administrativas, la Política Nacional contra la Trata de Personas; surgieron para volver más integral la política pública de seguridad durante este gobierno, siendo este un avance en la ordenación de funciones y una tendencia distinta a la focalizada en la persecución, control y castigo del delito.

Durante este periodo presidencial se renombró al Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), y se establecieron como titulares de este ente y a la PNC a militares, acciones altamente cuestionadas al significar una militarización de la seguridad pública, y que fueron declarados fallos de inconstitucionalidad por la Sala de lo Constitucional, removiendo a éstos de sus cargos. (Infosegura, 2017). También se crea el Gabinete de Seguridad, conformado por el MJSP, el Ministerio de Defensa, la PNC y la Secretaría de Asuntos Estratégicos, con la función de organizar y coordinar estrategias a implementar en el área de seguridad; y de igual forma se instaura el Gabinete de Gestión para la Prevención de la Violencia y la Doctrina Institucional sobre Policía Comunitaria.

Sin embargo, debido al alza de asesinatos, se genera un cambio en las políticas de seguridad: se inicia un diálogo indirecto con los líderes de pandillas para la reducción de asesinatos a cambio de mejoras en las condiciones de cárceles mediante la llamada "tregua de pandillas" iniciada en 2012; generándose reducciones en los homicidios. Pero la falta de apoyo

público y político llevó al fin de ésta, generándose un distanciamiento de las negociaciones de ambos partidos, desmoronándose la tregua y declarándose inconstitucional al estar un militar a cargo de la policía civil; disparándose de nuevo los asesinatos.

La tregua de pandillas se realizó en un ambiente oculto: la tregua de pandillas era conocida más como un acuerdo entre las pandillas, y no entre las pandillas y el Gobierno por el temor a las reacciones de los agentes fuera de las negociaciones, evitando reconocer así su participación en este proceso y expresando a través de mediadores designados su rol (Funde, 2015).

Esto llevó a la percepción de que "el gobierno no desarrolló una política formal o consistente a la tregua; y en cambio, asumieron que podrían lograr una reducción en los homicidios a través de la negociación de un aumento de los beneficios penitenciarios para los líderes de las pandillas". (Funde, 2015).

d. Nuevas medidas

Con el nuevo mandato del FMLN, el presidente Salvador Sánchez Cerén tuvo como reto enfrentar el incremento de la violencia producto de la desintegración de la tregua, ante lo cual crea en 2014 el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CNSCC), compuesto por instituciones del Estado, la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador (COMURES), iglesias, medios de comunicación, empresas privadas, partidos políticos, representantes de la sociedad civil y comunidad internacional (CNSCC, 2015).

Producto del diagnóstico sobre inseguridad elaborado por el CNSCC, se crea el Plan El Salvador Seguro (PESS), que proporciona insumos para enriquecer las políticas de seguridad ciudadana y justicia, propone recoger aportes de los diferentes sectores y facilitar el diálogo, así como acciones para la implementación de las políticas y el seguimiento a éstas (CNSCC, 2015). El PESS retoma el enfoque de seguridad ciudadana, y da un papel importante a la organización civil y las comunidades como una forma de descentralización. Se le da un rol a la generación de datos, al ser una manera de fundar las políticas públicas sobre el delito sobre una base de rigor, dado que suele estar politizado, y en el caso de El Salvador, influenciado por el sistema político polarizado (Rebollo, 2017).

Además de la base preventiva, este plan incluye el seguimiento de acciones de confrontación y control dentro de las políticas públicas; a las que se les dio relevancia nuevamente con la aprobación de las llamadas "Medidas extraordinarias" en 2016, una respuesta del Gobierno ante los incrementos de la violencia en ese año.

Estas últimas medidas incluían limitar las comunicaciones de las pandillas desde las cárceles, y presentan acciones represivas, pero también alternativas bajo el enfoque de

"prevención de la violencia"; como atención a juventudes en riesgo y centros de atención a víctimas, como expresa Martínez (2018). Acciones contra las finanzas de las pandillas se implementaron, así como avances en las iniciativas de prevención de violencia en municipios más afectados. Sin embargo, los resultados del PESS sido limitados debido a la desigual inversión en sus ejes, con un énfasis en la persecución penal (Martínez, 2018).

La asignación y ejecución presupuestaria en las políticas de seguridad ciudadana

La situación fiscal de El Salvador adolece de una problemática de rigidez fiscal: los niveles de ingreso recaudados no son

suficientes para un gasto público creciente y concentrado en gasto corriente, es decir, remuneraciones a empleados públicos constituyen el principal componente del gasto, que generan una limitación en el incremento del presupuesto a sectores clave y por tanto, a una rigidez en los incrementos de montos asignados anualmente a través del presupuesto público; situación que se ve agravada por el incremento de la deuda pública (ICEFI, 2018).

El caso del sector de Seguridad Ciudadana y Judicial no es distinto: a pesar de que en los años el monto asignado ha incrementado, no constituye un mayor incremento para un área que requiere de un fuerte apoyo presupuestario.

Gráfico 3: Presupuesto ejecutado en el rubro de Seguridad Ciudadana y Justicia en el periodo 2002-2017



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Gobierno de El Salvador (2002-2017).

Al desagregar el presupuesto ejecutado durante este periodo en sus rubros principales, se evidencia la tendencia de los gobiernos al enfoque punitivo y represivo:

El componente de seguridad pública⁶ es el principal rubro al que se destina dentro del sector, este incluye el fortalecimiento y sueldos de la PNC. Este componente ha tenido incrementos consecutivos (con la excepción del año 2009 producto de los efectos de la crisis económica en la reducción presupuestaria), y acapara en general más de la mitad del presupuesto del sector, y en los últimos años, más del 70%. El segundo com-

ponente al que se le destina mayor presupuesto es al sistema penitenciario, representando más del 10% en general en el periodo, y durante los años 2006-2008 más del 30%.

El componente de prevención, participación y reinserción social no aparece sino hasta el año 2009 en la desagregación presupuestaria, y su monto ha ascendido hasta representar un 1% del total del rubro.

⁶ Del año 2002 al 2005, seguridad pública englobaba a la totalidad de rubros: PNC, Sistema Penitenciario, etc.

Gráfico 4: Desglose del presupuesto ejecutado en el rubro de Seguridad Ciudadana y Justicia en el periodo 2002-2017⁷



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Gobierno de El Salvador (2002-2017).

La anterior desagregación presupuestaria respalda la primacía del enfoque de represión sobre la prevención en la designación presupuestaria. Vale la pena especificar que, para el discurso oficial de los presidentes, los programas sociales (sobre todo aquellos no contributivos) constituyen parte de los esfuerzos para la prevención de violencia, sin embargo, como se ha expuesto anteriormente, estos junto con el acceso a los servicios básicos de calidad y las mejoras en la distribución del ingreso son parte del nivel de promoción del desarrollo humano y recuperación del capital social.

La asignación presupuestaria al rubro de seguridad ciudadana y justicia depende de la aprobación del presupuesto en la asamblea legislativa. Los conflictos entre diputados de la asamblea, caracterizados por divisiones entre partidos políticos, para la aprobación del presupuesto a políticas, programas, y estrategias generadas desde el órgano Ejecutivo, especifican nuevamente el rol protagónico que adquieren los tres principales actores caracterizados previamente.

Evaluación de la continuidad y cambio de las políticas públicas de seguridad ciudadana en El Salvador

La tendencia a la estabilidad y el cambio en la política de seguridad ciudadana en El Salvador

A partir de la implementación de las políticas de seguridad pública ante el fenómeno de las pandillas en el año 2003, cuatro periodos presidenciales han abordado de distinta manera la situación de violencia, y han respondido a través de

diferentes políticas y medidas. Los primeros dos pertenecieron al partido político ARENA, con una línea de "derecha" o conservadora en su gestión, mientras que, a partir del año 2009, la presidencia la ostenta el partido FMLN, con una orientación de "izquierda" dados sus orígenes en el conflicto armado.

Sin embargo, como expresa el International Crisis Group (2017), a pesar de las diferencias ideológicas de ambos partidos, sus enfoques de políticas de seguridad son similares: ARENA basó durante sus gobiernos de 1999 a 2009 en estrategias de aumentos de detenciones, encarcelamientos a gran escala y agilización de procesos judiciales; enfoque punitivo que fue continuado por el FMLN, sobre todo a partir de su segundo mandato con mayores condiciones de detención y rol de militares en la seguridad pública.

Entre partidos, es posible encontrar una línea de continuidad de sus políticas, pero también hay factores de cambio que vuelven al final del mandato una tendencia distinta respecto al periodo presidencial anterior:

- **ARENA:** El primer partido en involucrar a las pandillas en su política de seguridad, trata de mantener el enfoque represivo en los dos periodos, sin embargo, el segundo periodo involucra a la fuerza armada como apoyo a la PNC, así como dos subcomponentes basados en la rehabilitación y prevención. Existe así una línea de cambio en las políticas, a pesar de que el núcleo sigue siendo el mismo.

⁷ Sólo se evalúan tres rubros dentro del desglose: Seguridad Ciudadana, Sistema Penitenciario y Prevención, rehabilitación y reinserción social.

• **FMLN:** El primer periodo presidencial del FMLN involucró la creación de estrategias y aprobación de leyes e instituciones para la prevención, participación y rehabilitación, múltiples programas tratan de romper la visión de enfoque punitivo, aunque este se mantiene predominante. La tregua constituye un rompimiento en las políticas de seguridad pública con los anteriores gobiernos; estrategia que es rechazada desde el comienzo por el segundo gobierno del FMLN, generando así un quiebre al volver a un enfoque represivo potenciado por las llamadas "Medidas extraordinarias", a pesar de continuar y ampliar la línea de prevención con nuevos programas establecidos en el marco del "Plan El Salvador Seguro".

El análisis es que, a pesar de que el núcleo central de las políticas de seguridad ciudadana implementadas hasta ahora ha sido a nivel de represión y control, hay rasgos característicos y de ruptura en cada gobierno, e incluso, entre gobiernos del mismo partido. La continuidad de estas políticas públicas resulta un aspecto vital, dado que, a pesar de las críticas al enfoque represivo, este se mantiene; pero los programas a nivel de prevención y de promoción del desarrollo humano y recuperación del capital social sufren cambios entre los gobiernos (y una vez más, incluso entre los gobiernos del mismo partido).

Incidencia de la rigidez fiscal en la puesta en marcha de políticas

La rigidez fiscal que vive El Salvador genera efectos en la totalidad de sus políticas públicas: los progresivos pero reducidos aumentos en el presupuesto dedicado al sector de Seguridad Ciudadana y Justicia no permiten alcanzar una mejora en la territorialidad, innovación e incentivos a la fuerza policial ante un fenómeno de pandillas evolutivo y en constante crecimiento. El sector aparece a partir del 2015 como aquel que logra la mayor ejecución presupuestaria, sin incluir que los presupuestos originales sufren modificaciones y terminan siendo incrementados a lo largo del año.

La rigidez fiscal y la necesidad de un mayor financiamiento son innegables en el sector de Seguridad Ciudadana y Justicia, situación a tomar en cuenta ante los debates y discusiones anuales para la aprobación del presupuesto, que, debido a la dinámica legislativa, terminan en atrasos que afectan a la totalidad de ministerios del país.

Por otro lado, como se ha identificado en las principales divisiones presupuestarias del sector, hay una predominancia presupuestaria a las áreas de seguridad (principalmente a PNC) y al mantenimiento del sistema penitenciario sobre los programas de participación, prevención y rehabilitación. Esta designación presupuestaria es una muestra más de la continuidad de las políticas represivas sobre las de prevención en el país, y precisa de una mejora en la distribución presupuestaria. También se debe tomar en cuenta que sólo el mantenimiento del actual sistema penitenciario, así como las remuneraciones a la fuerza policial, absorben una gran parte del presupuesto, y nuevamente demuestran la existencia de una rigidez fiscal que imposibilita la mejora en las políticas de seguridad y que

llaman a un consenso para mejorar la asignación presupuestaria para el sector.

Democracia como traspíe para atacar problemas estructurales

Luego de quince años de políticas de seguridad sin mayores efectos se concluye que los enfoques que "apuntan a luchar contra las raíces de las pandillas no han producido los resultados deseados debido a la falta de compromiso político y divisiones sociales" (International Crisis Group, 2017).

La institucionalidad política de El Salvador, una democracia representativa, no ha logrado enfrentar al problema de las maras de una forma consistente a lo largo del tiempo: el predominio partidario lleva a conflictos sobre impulsar políticas integrales (incluyendo el nivel de prevención y de promoción al desarrollo humano y recuperación del capital social), acudiendo a la solución de un problema estructural a través de medidas de política coyuntural dentro del enfoque de represión y control.

Los representantes elegidos que ostentan cargos en el poder Ejecutivo o Legislativo han mantenido, independientemente del partido, un enfoque principalmente coyuntural a pesar de los llamados de organizaciones no gubernamentales y academia sobre la necesidad de medidas estructurales y holísticas.

La movilización ciudadana ha mantenido un perfil bajo en los procesos de las políticas de seguridad ciudadana, sin embargo, hay evidencia de involucramiento de las comunidades y organización en determinadas zonas. El no involucramiento de las comunidades y la falta de un aspecto territorial dentro de las políticas limita su efectividad (INCIDE, 2015).

Aspectos de burocracia y conflictos entre diferentes entidades o instituciones estatales contaminan aún más el viciado proceso del desarrollo de las políticas públicas, y llevan a que se tomen medidas de políticas laxas, que requieren aún así diálogo, negociación y en algunos casos confrontación para su creación, aprobación y ejecución.

¿Políticas para el electorado o para la población?

La permanencia de la violencia se debe al éxito como a los fracasos de los acuerdos de paz, según expresa el International Crisis Group (2017), dado que la pelea por el poder a través de la democracia fomenta una política de seguridad de confrontación hacia las pandillas por fines electorales, persistiendo estas estrategias de seguridad a lo largo de los distintos gobiernos: detenciones masivas, encarcelamiento, militarización de labores policiales, etc.

El populismo punitivo es descrito por Wolf (2017) como "una estrategia que da prioridad a objetivos político-electorales sobre la reducción del crimen" y retoma el ejemplo de la política represiva contra las pandillas en el triángulo norte de Centroamérica (Guatemala, Honduras y El Salvador).

En El Salvador, las continuas elecciones en un marco de frágil institucionalización llevan a que los compromisos que adquieren los gobernantes en la etapa electoral y los intereses personales o de los grupos a los que representan (los que financian, pertenecen o se asocian con la cúpula electoral) sean los que se terminen reflejando en la mayoría de los casos sobre las acciones de política tomadas.

Wolf (2017) expresa que el Plan Mano Dura se trató más de una "estrategia populista punitiva" que buscaba favorecer al partido gobernante (ARENA) en las elecciones presidenciales del 2004. Dicho plan resultó ser popular dada la insatisfacción de la población de la inseguridad y el acompañamiento de la cobertura mediática que eliminaba los factores estructurales del problema para resaltar sólo los aspectos delincuenciales y promover una confrontación; generando una incidencia en la victoria electoral del mismo partido en las elecciones. A pesar del rechazo que había realizado el FMLN como oposición a las políticas "manoduristas", estas medidas se continuaron en las administraciones presidenciales de éste (Wolf, 2017).

Las políticas de seguridad de El Salvador han dejado de lado los proyectos de prevención por falta de inversión y personal adecuado, promoviendo más la labor policial agresiva (International Crisis Group, 2017). A pesar de que los gobiernos admiten la necesidad de un enfoque integral para combatir a las pandillas, el sistema bipartidista competitivo lleva a que las políticas sean "electoralmente atractivas" más que en abordar las múltiples causas de la violencia, desarrollando así los énfasis en enfoques coercitivos; los funcionarios públicos relegan los planes de inversión por considerarlos de resultados lentos, que no se traduzcan en mayor cantidad de votos o financiamiento otorgado. Sin embargo, la falla más importante de las políticas de seguridad, es no abordar las condiciones de vida de las comunidades controladas por las pandillas (International Crisis Group, 2017).

Esta indica que, dado que las causas estructurales del fenómeno de las pandillas proviene de la desigualdad socioeconómica, y solucionarla significaría afectar los intereses de la élite salvadoreña, el enfoque represivo es la respuesta oficial preferida al mostrar a un gobierno preocupado por la seguridad pública, pero sin abordar las causas estructurales; dicho enfoque fue apoyado por los medios de comunicación al crear un escenario de pánico moral ante las pandillas y legitimar la respuesta punitiva, y por esto mismo las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que promovían un control alternativo al problema de las pandillas fueron ineficaces al no considerar estas relaciones de poder (Wolf, 2017).

Conclusiones

Las teorías de continuidad y cambio de las políticas públicas no han logrado complementarse para proveer un mejor análisis, representando así diferentes puntos de abordar la problemática de la estabilidad de las políticas y requiriendo un esfuerzo en la unificación o agrupación de éstas con el objetivo de proveer un marco teórico más robusto y holístico.

La institucionalidad política de la mayoría de países de América Latina (como es el caso de El Salvador), basada en una democracia representativa es frágil, favoreciendo la existencia de problemas en los diferentes procesos de las políticas públicas; y presentando existencia de actores externos o la primacía de intereses individuales sobre los sociales, que contaminan el contenido y la estabilidad temporal de las políticas, creando un contexto de presión al cambio.

El sistema institucional – político de El Salvador se ve afectado por un bipartidismo, que envuelve al país en una atmósfera de polarización agravada aún más durante los seguidos periodos electorales. Esta también afecta la institucionalidad en materia de legislación, que se enfrenta al fenómeno de pandillas o "maras", cuyos niveles de violencia han escalado y se han profundizado y extendido en el país.

Las políticas de seguridad ciudadana implementadas a partir del reconocimiento de las pandillas como peligros para la sociedad salvadoreña han sido mayoritariamente a un nivel de represión y control, incluyendo en los últimos periodos el nivel de prevención, pero relegándolo a un segundo plano. Hay una continuidad en las políticas públicas sobre el enfoque punitivo a lo largo de todos los gobiernos, pero una variabilidad en la inclusión de otros enfoques necesarios para el tratamiento del problema estructural que representan las maras, incluso entre gobernantes del mismo partido, que optan por dejar de lado ciertas medidas y crear nuevas estrategias, leyes o planes, cuyo plazo se ve limitado por el periodo presidencial.

Las políticas de seguridad ciudadana también se ven amenazadas por una rigidez fiscal, que afecta el presupuesto asignado y ejecutado, y que limita aún más la posibilidad de aplicación de otros enfoques dentro de las políticas de seguridad ciudadana. A estos se suman, los conflictos entre diferentes instituciones o entidades estatales, burocracia y presiones externas o internacionales.

La transformación mediática abona al clima de frustración ciudadana en el tema de la inseguridad, que refuerza y apoya medidas represivas más fuertes; fomentando a un "populismo punitivo", y que permite que la aplicación de medidas punitivas y de control se vuelvan electoralmente atractivas, y lleven al consenso implícito entre los diferentes partidos políticos de darle una continuidad y mayor énfasis a la estrategia represiva sobre las demás.

Como muchos opinan, se requiere una transformación en el enfoque de seguridad del país, requiriendo abandonar el conjunto de políticas de seguridad desgastado, y reformar las instituciones judiciales y de seguridad para una distribución adecuada de recursos en áreas concentradas de violencia, impulsando la actuación policial, así como programas de reinserción, rehabilitación e incentivos para evitar la entrada a las pandillas (International Crisis Group, 2017).

Como expresa Martínez (2018) se necesita que medidas de política de seguridad integrales como la actual política "Plan

El Salvador Seguro" se vuelvan prioritarios en los gobiernos independientemente del partido político, con una asignación presupuestaria equilibrada, y que surja un pacto de Estado con una visión integral con el resto de partidos políticos, las instituciones y la sociedad civil, para el éxito de las políticas en materia de seguridad

La integración y organización de los diferentes actores en el proceso de las políticas de seguridad ciudadana para solucionar el fenómeno de las maras es fundamental, requiriéndose un consenso sobre el enfoque a seguir para garantizar una continuidad de una propuesta integral, pero también enfrentarse a los cambios y evoluciones de las pandillas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bonilla, M. (2015). Las políticas de seguridad y la policía nacional civil en El Salvador. *Revista Mexicana De Análisis Político Y Administración Pública*, 4(1), 63-84.
- Calle Dávila, M. d. (2011). *Prevención de la violencia en adolescentes y jóvenes: intervenciones que funcionan*. Sicología.com, 1-27.
- CNSCC. (2015). *Plan El Salvador Seguro*. San Salvador: Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia CNSCC.
- El Faro. (2018). *Poderes*. Recuperado el 18 de octubre desde <https://elfaro.net/es/poderes>
- FUNDE. (2015). *La tregua entre pandillas como una forma de intervención sobre la violencia* (pp. 13-48). San Salvador: FUNDE.
- Gobierno de El Salvador. (2002-2017). *Presupuestos Ejecutados*. Recuperado de: <http://www.transparenciafiscal.gob.sv/ptf/es/PresupuestosPublicos/PresupuestosEjecutados/>
- Gobierno de El Salvador. (2013). *Estrategia Nacional de Prevención de la Violencia*. San Salvador: Gobierno de El Salvador.
- ICEFI. (2018). *Perfiles Macrofiscales de Centroamérica* (pp. 26-37). Guatemala: ICEFI.
- INCIDE (Instituto Centroamericano de Investigaciones para el Desarrollo y el Cambio Social). 2015. *El Salvador: Nuevo patrón de violencia, afectación territorial y respuesta de las comunidades (2010-2015)*. San Salvador.
- Infosegura. (2017) *Políticas públicas de seguridad ciudadana y participación comunitaria en sociedades del triángulo norte: los casos de El Salvador, Guatemala y Honduras* (pp. 1-83). San Salvador: INCIDE.)
- International Crisis Group. (2017). *Política y violencia perpetua en El Salvador* (pp. 1-35). Bruselas: International Crisis Group.
- Majone, G. (1997). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Fondo de cultura Económica.
- Martínez, S. (2018). *Hacia una política de seguridad sostenible en El Salvador*. Documento De Opinión IEEA, 42, 1-19.
- Medellín, P. (2004). *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad* (1ra ed., pp. 1-51). Santiago de Chile: CEPAL.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). 1995. *Las Naciones Unidas y El Salvador 1990 – 1995*. New York, United Nations Department of Public Information.
- Parra, E. (2009). *Factores de cambio y estabilidad en las políticas públicas*. *Administración & Desarrollo*, 37(51), 153-169
- Rebollo, W. (2017). Eficacia de las políticas de prevención de violencia del Plan El Salvador Seguro, en los municipios priorizados en el periodo 2015-2016. En R. Rubio, P. Valdés, L. Bobsa & L. Amaya, *Violencias, resistencias y aprendizajes de seguridad ciudadana en El Salvador, Honduras y República Dominicana* (1ra ed., pp. 289-302). San Salvador: FUNDE.
- Santander, J. (2016). *Dinámica de estabilidad y cambio de las políticas públicas*. *Vertiente*, 1(2), 7-28.
- Savenije, W. (2014). *Políticas de seguridad en El Salvador*. *Cuestiones de Sociología*, nº 10, 2014. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a09>

- Segovia, A. (2017). *The relationships between food security and violent conflicts: the case of El Salvador*. FAO.
- Stein, E., & Tommasi, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. *Política Y Gobierno*, 13(2), 393-416.
- Wolf, S. (2017). *Mano dura: el populismo ante el crimen y las pandillas* [Blog]. Recuperado desde <https://seguridad.nexos.com.mx/?p=49>
- Wolf, S. (2017). *Políticas antipandillas para ganar elecciones* [Blog]. Recuperado desde https://elfaro.net/es/201702/ef_academico/20007/Pol%C3%ADticas-antipandillas-para-ganar-elecciones.htm

“LIDERAZGO ESTRATÉGICO
INTEGRAL”: De la teoría a la
práctica transformando vidas
e instituciones



“LIDERAZGO ESTRATÉGICO INTEGRAL”: De la teoría a la práctica transformando vidas e instituciones

Investigador ¹
Luz Stella Hernández Ruiz

Resumen

Los líderes deben responder por desafíos personales, institucionales, la gestión, plantear una visión trascendental e innovadora, asumir riesgos generados en su quehacer. Esto demanda modelos y herramientas prácticas pensadas en el rol estratégico donde se genere esquemas de trabajo e información gerencial confiable, oportuna y alineada desde una misma base conceptual que facilite el seguimiento y garantice que las cosas se hagan. Se propone el “MODELO DE LIDERAZGO ESTRATÉGICO INTEGRAL” que está estructurado en tres componentes y nueve elementos, permitiendo a partir de su ejecución, revolucionar, innovar y llevar a la vanguardia el liderazgo institucional con calidad de vida integral

Palabras clave

Innovación, gestión institucional, liderazgo estratégico.

Abstract

Nowadays, leaders must be accountable for personal, institutional, and management challenges as well as to impose a transcendental and innovative vision and take risks generated in their work. This requires models and practical tools designed for their strategic role, where reliable and trustworthy working and information schemes, aligned within the same conceptual base facilitate monitoring and guarantees that things get done. Faced with these challenges, the “INTEGRAL STRATEGIC LEADERSHIP MODEL” is presented, structured in three components and nine elements that allow, from its execution, to revolutionize, innovate and bring to the forefront the institutional leadership with an integral quality of life.

Keywords

Innovation, institutional management, strategic leadership.

¹ Contadora Pública de la Universidad Externado de Colombia, Especialista en Gestión de la Producción, la Calidad y la Tecnología de la Universidad Politécnica de Madrid, España, Especialista en Gerencia de Procesos de Calidad e Innovación de la Escuela de Administración de Negocios EAN, Certificada como Coach Ontológico Empresarial en NEWFIELD México, estudios en Gestión y Política Ambiental para Latinoamérica y el Caribe en la Universidad de Chile y estudios en Prospectiva y Gestión por resultados de la CEPAL. Cuenta con amplia experiencia en el sector público y privado como asesora, auditora y ejecutora de áreas de planeación, operativa y financiera; gestora en proyectos estratégicos de alto impacto y modernización institucional. Ha desempeñado cargos destacados como Asesora de Ministra, Asesora de Presidentes de Entidades, Auditora de Price Waterhouse, Gerente Nacional de Operaciones y Auditora Nacional en la Banca, Directora Financiera del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, Jefe de Planeación en el Fondo de Inversión para la Paz de la Presidencia de la República y de la Escuela Superior de Administración Pública- ESAP, donde obtuvo reconocimiento como mejor directivo de Libre Nombramiento y Remoción en el 2017.

1. Introducción

El siguiente análisis reflexivo aborda un modelo estratégico integral desde una visión del líder, como un sujeto impulsor del cambio al interior de las instituciones, responsable de la transformación, de marcar estratégicamente el camino, donde como actor principal debe disponer de visión trascendental e innovadora. A su vez plantea la incidencia en su labor de las competencias, conocimientos, herramientas estratégicas que le permitan la adaptación oportuna al nuevo entorno, realizar una gestión exitosa, con triunfos tempranos, resultados efectivos, decisiones oportunas y visiones prospectivas, con la intención de mantenerse siempre a la vanguardia.

Este propósito demanda formación académica personal, profesional y técnica permanente, contar con equipos de alto rendimiento, personas comprometidas de todos los niveles al interior de las instituciones, herramientas prácticas que faciliten obtener información, seleccionarla, analizarla, gestionarla e interpretarla resultando útil al líder como a la gestión, desde una misma base conceptual que garantice su alineación donde los resultados institucionales sean la sumatoria real de los resultados individuales.

A su vez se requiere analizar e identificar el impacto que genera el clarificar los desafíos que debe asumir para lograr los resultados que la gestión exige, para lo cual se propone el "MODELO DE LIDERAZGO ESTRATÉGICO INTEGRAL" que está estructurado a partir de tres componentes y nueve elementos, permitiendo abordar los desafíos a partir de su ejecución, revolucionar, innovar y llevar a la vanguardia el liderazgo institucional con calidad de vida integral, el cual ha sido elaborado a partir de conocimientos técnicos, prácticos y aplicabilidad progresiva durante más de 30 años de experiencia.

El modelo plantea que al proyectar el éxito, disminuir el tiempo de la curva de aprendizaje y lograr mayor efectividad en la gestión y los resultados, se debe trabajar dentro de un esquema integral que facilite su ejecución, disminuya los riesgos personales e institucionales, trabajando con metodología y herramientas que articulen todas las obligaciones institucionales, temas, actividades, fechas y responsables de forma específica, se realice un adecuado y oportuno seguimiento y a su vez generé una visión estratégica de largo plazo, lo que en muchos casos no se cumple y conlleva a operar sin una adecuada planificación impactando los resultados.

Se plantean y estructuran tres desafíos así: (i) el del Líder Coach. Donde se considera "El Talento Humano como el activo más importante con el que cuentan las entidades, por lo tanto, como el gran factor crítico de éxito que les facilita la gestión y el logro de sus objetivos y resultados." (ii) de la gestión. Que permite garantizar los resultados. Para ello plantea la gestión a partir de herramientas que definan acciones alineadas, útiles para el líder y el equipo de trabajo donde su aplicación garantiza una planeación, ejecución y seguimiento con enfoque TOP- DOWN, que a su vez genera autosuficiencia, permite comunicación del nivel estratégico, táctico y operativo, facilita la toma de decisiones oportunas y genera mediciones donde el resultado individual es coherente con el

resultado institucional; y por último (iii) la visión a largo plazo como el tercer desafío y quizás el más importante dentro del rol del líder que en la práctica se desestima por cuanto la gestión en muchas ocasiones absorbe el tiempo que pudiera emplear en planificar; aquí permite visionar el futuro para planear el presente y mantenerse a vanguardia mediante estrategias como la prospectiva y la vigilancia tecnológica..

En conclusión es necesario que los líderes definan rutas estratégicas claras desde el inicio de su accionar, desarrollen competencias y habilidades para ejercer un liderazgo real desde el ejemplo, potencien los equipos de trabajo, cuenten con metodologías y herramientas prácticas pensadas en el líder para planear, ejecutar, realizar seguimiento desde lo estratégico, táctico y operativo desde una misma base conceptual alineada que apoye el logro de resultados efectivos, disminuya riesgos institucionales y personales en su quehacer y en especial que facilite visionar el futuro para planear el presente, potenciando el emprendimiento, la innovación, la gestión del conocimiento y disminuyendo riesgos, en armonía con la calidad de vida organizacional y personal.

2. Problemas al interior de las entidades

Existen grandes desafíos que las instituciones y los líderes deben afrontar para lograr el éxito, proyectarse, mantenerse a la vanguardia y por lo tanto no verse expuestas al fracaso. Son múltiples las causas que no permiten cumplir este propósito como: Líderes que no cuentan con los conocimientos mínimos, habilidades y competencias necesarios para direccionar los equipos de trabajo, la indebida planificación a corto, mediano y largo plazo; ausencia de herramientas requeridas para ejercer su rol, inadecuada administración, inoportunas o erróneas decisiones originadas en especial por la ausencia de información alineada, articulada, confiable, oportuna y verídica, ausencia de una visión de futuro, fluctuaciones económicas mundiales, el acelerado cambio tecnológico no visionado, así como distintos factores externos no previstos, entre otros.

En muchos casos los líderes no tienen el control de la institución, dependen de la confianza depositada en su estructura, ya que deben ocuparse de un sin número de obligaciones en el día a día, atender temas que dependen de otros niveles, solucionar imprevistos y problemas generados en situaciones u obligaciones no controladas oportunamente y difícilmente alcanza a cumplir con todo lo planeado, de manera que requiere de un equipo de trabajo fuerte que lo respalde, disminuyendo el riesgo de ahogarse en el activismo.(Gómez, 2016).

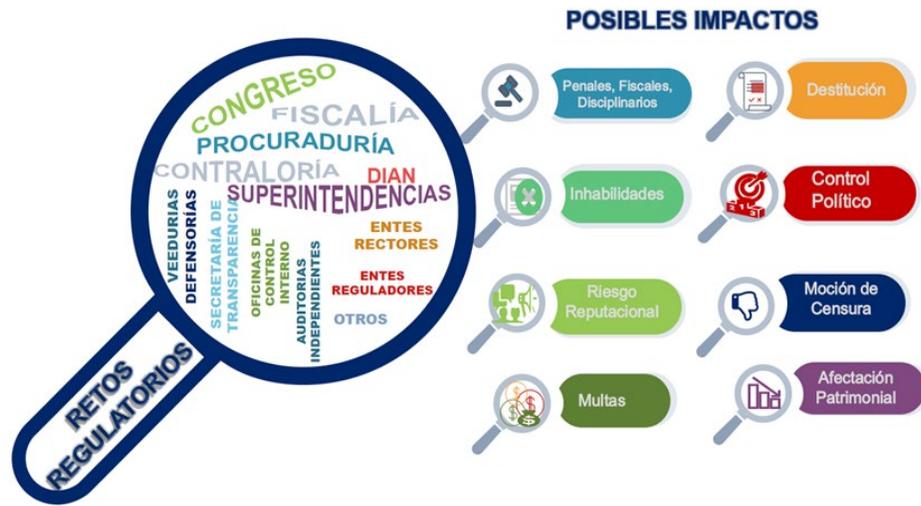
De otra parte, los líderes no siempre cuentan con herramientas que le generen información requerida el ejercicio de su rol, alineada y articulada desde una misma base estructural para conocer en cualquier momento los responsables de los temas y su avance de forma que le permita una adecuada y oportuna toma de decisiones y menos aún contar en el tiempo con los soportes que evidencien su gestión, exponiéndolos a responder más allá de su competencia en el evento de requerimientos legales.

El siguiente esquema establece una mirada contextual concreta de los retos regulatorios y sus impactos más

relevantes a los que se encuentran expuestas las instituciones, pero en especial los líderes por ser cabezas visibles, frente a los errores y consecuencias que puedan cometer los mismos,

sus dependientes y funcionarios a la hora de cumplir con sus obligaciones para el logro del objeto misional.

Figura 1 Sistemas de vigilancia y control e impactos



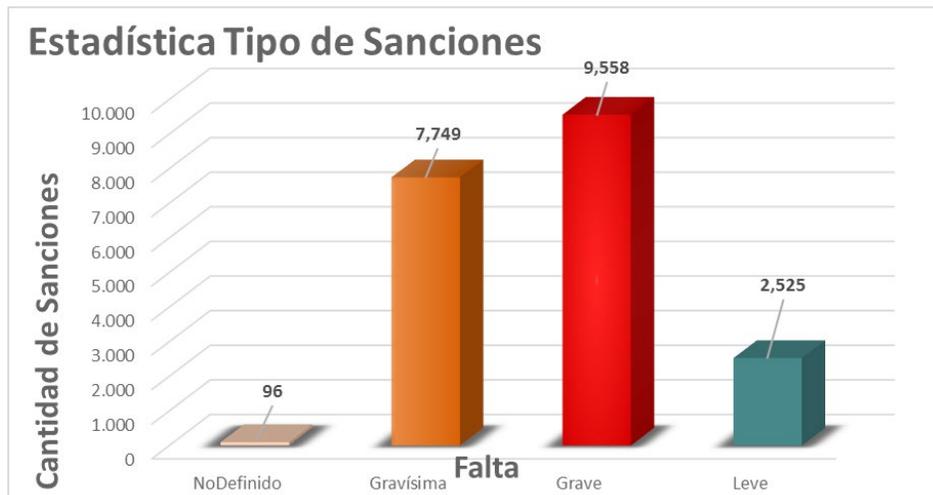
Fuente: Elaboración Propia

En este orden, el análisis de los retos regulatorios de lo público se estructura bajo tres bases conceptuales a saber, i) sanciones penales al interior de las entidades del orden estatal donde el sujeto activo de la conducta es decir quien infringe la ley es a quien se impondrá cuando cometa conducta punible como una acción antijurídica, típica y culpable; ii) sanciones disciplinarias bajo la óptica de la pena impuesta cuando el servidor público o particular con alguna relación contractual con el Estado incurre en cualquier conducta irregular afectando los deberes a su cargo o bien extralimitándose en dichas funciones; dentro de estos también se enmarcan las prohibiciones, violaciones al régimen de inhabilidades, incompatibilidades

e impedimentos para desarrollar determinadas actividades bajo conflicto de intereses; de otro lado encontramos a las iii) sanciones fiscales impuestas por la Contraloría; a partir de infracciones de tipo fiscal que se imputan a los servidores públicos o particulares cuando ejercen la administración de recursos públicos causando un daño patrimonial a partir del daño generado al Estado.

A continuación, se presentan algunos datos estadísticos por tipo de sanción que reflejan el panorama de las instituciones públicas frente a este aspecto:

Tabla 1 Sanciones Disciplinarias por tipo de falta entre los año 2008 a 2017



Fuente: Observatorio Transparencia y Anticorrupción Colombia.

Lo que se analiza es que en su mayoría los servidores públicos, líderes o no, fueron responsables, y debieron asumir condiciones de suspensión, inhabilidad, y en el peor de los casos, pero con un alto porcentaje (38.9%) a la destitución del cargo. A la luz de este estudio se estima que el servidor público, es principalmente responsable por las conductas acaecidas, pues el estudio estima que el 63.4% de las sanciones disciplinarias impuestas sucedieron en contra de servidores públicos. Es menester entonces cuestionarse si funcionarios públicos líderes se encuentran expuestos a un sinnúmero de requerimientos de los que les resulta ampliamente complejo la distribución de sus responsabilidades a su vez poniendo en riesgo el funcionamiento normal de las entidades públicas.

Por su parte el sector privado no es ajeno a los riesgos de multas y sanciones ante las recurrentes omisiones en cumplimiento de sus funciones, que ponen en riesgo no solo al líder sino a la misma institución en casos en que por omisión en el cumplimiento de sus obligaciones puedan ser sujetos de multas por entidades como la Dian u otros entes de vigilancia o regulatorios que conllevan a impactos económicos y personales. Bajo esta premisa analizaremos a manera ilustrativa el caso de la Superintendencia de Industria y comercio:

Según el informe de la Superintendencia de Industria y Comercio-SIC del año 2016, estimó que el 98% de las empresas estaban a punto de ser multadas por no registrar su base de datos ante la entidad, la multa que oscilaba entre los 1,400 millones de pesos, argumento que no despertó la preocupación de las empresas, pues legalmente se estableció que todas las empresas en el país que tengan bases de datos físicas o digitales, o bien de proveedores, clientes o servicios, debían registrar esta información en el sistema habilitado por la SIC, requisito que con solo cuatro meses de plazo límite para realizar dicho proceso, tan solo el 2% de las compañías habían cumplido (W RADIO, 2016), de manera que la SIC terminó cediendo y estableció el plazo límite para mediados de 2017.

De otra parte, marcados casos han determinado la historia de las grandes empresas a nivel Mundial; el éxito o fracaso tuvo origen en situaciones que se dejaron al azar, caso de GM General Motors, dentro de los errores que llevaron a la quiebra a esta exitosa compañía catalogada como una de las mejores del mundo automovilístico y por consiguiente la mayor quiebra de una empresa industrial norteamericana registrada en la historia.

Caracterizada por ser una empresa con más de 77 años en el mercado, 235.000 empleados, fábricas en 34 países y presencia comercial en 140 mercados para el año 2009 (año de quiebra), dentro de sus principales causas de fracaso se argumentó la falta de visión de futuro, pues sin presentir la subida del precio del petróleo y la tendencia mundial en temas ambientales, modificaron el gusto de los consumidores de coches, en especial de aquellos con motores de gran consumo, hecho que desató el desplome sobre la demanda de todoterrenos, e impuso el acceso de coches japoneses como Toyota con consumos de combustibles más cómodos. Fue tan evidente su aspecto en temas de visión de futuro que incluso se estableció que para el año 2002 se habían cancelado proyectos sobre prototipos eléctricos, que paradójicamente serían un salvavidas para la empresa años después (LA GACETA, 2009).

Los problemas a los que se expone un Líder generan amplia sobrecarga por la que en muchos casos temas trascendentales pasan desapercibidos o bien a un segundo plano, cuando lo prioritario en el manejo de control de las entidades requiere de líder ejemplo a seguir, un responsable, una responsabilidad asignada bajo términos cronológicos, un sistema que permite identificar avances, progresos, y a su vez diagnosticar falencias y problemas en tiempo real a fin de evitar situaciones engorrosas a las expuestas.

Por lo expuesto el líder debe lograr la rápida comprensión de los aspectos críticos de control y proceso, implementar las actividades de mejora como una medida preventiva para anticiparse a los riesgos emergentes y reducir las eventuales situaciones de crisis, facilitar los insumos para control político y defensa judicial, cumplir con la gestión, definir el futuro que garantice la proyección de mediano y largo plazo de la institución entre otros aspectos.

De manera que es necesidad y requisito indispensable que los líderes cuenten con modelos y herramientas prácticas que le permitan: estructurar su quehacer de forma que apoyen el desarrollo de sus competencias para administrar y motivar el talento humano, que le generen información estratégica consolidada y detallada, con alertas oportunas que les permita acercarse a la realidad de sus empresas, estar en contacto frecuente con todos los niveles jerárquicamente establecidos, obtener una noción más real sobre los principales problemas que le permita una adecuada y oportuna toma de decisiones y por último que le faciliten visionar el futuro para estar a la vanguardia.

La presencia de estos factores no controlados oportunamente generan riesgos al líder, el equipo y las instituciones, por eso a la hora de proyectar el éxito uno de los mayores pilares, en especial para los líderes, cabezas guías y fuentes visibles de las organizaciones es "la planeación, seguimiento y control" pues constituyen factores esenciales para guiar al éxito o al fracaso a cada una de sus entidades; de manera que surgen situaciones fundamentales que son necesarias cuestionarse permanentemente y abogar por sus respuestas ¿Qué hacer para lograr que el líder cuente con la planeación, seguimiento y control oportuno que le permita definir el camino para lograr instituciones exitosas y disminuir los riesgos institucionales y personales? ; ¿Qué estrategias, herramientas y modelos pueden aplicarse para mitigar estos riesgos, que pasen de ser unos referentes teóricos a prácticos para el líder?

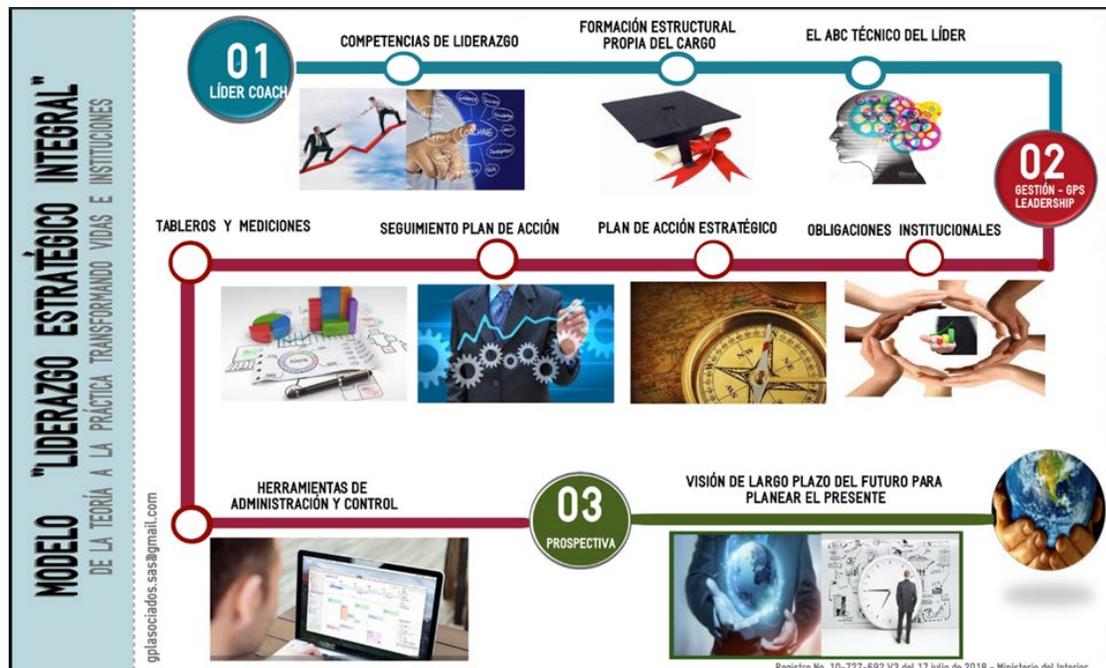
3. Bases estructurales del sistema, Modelo de Liderazgo Estratégico Integral

En este contexto surgen modelos de liderazgo y herramientas de apoyo a la gestión, algunos teóricos, sofisticados, sin esquemas claros para llevarlos a la práctica, no alineados ni estructurados desde una visión estratégica pensados en el líder con un enfoque Top Down, que conecten la gestión desde una misma base estructural donde los resultados individuales sean coherentes con los institucionales y permita administrar de manera eficiente, visionar el futuro sin descuidar el presente.

El "Modelo de Liderazgo Estratégico" que está estructurado a partir de tres componentes y nueve elementos permite a partir de su ejecución, revolucionar, innovar y llevar a la vanguardia el liderazgo institucional con calidad de vida integral, el cual ha sido elaborado a partir de conocimientos técnicos, prácticos y aplicabilidad progresiva durante más de 30 años de experiencia, el cual plantea como abordar los desafíos de un líder. Plantea la gestión a partir de un número de acciones y parámetros que concadenados, alineados y articulados que generan un instrumento útil para el líder capaz de asumir los

retos de un mundo globalizado, donde su adecuada aplicación y seguimiento le garantiza una planeación, ejecución y seguimiento con un enfoque TOP-DOWN, que le permite autosuficiencia, comunicación con el nivel estratégico, táctico y operativo, toma de decisiones oportunas entre otros, apoyado con una herramienta tecnológica desarrollada pensando en el líder, para facilitar su gestión en tiempo real, desde cualquier lugar con base en los parámetros que se definen a partir de:

Figura 1 Sistemas de vigilancia y control e impactos



Fuente: Elaboración Propia

El gerente que se transforma en líder con esta estrategia metodológica, adquiere las competencias que requiere para administrar el equipo de trabajo desde lo humano y técnico, aplica herramientas tecnológicas pensadas en el líder que apoyan una gestión con resultados, le liberan carga operativa, logra identificar las obligaciones institucionales, definir el plan de acción estratégico y detallado, administra y controla la gestión con un enfoque Top Down, garantiza una gestión con resultados, genera herramientas para el autocontrol en los diferentes niveles de la organización, libera tiempo para focalizar sus esfuerzos en visionar el futuro a fin de mantenerse a la vanguardia y en últimas le permite pasar de la teoría a la práctica, transformando vidas e instituciones.

Durante los años 2015 al 2017 la Dirección de la Escuela Superior de Administración Pública, como líder de la institución, con el apoyo de la oficina asesora de planeación, dentro de su estrategia de gestión, posicionamiento y mejora institucional, decidió aplicar el modelo y adaptar varias de las funcionalidades de la herramienta allí definida, con resultados importantes en el fortalecimiento de las competencias de sus directivos, mejora del clima laboral, incremento visible en los indicadores que miden el resultado institucional siendo los mejores de los últimos años²⁾ e inició el proyecto de planeación estratégica de largo plazo avalado por la CEPAL, donde uno de los factores claves de éxito fue el liderazgo de la dirección y del equipo directivo, su aplicación sistemática y disciplinada, el seguimiento permanente y la toma de decisiones oportunas.

² Para consultar el informe; <http://www.esap.edu.co/portal/index.php/informe-de-desempeno-institucional-2/>

3.1. El líder coach:

El primer aspecto a destacar es la implementación de una nueva forma de administrar desde un enfoque de líder coach cuyo enfoque se encuentra alineado con la búsqueda de cambios estructurales radicales que deben atender las nuevas tendencias mundiales como las planteadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) quien elaboró el documento titulado, "Habilidades esenciales para la innovación en el sector público" (OCDE) con el objetivo de aumentar el nivel de innovación que realiza la importancia de las personas como agentes fundamentales de innovación, pues es a partir de las capacidades y competencias individuales de los funcionarios, así como de la forma de estructurar y trabajar en equipo, lo que logrará la eficacia en el sector público. De manera que, para las naciones pertenecientes a la OCDE y la UE (Unión Europea) frecuentemente se desarrolla aprendizaje y capacitación para funcionarios públicos y líderes de la administración pública, con el objetivo

de fortalecer la innovación en el sector, como un elemento esencial en el desarrollo de los gobiernos.

De este estudio además analiza la OCDE, que la mentalidad, las actitudes y los comportamientos, la capacidad de liderazgo, la cultura organizacional, las funciones, los sistemas corporativos, tienen un importante valor al interior de las entidades a la hora de hablar de innovación; es decir que no solo se requiere las calidades o competencias genéricas del líder, sino de instrumentos y equipos fortalecidos, entidades con capacidad de innovación y proyección. Si bien en su mayoría es cierto que la responsabilidad es competencia del líder, depende además de su entorno, de un cúmulo de facultades, instrumentos, sujetos situaciones, que complementan y logran impulsar el éxito al interior de las entidades. La OCDE destaca 6 competencias así:

Figura 3 Core skills for public sector innovation, OCDE

Habilidades para el sector público - OCDE



Fuente: OCDE, 2017, p. 10.

De otra parte se debe atender nuestra realidad teniendo en cuenta que las políticas latinoamericanas todavía están marcadas por una mezcla de clientelismo, corporativismo y liderazgo personalistas resultado de un amplio periodo de dictaduras latinoamericanas, es por ello que la democracia aparte de ir tomando una dinámica totalmente distinta, como lo contraponen los escritores democráticos de fines del siglo XVIII entre la democracia moderna (representativa) a la democracia de los antiguos (directa), de la que se han derivado múltiples críticas e incluso se le ha culpado de querer acabar con el Estado.

No es un elemento escandaloso decir que la democracia ha logrado imponer líderes sin ningún conocimiento en el sector; frente a entidades sin la mayor idea de cómo se debe

liderar o gobernar, pues bien parece un elemento fuera de contexto, pero lo que a todas luces evidencia es la suficiente complejidad y por ende responsabilidad y conocimiento a la hora de asumir un cargo. Pues bien pareciera que la conceptualización de los términos o bien habilidades pareciera una tarea sencilla, máxime cuando en nuestro país los modelos educativos o falencias académicas son evidentes, pues de cada 100 habitantes 56 no completan la educación secundaria (El Espectador, 2018) y eso sin mencionar la educación superior, pues sin profesionales empoderados como líderes no ha permitido que en nuestra nación se adapte a modelos teóricos exitosos en naciones desarrolladas.

La teoría propuesta por Max Weber plantea una diferenciación entre poder y autoridad, mientras para Weber poder es

la habilidad de forzar a las personas a obedecer sin necesidad de tener en cuenta su resistencia, la autoridad es donde se obedecen ordenes voluntariamente al ser recibidas, lo que para el criterio particular el poder es confundido con la autoridad, y la conceptualización de autoridad e interiorización a simple vista no existe dentro de las organizaciones Colombianas que a su vez son el producto de esta teoría en ansioso propósito de alcanzar y cumplir eficazmente sus objetivos. De suerte que cuando no son evidentes las habilidades del líder el subordinado se encontrará frente a un accionar de poder y no autoridad que sería en el ideario lo fundamental.

En Colombia para el sector público el Modelo Integrado de Planeación y Gestión – MIPG³, define como eje central de la gestión al talento humano indicando “El Talento Humano como el activo más importante con el que cuentan las entidades, y, por lo tanto, como el gran factor crítico de éxito que les facilita la gestión y el logro de sus objetivos y resultados.”

Dada la importancia del talento humano en las instituciones de cualquier naturaleza, se requiere fortalecer un modelo integral que le permita al gerente llegar a ser un LIDER COACH, capaz de contar con factores como carisma, competencia de liderazgo, trabajo en equipo, constante aprendizaje formado especialmente en las áreas de ejecución de los objetivos misionales de la entidad, con la capacidad de dar respuesta a los retos de la entidad, y con una formación complementaria técnica requerida para dirigir la organización denominada el ABC Gerencial, donde se incluyen todos los factores en el multipropósito y se cuenta con la capacidad de responder a los retos que aqueja el encontrarse frente a una entidad.

El líder debe facilitar el desempeño de su equipo, crear condiciones de éxito, ser capaz de gerenciarse a sí mismo, ser un agente de intervención que usando el poder de sus conversaciones y habilidades comportamentales puede superar los obstáculos y conducir a sus equipos y a sus organizaciones por la senda que permita resolver los nuevos desafíos. Entiende que:

- El 50% de su esfuerzo debe invertirlo en gerenciarse a sí mismo (mirar hacia adentro); el 25% a gestionar a su jefe (mirar hacia arriba); el 20% a crear relaciones con el entorno, con aquellos sobre los que no tiene autoridad formal (mirar hacia los lados); y un 5% a sus subordinados (mirar hacia abajo), tal como lo plantea Rafael Echavarría, coach ontológico, frente a la opinión de Dee Hock fundador de visa internacional. No solo busca hacer mejor a los demás sino hacerse una persona mejor.

- Cuenta con la capacidad de producir resultados en tiempos determinados en condiciones complejas, inciertas y competitivas, sin perder del foco su desarrollo como persona y como profesional.

- Cambia su visión frente al error y lo legitima, no como castigo sino como una Oportunidad generando confianza.

- Fija pisos a partir de los cuales permite la iniciativa de su equipo, contando con herramientas que faciliten la adecuada y equitativa distribución de las actividades.

- Su autoridad descansa en la ascendencia ganada y convierte acciones individuales en acción organizacional.

- Tiene claro que la unidad básica de una empresa no es el trabajador sino el equipo.

- Puede articular y motivar para descubrir y generar capacidades extraordinarias en otros.

- Reconoce la importancia del coeficiente emocional y del coeficiente intelectual.

Así las cosas, el líder debe contar con competencias y conocimientos necesarios para ser el motor que impulse el equipo de trabajo al logro de los objetivos, por lo que el modelo plantea el Líder Coach, estructurado en tres elementos:

- Competencias de liderazgo: de las que se logra desprender características necesarias como capacidades de aprendizaje, la coordinación entendida como la multiplicidad de facultades de dominio humano, el dominio de las emociones, la escucha, el lenguaje, trabajo en equipo, entre otras, que genere autoridad, respeto, admiración y capacidad real de liderazgo.

- Formación Estructural propia del Cargo: que evidencia los conocimientos y capacidades visibles al interior y al exterior del sector, fundamentales en preservar la buena imagen de las entidades, pues el medio idóneo para buscar aliados de cooperación asociatividad e inversión entre entidades, resulta el máximo líder de la entidad el sujeto de mayor calificación, conocimiento de la entidad, del sector, pues de su éxito depende que esté preparado para encontrar el mayor número de oportunidades.

- Formación complementaria El ABC técnico del líder: que dista una amplia trayectoria en cuanto a formación, pues no solo el líder se encontrará formado acorde a las capacidades necesarias, sino además de aquellas que significan una oportunidad para direccionar y a su vez lograr aumento de competitividad y asertividad al interior de las entidades y que le generen los conceptos básicos de entendimiento de los diferentes actores de la organización para lograr su adecuada dirección.

- En conclusión todo líder debe desarrollar competencias y conocimientos técnicos que le permitan tener la capacidad de fluidez en su comunicación, debe transmitir mensajes claros, concretos, pero en especial creíbles y positivos, en los que más allá de establecer un orden, logre que el trabajador recepcione sentimientos de confianza, pertenencia institucional, sentido de superación y capacidad de desarrollo laboral es decir donde inminentemente sea un sujeto con la capacidad de ser ejemplo, patrón de vida, guía para sus subalternos propiciando el trabajo en equipo, una gestión por resultados manteniendo el equilibrio de la vida institucional y personal, el reconocimiento del ser humano y una visión que proyecte la institución en el tiempo.

³ Decreto 1499 de 2017

3.2. De la gestión - Instrumentos para el LIDER

El segundo aspecto a destacar de los líderes dentro de las organizaciones, es la habilidad y competencia que debe tener para garantizar el cumplimiento la gestión y resultados, donde la comunicación y la información es fundamental en el logro de metas y objetivos, la que en muchas ocasiones llega filtrada por los directivos y la estructura de orden jerárquico inferior directo.

Los cambios económicos y la dinámica competitiva que enfrentan actualmente las organizaciones a nivel global, obliga a sus directivos a enfrentar grandes retos, oportunidades y amenazas en los escenarios donde operan. Para cumplir exitosamente con su responsabilidad, deben reorientar sus prácticas tradicionales y centrar su atención en los procesos estratégicos de la compañía (Cubeiro, 2004).

El desarrollo de una empresa parte de la ejecución de proyectos, los cuales son complejos si no se cuenta con herramientas adecuadas y personal capacitado. Es por esto que el líder no puede estar ocupado en temas que no son de gran relevancia y que deben ser solucionados por otras dependencias, por lo cual debe contar con herramientas e instrumentos necesarios que le generen la información estratégica necesaria para planear, ejecutar y hacer seguimiento a la gestión, debidamente alineada y articulada y que libere carga operativa y tiempo para enfocar a la empresa a ser rentable y competitiva o a la institución a ser reconocida y eficiente.

Uno de los principales problemas que se dan en las empresas es que hay funciones incorrectamente asignadas, no se sabe quién debe desempeñarlas, se escapan de supervisión, el líder es quien entra a desempeñar funciones que en realidad no le corresponde, etc. El líder es el eje principal, promotor que las cosas pasen y que el equipo siga la ruta correcta, lo que implica la aplicación de principios básicos de la administración como lo son planeación, dirección organización y el control de todas las actividades, funciones y tareas bien direccionadas

El siglo XXI se ha caracterizado por un amplio desarrollo tecnológico, de manera que las lógicas de la humanidad se han visto presionadas a transformarse a ritmo bastante acelerado, lo cual hace imposible desconocer la manera en que los altos ejecutivos o líderes de las grandes o pequeñas entidades que están llevando el direccionamiento de las mismas, no solo en cuanto al mercado sino en relación a la asignación de roles y funciones que desempeña cada empleado o funcionario dentro de la entidad, deben contar con herramientas que les permita impulsar la organización de manera clara y el desarrollo de las actividades.

De esta forma, queda claro que el trabajo en equipo y la verdadera asignación de funciones, con el debido control por parte de la entidad, permite que la gerencia cumpla con el propósito con el que son constituidas: la dirección y manejo de las empresas y entidades (Chinchilla, 2013).

El líder debe contar con instrumentos que disminuyan de manera importante la carga operativa, le permitan realizar de

manera autónoma y en tiempo real el control y seguimiento de las obligaciones institucionales hasta el nivel que requiera, sin generar una dependencia de la permanente de la jerarquía institucional, que le garantice su cumplimiento y guíe a una oportuna toma de decisiones, identificando claramente los responsables y que le asegure que cuenta con los soportes de su cumplimiento para disminuir los riesgos e impactos personales e institucionales.

3.2.1. Obligaciones institucionales:

Es necesario tener claridad de todas las obligaciones que una institución debe atender en sus diferentes frentes a fin de disminuir riesgos por temas no controlados y cuyo incumplimiento pueden acarrear sanciones personales o institucionales o puedan impactar la situación financiera de la misma. Dentro estas se enmarcan el respeto por la legalidad y legitimidad; el establecimiento de reglamentos y la rectitud en cuanto al accionar de las instituciones de control, el apropiado uso de los recursos, el cumplimiento de metas institucionales, la periódica respuesta contenida en informes para la administración y en general debe contener y georreferenciar las obligaciones impuestas por diferentes orígenes propios de la dinámica institucional abarcando mucho más allá que su objetivo central.

3.2.2 Plan de acción estratégico:

Complementa de manera consecutiva los parámetros establecidos previamente en las Obligaciones institucionales, estructurando que los recursos, metas, compromisos, planes especiales, informes y proyectos logren ser atendidos bajo los parámetros y los tiempos estipulados de manera articulada y alineada; para ello además se requiere definir claramente las áreas y funcionarios responsables del liderazgo de la obligación, seguimiento y ejecución a nivel general y detallado para garantizar un control y cumplimiento adecuado.

3.2.3. Seguimiento plan de acción:

Dado que como bien se ha indicado, se planea frente a situaciones de riesgo, tiempo de ejecución y control de calidad sobre el objetivo, en los que además se permiten tomar decisiones, es necesario realizar un seguimiento permanente sobre la obligación y el sujeto responsable, donde los líderes del cumplimiento tendrán un papel fundamental a la hora de realizar ajustes, retroalimentar sobre errores y fortalezas y tomar decisiones de forma tal que se logre el cumplimiento de los objetivos.

3.2.4. Tableros y mediciones:

Frente a las múltiples obligaciones institucionales, temas, actividades e informes que hacen complejo su seguimiento y pueden llevar a perderse entre lo operativo, táctico y estratégico, es fundamental que el líder cuente con mediciones y tableros que permitan conocer los resultados consolidados de los diferentes aspectos de la institución a partir de su ponderación sin perder la posibilidad del control detallado e individual. De igual manera es necesario garantizar que exista

una adecuada alineación entre las mediciones individuales del desempeño de los funcionarios con los resultados institucionales de forma que guarden total sincronía y concordancia entre los mismos.

3.2.5. Herramientas de administración y control. Planeador, niveles de autorización, árbol documental, sistemas de alerta entre otros.

El modelo no solo provee el control y seguimiento de las actividades que respondan a las obligaciones institucionales de manera permanente en tiempo real, sino que atiende a otros aspectos relevantes de la entidad y de los funcionarios donde les permite conocer sus responsabilidades y avances, los procesos materializados por porcentaje de avance, alertas y niveles de seguridad, log's de auditoría; dispuesto en todo momento a disposición de los líderes, los responsables, y funcionarios, de suerte que si se realiza una adecuada planeación no hay elemento que pueda pasar desapercibido al líder de la entidad y les facilita a los funcionarios la organización de su trabajo. De igual forma contempla como parte integral el control de la documentación y la información adicional a ser un elemento de seguridad documental y soporte para el líder y la operación que le apunta a uno de los activos más valiosos de la institución como es la gestión del conocimiento.

3.3. Visión a largo plazo. Proyectar el futuro para planear el presente

Uno de los principales retos del líder por no decir el más importante desde su rol, es planear, visionar, proyectar los pasos al futuro, innovar, reinventarse; anticiparse a las nuevas realidades es fundamental para mantenerse a la vanguardia, asegurar su permanencia y liderazgo en el tiempo ya que el que no avanza retrocede, por lo que resulta fundamental disponer de tiempo para este efecto, pues "visualizar el futuro requiere planear el presente". Bajo estos objetivos resulta fundamental la aplicación de técnicas para realizar una planeación estratégica de largo plazo con métodos futuristas como la prospectiva entre otros, instrumento que en palabras de la CEPAL se define:

La prospectiva facilita construir una visión de futuro compartida, dinámica y a largo plazo, e identificar las decisiones estratégicas necesarias para traducir la visión en acción institucional mediante planes, programas y proyectos. En segundo lugar, desempeña un papel indispensable en el mundo contemporáneo en lo que respecta a enriquecer las políticas públicas para el desarrollo, al dar profundidad e integralidad al análisis de las transformaciones de la sociedad. En tercer lugar, es necesaria para reflexionar sobre la interdependencia entre todas las dimensiones del desarrollo. En cuarto lugar, es un instrumento idóneo para mantener un diálogo permanente a nivel político y social, y hacer que el Estado analice conjuntamente con la empresa, la academia y la sociedad civil las alternativas futuras y las prioridades esenciales de los países, territorios, sectores e instituciones. Por último, la producción de visiones compartidas de futuro promueve y mejora la coordinación de políticas públicas a nivel estratégico programático y operativo. Medina, Becerra y Castaño, 2014, p. 24.

A partir de allí la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) ha realizado importantes estudios alrededor de esta visión su misión de proyectar el futuro, en lo que

respecta a Latinoamérica, ha generado amplio impacto pues constituye un importante ejercicio a la hora de replantearse en el presente para afrontar el futuro posible, de manera que la concepción de tiempo, si bien no es previsible, si es la manera de encaminar nuestro presente y garantizar un futuro virtuoso y estable; en el que los líderes juegan un papel fundamental pues bajo su concepción es posible dar aplicación sobre estos instrumentos que como ya hemos insistido le permiten a las entidades y empresas estar a la vanguardia.

De manera que es fundamental el visionar un futuro; impactar el presente, pero en especial estar preparado ante los hechos inciertos, riesgos que aquejan dificultades pero que todo líder debe prever. Así las cosas, dentro de este modelo integral de desarrollo propuesto, la visión de futuro representa el éxito mismo de este sistema, capaz de responder ante lo imprevisible, y actuar ante la dificultad con las capacidades de un líder que logra salir fortalecido.

4. Consideraciones y conclusiones finales.

La aplicación del "MODELO DE LIDERAZGO ESTRATÉGICO INTEGRAL de la teoría a la práctica transformando vidas e instituciones permite el desarrollo del líder dentro de un esquema de planeación, control y seguimiento práctico y sistemático que facilita:

- Potenciar habilidades y competencias personales y técnicas propias de su cargo y complementarias.
- Administrar los recursos de la Entidad, incluyendo el recurso humano a través de una adecuada motivación que permita el cumplimiento de los objetivos.
- Garantizar la planificación, ejecución, control, medición, seguimiento y alineación de la gestión institucional a su cargo.
- Reducir el tiempo requerido en el aprendizaje de las entidades institucionales, facilitando la gestión del conocimiento.
- Realizar una adecuada distribución de la carga laboral de forma tal que guarde equilibrio y armonía en todos sus funcionarios, disminuyendo la posibilidad de sobrecargas o exceso de tiempo libre y su impacto en costos y clima laboral.
- Disminuir la posibilidad que se presenten situaciones de dirección, gestión y responsabilidad legal, fiscal o disciplinaria no controladas a tiempo, implementando herramientas e instrumentos que le garanticen el desarrollo de la Gestión Integral Institucional con riesgos mitigados oportunamente y que apoyen los diferentes niveles de la institución.
- Visionar el futuro para una adecuada planeación del presente
- Con el fin de lograr atender todos los desafíos de una manera eficiente es necesario transformarse pasando del gerente tradicional a un líder estratégico integral efectivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arent, H. (2009). *La condición humana*.-1a ed. 5a . Buenos Aires: Paidós
- Bobbio, N. (1994). *El Futuro de la democracia*. Mexico D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Chinchilla, D. (2013). *Las habilidades y las competencias del gerente en la empresa*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
- Cuberiro, J. (2004). *Las competencias clave para la gestión integrada de Recursos Humanos*. España: Deusto
- El Espectador. (2018). *De cada 100 colombianos, 56 no completan la educación secundaria*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/educacion/de-cada-100-colombianos-56-no-completan-la-educacion-secundaria-articulo-740379>
- Gómez, I. (2016). Los 5 retos (no convencionales) que enfrenta un gerente. *Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/opinion/columnistas/articulo/los-cinco-retos-que-enfrenta-un-gerente-por-jorge-ivan-gomez/223337>
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la Acción Comunicativa Racionalizada de la Acción (Vol I)*. España : Taurus.
- La Gaceta. (2009). *Los cinco errores de General Motors*. Recuperado de http://www.caaragon.com/upload/09_06_01%20los%205%20errores%20de%20General%20Motors.pdf
- López, P. (2009). *Paco López Consultor, Abogado y Editor*. Recuperado de <http://www.pacolopez.biz/2007/08/la-verdad-sobre-el-final-de-arthur-andersen/>
- Max, W. (2002). Cap. III "Tipos de dominación". En Weber, M. *Economía y Sociedad* (págs. 170-180). Mexico : Fondo de Cultura Económica.
- Medina, J., Becerra, S y Castaño, P. (2014). *Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37057/S2014125_es.pdf;jsessionid=049AD3AD382FF4FF826ACCC3FFC3CB5B?sequence=1
- OECD. (2017). *Innovar en el sector público*. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/innovative-government/innovar-en-el-sector-publico-9789264275089-es.htm>
- Observatorio Transparencia y Anticorrupción Colombia. (sf). *Indicador de Sanciones Disciplinarias*. Recuperado de <http://www.anticorrupcion.gov.co/Paginas/indicador-sanciones-disciplinarias.aspx>
- Procuraduría General de la Nación. (2011). *Código Disciplinario Único* Recuperado https://www.procuraduria.gov.co/relatoria/media/file/Codigo_Disciplinario_Unico_2011.pdf
- Sterling, E. (2000). *Gerencia moderna y pensamiento empresarial estratégico*. ESPAÑA: ESIC.
- W RADIO. (2016). *98% de las empresas a punto de ser multadas por no registrar bases de datos*. Recuperado de W RADIO: <http://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/98-de-las-empresas-a-punto-de-ser-multadas-por-no-registrar-base-de-datos/20161005/nota/3265501.aspx>
- Zambrano, A. (2017). *Clases de culpa del derecho civil*. Recuperado de <https://www.gerencie.com/clases-de-culpa-en-derecho-civil.htm>

La disfuncionalidad entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en México



La disfuncionalidad entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo en México¹

Investigador²
Dr. José de J Alarcón Córdova

Resumen

El presente trabajo tiene como objetivo responder a las preguntas sobre ¿Cuáles son algunas de las disfunciones que se presentan en la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en México? y ¿Qué perspectivas se pueden esperar en el contexto actual, entre dichos poderes? Por lo que hace a la primera pregunta, si partimos de la idea que existe una disfuncionalidad en la relación, entendida como desorden, alteración, anomalía o trastorno, (de acuerdo con los principales sinónimos del concepto de disfunción), entre ambos poderes, trataremos de exponer cuales son algunas de ellas, mismas que consideramos, han tenido un alto costo social, económico y político, a lo largo de la vida democrática de México, provocando una pérdida de soberanía y propiciado una crisis de representación política. La hipótesis de este artículo sostiene que tal disfunción es efecto de la crisis de representación política y pérdida de soberanía, que se refleja en los tres contextos antes descritos. Por lo que hace a la segunda pregunta, intentaremos señalar algunas de las perspectivas que derivadas de dicha relación, pueden presentarse en el escenario de nuestro actual sistema presidencial mexicano.

Palabras clave

Disfunciones, Ciudadanía, Soberanía, Gobernabilidad, Gobernanza, Gobierno Abierto, Parlamento Abierto.

Abstract

The present work aims to answer the questions about, ¿What are some of the dysfunctions that appear in the relationship between the Legislative and Executive Powers in Mexico? and ¿What perspectives can be expected in the current context, between these powers? Regarding the first question, if we start from the idea that there is a dysfunctionality in the relationship, understood as disorder, alteration or anomaly, (according to the main synonyms of the concept of dysfunction), between both powers. Will try to expose which are some of them which we consider, have had a high social, economic and political cost, throughout the democratic life of Mexico, causing a loss of sovereignty and propitiating a crisis of political representation. The hypothesis of this article argues that such dysfunction is the effect of the crisis of political representation and loss of sovereignty, which is reflected in the three contexts described above. Regarding the second question, will try to point out some of the perspectives derived from this relationship, which can be presented in the scenario of our current Mexican presidential system.

Keywords

Dysfunctions, Citizenship, Sovereignty, Governability, Governance, Open Government, Open Parliament.

¹ Ponencia presentada en el XXIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Guadalajara, México.

² Asesor, docente e investigador del Centro de Estudios Parlamentarios de la Universidad Autónoma de Nuevo León, (UANL), así como en las Facultades de Derecho y Criminología y Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la misma UANL. Tiene estudios de Licenciatura en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, (UNAM), Diplomado en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE) Maestría en la Universidad Autónoma de Nuevo León, (UANL) y Doctorado por la Universidad de Alcalá de Henares España (UAH). Ha sido servidor público en los tres niveles de gobierno, ocupando diversos cargos

1. Introducción

Este trabajo pretende responder a las preguntas sobre ¿Cuáles son algunas de las disfunciones que se presentan en la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en México? y ¿Qué perspectivas se pueden esperar de dicha relación en el contexto actual, entre dichos poderes?. En relación con la disfuncionalidad en dicha relación, esta no ha resultado funcional a la gobernabilidad, lo cual ha sido producto de las distorsiones que se han presentado en el sistema político mexicano, teniendo todo ello un efecto significativo en la estabilidad de la democracia, así como en el desempeño del sistema presidencial en turno. Se considera que los efectos de esta disfuncionalidad han tenido un impacto en la vida política, prueba de ello la constituye el hecho de que el Estado ha monopolizado las decisiones políticas, ya que si consideráramos siendo la ciudadanía el elemento más activo de la soberanía, ha quedado limitado o segregado para participar en las decisiones públicas, sujeto a los intereses de los representantes de los partidos por medios electorales. En tal sentido coincidimos con lo señalado por Canto (2017), cuando refiere que "si bien desde sus inicios el análisis de las políticas públicas suponía una relación activa entre gobierno y ciudadanía [...] las decisiones de orden público no agotan el campo de las políticas [...] *La línea divisoria entre el orden público y el civil es una zona más que una línea [...]*" (Laswell, 1992, pp. 106- 107). Posiblemente el peso del conductismo en los trabajos iniciales de esta disciplina en Norteamérica propició, una visión más centrada en la administración pública que en la relación gobierno-ciudadanía, lo cual, ubicado en el contexto de primacía del Estado social, efectivamente reforzó el enfoque monopolizador del gobierno como monopolizador de la vida pública y a la visión del experto y decisor como el centro del proceso de políticas"

2. Planteamiento del problema

Se puede decir que ha existido una crisis de representación política, en la cual los intereses económicos, nacionales, e internacionales han jugado un papel determinadamente en la soberanía de la sociedad mexicana, misma que hemos ido perdiendo, por los intereses de grupos disímolos que se disputan el poder y control político. Efectivamente como lo señala el autor, "Los cambios que han ocurrido desde el último tercio del siglo XX, hasta el contexto actual, en las funciones del Estado y en su relación con la sociedad, y que seguramente continuarán más allá, requieren recuperar la perspectiva del ciudadano que de manera activa participe en la vida pública y empiece a soltarse de ataduras que han impedido analizar a fondo la relación entre Participación Ciudadana y Políticas Públicas, entre los nudos a deshacer refiere que se encuentran tres: 1) La participación social y la racionalidad en la conducción pública, 2) Las transformaciones en el tamaño de escala del Estado y 3) La relación entre política y acción públicas".

No cabe duda que el equilibrio de poderes en las relaciones entre los tres poderes es el punto clave en la vida y estabilidad democrática de México, y que desde el punto de vista teórico-jurídico, esto se encuentra bien delimitado en la Carta Magna, sin embargo en el caso particular que aquí se aborda, de la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, independientemente del marco constitucional, que los regula,

en la práctica del ejercicio del Poder Político, se considera que el Poder Ejecutivo, ha tomado atribuciones más allá de sus prerrogativas formales que le otorga la constitución, a través de una serie de facultades informales que asume, o se auto-adjudica, exacerbando su idolatría y sus excesos de poder de lo cual hay evidencia en muchos pasajes de la historia de México. Por lo que se refiere al legislativo hemos visto recientemente que este también ha impedido el adecuado desarrollo de políticas públicas que ha presentado el ejecutivo. En fin, se puede decir que entre los dos poderes han existido disfunciones que han tenido como lo señalamos con anterioridad, un impacto determinante en la vida democrática de México. Finalmente en el artículo se pretende dar respuesta a la segunda pregunta sobre: ¿Qué perspectivas se pueden esperar de dicha relación en el contexto actual, entre dichos poderes? Y finalmente hacemos un conclusión de nuestro posicionamiento.

2.1. Primera parte: Marco teórico

Algunas reflexiones ilustrativas de algunos teóricos respecto del Concepto de Poder y Control del mismo, desde distintos enfoques.

2.1.1. La idea de Poder en el contexto histórico

De acuerdo con Diego Valadez (2006), haciendo referencia a Platón propone en varias ocasiones la necesidad de controlar al poder y es precisamente en su obra "La República" donde hace referencia a los guardianes, los cuales tienen la labor de impedir que el poder sea desviado, además que debe ser ejercido de manera mesurada y racional sin caer en los abusos. En la misma línea de lo señalado nos dice que Aristóteles proponía algunos elementos que deberían ser necesarios para gobernar una sociedad, entre ellos se encontraba la existencia de un "cuerpo que deliberara sobre los intereses comunes, los cuales incluían la guerra y la paz, la formación y la disolución de alianzas, las leyes, y la elección y las rendiciones de cuentas de los magistrados", la presencia de magistraturas que daban órdenes y la presencia de un cuerpo judicial que vigilara incluso la rendición de cuentas de aquellos que ocasionaran algún menoscabo al interés público y Heródoto demostró en sus historias, que desde la antigüedad ha operado la voluntad colectiva de los gobernados como una fuente legitimadora que imponía límites al ejercicio del poder.

Por su parte Fix Zamudio (1998) de una manera muy descriptiva refiere que en la Roma imperial, los funcionarios eran dobles: es decir, dos cuestores, ediles, censores, pretores, y especialmente, dos cónsules, ya que en estos últimos estaban concentradas las facultades que ahora atribuimos al órgano ejecutivo, incluyendo el mando militar, todo ello con el objeto de evitar que estos funcionarios abusaran del poder ya que debían limitarse recíprocamente. No hay que olvidar que esta dualidad también tuvo episodios desafortunados que concluyeron en dictaduras autoritarias. (Encontramos como ejemplos, los enfrentamientos que se suscitaron entre Mario y Sila, además de Pompeyo y Julio César). En la misma Roma se instauró el Tribunado de la plebe, que consistía en tutelar los intereses del pueblo en particular de las clases populares, este tenía la facultad de impedir a través de la *intercessio* la aplicación de disposiciones legislativas que

fueran contrarias a los intereses populares, así como el dar protección a perseguidos políticos. Posteriormente entrada la Edad Media se creía en un derecho divino superior y universal, considerado incluso superior a las leyes, mismo que venía de la naturaleza humana. De tal manera que los reyes estaban estrictamente sujetos a estos principios del Derecho Natural. Con posterioridad describe que Jhon Locke, Montesquieu y otros pensadores propusieron la división tripartita de poderes, con la finalidad de que el poder estuviera limitado por el propio poder y que no permitiera una concentración y sí un equilibrio. Con la idea del Constitucionalismo y la creación de las primeras Constituciones en el siglo XVIII (la norteamericana de 1787 y la francesa de 1791), aclarando que la base del constitucionalismo francés es la Declaración de los Derechos de los Hombres y del Ciudadano de 1789; el poder fue limitado a través de un ordenamiento jurídico, mismo que se encargaría de reunir las distintas posturas que dieran vida a un estable y efectivo ejercicio del poder. Como se puede mostrar de forma general a través de la historia la toma de poder se ha visto envuelta en una lucha permanente y constante por su control.

2.1.2. El Poder desde el enfoque de lo político.

Sabemos que el Poder en todos los sentidos ha sido fuente de disputas y codicias y a lo largo de la historia y en un sinfín de escenarios ha sido anhelado y disputado de diferentes formas.

Algunas descripciones en el contexto político que más ha sido reconocida las podemos recoger desde la aportación que hace Weber M. (1994) quien define el "poder" como aquella "posibilidad de imponer la propia voluntad sobre la conducta ajena." En la misma línea Huerta O.C. (2001) siguiendo a Weber, nos dice que ante esta posibilidad el fenómeno del poder puede manifestarse en varios espacios y presentarse de diversas maneras como puede ser en la familia, en el trabajo, en la religión, en las relaciones económicas, sociales y en cualquier otro espacio que sea susceptible de modificación de conductas. Algunos refieren que el poder es solo uno y no hay más, sólo es poder el que se hace obedecer, postura que ya ha sido matizada con posterioridad.

El historiador Lord Acton, en el siglo XIX, señalaba que: "El poder tiende a corromper y el poder absoluto corrompe absolutamente". Así, frente a los espacios de poder podemos encontrar espacios de control, los cuales han permitido que el poder se instituya y adquiera un estatus jurídico representado por lo general en una constitución como un producto de la conciliación entre quienes ejercen el poder y sobre quienes se ejerce, así como aquellos que se encuentran en constante lucha por conquistarlo. Gracias al constitucionalismo como proceso de conciliación, se han fijado límites, reglas y mecanismos para acceder, transitar y ejercer el poder, los cuales han permitido hasta un cierto punto estabilidad y desarrollo de las sociedades. El poder político, que es el poder que nos interesa analizar, puede ser definido; como la facultad reconocida por el orden jurídico para que determinados individuos actualicen sobre otros los mandatos contenidos en las normas jurídicas bajo amenazas de coacción; y habiendo establecido la necesidad de que inclusive una vez regulado por las normas, sea objeto de control.

Estas descripciones del Poder tienen un fuerte mensaje en lo que podemos entender en el caso del Poder Político, de profundo análisis, teórico práctico. Asimismo señala que el poder político es la facultad de usar la fuerza legal o coacción, y aplicar la ley al mismo tiempo. Cabe aclarar que la coacción debe ser entendida como el ejercicio de la fuerza física o moral sobre otro para que realice determinada conducta, por lo que por otra parte se debe distinguir de la coercibilidad la cual puede ser entendida como la legitimidad del uso de la fuerza mediante su reconocimiento en el ordenamiento jurídico y la institucionalización de los órganos que determinan y ejercen la coacción.

2.1.3. El sentido del Poder en el Marco jurídico constitucionalista de México.

En primer término es necesario precisar que por encima de la distribución del ejercicio del poder existe un poder que se encuentra por encima de esta distribución de funciones y este poder supremo es la "soberanía" la cual recae en el pueblo, y es éste quien tiene el poder de modificar su organización y hacerse regir por otras normas. La soberanía es el poder creador del poder que se encargara de establecer un orden, así mismo el poder soberano se encargara de elegir a quienes ejercerán el poder político imponiéndole límites. El pueblo es el principal interesado en mantener este control sobre el ejercicio del poder pues es a quien se dirigirá el orden jurídico. Para el constitucionalismo mexicano la idea de soberanía está contenida en el Artículo 39, que: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

Asimismo sabemos que el ejercicio del poder político corresponde a los órganos constituidos conforme a los contenidos y procedimientos establecidos, en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el resto del orden jurídico. En el marco de la división de poderes se concibe el sentido de equilibrio y colaboración en el ejercicio del poder y no simplemente una división de órganos sino una división de funciones. Bajo esta distribución se establece un mínimo de control en el ejercicio del poder y esta funcionalización del poder junto con la interrelación de estructuras constitucionales, conforman los medios que vinculan y limitan a los órganos del poder, no solo entre sí, sino también dentro de sí respecto del resto del sistema político mexicano.

Como bien sabemos en México en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el Artículo 49 establece que:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Si bien es cierto que en la Constitución aparece claramente este principio, debemos pugnar y procurar que el mismo se cumpla a carta cabal en la práctica del ejercicio de las

funciones que corresponden a cada uno de ellos de tal forma que como lo señala Andrade ((2017), efectivamente la soberanía radica en el pueblo y este es el Poder Supremo y por tanto el Poder es uno solo y lo que se debe interpretar es que lo que se busca es dividir su ejercicio, su funcionamiento, por eso se debe entender ello como una división de funciones, más que una división de poderes. En tal sentido refiere que la Constitución, mexicana resumió felizmente esta idea de modo que la soberanía, que es el "poder supremo", es la que representa un Poder directo de la ciudadanía.

Asimismo como acertadamente lo señala Carbonel (2016), quien refiere que en varias entrevistas, el entonces candidato por el Partido Movimiento de Reconstrucción Nacional y ahora Presidente electo Andres Manuel López Obrador, ha citado el artículo 39 constitucional como el fundamento que le permitirá a la Convención Nacional Democrática a la que convocó durante su campaña, a tomar decisiones sobre la forma de gobierno en México, de manera que pasemos de una república simulada a una república de verdad. En tal sentido refiere que, el artículo 39 establece literalmente, como lo hemos señalado con anterioridad cuando nos hemos referido a este Artículo constitucional. Si una persona se queda solamente con ese artículo podría parecer que, en efecto, el pueblo puede cambiar cuando lo desee la forma de su gobierno (aunque habría que dilucidar quién es el pueblo para efecto del propio artículo efectivamente).

En tal sentido nos ilustra al decir que a la Constitución hay que leerla e interpretarla de manera integral y no en partes aisladas del texto y dándoles el significado que más nos convenga. Si esa misma persona pasa del artículo 39 al 40, verá que la Constitución dice que México es una república «representativa», es decir, que las decisiones fundamentales se toman a través de los representantes populares, que son los diputados y senadores, y el Presidente de la República, de tal forma que, si el lector tiene paciencia y llega hasta la lectura del artículo 135 constitucional, verá que existe un procedimiento preciso para realizar cambios constitucionales. Si se quiere cambiar la forma de gobierno, se debe cumplir la serie de pasos que enumera el artículo 135: presentación de una iniciativa, discusión y aprobación por las dos terceras partes de los diputados y senadores, y aprobación por la mayoría de las legislaturas locales. Ésa es la vía que la Constitución señala para proceder a cambiar la forma de gobierno o cualquiera otra de sus disposiciones, es decir no basta que simplemente un grupo de ciudadanos se reúna de manera pacífica para ello, sino que se debe cumplir con la interpretación integral de lo que establece nuestra Carta Magna.

Ahora bien después de haber descrito estos conceptos sobre el poder y su control, mismos que tienen una relación con el presente trabajo por su naturaleza, demos paso a la primera pregunta objeto del presente trabajo:

¿Cuáles son algunas de las disfunciones que se presentan en la relación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo en México?

3. Un acercamiento a la disfuncionalidad.

Habremos de dar inicio diciendo a que llamamos disfuncionalidad, y al respecto de manera práctica e inmediata entendemos por ello, a aquello que no funciona como correspon-

de, que no cumple adecuadamente su fin, o que provoca un problema para su adecuado funcionamiento. En fin son muchas las cosas que pueden padecer disfunciones (todas aquellas que no cumplen una función, entendiendo por función un servicio o rol hacia un objetivo o como se ha señalado con anterioridad en alguno de los sinónimos del concepto, desorden, alteración, anomalía o trastorno). Si esta acepción del término la trasladamos al escenario político-social, encontraremos que la relación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo ha sido históricamente disfuncional desde hace muchas décadas, veamos ¿Por qué?

En México el Poder Legislativo, en su realidad concreta y posibilidades, requiere ser explicado a la luz de transformaciones profundas producidas por una guerra civil (1910, 1917), que desemboca en una constitución avanzada, por lo que hace a los derechos sociales introducidos en ella, pero que mantiene los principios liberales de la constitución anterior (1957), respecto a la separación de los tres poderes clásicos que configuran al gobierno del país. No obstante, la práctica política de los gobiernos emanados del triunfo de ese movimiento ha dado lugar en el curso de un siglo, a la prevalencia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo fincada en la existencia de un solo partido dominante en un periodo de 70 años.

Derivado de ello tradicionalmente ha existido una amplia brecha entre las facultades formales e informales del jefe del poder ejecutivo, por el prolongado predominio del partido oficial (el Partido Revolucionario Institucional, PRI), los presidentes de México han sido mucho más poderosos de lo que se deduciría mediante el análisis de sus prerrogativas constitucionales, lo cual ha marcado por demás de manera evidente una disfuncionalidad en la relación entre los dos Poderes.

Los 12 años subsecuentes, de alternancia política y partidaria en el poder, no logró modificar sensiblemente tal prevalencia, aunque en cierta medida fue acotada por la presencia del propio partido desplazado y la existencia de otros partidos. En la más reciente elección (julio 2018) una nueva fuerza política llega al poder con una amplia cobertura en los tres órdenes de gobierno, lo cual podría modificar o favorecer el presidencialismo exacerbado, si bien el triunfo de esa fuerza se debe en un alto grado a la figura del líder que crea al movimiento devenido en partido, mismo que lo lleva a ocupar la Presidencia de la República. En esas condiciones y con un relevante matiz podrá intentarse una prognosis de lo que será en la práctica la relación entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo.

La experiencia de un disfuncionalismo histórico y el panorama actual son una evidencia clara que nos lleva a reconocer las disfuncionalidades que existen en la relación entre ambos poderes, cuando hemos visto de manera ejemplificativa la supremacía del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo o el escenario que también se ha experimentado de manera inversa, cuando el Legislativo a limitado u obstruido las iniciativas de Ejecutivo, lo que ha provocado consecuencias cruciales en el escenario del contexto social, económico y político de México, prueba de ello han sido las experiencias de los últimos sexenios en los que la lucha por el control del

poder para llevar a cabo las llamadas reformas estructurales ha sido evidente.

En la línea de lo antes expuesto es importante sin embargo recordar algunos antecedentes que constituyen un buen referente histórico para entender la relación de los tres poderes. Al respecto de acuerdo con Vázquez R.H. (2014), vale la pena recordar que tanto John Locke y Montesquieu, pioneros e íconos de esta teoría, aportaron grandes reflexiones que inciden en las transformaciones del Estado de Derecho. Para efectos prácticos sin soslayar la importancia del pensamiento del primeramente mencionado, hagamos remembranza de algunas aportaciones del segundo, por lo que podemos decir que el pensamiento de Montesquieu, independientemente de su concepción de la división de poderes, no se limitó tanto a la simple separación de los mismos, sino su equilibrio y el de las distintas fuerzas que lo ejerzan.

Melchor de Jovellanos G. (2006), quien criticaba el pensamiento de Montesquieu cuando creía que este pugnaba por la separación de poderes, de alguna forma contrariamente a lo que se pensaba, reafirmó que en realidad, éste tenía una visión más objetiva de la importancia del equilibrio de los tres poderes cuando refiere a Cuando se presenta una tendencia del poder estatal a suprimir todo obstáculo que se le oponga y absorber todos los poderes sociales, que sucedería si efectivamente cada poder fuera absoluto en su función, esto llevaría a grandes problemas que provocarían un colapso en el Estado.

En tal sentido de manera ilustrativa sostenía lo siguiente respecto de cada uno de ellos:

En el caso del Poder Ejecutivo:

Si el rey pudiese hacer la guerra o la paz, proveer a la defensa exterior o a la tranquilidad externa del Estado, crear empleo, señalar recompensas a su arbitrio, en suma, obrar en todas sus atribuciones sin más regla que su voluntad, luego arruinaría al Estado con sus caprichos.

En el caso del Poder Legislativo:

Si las Cortes pudiesen hacer leyes y sancionarlas y llevarlas a ejecución sin intervención de nadie, si quisieran se apoderarían del poder ejecutivo y podrían burlar al judicial; podrían forzar a éste a juzgar por leyes injustas y a aquél a ejecutarlas; en fin, unas cortes de un año podrían deshacer en un día cuanto hubiesen establecido las de un siglo.

En el caso del Poder Judicial:

Si el poder judicial pudiese juzgar libremente, ya en casos no determinados por la ley, ya interpretando la ley a su arbitrio, se convertiría por este medio indirecto en poder legislativo, y ya no serían las leyes, sino los hombres los que dispusiesen de la fortuna y libertad de los individuos.

En tal sentido refería pues que la Constitución debe poner un límite a la independencia de estos poderes, y este límite no

puede encontrarse sino en una balanza que mantenga entre ellos el equilibrio. (En el caso de México, ello lo encontramos en el Artículo 49 de nuestra Carta Magna)

Más tarde de acuerdo a los antecedentes históricos y filosóficos, sostenidos por Eisenmann de acuerdo con Villanueva (2014), en una investigación que realizó en su momento, demostró cómo en el Capítulo VI del Libro XI de "El Espíritu de las Leyes", dedicado a la constitución de Inglaterra, no se encuentra ni la separación funcional, ni la separación material en que se funda la doctrina clásica. En función de ello se puede decir que Montesquieu, independientemente de atribuírsele en *El Espíritu de las leyes* la separación de poderes, como se ha señalado con anterioridad, más bien pugnaba por su equilibrio. En fin, estos aspectos serían motivo de todo un análisis por separado, respecto de la división y el equilibrio de los tres poderes. Sin embargo se considera necesario destacar la relevancia de la separación y por tanto el equilibrio de los tres poderes, como preámbulo para adentrarnos en la relación particular entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en México.

Al respecto es necesario recordar cómo se ha dado con anterioridad esta relación cuando se tuvo por más de 70 años una relación entre ambos poderes ante la hegemonía de un solo partido político (el Partido Revolucionario Institucional, PRI), que detento el control político, en México hace algunas décadas atrás y como ahora con el resultado electoral del 1 de Julio del presente año de 2018, nos encontramos con un panorama similar con la abrumadora representación de otro Partido Político, (Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), mismo que lleva al triunfo a quien será el titular del Poder Ejecutivo.

En este escenario vale la pena señalar algunos antecedentes de lo que ha representado en nuestro país el Sistema Presidencialista que si bien tiene muchas similitudes con el contexto de los países latinoamericanos, podríamos coloquialmente referirnos a ello como el Sistema Presidencialista muy a la mexicana, desde este enfoque un buen antecedente, lo refiere Lujambio (2010), cuando hablaba del Presidencialismo mexicano y citaba de manera muy interesante la teoría del politólogo norteamericano Jeffrey Weldon, de los poderes metaconstitucionales del presidente mexicano.

Por lo que hace al antecedente del Presidencialismo en el período 1929-1988, Lujambio (2012), se refería a este como *El hiper presidencialismo post-revolucionario*, sobre el cual señalaba que el enorme poder del presidente mexicano en la era post-revolucionaria no se explica por la dotación de atribuciones que establece la Constitución de 1917. Señalaba que en México, desde la perspectiva constitucional, nos encontramos con un régimen presidencial "puro", con prerrogativas acotadas para el poder ejecutivo. El presidente es electo de manera directa por la ciudadanía para un periodo de seis años, sin posibilidad de reelección (artículo 83 constitucional) y no está sujeto al voto de confianza de la Legislatura para conservar su mandato. Puede ser juzgado

solo por "por traición a la patria y delitos graves en el orden común" (artículo 108), situaciones extremas con alto grado de complejidad que difícilmente pueden presentarse y mucho menos probarse. El presidente puede nombrar y remover libremente a los miembros de su gabinete, si bien el Senado debe confirmar sus nombramientos de agentes diplomáticos y cónsules, de altos mandos militares y de empleados superiores de hacienda (artículo 89), y del Procurador General de la República ahora denominado Fiscal General. Asimismo el presidente puede iniciar leyes (artículo 71) y vetar total o parcialmente las iniciativas de reforma constitucional, así como todos los proyectos de ley aprobados por ambas cámaras del Congreso. Estas pueden levantar el veto presidencial con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes (artículo 72). Por otro lado, el presidente no puede convocar a sesiones extraordinarias sino con el consentimiento de la Comisión Permanente del Congreso, y ésta puede hacerlo sin el consentimiento de aquél (artículo 79). En el marco de la breve descripción de los poderes presidenciales al respecto un dato significativo es que esta un tanto limitado de poderes de decreto considerables. Prueba de ello se puede advertir en los artículos constitucionales 29 y 131 que le ofrecen respectivamente la posibilidad de suspender garantías y de regular directamente aspectos de comercio internacional y doméstico. Sin embargo, no puede hacerlo de manera unilateral por iniciativa propia, sino con la autorización previa del Congreso, que delega y revisa con posterioridad los resultados de su delegación. Igualmente hay que advertir que no puede dictar decretos cuando el Congreso lo obstaculice, sino por el contrario cuando recibe la autorización de éste, y en dos ámbitos muy específicos de la acción gubernamental (Aspe Bernal, 1999).

Desde esta perspectiva Lujambio (2010), sostiene que el enorme poder del presidente mexicano en la era post-revolucionaria no ha de explicarse por sus atribuciones legales sino por sus "poderes metaconstitucionales", definidos por la naturaleza del sistema de partidos, el cual ha estado caracterizado esencialmente y durante muchas décadas por la presencia de un partido hegemónico.

Ahora bien al respecto señala de manera muy ilustrativa la teoría desarrollada por el politólogo norteamericano Jeffrey Weldon sobre los poderes metaconstitucionales del presidente en México, quien señala que:

Los poderes metaconstitucionales del presidente se deben a arreglos institucionales y a consensos de la élite política, cuya combinación lleva a una delegación de poderes en el partido oficial hacia el líder del propio partido, que usualmente es el presidente. Los poderes metaconstitucionales del presidente derivan de esta delegación de autoridad sobre la toma de decisiones. Según esta teoría, los poderes metaconstitucionales del presidente son una función de cuatro condiciones necesarias, ninguna de las cuales es suficiente por sí sola" (Weldon, 1997[a], p.138).

Lujambio (2010), de manera específica sostenía que las condiciones mencionadas por Weldon, para que exista hiper-presidencialismo, son:

- En primer término requieren de un régimen constitucional presidencial de división de poderes: condición contenida en la Constitución de 1917, que eliminó algunos aspectos parlamentarios de la Constitución de 1857.

- En segundo término de un "gobierno unificado", es decir, de un "gobierno no dividido", o dicho de otro modo, de mayorías parlamentarias en ambas cámaras del Congreso pertenecientes al partido del presidente de la República. Lo cual quedó a modo en 1929, con la fundación del entonces Partido Nacional Revolucionario (PNR), posteriormente denominado Partido de la Revolución Mexicana (PRM), en 1938 y Partido Revolucionario Institucional (PRI), en 1946, mismo que mantiene a la fecha. Aquí se puede advertir que el Presidente y su Partido Revolucionario Institucional mantienen el control mayoritario de ambas cámaras del Congreso.

- En tercer lugar, se requiere de disciplina parlamentaria en el partido mayoritario. La disciplina de los legisladores del partido revolucionario se consolidó firmemente en la década de los cuarenta, si bien comenzó a incentivarse fuertemente desde 1933, cuando una reforma al artículo 59 constitucional prohibió la reelección inmediata de los parlamentarios. La no reelección inmediata de los legisladores, todavía vigente hoy en día, incentivó a los parlamentarios del partido hegemónico a ajustar su conducta a los lineamientos de su partido, ya que sería éste el que concentraría el poder de definir la suerte de sus carreras políticas futuras.

Finalmente, la cuarta condición es que el líder del partido hegemónico sea a su vez el titular del poder ejecutivo. Esta condición se cumplió hasta 1935, cuando el presidente Lázaro Cárdenas expulsó del país a Plutarco Elías Calles, llamado Jefe Máximo de la Revolución, fundador y hasta entonces líder indiscutible del partido revolucionario.

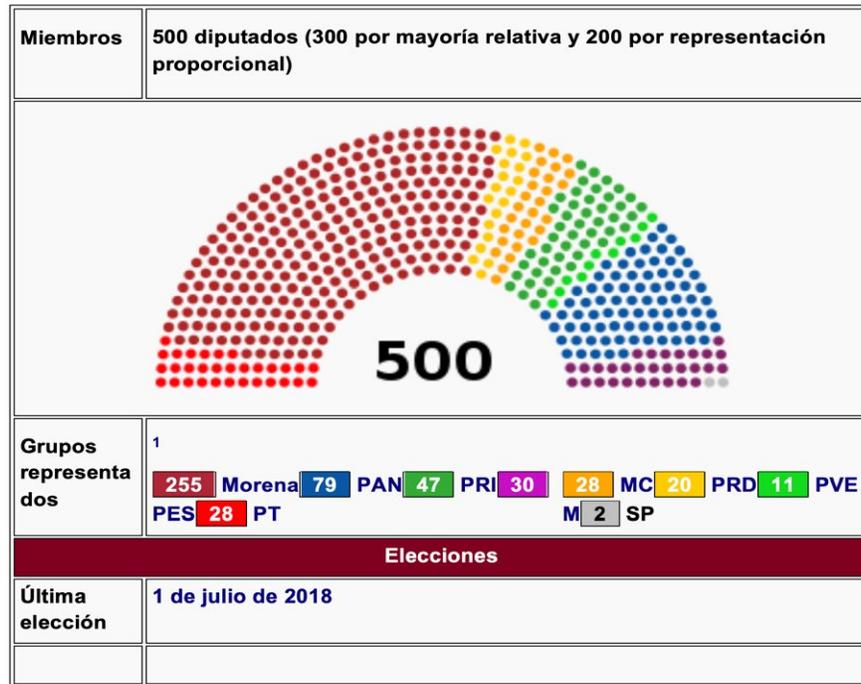
Lujambio (2012), asume que estas condiciones se fueron perdiendo o relajando particularmente a partir de 1988, el presidente mexicano experimenta un debilitamiento progresivo de sus poderes, esto ha sido así más en el campo de sus atribuciones metaconstitucionales que en el de las constitucionales. Esto es: el cambio se aplica más por las modificaciones en la naturaleza del sistema de partidos que por el debilitamiento de las prerrogativas constitucionales del presidente, si bien, como veremos, resulta imposible hacer una división absolutamente tajante de estos dos campos.

Sin embargo, al cabo de 30 años existe nuevamente un resultado que pareciera que todo lo descrito con anterioridad, nos regresará al panorama que México ha tenido con la sobre intervención del ejecutivo sobre el legislativo y propicie severos sismos políticos.

En tal sentido es oportuno ver el resultado de estas últimas elecciones en base a la información que recogemos del propio Congreso de la Unión:

Por lo que hace a la Cámara de Diputados la conformación es la siguiente (Ver figura 1)

Figura 1. Composición Cámara de Diputados.



Fuente: Cámara de Diputados

En el caso del Senado (Ver Figura 2)

Figura 2. Composición del Senado.



Fuente: Cámara de Senadores.

Algunas de las consideraciones que podemos hacer de este resultado son las siguientes: Por una parte es evidente reconocer que los partidos políticos tradicionales se desdibujaron en la pasada elección, la ciudadanía en su mayoría votó por los candidatos, en este caso en su mayoría por los de un solo partido, de tal forma que los partidos tradicionales cosecharon lo que sembraron por lo que el pueblo los ve con desprecio producto del desprestigio que han logrado con creces producto de las desilusionantes actitudes de sus principales actores que los han representado. Como una ola coyuntural las candidaturas independientes tomaron relativa expresión en una catarsis que podemos decir pronto pasará de moda, ya que las experiencias en Estados como Nuevo León y Jalisco son prueba de ello, sus exponentes han dejado mucho que desear sin mostrar verdaderamente mejores opciones de gobierno, con algunos casos excepcionales. Sobre este punto podemos decir que solo han funcionado como una opción momentánea producto de querer probar otras alternativas, dejando sus representantes una mala experiencia por sus resultados, tanto en el ámbito ejecutivo como legislativo.

En el México de hoy se votó por el hartazgo a un sexenio deplorable con creces, producto de la ineficiencia de los representantes del Partido hegemónico de las décadas atrás (PRI) mismo que tuvo la oportunidad de reivindicarse y volver a posicionarse en la preferencia de la ciudadanía pero que perdió su oportunidad con un resultado por demás evidente, del cual faltan muchas cosas por conocerse y habremos de sorprendernos por los terribles desaciertos de un gobierno corrupto que además de haber incumplido muchos compromisos, deja un sentir decepcionante en el sentir de la ciudadanía. Con ello de manera directa e indirecta se abrieron las puertas a un partido político nuevo que demandó y le apostó a una oportunidad en la alternancia. Los mexicanos querían un cambio y lo obtuvieron, siendo ahora responsables del nacimiento de la hegemonía de un movimiento político en plena construcción, del cual existen muchas expectativas, por lo que por el momento el movimiento devenido en partido tienen el beneficio de la duda. Los Partidos Políticos van a tener que realizar una profunda reestructuración en momentos por demás difíciles, con escenarios complejos y adversos, enfrentan el desprecio de la ciudadanía y la poca atención a una oferta política. Desde este escenario este es el precio de la hegemonía que la mayoría de los ciudadanos otorgó a Morena, la cual tiene que consolidarse como partido llevando a cabo un verdadero movimiento social y no como un Partido que se convierta en el manipulador de las Políticas públicas.

En el marco del estudio del sistema presidencial mexicano, en los estudios de primera generación en el México contemporáneo, encontramos expresiones del antipresidencialismo hechas de manera directa o indirecta por personajes de la talla de, Cosío Villegas (1972;1974), refiriendo dos alusiones al respecto en su obra *El Estilo personal de gobernar*, Carpizo (2002) en *El presidencialismo Mexicano*, con el concepto de "las atribuciones meta constitucionales del presidente" y Octavio Paz (1979) en *El ogro filantrópico*. Posteriormente en años recientes en lo que se reconoce como estudios de segunda

generación hemos tenido valiosas aportaciones reflexivas en la línea del presidencialismo descritas de manera acuciosa por prestigiados investigadores como Hurtado (2001) quien se propone analizar el rendimiento de la democracia presidencial en México. De manera singular su descripción presenta una esquemática reconstrucción de las características de cada uno de los tres sistemas de gobierno (presidencial, parlamentario y semipresidencial).

En el caso del sistema presidencial en general en la actualidad, señala que en primer término: no existen en los hechos sistemas de gobierno puros; en segundo término, que por lo que atañe al sistema presidencial- sus problemas de funcionamiento no le son consustanciales, sino que dependen del tipo de diseño constitucional con que se cuente., en lo que coincidimos con el autor. Asimismo nos ilustra sobre la crítica que hacen Linz y Valenzuela (1996) al Sistema Presidencial, en particular a las posibilidades que puede tener favorecer la política y a la estabilidad democráticas, ya que dichos autores sostuvieron que el parlamentarismo ha tenido en estos aspectos un desempeño histórico superior al presidencialismo, lo anterior lo describen los autores en base a una serie de criterios que sostienen, mismos que por su relación y aportación con en este trabajo, se señalan a continuación:

1) *La legitimidad dual*: el hecho de que el presidente y el Poder Legislativo sean electos mediante sufragio popular puede conducir a un "callejón sin salida". Ya que en los sistemas presidenciales no hay opciones democráticas que faciliten resolver la disputa entre la rama ejecutiva y legislativa a fin de resolver quien de las partes representa verdaderamente la voluntad popular.

2) *La doble investidura*: un presidente reúne en su persona lo que el pensador político Walther Bagehot llamó, la conjunción de las funciones "ceremoniales" de jefe de Estado con las "efectivas" de jefe del Ejecutivo. Sobre todo complicándose cuando el presidente, por un lado líder de una opción partidista, interviene en un asunto público sin que sea posible establecer de forma clara los límites entre una función y otra, como tampoco exigirle el comportamiento neutral propio de su investidura como jefe de Estado.

3) *La estabilidad*: lo estable del sistema presidencial deriva del carácter invariable del período en funciones de su titular. Sin embargo mencionan que esta virtud bien puede convertirse en defecto señalando los autores que cuando la rigidez o ausencia de flexibilidad para resolver el problema de un presidente que ha fracasado definitivamente, pero que aún le quedan años de mandato.

4) *La sustitución del presidente*: en casos de falta absoluta del presidente (ya sea por muerte o incapacidad de este), transcurrido un tiempo será el Congreso el que elija al sustituto, quien en ocasiones puede representar una opción política diferente a la del exmandatario, trayendo consigo una variación en la opción política y el programa de gobierno por el que voto la ciudadanía. Si la sucesión se resolviera por un sucesor automático, (vicepresidente, para aquellos casos

en los que exista esta figura como es el caso de algunos países de América, misma que en México no existe), habría tres posibilidades para acceder a este cargo: a) producto de una alianza electoral por ser representante de una opción política diferente a la del presidente, b) por dispositivo constitucional que establezca que alguno de los presidentes de los otros dos poderes u órganos del Estado pase a ocupar el cargo de vicepresidente ante las ausencias temporales o absolutas de su titular o de los vicepresidentes, y c) impuesto por su compañero de fórmula, sin considerar su capacidad para ejercer el cargo o atraer e apoyo popular. Las dos primeras opciones pueden generar disputas por el poder y la tercera problemas de gobernabilidad.

5) *La potenciación de las crisis internas del gobierno*: con frecuencia, las crisis en el despacho del alguna de las áreas ejecutivas del gobierno pueden llevar a la sustitución del ministro o secretario responsable lo cual puede propiciar un problema que afecta el sistema presidencial en su conjunto, por el alto grado de concentración y personalización de los méritos y responsabilidades depositados en su único titular.

6) *De carácter plebiscitario de la elección del presidente*: esa situación, además de favorecer la disputa por la legitimidad democrática, también puede hacer posible que un político dilettante, acceda a la máxima responsabilidad política de un país apelando el apoyo popular. Situación similar ocurre con los miembros de su gabinete: en vez de incluir personalidades fuertes o políticos independientes (como suele suceder en el parlamentarismo), los funcionarios de un presidente ostentan sus cargos según el arbitrio de su jefe y aparecen o desaparecen de la vida pública según sea la voluntad presidencial.

7) *Las elecciones suma cero*: la lógica que guía las elecciones electorales en los sistemas presidenciales es la de "todo para el vencedor": los ganadores y los perdedores quedan claramente definidos para todo el periodo presidencial. No hay esperanza de lograr cambios por medio de alianzas o coaliciones en respuesta a acontecimientos importantes. Los perdedores deben esperar 4 o 5 años cuando menos para poder aspirar otra vez al Poder Ejecutivo. Por ser la Presidencia el cargo más disputado, la apuesta en las elecciones presidenciales es mayor, al igual que la atención y polarización política entre contendientes. Además, como en las elecciones opera la máxima de que "lo que pierde mi adversario lo gano yo" durante el periodo de la administración gubernamental las oposiciones tratarán de aplicarle la misma regla al presidente y a su gobierno.

8) *Carencia de mayoría legislativa por el partido del presidente*: los gobiernos presidenciales no tienen soluciones disponibles para el impasse político que pueden emerger cuando un presidente no tiene un apoyo mayoritario en la legislatura. La parálisis gubernamental debilitadora es particularmente posible cuando el presidencialismo coexiste con un sistema multipartidista. Cuando esto ocurre, los presidentes se ven obligados a presionar a los líderes parlamentarios para con-

seguir el apoyo requerido o intentan gobernar usando decretos legislativos.

9) *No proporciona incentivos para construir coaliciones*: debido a la lógica de que el futuro político de la oposición depende del fracaso de la administración vigente, los líderes opositores tienen pocos incentivos para colaborar y cuando ello se da, es a cambio de otorgarles algunas secretarías o ministerios u otros puestos de gobierno. Sin embargo debido a la prohibición que existe en buena parte de los sistemas presidenciales de que una misma persona pueda pertenecer a dos poderes o ramas del gobierno al mismo tiempo, los puestos en el gabinete no serían otorgados a los dirigentes en el Congreso – que generalmente están inhabilitados – sino a los dirigentes partidarios fuera de la legislatura, siendo muchos de ellos rivales políticos de los líderes del Congreso.

Las descripciones antes referidas, como lo señala Hurtado (2012), sobre la crítica que hacen Linz y Valenzuela al sistema presidencial, pretenden establecer una recomendación a los países latinoamericanos para que opten por el parlamentarismo en lugar del presidencialismo. Al respecto señala que tal cambio en el sistema de gobierno podría crear mayores problemas que los que podría resolver, sobre todo coincidiendo con Scott Mainwaring (1993,1996), quien refiere que el número y, sobre todo, el grado de disciplina de los partidos ya que, si de algo requieren los sistemas parlamentarios es de lo que se conoce como "partidos parlamentarios", (que son a diferencia de los electorales, los que definen su práctica parlamentaria en función de las políticas del partido y no de los intereses de los electores de los distritos o circunscripciones) y, además, disciplinados. Finalmente Hurtado (2012), hace una serie de importantes comentarios sobre lo señalado con relación a cada uno de los criterios antes expuestos y concluye destacando que no existen sistemas de gobierno perfectos, y que las desventajas de uno pueden ser al mismo tiempo desventajas frente al otro. Más aún, tampoco existe un sistema de gobierno que pueda ser construido *ad hoc* para una ideal democracia".

Por nuestra parte podemos decir que tanto las referencias de los señalamientos recogidos por Hurtado (2012), a través de las referencias que describe que efectivamente no hay gobiernos perfectos y esto nos remite a pensar que lo que sí se debe pugnar es que quienes detentan el Poder como es el caso de México entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo, se establezca una relación en la que se favorezca el mejor entendimiento entre ambos poderes en apego al marco señalado en la Carta Magna y se otorgue a la ciudadanía el reconocimiento a una mayor participación en la toma de decisiones de las políticas públicas, lo que en gran medida permitirá recuperar la pérdida de soberanía que se ha venido teniendo y disminuya las disfunciones entre los dos poderes.

4. Segunda parte: Perspectivas

4.1. ¿Qué perspectivas se pueden esperar en el contexto actual, entre dichos poderes?

Conviene recordar que el ejercicio de los poderes de ambas instancias, definen el equilibrio entre las diferentes ramas de gobierno, ya que efectivamente, en cualquier país que aspire a alcanzar una mejor democracia, se debe reconocer que el equilibrio de poderes tiene un efecto muy importante en su estabilidad económica, social jurídica y sobre todo política, lo cual orientará la ruta de lo que representará el sistema presidencial en turno, ya que ello que habrá de marcar las pautas de una Gobernanza, y una Gobernabilidad que en teoría deberá estar a la altura de las condiciones actuales que demanda el país después de las experiencias del pasado. Al respecto no hay que olvidar el sentido de este primer término (Gobernanza), cuando se traduce en establecer *las interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados, para generar oportunidades y solucionar los problemas de los ciudadanos, y para construir las instituciones y normas necesarias para generar esos cambios, y desde luego en el segundo por lo que a la Gobernabilidad se refiere definida esta como el proceso por el cual diversos grupos de integrantes de una sociedad ejercen el poder y la autoridad, de tal forma que al hacerlo, llevan políticas y toman decisiones relativas tanto a la vida pública como al desarrollo económico y social.*

En el caso de la Gobernanza que nos deparan esas interacciones y acuerdos entre gobernantes y gobernados cuando de alguna forma quienes marcan las pautas son los dos poderes que tienen bajo su control un poder que peligrosamente puede ser ilimitado cuando este se ejerza por una sola persona, ya que en el caso de que uno de los dos no respete o se extralimite, invada o en su caso obstruya las facultades del otro, donde quedaría esa separación y equilibrio de poderes. Y por lo que hace a la Gobernabilidad, qué pasará si esos grupos en una confabulación política entre legislativo y ejecutivo, ejercen el poder y la autoridad atendiendo sus intereses, realizan políticas y toman decisiones de la vida pública, sin atender el verdadero sentir social.

Desde la perspectiva mencionada debemos reconocer que desde una visión más innovadora y que corresponda con las condiciones actuales en las que las redes sociales y las tecnologías de la información son claves, es urgente contar con gobiernos más eficientes y honestos en los que la transparencia y rendición de cuentas sea una cultura, que efectivamente sean más participativa y colaborativa, conjuntamente con la ciudadanía. Es precisamente en ese escenario en el que la era de la Democracia Digital, se aproveche, difunda y promueva esta cultura, veraz y oportuna.

Tenemos que entender que no es un estado lo que por sí mismo simplemente gobierna a una sociedad, por el solo hecho de ser estado, y de igual manera se puede considerar que la sociedad por sí misma es gobernable o ingobernable; es urgente entender que se tienen que generar las condiciones y la madurez política de reconocer que la relación estado y sociedad es compleja, pero se tienen que construir los cimientos de un compromiso recíproco de respeto en el que cada quien cumpla cabalmente el rol que le toca ejercer, no hay que olvidar que estado y sociedad tienen una relación inescindible en la convivencia y equilibrio de un país. Por tanto es importante que no se confunda el concepto de Gobernanza y Gobernabilidad que en ocasiones puede equivocadamente considerarse como sinónimo, y debemos pugnar para que esto no suceda o atinadamente aclararlo, ya que en términos

generales la Gobernanza se refiere a la calidad de respuesta que ofrece el Estado, mientras que la Gobernabilidad sienta sus bases en la capacidad técnica y política con la que el Estado cuenta para dar respuesta y solución a las necesidades y demandas de la sociedad.

El equilibrio de poderes en particular, entre el legislativo y ejecutivo tiene un efecto muy importante para la estabilidad democrática, y por tanto del desempeño del sistema presidencial. Cuando hablamos de analizar las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, México presenta singularidades muy propias que son producto de sus condiciones histórico-sociales. Existe una brecha muy amplia entre las facultades formales e informales de ambas partes, particularmente de quienes han detentado el Poder Ejecutivo convirtiéndose en el Gran Tlatoani o sintiéndose el Mesías, rebasando sus facultades y prerrogativas constitucionales, en México el Presidente es el Jefe de las Fuerzas Armadas, el "líder" y guía del Partido que lo llevó al Poder. Los Presidentes han llegado a ejercer un poder caprichoso, autoritario y absolutista producto de las facultades informales de que han gozado y se han atribuido en el aprovechamiento de su investidura y arropados por el partido que los llevó al poder. En el caso de los Congresos también hemos visto que en diversas ocasiones cuando el Partido o los Partidos opositores al Ejecutivo hacen alianzas, han llegado a obstaculizar las iniciativas y las políticas públicas que propone el Ejecutivo. Es por ello que se debe pugnar por un equilibrio de Poderes y por decirlo de otra forma de una Autonomía en el ejercicio de las funciones que corresponden a cada uno de ellos en sujeción al espíritu constitucional descrito.

5. Conclusiones

Podemos concluir diciendo que el panorama actual es crítico y de altos riesgos para el país, si la relación de estos dos poderes mantiene el esquema tradicional de disfuncionalidad, tanto uno como otro deben llevar a cabo de manera coordinada el cumplimiento de sus funciones, buscando ir disminuyendo las disfunciones que a lo largo del tiempo han hecho efectos negativos impactando de manera directa en una crisis de representación política, de la cual México, como otros países latinoamericanos no es la excepción, al respecto Olivier Dabéne, citado en Gorgarella (2014) refiere que:

América latina se encuentra frente a una crisis de gobernabilidad, una época marcada por presidentes con poco apoyo, alta fragmentación parlamentaria, grandes movilizaciones sociales contra la corrupción, debilidad de los partidos políticos y de las fuerzas políticas que son más maquinarias electorales y clientelistas que cauces de representación ciudadana.

Aunado a ello refiere que los países latinoamericanos en su mayoría son víctima de la coyuntura económica mundial lo que ha llevado a la actual crisis a unos y otros países. (Recordemos las condiciones del Fondo Monetario Internacional, FMI y nuestros compromisos de deuda externa) Es un contexto muy poco favorable de caída de las materias primas. Pero también la región tiene sus propias responsabilidades porque en los tiempos de bonanza los problemas estructurales no se resolvieron ya que estaban ocultos por el propio momento

de vacas gordas que vivía la región. Y ahí seguían y siguen los problemas de violencia, inseguridad, corrupción, falta de competitividad, productividad e innovación de la economía. Unas economías poco diversificadas y muy dependientes de la exportación de materias primas con escaso valor añadido. La población vota más contra esos gobiernos que llevan muchos años en el poder y no han resuelto todo ese conjunto de temas que por supuestos “giros a la derecha”. Efectivamente coincidimos con el autor, ya que adicionalmente a lo señalado habremos que decir que se ha ido perdiendo soberanía en muchos renglones de la vida política, respecto de nuestros mares, nuestros recursos naturales, nuestros recursos energéticos y muchos otros más solo por enunciar algunos.

En tal sentido se considera que el papel que jueguen la sociedad civil, a través de las Organizaciones no Gubernamentales ONGs, la ciudadanía organizada, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), la participación activa de los Congresos Locales a través de instancias como la Conferencia Permanente de Congresos Locales (COPECOL), y asimismo una cultura que se expresa a través de dos grandes apartados como son el Gobierno Abierto, que plantea oportunidades para un fortalecimiento institucional que permite un nuevo enfoque en la relación gobierno-sociedad, ya que abre nuevas perspectivas colaborativas entre ciudadanos y el gobierno, la empresa privada y el gobierno, así como en la burocracia, tomando como base las tecnologías de la información (Mariñez 2013) desde luego atendiendo el Gobierno abierto en los dos ejes principales que lo enmarcan, el eje transversal: la transparencia; y el eje de legitimidad de gestión: la participación colaborativa.

Así como el Parlamento abierto que en buena medida, de acuerdo con Vaquero (2015), es aquel que reconoce el derecho de acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria, por lo que informa sobre su actividad de manera transparente, en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía, así como escucha activamente lo que ésta demanda, desde distintos canales, incluidas las redes sociales, abriendo con esto instrumentos de participación y colaboración, capaces de influir en la agenda política. Como lo señala el autor, aún más abundando en esta idea, resulta conveniente destacar que encontramos plena coincidencia en la más reciente literatura escrita sobre este tópico, en el sentido de que los parlamentos generan una gran cantidad de información y que una de las premisas fundamentales del parlamento abierto, es que esa información no es patrimonio exclusivo de la propia institución, sino que más bien ésta debe ser generada y procesada respondiendo a la demanda ciudadana de acuerdo con las disposiciones del marco normativo que las regule y que adicionalmente debe ser presentada de manera fácil y asequible porque debe estar focalizada a lograr una conexión directa y dinámica con el ciudadano.

En suma, ésta nueva concepción del tratamiento de la información en éste novedoso conjunto de herramientas, es una de las piezas clave para entender porque se promueve con tanta intensidad la utilización de las plataformas tecnológicas más modernas, para que puedan avanzar mucho más rápidamente los procesos, dejando en evidencia la enorme necesidad de que la ciencia debe ponerse al

servicio de la ciudadanía, para ofrecerle más y mejores medios de acceso a la información.

Así, el parlamento abierto es aquel en donde los procesos parlamentarios se pueden seguir, trazar, y medir fácilmente porque se apegan a los tiempos de los ciudadanos y porque aun cuando la obligación de informar es un tema de todos los días, para cumplir con la obligación de votar, es necesario dotar al elector de las herramientas necesaria para llevar a cabo su selección de manera informada y racional y el Parlamento abierto de acuerdo con los principios que lo caracterizan mismos que referimos a continuación contribuyen a una mejor relación.

• Elementos que distinguen a un Parlamento Abierto:

1. Derecho a la Información. Garantizan el derecho de acceso a la información sobre la que producen, poseen y resguardan, mediante mecanismos, sistemas, marcos normativos, procedimientos, plataformas, que permitan su acceso de manera simple, sencilla, oportuna, sin necesidad de justificar la solicitud e imparciales.

2. Participación Ciudadana y Rendición de Cuentas. Promueven la participación de las personas interesadas en la integración y toma de decisiones en las actividades legislativas; utilizan mecanismos y herramientas que facilitan la supervisión de sus tareas por parte de la población, así como las acciones de control realizadas por sus contralorías internas y los demás organismos legalmente constituidos para ello.

3. Información parlamentaria. Publican y difunden de manera proactiva la mayor cantidad de información relevante para las personas, utilizando formatos sencillos, mecanismos de búsqueda simples y bases de datos en línea con actualización periódica, sobre: análisis, deliberación, votación, agenda parlamentaria, informes de asuntos en comisiones, órganos de gobierno y de las sesiones plenarios así como de los informes recibidos de actores externos a la institución legislativa.

4. Información presupuestal y administrativa. Publican y divulgan información oportuna, detallada sobre la gestión, administración y gasto del presupuesto asignado a la institución legislativa, así como a los organismos que lo integran: comisiones legislativas, personal de apoyo, grupos parlamentarios y representantes populares en lo individual.

5. Información sobre legisladores y servidores públicos. Requieren, resguardan y publican información detallada sobre los representantes populares y los servidores públicos que lo integran, incluidas la declaración patrimonial y el registro de intereses de los representantes.

6. Información histórica. Presentan la información de la actividad legislativa que conforma un archivo histórico, accesible y abierto, en un lugar que se mantenga constante en el tiempo con una URL permanente y con hiperenlaces de referencia de los procesos legislativos.

7. Datos abiertos y no propietario*. Presenta la información con característica de datos abiertos, interactivos e históricos, utilizan software libre y código abierto y facilitan la descarga masiva (bulk) de información en formatos de datos abiertos.

8. Accesibilidad y difusión. Aseguran que las instalaciones, las sesiones y reuniones sean accesibles y abiertas al público, promueven la transmisión en tiempo real de los procedimientos parlamentarios por canales de comunicación abiertos.

9. Conflictos de interés. Regulan, ordenan y transparentan las acciones de cabildeo, cuentan con mecanismos para evitar conflictos de intereses y aseguran la conducta ética de los representantes.

10. Legislan a favor del gobierno abierto. Aprueban leyes que favorecen políticas de gobierno abierto en otros poderes y órdenes de gobierno, asegurándose de que en todas las funciones de la vida parlamentaria se incorporen estos principios

La práctica permanente de estos dos grandes enfoques tanto el Gobierno Abierto como el Parlamento abierto, habrán de ser piezas coyunturales en el escenario del nuevo ajedrez político nacional que favorezcan la funcionalidad entre los

dos poderes motivo del presente trabajo. En tal sentido, estos dos grandes al Ejecutivo, pudiera redundar en la consecución de tales e indispensables valores para dar mayor vigor al funcionamiento de la representación política y alcanzar mejores condiciones democráticas para el país, dicha relación debe darse en el marco íntegro de sus funciones y atribuciones en acatamiento y cumplimiento a las atribuciones específicas que el marco constitucional establece y bajo una mejor convivencia política. Es urgente y necesario que en las acciones propias que corresponde ejercer a cada uno de ellos en realidad exista un mayor acercamiento con la ciudadanía, es decir se favorezca la Participación Colaborativa, sobre todo cuando esta impacta en políticas públicas, que es donde la sociedad en realidad siente y el impacto en lo social económico y político.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aspe, M. (1999). *Gobierno Dividido y Decreto Presidencial*, en Quórum (México) N° 65, marzo-abril.
- Andrade, E. (2017). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Comentada. Ed. Oxford. México.
- Canto, M. (2017). ¿En qué ha cambiado la participación ciudadana a las políticas públicas? En: *Políticas Públicas y participación colaborativa*. Coordinador. Freddy Mariñez Navarro. Editorial. El Colegio de Jalisco México. (p.36)
- Carbonel, M. (2016) *Constitución comentada*. Editorial Tirant lo Blanch.
- Carpizo, M. (2002). *El presidencialismo mexicano*. Editorial Siglo XXI. México.
- Cosío, D. (1972). *El sistema político mexicano*. Editorial Joaquín Mórtiz. México.
- Cosío, D. (1974). *El estilo personal de gobernar*. Editorial Joaquín Mórtiz. México.
- Gorgarella, R. (2014). *Crisis de la representación política*. Editorial Fontamara. México.
- Fix – Zamudio, Héctor. (1998). *Introducción al Estudio de la Defensa de la Constitución*, 2ª. ed., México, Centro de Estudios Constitucionales México.
- Huerta, C. (2001). *Mecanismos constitucionales para el control del poder político*, México, UNAM –Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, pp. 21, 22
- Hurtado, J. (2012) *Sistemas de Gobierno y Democracia*. Editorial. Instituto Federal Electoral México.
- Jovellanos, M. (2006). *Gaspar Melchor de Jovellanos. Obras completas XI. Escritos Políticos*. Editorial. KRK Ayuntamiento de Gijón/Instituto Feijoo. España.
- Linz, J. y Valenzuela A. (1994). *The Failure of Presidential Democracy. Comparative Perspectives*. Editado por University Press. Baltimore.
- Linz J. (1996). Los peligros del presidencialismo y Las virtudes del parlamentarismo. en “*El resurgimiento global de la democracia*”, compilados por Larry Diamond y Marc F. Plattner. UNAM. J.H.S. México.
- Lujambio, A. (1997). *Poder Legislativo: gobiernos divididos en la Federación Mexicana*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Universidad Autónoma Metropolitana, Instituto Federal Electoral México.
- Lujambio, A. (2010). Adiós a la excepcionalidad: régimen presidencial y gobierno dividido. En. *Tipos de presidencialismo y Coaliciones en América Latina*. Editorial. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. CLACSO. Recuperado de. <https://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101028020735/9lujambio.pdf>
- Mainwaring, S. y Soberg, S. (1993). Juan J. Linz: presidencialismo y democracia (una revisión crítica), en: Foro Internacional, El Colegio de México. núm. 4, octubre-diciembre. México.
- Mainwaring, S. y Soberg, S. (1996). *El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica, En la reforma del Estado: estudios comparados*. Editorial UNAM/Presidencia de la Republica.
- Mariñez, F. y Valenzuela, R. (2013). *Gobierno Abierto*. Ed. EGAP y MAPorrúa. México.
- Paz, O. (1979). *El Ogro filantrópico*. Editorial. Historia y Política. Editorial Seix Barral Planeta de libros. Barcelona. España.
- Valadés, D. (2006). *El Control del Poder*. México, Porrúa UNAM, p. 137.
- Valenzuela, A. (1995). *América Latina: presidencialismo en crisis*. Editorial. Etcétera Semanario de Política y Cultura.
- Vaquero, P. (2015). Avanzando en la definición de Parlamento Abierto. Recuperado de <https://www.linkedin.com/grp/post/5116572-5794384841843695617>
- Villanueva, G. (2014). La División de Poderes teoría y realidad. En *Cátedra de derecho. Jorge Carpizo reflexiones constitucionales*. Cap.. Ed. U.N.A.M. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México.

Weber, Max. (1994). *Economía y sociedad*, 2da. Ed., México, Fondo de Cultura Económica, p. 696.

Weldon, J. (1997). El presidente como legislador, 1917-1934. En: *Enciclopedia Parlamentaria de México* (México: Instituto de Investigaciones Legislativas) LVI Legislatura, Serie I, Capítulos I al III.

Desarrollo de la Gestión Vial Municipal en Costa Rica: Incidencia de Elementos Político – Técnicos



Desarrollo de la Gestión Vial Municipal en Costa Rica: Incidencia de Elementos Político – Técnicos

Investigadores
Lilly Xu-Ye ¹
Sharline López-Ramírez ²
Jaime Allen Monge ³
Luis Guillermo Loría-Salazar ⁴

Resumen

La red vial cantonal (RVC) es vital para brindar accesibilidad y movilidad a los usuarios, además incentiva el desarrollo económico de las áreas rurales. Entre las fortalezas de la RVC de Costa Rica es que la cobertura es extensa y es coherente con la distribución de la población, sin embargo, la debilidad que posee es su calidad deficiente. En el presente artículo se analiza el desarrollo de la gestión vial municipal de Costa Rica en la última década, desde la óptica del LanammeUCR, a través de sus potestades como ente encargado de asesorar técnicamente a los gobiernos locales en esta materia. Se describe el marco legal que regula la gestión vial municipal y se analizan los principales factores que inciden en el rezago del desarrollo de la RVC del país, más allá de la problemática de disponibilidad de recursos. Se concluye que es fundamental que se realice un esfuerzo articulado y pronto por parte de las diferentes instituciones encargadas tanto de la gestión, la fiscalización como el desarrollo de capacidades del sector municipal en materia de infraestructura vial, para coadyuvar conjuntamente el quehacer de la gestión vial municipal. Se estima que todavía hay mucho camino por recorrer, pero se considera que ya se están dando los primeros pasos hacia una Gestión Vial Municipal planificada.

Palabras claves

Red Vial Cantonal, LanammeUCR, MOPT, Municipalidad, Gobiernos Locales, Gestión Vial

Abstract

The cantonal road network is very important to provide accessibility and mobility to users, and also encourages economic development in the rural areas. Among the strengths of the cantonal road network of Costa Rica, is the extensive coverage of the network which is consistent with the population distribution, however, the weakness is the poor quality of the roads. In the present study, the development over the last decade of Costa Rica municipal road management is analyzed, from LanammeUCR point of view, through their identity as one of the organization in charge of technical advice to local governments in matters of cantonal road networks. The current legal framework that regulates the municipal road management is described and the main factors that affect the lag of development of the cantonal road network are analyzed, beyond the problematic of resources availability. It is concluded that is essential to carry out a soon and articulated effort by the different institutions that are in charge of the management, auditing and capacity development of the municipal sector in terms of road infrastructure, to jointly contribute to the task of municipal road management. It can be said that there is still a long way to go, however the first steps towards a planned municipal road management have already being taken.

Keywords

Cantonal Road Network, LanammeUCR, MOPT, Municipality, Local Governments, Road Management

¹ Ingeniera civil. Graduada en el 2016 como Licenciada en Ingeniería Civil de la Universidad de Costa Rica. Desde el año 2016, y hasta la fecha, ha ejercido en el área de Gestión Vial Municipal en el LanammeUCR, brindando apoyo a las municipalidades para fortalecer los procesos de gestión de la red vial cantonal, mediante la realización de evaluaciones y diagnósticos técnicos de la red y con esto proporcionando herramientas para que la inversión pública sea técnicamente adecuada y económicamente eficiente.

Correo electrónico: lilly.xu@ucr.ac.cr

² Ingeniera civil. Graduada en el 2009 como Licenciada en Ingeniería Civil de la Universidad de Costa Rica y en abril del 2015 de la Maestría en Ingeniería Civil con Énfasis en Infraestructura Vial, de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia. Desde el año 2009, y hasta la fecha, ha ejercido en el área de Gestión Vial Municipal en el LanammeUCR. Fue parte del equipo que desarrolló e impartió la metodología para la generación de Planes Quinquenales de Conservación y Desarrollo de Red Vial Cantonal, aplicada en 40 gobiernos locales, proyecto ejecutado del año 2015 al 2017, dentro del marco del programa PRVC MOPT/BID Costa Rica.

Correo electrónico: sharline.lopezramirez@ucr.ac.cr

³ Ingeniero civil. Graduado en el 2004 como Licenciado en Ingeniería Civil de la Universidad de Costa Rica y en mayo del 2006 de la Maestría en Ciencias de la Ingeniería con Énfasis en Ingeniería de Transporte de la Universidad de California, en Berkeley, Estados Unidos. Desde setiembre 2008 funge en el área de Gestión Vial Municipal en el LanammeUCR. Desde febrero 2011, hasta la actualidad, es el Coordinador del Programa de Ingeniería Municipal del PITRA-LanammeUCR. Cursa actualmente el Doctorado en Ciencias de la Ingeniería con Área Ingeniería de Transporte de la Pontificia Universidad Católica de Chile, culminará el Doctorado en noviembre 2018.

Correo electrónico: jaime.allenmonge@ucr.ac.cr

⁴ Ingeniero civil. Graduado en el 1999 como Licenciado en Ingeniería Civil de la Universidad de Costa Rica y en Mayo del 2008 de la Maestría en Ciencias de la Ingeniería con Énfasis en Ingeniería de Pavimentos de la Universidad de Nevada, en Reno, Estados Unidos. Obtuvo su Doctorado en Ciencias de la Ingeniería, en el año 2011, en esta misma Universidad. Desde el año 2009 funge como Coordinador General del PITRA-LanammeUCR.

Correo electrónico: luis.loriasalazar@ucr.ac.cr

1. Introducción

La República de Costa Rica se encuentra ubicada en Centroamérica, y se caracteriza por ser una democracia constitucional con uno de los niveles de desarrollo humano más altos de América Latina. De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (IMF por sus siglas en inglés), el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita de Costa Rica es más alto que el promedio de los países centroamericanos, y desde el 2015 es más alto que el promedio de los países de América Latina; asimismo según los datos registrados por el IMF, el PIB per cápita de Costa Rica ha tenido una tasa de crecimiento anual en promedio de aproximadamente 3,7% entre 2012 y 2017 (Ministerio de Hacienda, 2018).

El país basa su actividad económica en la producción de bienes agrícolas para exportación, además de la manufactura especializada y actividades turísticas en función de la diversidad ambiental que posee el país. Entre los productos que han impulsado las exportaciones en los últimos años destaca el banano, la piña y el café, así como instrumentos y aparatos de uso médico (Ministerio de Hacienda, 2018).

Para fines administrativos, la República de Costa Rica está conformada por siete provincias, las mismas se subdividen en un total de 82 cantones o municipios. Cada uno es administrado por un Gobierno Local, conformado por un alcalde elegido cada cuatro años en elecciones generales y por un Concejo Municipal. Ambos son los encargados de administrar los intereses y servicios locales en cada cantón. Entre estos, una de sus responsabilidades es administrar la red vial cantonal (RVC) de cada municipio.

Costa Rica tiene una extensión de 51 000 km² la red vial total del país posee una longitud cercana a los 44 000 km, esto la convierte en uno de los países con mayor densidad vial (relación de la longitud de la red vial por superficie terrestre) de América Continental (Loría & Matínez, 2017, pág. 17). Del total, 7 700 km corresponden a la red vial nacional (RVN), administrada por el gobierno central a través del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT). Otros 36 300 km pertenecen a la red vial cantonal, administrada por los gobiernos locales o municipalidades (CGR, 2018, pág. 4), que representan un 83% del total de longitud. La RVC es vital para brindar accesibilidad y movilidad a los usuarios, además de servir como red de transporte de los productos locales, incentivando el comercio. Por lo anterior, es sumamente importante que los gobiernos locales gestionen adecuadamente la RVC que les corresponde.

El Laboratorio Nacional de Materiales y Modelos Estructurales (LanammeUCR), es una institución académica adscrita a la Escuela de Ingeniería Civil de la Universidad de Costa Rica (UCR). Es un ente especializado en la investigación aplicada, docencia y transferencia de tecnología en las áreas de infraestructura de transporte, ingeniería estructural, sísmica, geotécnica y de materiales. El LanammeUCR es el Laboratorio Nacional de Referencia de Costa Rica según la Ley N.º 7099. Adicionalmente, la Ley N.º 8114 de Simplificación y Eficiencia Tributaria y la Ley N.º 8603 establecen que la Universidad de Costa Rica por medio del LanammeUCR deberá encargarse de velar por la calidad y la eficiencia de la inversión pública destinada a conservar y desarrollar la red vial del país.

En el presente artículo se analiza el desarrollo de la gestión vial municipal de Costa Rica en la última década, desde la óptica del LanammeUCR, a través de sus potestades como ente encargado de asesorar técnicamente a los gobiernos locales en esta materia. Se finaliza el mismo con conclusiones y recomendaciones con el propósito de incentivar la eficiencia en la planificación y administración de los recursos respecto a esta materia, nuevamente desde la visión del LanammeUCR.

El artículo se compone de la siguiente manera. Primero, se describe el marco legal que regula la gestión vial de los gobiernos locales y las competencias del LanammeUCR dentro de la gestión vial municipal (Sección 2). Seguidamente, se presenta un análisis de los principales factores que inciden en el rezago del desarrollo de la RVC del país, más allá de la problemática de disponibilidad de recursos, se identifican aspectos institucionales, técnicos, legales, y de gobernabilidad, entre otros (Sección 3). En la Sección 4, se describe las funciones que realiza el LanammeUCR, ajustándose al Marco Legal del país, para coadyuvar a que la inversión pública en la reconstrucción y conservación de la RVC se realice eficientemente. Se detalla en tareas como asesorías técnicas enfocadas a la gestión vial y al quehacer ingenieril, capacitaciones según necesidades de los gobiernos locales, evaluaciones de la red de caminos, entre otras actividades. Además, se incluye la perspectiva de la integración de los actores políticos y sociales locales con los técnicos. En la Sección 5, se concluye el artículo con la visión del LanammeUCR respecto a los diferentes hallazgos sobre factores que afectan el desarrollo de la RVC, y las posibles recomendaciones para subsanarlas.

2. Margo Legal y Regulatorio

El marco legal y regulatorio referente a la gestión de la red vial cantonal de Costa Rica involucra a distintos actores. El rol principal es llevado por los gobiernos locales, al ser los responsables directos de la atención plena y exclusiva de la red vial cantonal. Entorno a esto, desde el año 1972, mediante la Ley General de Caminos N.º 5060, se subdivide la red vial de Costa Rica según su función y el órgano encargado de su administración. Es en esta Ley que se otorga al Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) la responsabilidad de administrar la red vial nacional, en tanto a las Municipalidades les corresponde la administración de la red vial cantonal.

En julio del año 2001, entra en vigencia la Ley N.º 8106: Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política, en donde se asigna el 10% del presupuesto ordinario de la República a los gobiernos locales. En el mismo mes y año, entra en vigencia la Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias N.º 8114, la cual mediante el Impuesto Único a los Combustibles (IUC) dota de recursos económicos a los gobiernos locales para la atención de la RVC, asignando un 7,25% de este a los municipios.

Los Artículos 5 y 6 de la Ley N.º 8114, establecen que la Universidad de Costa Rica, mediante el LanammeUCR, asumirá la facultad de velar por la calidad de la red vial nacional costarricense, a través de labores de fiscalización, evaluación, investigación y transferencia tecnológica. Posteriormente, en el año 2007 la Ley N.º 8603 modifica artículos de la Ley N.º

8114, incluyendo como parte de las labores del LanammeUCR el garantizar la calidad de la red vial cantonal, realizando labores equivalentes a las establecidas para la RVN, en lo que razonablemente sea aplicable. Estas tareas se realizarán por medio de convenios de cooperación técnica entre la Universidad de Costa Rica y las respectivas Municipalidades.

En el año 2008 se publica en el Diario Oficial La Gaceta el Decreto Ejecutivo N.º 34624, en este se establece el "Reglamento Sobre el Manejo, Normalización y Responsabilidad para la Inversión Pública en la Red Vial Cantonal". En este documento se establecen los lineamientos que deben seguir los gobiernos locales para la ejecución en proyectos de infraestructura vial, tales como contar con un Plan de Conservación y de Desarrollo de la red vial cantonal, modalidades de ejecución de obra, competencias y roles de diferentes instancias políticas y técnicas del municipio, entre otros.

Con el objetivo de transferir competencias del poder Ejecutivo a los gobiernos locales, en el año 2010 se publica en el Diario Oficial La Gaceta la Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades N.º 8801, en donde se establece el marco general de transferencia de dichas competencias. En esta Ley se define el rol del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), el cual funge como responsable del proceso de transferencia, verificando las capacidades municipales para asumir las competencias que les corresponde, además de ser el responsable de implementar programas para el mejoramiento de dichas capacidades.

Posteriormente, en el 2016 entra en vigencia la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal N.º 9329. Esta Ley, además de transferir las competencias para la atención de la red vial cantonal a los gobiernos locales, de manera exclusiva, incrementa sustancialmente la asignación presupuestaria de los recursos provenientes del Impuesto Único de los Combustibles a los municipios, pasando de un 7,25 % a un 22,25%. La asignación de estos recursos a cada gobierno local se realiza en función de las características de cada red vial y del cantón: 50% en función de la extensión de la red vial, 35% según el Índice de Desarrollo Social Cantonal (IDSC) y el restante 15% distribuido en partes iguales a cada una de las municipalidades. Asimismo, esta Ley establece al MOPT como ente fiscalizador del cumplimiento de las disposiciones técnicas en la ejecución de obras en la RVC, y se le confiere la rectoría técnica en relación a la infraestructura vial municipal.

En el año 2017, mediante el Decreto DE-40137-MOPT, se establece el Reglamento a la Ley N.º 9329. En este reglamento, se especifican las funciones de los actores involucrados en la atención de la RVC. En éste se establece que a los gobiernos locales "les corresponderá planear, programar, diseñar, administrar, financiar, ejecutar y controlar su construcción, conservación, señalamiento, demarcación, rehabilitación, reforzamiento, reconstrucción, concesión y operación, de conformidad con los Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo de cada municipio" (Ley N.º 9329, 2016). Además, se especifica claramente que cada municipio será responsable de atender todos los elementos físicos que se encuentran dentro del derecho de vía y que constituyen la

infraestructura vial cantonal, tales como pavimentos, aceras, ciclovías, señalización, puentes y alcantarillas.

El Decreto N.º 40138-MOPT, publicado en febrero del 2017, reglamenta aspectos referentes al uso de los recursos de la Ley N.º 8114, por parte de los municipios, y deroga el N.º 34624 del MOPT. Uno de los cambios más marcados entre ambos decretos, es que en el N.º 34624 se define a la Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal, los miembros que lo conforman, así como sus roles y responsabilidades, mientras que en el Decreto N.º 40138 se especifica que la municipalidad tiene la responsabilidad de la correcta ejecución de recursos, por lo que deberá contar con el recurso humano, técnico y profesional. Esto significa que la conformación del equipo humano encargado de la ejecución estará sujeto al criterio de cada municipio.

A partir de esta síntesis del marco legal y regulatorio que rige el accionar en la red vial cantonal, es posible identificar la importancia de la ejecución de las responsabilidades específicas de cada ente involucrado de manera efectiva y eficaz. Es muy importante destacar que aunque los gobiernos locales, el Poder Ejecutivo (MOPT y MIDEPLAN) y la academia (LanammeUCR), poseen ámbitos de acción muy específicos, su interacción es fundamental para velar por el mantenimiento y la mejora de la red vial cantonal del país.

3. Factores que inciden en el atraso del desarrollo de la red vial cantonal

La RVC posee una extensión de 36 300 km, de acuerdo con el inventario de caminos registrado en el MOPT en el año 2017, de los cuales no se tiene un dato exacto y actualizado de la longitud correspondiente a tramos pavimentados. Sin embargo, según datos de la Dirección de Planificación Sectorial del MOPT, durante el año 2012, se indica que 17% de las rutas cantonales se encuentran asfaltadas y cerca del 83% siguen siendo de lastre o tierra (Loría & Umaña, 2014).

Entre las fortalezas de la RVC del país es que la cobertura es extensa y es coherente con la distribución de la población. Se tiene un índice de cobertura en el país de 83 km de vías por cada 100 km² de superficie, superando al promedio de los índices de cobertura de los países de América Latina de 21 km por cada 100 km² (Loría & Umaña, 2014). Esta cobertura permite el acceso a casi cualquier zona del país, y de esta manera se facilita la articulación de las zonas rurales con la red vial nacional. Sin embargo, la debilidad que posee la RVC es su calidad, lo cual afecta a la satisfacción de las necesidades básicas de los ciudadanos, como lo es el acceso a la salud, alimentación, educación, trabajo, entre otros.

El informe del Índice de Gestión Municipal (IGM) elaborado por la Contraloría General de la República (CGR) para el año 2014, presenta datos de la condición de la superficie de ruedo de la RVC, obtenidos mediante auscultación visual, en donde 10% de la RVC se encuentra en un excelente estado, 25% en un buen estado, 32% con un estado regular, 22% con mal estado y 11% con muy mal estado. Esto implica que cerca del 65% de la RVC requiere algún tipo de intervención para recuperar su capacidad funcional y estructural, y así brindar un nivel de servicio óptimo a los ciudadanos (CGR, 2015, pág. 17). En general, la condición de la superficie de ruedo de la RVC obtuvo una puntuación promedio de 52,5

puntos (sobre 100 puntos) para el año 2014 y una puntuación de 58,4 puntos para el año 2017 (datos obtenidos de los informes del IGM respectivos de cada año). Estos resultados reflejan la necesidad de tomar medidas que impacten con mayor eficiencia el estado actual de la RVC.

Además, de acuerdo con el índice de Competitividad Global (ICG), en cuanto a la calidad percibida de las carreteras, Costa Rica posee una puntuación de 2,6 (siendo 1 la peor puntuación y 7 la mejor), ubicándolo en la posición 123 de un total de 137 países (Foro Económico Mundial, 2017, pág. 97). Cabe destacar, que la escala utilizada es un indicativo a nivel país, por lo que no distingue si se trata de la red vial nacional o cantonal.

A partir del año 2016, con la entrada en vigencia de la Ley N.º 9329, los recursos financieros destinados a la intervención de la RVC se triplicaron, pasando de un 7,25% a 22,25% del Impuesto Único a los Combustibles, como se mencionó en la sección anterior. Esto representa un gran desafío y oportunidad para las municipalidades, pues son las responsables de administrar esos recursos y atender las necesidades de la RVC de sus respectivos gobiernos locales. En esta sección se presentan factores que inciden de manera negativa en el desarrollo de la RVC.

3.1 Falta de sistemas de planificación

En los gobiernos locales, los proyectos para intervenir la RVC, típicamente inician sin tener previamente una adecuada planificación de las fases, sin tener una estimación certera de los costos, los tiempos de ejecución, ni los productos entregables, lo cual afecta directamente en el desarrollo de proyectos de infraestructura vial.

El IGM toma en cuenta el grado de cumplimiento de las metas propuestas por los gobiernos locales, de acuerdo con sus planes operativos anuales. Para el año 2017 las municipalidades obtuvieron un promedio de 63,9% de cumplimiento en materia de gestión vial. Este resultado evidencia la falta de planificación en la gestión de la obra vial cantonal, lo que provoca que al final del año existan proyectos inconclusos o peor aún sin haberse iniciado (CGR, 2018).

Otro inconveniente que genera la falta de planificación, es que los recursos asignados para los diferentes proyectos, no sean suficientes para cumplir con los objetivos propuestos, o caso contrario, que quede un exceso de recursos sin ejecutar, es decir, sub-ejecución.

3.2 Ineficiente gestión de los recursos

Anualmente se evalúa el grado de ejecución de los recursos destinados a la red vial cantonal. Para el año 2017 se obtuvo un 61,5% de ejecución de recursos según el IGM, es decir que 38,5% de los recursos no se emplearon durante el año 2017, evidenciando la necesidad de fortalecer los mecanismos de gestión de recursos en los gobiernos locales (CGR, 2018, pág. 21). Además, según el informe de fiscalización de la CGR acerca de la gestión de los recursos destinados a la atención de la RVC, no existe una vinculación entre las propuestas anuales de inversión en materia de gestión vial, con la planificación de las políticas de desarrollo de las municipalidades.

La CGR en su informe del seguimiento de la gestión acerca del endeudamiento por préstamos en 10 municipalidades, indica que en general los gobiernos locales no realizan análisis de la viabilidad financiera y capacidades de pago antes de tramitar los préstamos. Tampoco realizan evaluaciones de alternativas de financiamiento para optar por la que más se apegue a los objetivos y capacidades de las municipalidades. Asimismo, no existe una vinculación entre los préstamos y los instrumentos de planificación de los gobiernos locales y no poseen una política de endeudamiento. Todo lo representan los ingredientes esenciales para generar la insostenibilidad financiera e incumplimiento de las obligaciones de los préstamos como lo son el pago de los intereses y la amortización. Además, podría limitar la capacidad de ejecución de proyectos en la RVC para futuras administraciones (CGR, 2017).

Las municipalidades, que fueron fiscalizadas por la CGR en materia de la gestión de los recursos para la atención de la RVC, usan modelos tradicionales de contratación de bienes y servicios para desarrollar los proyectos en la RVC, los cuales son en su mayoría compras directas. No se han aprovechado modelos alternativos que el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa N.º 33411-H permite. El empleo de modelos alternativos puede generar la optimización de los recursos, además de mejorar los tiempos de ejecución y entrega de los proyectos (CGR, 2018).

3.3 Falta de programas de capacitación a los gobiernos locales

El MIDEPLAN es el encargado de implementar programas para mejorar las capacidades de gestión de los gobiernos locales en materia referente a la atención de la RVC. De acuerdo con la auditoría realizada por la CGR, no ha existido dicha transferencia de capacidades por parte de MIDEPLAN a las municipalidades fiscalizadas, así como tampoco ha existido un acercamiento de los gobiernos locales a MIDEPLAN, para solicitar ayuda y capacitarse en temas donde evidencian tener debilidades (CGR, 2018).

Al incrementar la cantidad de recursos financieros que ingresan a las municipalidades de conformidad con la Ley N.º 9329, se puede esperar que también se incrementen los proyectos enfocados a la atención de la RVC en los gobiernos locales, y se debe evaluar las posibles soluciones o mecanismos, para poder ejecutarlos todos de una manera óptima. Es por ello que se debe garantizar que los gobiernos locales cuenten con las herramientas y capacidades requeridas para administrar sus recursos. Así estos se invertirán de forma eficiente y en paralelo con los objetivos de los gobiernos locales.

3.4 Ausencia de Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo (PVQCD) oficiales

El Plan Vial Quinquenal de Conservación y Desarrollo (PVQCD) es un instrumento que le permite a los gobiernos locales organizar, y a la vez planificar cuáles caminos deben intervenir, de acuerdo con las prioridades de inversión que tengan y tomando en cuenta las políticas de infraestructura de la institución y las necesidades de sus comunidades. Según la CGR, 8 de las 10 municipalidades auditadas no po-

seen un instrumento oficial de planificación a mediano plazo (CGR, 2018), en otras palabras, un PVQCD.

La ausencia de un PVQCD oficial en las municipalidades ocasiona que los gobiernos locales no cuenten con una guía para saber hacia dónde van a dirigir los recursos a mediano plazo, en función de sus políticas de desarrollo. Tampoco tienen un listado de propuestas de proyectos, con sus respectivos plazos de ejecución y costos generales, que les permita realizar las inversiones de recursos de manera eficiente. Asimismo, se puede prestar para que se den modificaciones de la planificación de los proyectos, sin que existan fundamentos técnicos que respalden los cambios (CGR, 2018), en decir, decisiones políticas.

3.5 Debilidad en la fiscalización a los Gobiernos Locales sobre el cumplimiento de las disposiciones técnicas en la inversión de recursos para la red vial cantonal

La normativa legal costarricense determina al MOPT como el ente encargado de realizar la fiscalización, en materia técnica, de los proyectos ejecutados por los gobiernos locales para el desarrollo, mantenimiento y conservación de la RVC. Según la auditoría realizada por la CGR, hasta la fecha el MOPT no ha ejecutado esta labor. Sin embargo, ha realizado un esfuerzo en la elaboración de una propuesta del plan de fiscalización y ha promulgado el Reglamento a la Ley N.º 9329 mediante el Decreto DE-40137-MOPT, en donde se establecen las competencias de los actores involucrados en la gestión de la RVC. De acuerdo con la CGR, el rezago de las labores de fiscalización del MOPT se debe a que está en un proceso de transición, y falta definir claramente el marco de acción para la fiscalización de las obras (CGR, 2018). Esto es una gran problemática dado que los municipios cuentan con recursos frescos, y en la mayoría de los casos no poseen las capacidades instaladas técnicas para llevar a cabo los proyectos viales y ejecutar estos recursos adicionales, eficientemente.

La ausencia de la fiscalización genera incertidumbre acerca del cumplimiento de la normativa técnica, durante la ejecución de los proyectos por parte de los gobiernos locales. El objetivo es que se oriente a las municipalidades en materia técnica de la infraestructura vial, se detecten debilidades, y así se puedan emitir criterios para corregir o prevenir la problemática. Es muy importante la labor del MOPT, pues 9 de las 10 municipalidades auditadas por la CGR en materia de gestión de los recursos para la atención de la RVC, no poseen programas permanentes para asegurar la calidad de las obras que realizan en la RVC. Además, 4 de 10 no realizan pruebas de verificación de calidad de las obras en la RVC (CGR, 2018).

3.6 Desaparición reglamentaria de las Unidades Técnicas de Gestión Vial en las municipalidades

Antes de la entrada en vigencia de la Ley N.º 9329 en el año 2016, en el Decreto DE-34624-MOPT se establecía el reglamento que regulaba lo estipulado en la Ley N.º 8114, en cuanto al manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la RVC. Dicho Reglamento indicaba que en cada municipalidad tenía que existir una Unidad Técnica de Gestión Vial Municipal (UTGVM), la cual debía estar conformada por al menos un profesional de ingeniería civil como Director, un asistente técnico y un promotor social profesional en ciencias sociales, todos con experiencia en materia vial.

La UTGVM permitía canalizar los esfuerzos para la atención de la RVC, permitiendo mayor orden y homogeneidad en la administración y gestión de la RVC en los gobiernos locales del país. Además, en dicho documento se definió claramente las responsabilidades que cada uno de los miembros de la UTGVM tenía.

Sin embargo, en el 2016 se derogó este Reglamento y se estipuló que cada municipalidad debe “contar con recurso humano técnico y profesional que ellas consideren adecuado, encargado del desarrollo de las competencias de gestión vial” (Decreto N.º 40138, 2017). Esto quiere decir que las competencias en gestión vial deben ser ejecutadas por personal idóneo que cada municipalidad considere pertinente de acuerdo con la normativa que las regula, dejando la posibilidad de disolver, mantener o modificar los cargos o el recurso humano que conforma la UTGVM.

La existencia reglamentaria de la UTGVM permitía tener una unidad encargada de la atención de la RVC. No obstante, ahora los roles en cuanto a quién le corresponde tratar con materia de infraestructura vial en gobiernos locales no está definido explícitamente en el reglamento. Esto deja el portillo a que se disuelva esta unidad y se asignen las labores en materia vial a otras unidades que tratan con diferentes temas a la vez. Lo anterior puede generar duplicidad de funciones, ineficiencia en cuanto a la ejecución de las labores de gestión vial y que existan responsabilidades que se omitan, por esa dispersión de funciones. Además, no necesariamente se contaría con el recurso humano idóneo para las labores de gestión de la RVC en el municipio.

4. Aporte del LanammeUCR a la Gestión de la Red Vial Cantonal Costarricense

La UCR es una institución de enseñanza superior que se esfuerza por propiciar condiciones que mejoren la calidad de vida de las personas que habitan el país. Alineado a esto y en apego al cumplimiento de la Ley N.º 8114 y la Ley N.º 8603, el LanammeUCR mediante el Programa de Infraestructura de Transportes (PITRA), principalmente, por medio de la Unidad de Gestión Vial Municipal, ha venido desarrollando, durante más de una década, actividades de evaluación, investigación y transferencia de tecnología con diferentes gobiernos locales. El LanammeUCR, con el objetivo de mejorar la gestión vial municipal del país, ha desarrollado labores que involucran a los gobiernos locales, mediante dos enfoques: general y específico. El enfoque general se utiliza para impactar a la mayor cantidad de municipios posible. Las acciones realizadas de manera colectiva, contemplan investigación referente a la evaluación y la construcción de infraestructura vial, capacitaciones, generación de bases de datos y elaboración de guías y manuales referentes a procesos de gestión. El enfoque individual, por otro lado, busca brindar asesoría y capacitación respecto a necesidades específicas de cada gobierno local.

La investigación se ha orientado en el desarrollo de herramientas que le permitan a los municipios mejorar la calidad de vida de sus habitantes y optimizar el uso de los recursos disponibles para intervenciones en pavimentos convencionales y caminos de bajo volumen. Respecto a pavimentos convencionales, el LanammeUCR ha realizado y realiza in-

investigaciones que generan productos específicos para mejorar el diseño de pavimentos, la gestión de infraestructura y las prácticas constructivas aplicadas en el país; así como el desarrollo de investigación para el mejor entendimiento del desempeño de los materiales utilizados en la infraestructura vial costarricense. En relación a caminos de bajo volumen, los principales temas de investigación se enfocan en la caracterización del tránsito vehicular en la RVC, el control de polvo en caminos no pavimentados (cuantificación y estabilización de suelos), desempeño de caminos de bajo volumen, inspección de puentes municipales, y gestión de pavimentos y demás elementos de la RVC.

Respecto a las capitaciones, estas suelen desarrollarse de manera regional, con el fin de que los participantes sean miembros de diferentes municipios de la zona. Los temas que se imparten se basan en la identificación de debilidades en los procesos de gestión observados o por medio de solicitud directa de parte de los gobiernos locales. Las temáticas son de diversa índole: procesos constructivos, control de calidad, evaluación de caminos, inspección, desarrollo de herramientas de gestión, sistemas de información geográfica, entre otros.

En cuanto a documentación de referencia para los municipios, se ha colaborado en la elaboración de manuales y guías para realizar diversos procesos de gestión. Su principal objetivo es brindar un documento con el detalle y el fundamento técnico suficiente para que los municipios ejecuten diversas tareas. Se ha venido desarrollando documentación referente a temas de gestión, inspección, georeferenciación y recepción de obra vial.

Los esfuerzos individuales del LanammeUCR con los gobiernos locales, se enfocan principalmente en el acompañamiento técnico y asesoría en diferentes aspectos de la gestión municipal. Dado que es un enfoque individual, la atención se desarrolla entorno a solicitudes específicas de cada municipio. Es común trabajar de manera conjunta en la evaluación de caminos y puentes, procesos de planificación: planes quinquenales de conservación y desarrollo, estudios preliminares, referencias y especificaciones técnicas, bases de datos georeferenciadas, seguridad vial y estimación del valor patrimonial vial. Al día de hoy, se ha brindado acompañamiento técnico o asesoría individual, a más de 30 municipios.

El LanammeUCR realiza o ha realizado la evaluación de diversos elementos de la infraestructura en diferentes municipios. Los elementos evaluados dependen del interés específico del municipio, es común evaluar caminos pavimentados (con material asfáltico), caminos de lastre y puentes. La evaluación de los caminos pavimentados se enfoca, principalmente, en la determinación de su condición (funcional y estructural), tipos de estructuras de pavimento (incluyendo subrasante) y recomendaciones generales de intervención en función de su estado. Los caminos de lastre son evaluados considerando sus deterioros o su condición funcional. Adicionalmente, a los puentes se les realiza inspecciones y una evaluación general del estado, dando recomendaciones generales de intervención como resultado.

Cabe mencionar que estas evaluaciones permiten al municipio conocer con mayor fundamento técnico el estado de su

infraestructura, un diagnóstico técnico, el elemento esencial para poder determinar los tipos de intervención. Además, este diagnóstico le permite al LanammeUCR el generar una base de datos georeferenciada, en el que se incorpore el estado de la infraestructura vial municipal de diferentes regiones del país.

Generalmente las labores con enfoque individual se desarrollan mediante la firma por mutuo acuerdo de convenios de cooperación técnica entre el LanammeUCR y los municipios. Independientemente de la existencia o no de este tipo de convenios, es necesario que ambas partes se involucren en el proyecto, ya que el desarrollo de manera conjunta permite que el equipo humano encargado de la infraestructura vial obtenga un mayor aprendizaje. Por otro lado, este esquema de trabajo genera sentido de pertenencia al proyecto, creando mayor integración y responsabilidad de las partes involucradas.

Es importante recalcar que indistintamente del tipo de actividad que se ejecute con los municipios, sea regional o individual, de capacitación, asesoría o acompañamiento técnico, el objetivo del LanammeUCR es el desarrollo de las capacidades del equipo técnico municipal encargado de la infraestructura vial.

A pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la gestión de la infraestructura vial municipal, se ha logrado identificar que regularmente estos se ven opacados por asuntos de carácter político o por una inadecuada comunicación con los grupos sociales involucrados. Debido a esto, se han implementado diferentes estrategias para disminuir el riesgo de que se generen conflictos debido a externalidades políticas o sociales durante la ejecución de los proyectos, para que los mismos se completen con éxito y con el sustento técnico necesario.

Para procurar la ejecución satisfactoria de los proyectos, se acude al involucramiento de instancias políticas municipales en etapas estratégicas de los mismos. Esto se realiza por medio de reuniones o presentaciones magistrales en donde se describe el proyecto, así como su objetivo, alcance y recursos involucrados, tanto humano como financiero. La comunicación con todas las partes involucradas durante la ejecución de un proyecto es fundamental, pues permite hacer partícipes a diferentes autoridades políticas del gobierno local, dándoles la oportunidad de que conozcan el proyecto, evacuen dudas e, inclusive, aporten recomendaciones que permitan su mejora, apropiándose del proyecto.

Cabe recalcar que es estratégico dar a conocer el proyecto desde su etapa inicial, esto para que los involucrados tengan claridad respecto a las características generales del mismo. Según el (Project Management Institute, 2013), es en esta etapa en donde existe una alta capacidad de generar cambios en el proyecto sin afectar significativamente su costo. Además afirma que conforme aumenta la vida del proyecto, el costo económico de generar cambios en él es mayor.

Un elemento clave para una ejecución exitosa de un proyecto es tomar en consideración la comunidad e informar a los líderes u organizaciones políticas y sociales del cantón. Es preponderante que los ciudadanos del cantón conozcan

información general del proyecto, tales como su descripción, justificación y beneficiarios directos e indirectos. De esta forma, les permite entender todo el trasfondo de los trabajos que se realizarán, ser parte del mismo desde sus inicios, saber el por qué se seleccionó el camino a intervenir y el tipo de intervención que se va a realizar. Todo lo anterior genera un sentido de pertenencia, procurando generar sensibilización acerca de su importancia y el deseo de que su desarrollo y su conclusión se dé de manera exitosa. Además, esta interacción permite identificar cambios o mejoras pertinentes, sin afectar significativamente el alcance, costo y tiempo de ejecución del mismo.

El proceso de comunicación efectiva y asertiva con los diferentes interesados, permite gestionar sus expectativas de una mejor manera y atender consideraciones o recomendaciones necesarias para la mejora del proyecto. Asimismo, es una manera de que el equipo técnico encargado rinda cuentas del trabajo que se está realizando, de modo claro y eficaz. Estos aspectos disminuyen el riesgo de que los proyectos no se ejecuten con éxito, por asuntos políticos o sociales.

Otro abordaje que se ha implementado, desde el LanammeUCR, para aumentar la ejecución exitosa de los proyectos de infraestructura vial en los gobiernos locales, es el enfoque de las capacitaciones que se ofrecen. En los últimos años se ha procurado brindar capacitaciones, regionales o individuales, que involucren a los diferentes actores que forman parte de la gestión vial municipal, incluyendo a miembros encargados de la gestión, a políticos, administrativos y técnicos, así como a ejecutores: operarios y trabajadores que se encargan de realizar las labores de campo. Este actuar ha permitido ampliar el conocimiento de los diferentes procesos que componen la gestión y la ejecución de obra vial. Además, permite concientizar a los diferentes actores municipales (políticos, administrativos y operativos), de la importancia de una adecuada gestión vial, de la cual ellos forman parte. Así se logra el objetivo fundamental de mejorar la gestión vial, las prácticas constructivas y el control de calidad.

5. Conclusiones y Recomendaciones

En esta sección se realiza una síntesis de las conclusiones y recomendaciones sobre la gestión vial municipal en Costa Rica.

El papel fiscalizador del MOPT es de gran importancia para el país, máxime si se considera la entrada en vigencia de la Ley N.º 9329, ya que ésta no sólo otorga más recursos a los municipios, si no que les atribuye mayores responsabilidades, por lo anterior se considera que es fundamental que el MOPT al finalizar su proceso de transición, tome como una labor prioritaria la implementación de un plan de fiscalización para lograr verificar el cumplimiento de las disposiciones técnicas de los proyectos viales municipales que se ejecuten y así asegurar la calidad de las obras.

Desde la óptica del LanammeUCR, un ente de excelencia académica y con una plataforma tecnológica y técnica en el estado del arte en temas de pavimentos; se considera esencial que el MOPT, como ente fiscalizador, pueda apoyarse en el LanammeUCR en temas técnicos y científicos referentes a la gestión vial. Así, en la medida de lo posible, el LanammeUCR pueda generar herramientas, manuales y plataformas tecnológicas, que en conjunto con el MOPT, puedan ser transferidas

e integradas en las Municipalidades para mejorar su gestión de caminos. El objetivo sería coadyuvar conjuntamente el quehacer de la gestión vial municipal.

Por otro parte, se destaca la importancia de que entes como el MIDEPLAN, proporcionen soporte a las Municipalidades en los temas de planificación a nivel general, y específicos en lo que compete a la Leyes N.º 8114, 8603 y 9329, en la inversión en infraestructura vial. Máxime si se considera que el desarrollo de mejores capacidades municipales se reflejará en proyectos de infraestructura vial de mejor calidad y por lo tanto mayor beneficio para los ciudadanos del cantón.

Es importante recalcar que parte de la función del LanammeUCR, como ente técnico-académico, es poder brindar y transferir las competencias, específicamente en el tema de gestión vial municipal, a los diferentes entes involucrados. En este sentido, el LanammeUCR puede coadyuvar las labores de los diferentes entes involucrados como el MOPT y el MIDEPLAN, entre otros, con criterio técnico-científico que permitan buscar las mejores formas de intervenir la red vial cantonal de cada municipio.

Respecto al equipo técnico humano encargado de ejecutar los recursos referentes a la infraestructura vial, se considera fundamental que este esté liderado por un profesional en Ingeniería Civil (o Ingeniero Tecnólogo) que tenga experiencia certificada en materia vial. Es necesario asimilar que contratar a un ingeniero para esta labor es fundamental para aspirar a garantizar las mejores obras en las redes viales. Por otro lado, ya que se trata de obras que buscan el beneficio de la ciudadanía y que afectan su diario vivir, es importante contar con un profesional del área de ciencias sociales, que permita establecer un vínculo entre los habitantes del cantón y el municipio, con el afán de identificar las necesidades de infraestructura vial de la comunidad y además facilitar la socialización de los esfuerzos que realiza el municipio para mejorar la vialidad del cantón. Dado que las labores a desarrollar aumentan al incrementar el presupuesto disponible para obras de infraestructura vial, es importante que el equipo de trabajo incorpore, al menos un miembro, que asista a los profesionales previamente mencionados, de manera que este los asista cuando se considere pertinente. Básicamente se recomienda contar, con los tres miembros que inicialmente conformaban la UTGVM en el Decreto N.º 34624.

Con la experiencia que el LanammeUCR posee, se puede aseverar que los mejores resultados de gestión en las RVC se observan en Municipios que tiene un equipo encargado de la gestión de infraestructura vial consolidado, con ingeniero, promotor social y asistente técnico, con campos de acción y responsabilidades claramente establecidas. En vista de la cantidad de recursos frescos que se están transfiriendo a las Municipalidades para la conservación de la RVC, se recomienda que cada municipio valore el contar con un equipo de trabajo que supere a los tres miembros previamente mencionados. Se considera que el número de profesionales debería ser directamente proporcional al presupuesto anual que se debe ejecutar y la longitud de la RVC. Es contraproducente que las funciones de las UTGVM con respecto a la Ley N.º 8114 y Ley N.º 8603 como fue planteada originalmente sean asumidas por otras unidades dentro de la Muni-

cipalidad, pues las mismas no contarán con la experiencia y pericia en materia vial.

En los últimos años se ha visto que, con cierta orientación o capacitación, las municipalidades son capaces de generar Planes Viales Quinquenales de Conservación y Desarrollo técnicamente justificados. Esto otorga un empoderamiento al municipio, pues le da la capacidad y potestad de realizar sus proyectos de una manera ordenada y planificada.

En general el país está realizando un esfuerzo financiero importante para fortalecer las finanzas de los gobiernos locales y la infraestructura vial del país. Sin embargo, para obtener el mayor beneficio posible de esta gran inversión, es necesario que se realice un esfuerzo articulado de las diferentes

instituciones encargadas tanto de la fiscalización como del desarrollo de capacidades del sector municipal en materia de infraestructura vial.

En este contexto, y con el afán de potenciar la mejora de la infraestructura vial municipal del país, la labor del LanammeUCR ha permitido guiar y apoyar el desarrollo de las capacidades técnicas municipales, así como generar herramientas que propicien la mejora de la gestión vial municipal. Se cree que todavía hay mucho camino por recorrer, pero se considera que ya se están dando los primeros pasos hacia una Gestión Vial Municipal planificada.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CGR. (2015). *Resultados del índice de Gestión Municipal del periodo 2014*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- CGR. (2017). *Informe acerca del seguimiento de la gestión del endeudamiento por préstamos en las municipalidades de Alajuelita, Corredores, Dota, Escazú, Golfito, Grecia, Limón, Nicoya, Parrita y Pérez Zeledón*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- CGR. (2018). *Informe de auditoría de carácter especial acerca de la gestión de los recursos destinados a la atención de la red vial cantonal*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- CGR. (2018). *Resultados del índice de Gestión Municipal del periodo 2017*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- Decreto N.º 34624. (17 de Julio de 2008). Reglamento sobre el manejo, normalización y responsabilidad para la inversión pública en la red vial cantonal. Diario Oficial La Gaceta. San José, Costa Rica.
- Decreto N.º 40137-MOPT. (23 de Febrero de 2017). Reglamento a la Primera Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal. Diario Oficial La Gaceta. San José, Costa Rica.
- Decreto N.º 40138-MOPT. (23 de Enero de 2017). Reglamento al inciso b) del artículo 5 de la Ley N° 8114. Diario Oficial La Gaceta. San José, Costa Rica.
- Foro Económico Mundial. (2017). *Reporte de Competitividad Global 2017-2018*. Ginebra, Suiza: Foro Económico Mundial.
- Ley N.º 5060. (22 de agosto de 1972). Ley General de Caminos Públicos. Diario Oficial La Gaceta. San José, Costa Rica.
- Ley N.º 8106. (10 de julio de 2001). Reforma del Artículo 170 de la Constitución Política. Diario Oficial La Gaceta. San José, Costa Rica.
- Ley N.º 8114. (9 de julio de 2001). Ley de Simplificación y Eficiencia Tributarias. Diario Oficial La Gaceta. San José, Costa Rica.
- Ley N.º 8603. (14 de setiembre de 2007). Modificación Ley N.º 8114 para Asegurar el Giro Oportuno de Recursos Aprobados en Leyes de Presupuestos de la República destinados a Garantizar la máxima Eficiencia de Inversión Pública en Reconstrucción y Conservación de la Red Vial Costarricense. *Diario Oficial La Gaceta*. San José, Costa Rica.
- Ley N.º 8801. (4 de mayo de 2010). Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades. *Diario Oficial La Gaceta*. San José, Costa Rica.
- Ley N.º 9329 . (17 de noviembre de 2015). Ley Especial para la Transferencia de Competencias: Atención Plena y Exclusiva de la Red Vial Cantonal. *Diario Oficial La Gaceta*. San José, Costa Rica.
- Loría, M., & Matínez, J. (2017). PV-04-17 - La infraestructura vial en Costa Rica: desafíos y oportunidades para las asociaciones público-privadas. *Programa Visión*, 17.
- Loría, M., & Umaña, C. (2014). PV-04-14 - La gestión de la infraestructura pública en Costa Rica: el caso de la red vial nacional. *Programa Visión*, 1-20.
- Ministerio de Hacienda. (2018). *Compendio Económico de la República de Costa Rica*. San José, Costa Rica: Ministerio de Hacienda.
- MOPT. (2011). *Plan Nacional de Transportes de Costa Rica 2011-2035: Propuesta de Desarrollo Vial - Redes Viales y Jerarquía Funcional*. San José, Costa Rica: MOPT.
- Project Management Institute. (2013). *A guide to the project management body of knowledge (PMBOK guide)*. Newtown Square, Pennsylvania, USA: Project Management Institute.

Ley de Políticas Públicas Educativas de Largo Plazo



Ley de Políticas Públicas Educativas de Largo Plazo

Investigador ¹
Oscar Picardo Joao, PhD

Resumen

El siguiente artículo presenta una iniciativa de Ley especial y su respectiva exposición de motivos, titulada: Ley Especial para el diseño de políticas públicas educativas de largo plazo"; esta propuesta intenta cambiar el paradigma de "políticas de gobierno" –de corto plazo- por una visión de "políticas de Estado" –de largo plazo-, sobre la base de los principios: visión de 30 años, progresividad y no regresión en los principales indicadores educativos de país. A la vez, es una respuesta a los constantes problemas de "borrón y cuenta nueva" de los Ministros de turno, quienes cuando llegan a la Secretaría de Estado Educativo reacomodan todos los planes, programas y funcionarios, evitando así la imprescindible garantía de largo plazo en los procesos educativos; sobre todo en materia de calidad, presupuesto y cobertura; algo muy común en Latinoamérica.

Palabras Claves

Políticas públicas; educación; largo plazo; El Salvador; Ley

Abstract

The following article presents an initiative of special Law and its respective explanatory statement, entitled: Special Law for the design of long-term public educational policies "; This proposal tries to change the paradigm of "government policies" -of short term- by a vision of "long-term" State policies, based on the principles: 30 years, progressivity and not regression in the main educative indicators of the country. At the same time, it is a response to the constant "clean slate" problems of the Ministers on duty, who, when they reach the State Secretariat of Education, rearrange all plans, programs and officials, thus avoiding the essential long-term guarantee. in educational processes; especially in terms of quality, budget and coverage; something very common in Latin America.

Keywords

Public policy; Education; long-term; El Salvador, Law

¹ Investigador y especialista en política educativa. Licenciado en Filosofía, con maestrías en Teología y Educación y Doctorado en Didáctica y Organización Escolar; en la actualidad dirige el Instituto de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Universidad Francisco Gavidia. Profesor asociados de Arizona State University. opicardo@asu.edu

1. Introducción

No existe planificación, política, programa o proyecto que pueda generar cambios en la escuela sin una visión de largo plazo... Cada cinco años todo vuelve a comenzar y los principales indicadores educativos se mantienen estáticos.

Llevamos 25 años en ciclos de políticas gubernamentales de corto plazo, que no impactan en la calidad y cobertura, que no reforman el quehacer científico universitario, que no brindan oportunidades para los estudiantes. Si no cambia en sistema educativo no cambiará el crecimiento económico ni las condiciones culturales y competitivas de El Salvador.

El Diputado Reynaldo Carballo ha solicitado a un grupo de especialistas diseñar soluciones creativas y eficaces para resolver los grandes problemas educativos del país desde la Comisión de Cultura y Educación; en este contexto, en tiempo record, se diseña y presenta una Ley Especial de Políticas Educativas de Largo Plazo.

Los retos y desafíos del sistema educativo son muy significativos y preocupantes; problemas de cobertura y calidad asedian al sistema desde hace décadas; resultados de pruebas estandarizadas estáticos –PAES y ECAP-; la matrícula de Parvularia, Educación Media y Superior con enormes vacíos (perdemos 6 de cada 10 estudiantes en tercer ciclo); limitado desarrollo docente; problemas de infraestructura, recursos didácticos y currículo, entre muchos otros aspectos. Existen múltiples diagnósticos e informes nacionales e internacionales; véase informes UCA-Harvard-FEPADE de 1995 o CONED 2017, poco ha cambiado.

De los Acuerdos de Paz (1992) a la fecha la gobernanza del sistema educativo ha contado con:

- *Plan Decenal 1995 (Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo)*
- *Desafíos de la Educación para el Nuevo Milenio (1999)*
- *Plan Nacional de Educación 2021 (Comisión Presidencial para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento (2004)*
- *Plan Social y Educativo Vamos a la Escuela (2009) Consejo Nacional de Educación.*
- *Plan El Salvador Educado (2014) CONED*

¿Cuál es el diagnóstico?: Cada cinco años se reinventan las políticas y programas que ejecuta el Ministerio de Educación (MINED), no hay continuidad, se frenan o aparecen nuevas prioridades, cambian los funcionarios; mientras tanto existen problemas profundos que no se reforman, cambian o mejoran.

En este contexto, se justifica una Ley de Políticas Públicas Educativas de Largo plazo, cuyos objetivos son: 1.- Garantizar la construcción de una visión de largo plazo para las políticas educativas; 2.- Establecer los ejes prioritarios del sistema educativo, para intervenirlos progresivamente, y desde allí infor-

mar a la ciudadanía sobre los avances; y 3.- Evitar que cada gobierno cambie los ejes prioritarios y las mediciones en clave de políticas de gobierno o de corto plazo, para instaurar una visión de largo plazo.

Países como Singapur, Irlanda, Corea, Israel, Australia, Taiwán o Costa Rica han contado con propuestas de políticas estables en el tiempo hasta lograr las metas trazadas en la planificación plurianual de largo plazo.

Una ley progresiva y sin regresión, proyectada en un plazo de 30 años que garantice, mida e informe sobre:

- a) *La calidad de los servicios educativos (nota de PAES no menos a 6.0);*
- b) *La cobertura con equidad (no menor al 70%);*
- c) *El financiamiento de la educación (no menor al 5% del PIB);*
- d) *El desarrollo de la infraestructura y equipamiento (en todos los centros espacios de recreación y deporte, acceso a internet, biblioteca y laboratorio).*
- e) *Dignificación docente (evaluación, estímulos y formación);*
- f) *El cumplimiento del Currículo Nacional (cumplimiento del cien por ciento de calendario, contenidos completo incluyendo artes y educación física, e inglés en todos los grados);*
- g) *El desarrollo científico, técnico y tecnológico (no menos del 10% de su presupuesto a actividades científicas, obtener una patente anual, implementar una política específica del nivel, presupuesto para la UES no menor al 3%, y un plan de desarrollo y modernización, educación media debe completar tres años de estudio, y la media técnica deberá contar con una certificación externa);*
- h) *El desarrollo humano desde la concepción, primera infancia y educación especial (establecer propuestas para brindar un servicio educativo a la primera infancia y educación especial y un programa de servicios psicopedagógicos en cada escuela).*

2. Hacia una “Exposición de Motivos”

Considerando las tendencias y técnicas jurídicas contemporáneas (Muñoz-Haba, 1996) sobre la necesidad de contar con una “Exposición de Motivos” que de cuentas y argumentos sobre los hechos y necesidades reales que justifiquen una ley, se ha considerado importante responder al “Cuestionario Alemán o Cuestionario Azul” en torno a la nueva propuesta de Ley Especial de Políticas Educativas de Largo Plazo (LE-PELP).

2.1. Necesidad de intervención legal

El sistema educativo es una de las estructuras orgánicas más complejas del Estado, constituida por:

- *Centros Escolares 6025 (5147 públicos)*

- 1,445,307 Estudiantes (85% público y 15% privado; 44% rural, 56% urbano)
- 60,601 secciones educativas;
- 61,417 docentes.
- 168,018 estudiantes universitarios.

Asimismo, los retos y desafíos son muy significativos; problemas de cobertura y calidad asedian al sistema desde hace décadas; resultados de pruebas estandarizadas estáticos –PAES y ECAP-; la matrícula de Parvularia, Educación Media y Superior con enormes vacíos (perdemos 6 de cada 10 estudiantes en tercer ciclo); limitado desarrollo docente; problemas de infraestructura, recursos didácticos y currículo, entre muchos otros aspectos. Existen múltiples diagnósticos e informes nacionales e internacionales; véase informes UCA-Harvard-FE-PADE de 1995 o CONED 2017, poco ha cambiado.

La mayoría de los estudios del sistema educativo coinciden en una variable común a la hora de identificar problemas: la ausencia de una política educativa de Estado, de largo plazo. En efecto, de los Acuerdos de Paz (1992) a la fecha la gobernanza del sistema educativo ha contado con:

- *Plan Decenal 1995 (Comisión Nacional de Educación, Ciencia y Desarrollo)*
- *Desafíos de la Educación para el Nuevo Milenio (1999)*
- *Plan Nacional de Educación 2021 (Comisión Presidencial para el Desarrollo de la Sociedad del Conocimiento (2004)*
- *Plan Social y Educativo Vamos a la Escuela (2009) Consejo Nacional de Educación.*
- *Plan El Salvador Educado (2014) CONED*

¿Cuál es el diagnóstico?: Cada cinco años se reinventan las políticas y programas que ejecuta el Ministerio de Educación (MINED), no hay continuidad, se frenan o aparecen nuevas prioridades, cambian los funcionarios; mientras tanto existen problemas profundos que no se reforman, cambian o mejoran.

En este contexto, se justifica una intervención legal cuyos objetivos son:

- *Garantizar la construcción de una visión de largo plazo para las políticas educativas;*
- *Establecer los ejes prioritarios del sistema educativo, para intervenirlos progresivamente, y desde allí informar a la ciudadanía sobre los avances; y*

- *Evitar que cada gobierno cambie los ejes prioritarios y las mediciones en clave de políticas de gobierno o de corto plazo, para instaurar una visión de largo plazo.*

2.1.2. ¿Qué se pretende lograr?:

- *Una Ley que garantice la visión de Estado en el diseño, evaluación y seguimiento de las principales políticas educativas*
- *No es un documento de políticas, ni un Plan Educativo, sino una herramienta jurídica para garantizar el largo plazo y progresividad.*
- *Evitar cambios ocurrentes que dependan de iniciativas particulares de Presidentes o Ministros; existen tópicos que trascienden las proyecciones de gobierno.*
- *Medir y evaluar la progresividad de ciertos indicadores.*
- *Evitar la regresividad en los indicadores.*
- *Mejorar la cobertura, calidad y los servicios educativos.*

2.2. Acontecimientos que demandan cambios

Como se anotó anteriormente, la complejidad del sistema educativo demanda un "rumbo" estable en la agenda de políticas educativas; cambios quinquenales no logran cerrar ciclos de mejora.

Países como Singapur, Irlanda, Corea, Israel, Australia, Taiwán o Costa Rica han contado con propuestas de políticas estables en el tiempo hasta lograr las metas trazadas en la planificación plurianual de largo plazo.

Los indicadores regionales de competitividad y de economía del conocimiento ubican a El Salvador en la saga, con respecto a los países vecinos. Disponibilidad de ingenieros y doctores, matrícula bruta de educación media y terciaria, calidad de instituciones científicas, resultados de pruebas estandarizadas, progreso tecnológico, conectividad, gasto doméstico en I+D, patentes, etcétera, señalan que el indicador "Productividad Total de los Factores" (PTF) sea muy bajo.

2.2.1. Afectados y posibilidades

No se identifican mayores afectados negativamente en esta propuesta. El único condicionamiento es a las autoridades del MINED al responder al menos en los Ejes propuestos, dejando plena libertad para diseñar o evaluar el tipo de política educativa que garantice la progresividad.

2.3. Alternativas

El escenario actual nos plantea tres posibilidades:

- No legislar, y dejar que cada Ministro continúe diseñando planes, confiando en la buena voluntad y en el sentido profesional;
- Modificar esta propuesta en una discusión técnica; y
- Aprobar la presente Ley.

Todo con los costos anotados anteriormente.

2.4. Vinculación del proyecto legal a tópicos nacionales e internacionales

La reforma propuesta tiene articulación con lineamientos nacionales e internacionales, concretamente con metas de calidad y cobertura universales;

2.4.1. Metas educativas Plan Iberoamericano 2021

1. Mejorar la participación de la ciudadanía;
2. Más igualdad y menos discriminación;
3. Más oferta y de mayor carácter educativo;
4. Mejor acceso a la educación primaria y secundaria;
5. Mejor calidad de la educación;
6. Favorecer la conexión con el empleo;
7. Educación continua a lo largo de la vida;
8. Fortalecer la profesión docente;
9. Fortalecer la investigación científica
10. Invertir más y mejor; y
11. Evaluar el sistema educativo.

2.4.2. Educación para Todos

- Meta 2.- Velar por que antes del año 2015 todos los niños, y sobre todo las niñas y los niños que se encuentran en situaciones difíciles, tengan acceso a una enseñanza primaria gratuita y obligatoria de buena calidad y la terminen
- Meta 3.- Velar por que las necesidades de aprendizaje de todos los jóvenes y adultos se satisfagan mediante un acceso equitativo a un aprendizaje adecuado y a programas de preparación para la vida activa
- Meta 5.- Suprimir las disparidades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria de aquí al año 2005 y lograr antes del año 2015 la igualdad entre los géneros en relación con la educación, en particular garantizando a las jóvenes un acceso pleno y equitativo a una educación básica de buena calidad, así como un buen rendimiento
- Meta 6.- Mejorar todos los aspectos cualitativos de la educación, garantizando los parámetros más elevados, para

conseguir resultados de aprendizaje reconocidos y mensurables, especialmente en lectura, escritura, aritmética y competencias prácticas esenciales

2.4.3. Objetivos del Milenio

Alineado al Objetivo de Desarrollo del Milenio número 2. Lograr la enseñanza primaria universal;

2.4.4. Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Alineado a los ODS (2016);

- 1.- Fin de la pobreza
- 4.- Educación de calidad
- 10.- Reducción de desigualdades

2.5. El "por qué" de la ley propuesta

La justificación de esta Ley responde a la construcción de una agenda de país que trascienda a la oferta gubernamental con visión de largo plazo, así como fortalecer el diseño de políticas de Estado.

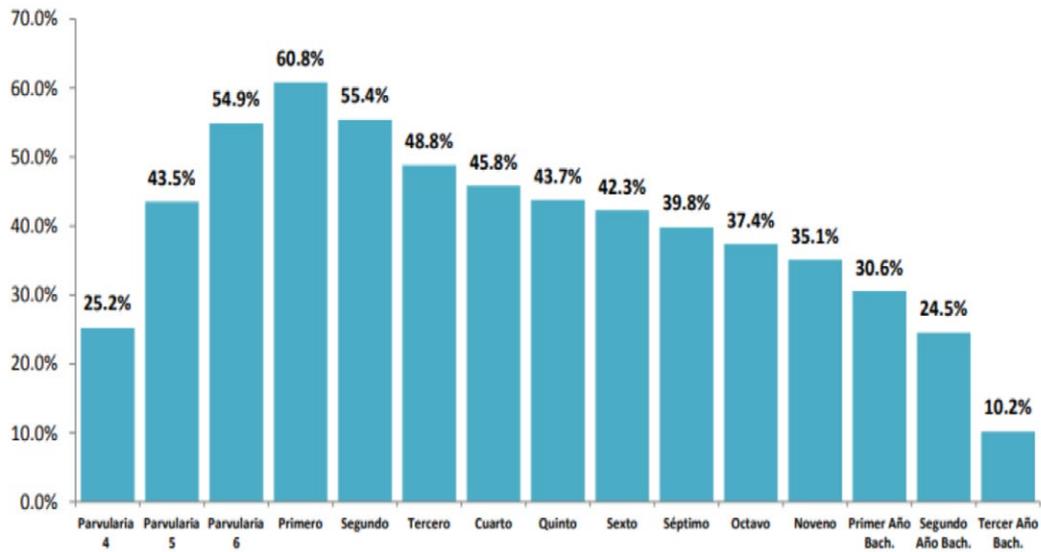
El fin último es garantizar la construcción de un sistema educativo robusto, con calidad e inclusión, con los recursos fiscales necesarios y fortalecer las capacidades de los principales actores en todos los niveles educativos, particularmente a los docentes, factores determinantes del quehacer pedagógico. Estos son los preocupantes y estáticos resultados de la prueba estandarizada para educación media PAES en 20 años:

Tabla N° 1: Resultados PAES 1997 - 2017

1997 = 6.1	2007 = 5.9
1998 = 6.4	2008 = 6.2
1999 = 5.0	2009 = 4.9
2000 = 5.2	2010 = 5.1
2001 = 5.4	2011 = 4.8
2002 = 1682 (4.56)	2012 = 5.0
2003 = 1688 (4.70)	2013 = 5.3
2004 = 1691 (4.77)	2014 = 5.2
2005 = 5.0	2015 = 5.3
2006 = 5.5	2016 = 5.2
	2017 = 5.36

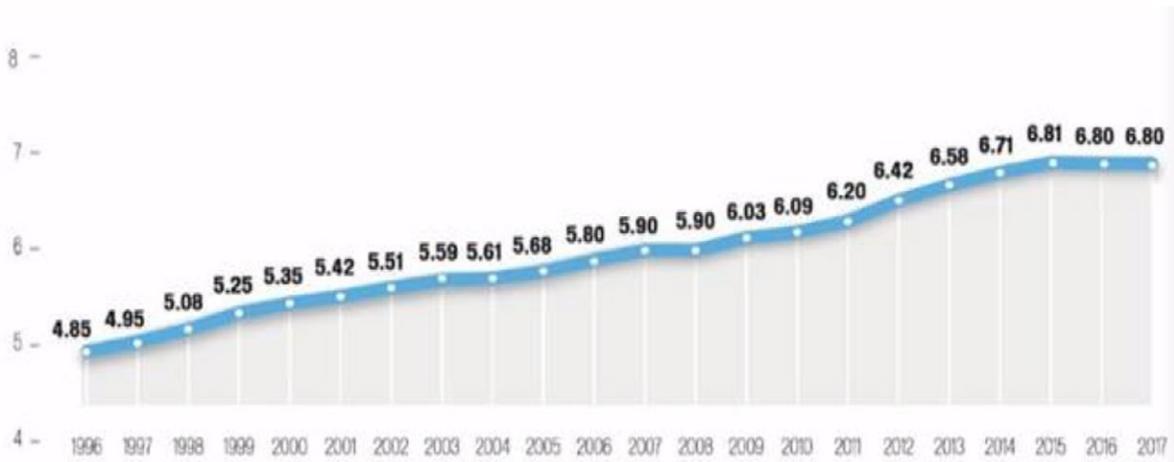
Fuente: Elaboración propia con datos MINED

Esta es la gráfica de la tasa neta de matrícula por grado:



De 1997 a 2017, es decir en 20 años, sólo hemos avanzado 1.8 grados de escolaridad; la tasa de retorno de la inversión educativa es muy lenta.

Gráfico N° 2: Escolaridad promedio 1996 - 1997



Fuente: LPG Datos

Pero lo más grave es presentado en el estudio del economista Mauricio González Orellana, en donde se expone que la tasa interna de retorno educativa es negativa en el caso salvadoreño:

La rentabilidad –tasa interna de retorno, TIR- de la inversión en educación³ se estima a partir de la denominada ecuación de Mincer. Además, de las regresiones suele incluirse otras variables exógenas que se consideran determinantes de los ingresos de los trabajadores, como el sexo, el sector en el que se desempeña, si es público o privado, y la zona donde reside si es urbana o rural.

Se estimaron las ocho regresiones mencionadas y los resultados se hallan en los cuadros que se presentan a continuación. Sobre esto cabe mencionar que todos los p-values de los coeficientes estimados fueron iguales a cero, denotando con ello la elevada significatividad de las estimaciones, debido

seguramente al hecho de trabajar con muestras grandes, lo que también se consigna en los cuadros.

Lo más notable de los resultados es que las primas diferenciales salariales están disminuyendo sistemáticamente en el país, año con año, tanto en el caso de la TIR global, como en caso de los diferentes niveles educativos, con la única excepción de las correspondientes a los trabajadores que no poseen ningún título. Esto significa que la desigualdad salarial en el país se ha reducido, porque mientras la prima –premio o rentabilidad- de los trabajadores que poseen al menos un título educativo se reduce, la de los trabajadores sin título aumenta.

Para comenzar, la evolución de la TIR global –el coeficiente de la variable esco, a partir de la regresión 3- se muestra a continuación.

Tabla Nº 2 El Salvador. Rentabilidad total de la inversión en educación: 2000-2012

REGRESIÓN 3: RENTABILIDAD TOTAL SEGÚN EXPERIENCIA Y OTRAS EXÓGENAS													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
esco	0.0909	0.0946	0.0915	0.0872	0.0836	0.0788	0.0857	0.0816	0.0819	0.0756	0.0739	0.0726	0.0711
xpr	0.0320	0.0375	0.0349	0.0325	0.0284	0.0299	0.0334	0.0302	0.0256	0.0298	0.0289	0.0274	0.0266
xpr2	-0.0004	-0.0005	-0.0005	-0.0004	-0.0003	-0.0004	-0.0004	-0.0004	-0.0003	-0.0004	-0.0004	-0.0003	-0.0003
sexo	0.2095	0.2172	0.2364	0.2008	0.1847	0.1716	0.2078	0.1950	0.1702	0.1965	0.1878	0.1842	0.1721
pupr	-0.2552	-0.1979	-0.2092	-0.2309	-0.2489	-0.2206	-0.1927	-0.2719	-0.2684	-0.3445	-0.3205	-0.3460	-0.3151
urru	0.1322	0.1045	0.1170	0.1206	0.1114	0.1207	0.1129	0.0952	0.1038	0.1059	0.1020	0.0802	0.0987
cons	4.1509	4.0281	4.0525	4.1483	4.2687	4.3356	4.1827	4.3823	4.4444	4.5435	4.5592	4.5836	4.6055
Adj R-sq	0.43	0.43	0.41	0.41	0.40	0.33	0.39	0.43	0.43	0.44	0.42	0.41	0.40
No. Obs.	5148	3639	4945	5082	5186	5262	5047	5590	5688	6315	6594	8702	9105

Fuente: elaborado a partir de datos de DIGESTYC.

Aquí se nota que la TIR total pasó de un máximo de 9.46% en 2001 a un mínimo de 7.11% en 2012. Se trata de una reducción de más de dos puntos porcentuales en la tasa de rentabilidad. En el mismo período, sin embargo, para los poseedores de título de bachiller, nied2, se registra una reducción de 0.1289 en términos logarítmicos. En el caso de nied3 –los poseedores de un título universitario- la reducción es de 0.2319, y en el caso de los poseedores de títulos de posgrado, nied4, la reducción es de 0.2939. El lector observador notará que en el caso del nied4 la tendencia fue creciente hasta 2006, pero después ha empezado a disminuir sistemáticamente.

Tabla Nº 3: El Salvador. Rentabilidad diferencial de la inversión en educación: 2000-2012

REGRESIÓN 7: RENTABILIDAD POR NIVEL SEGÚN EXPERIENCIA Y OTRAS EXÓGENAS													
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
exp	0.03	0.03	0.03	0.03	0.02	0.03	0.03	0.03	0.02	0.02	0.02	0.02	0.03
exp2	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
sexo	0.23	0.24	0.25	0.22	0.20	0.18	0.23	0.21	0.20	0.21	0.21	0.20	0.19
Pupr	-0.26	-0.22	-0.20	-0.24	-0.23	-0.20	-0.17	-0.25	-0.25	-0.33	-0.30	-0.33	-0.30
Ur ru	0.22	0.19	0.20	0.19	0.16	0.17	0.15	0.15	0.14	0.16	0.16	0.12	0.14
nied2	0.42	0.41	0.41	0.38	0.37	0.39	0.36	0.34	0.35	0.33	0.32	0.31	0.29
nied3	1.15	1.18	1.17	1.11	1.10	1.00	1.11	1.05	1.13	1.04	0.97	0.94	0.92
nied4	1.61	1.51	1.59	1.38	1.55	1.19	1.81	1.73	1.52	1.57	1.45	1.39	1.31
Cons	4.78	4.71	4.70	4.80	4.87	4.87	4.81	4.97	5.03	5.08	5.08	5.09	5.10
Adj R-sq	0.43	0.40	0.41	0.39	0.40	0.32	0.39	0.43	0.45	0.46	0.42	0.42	0.41
No. Obs.	5148	3639	4945	5082	5186	5262	5047	5590	5688	6315	6594	8702	9105

Fuente: Elaborado a partir de información de DIGESTYC.

³ Tabla Nº 3: El Salvador. Rentabilidad diferencial de la inversión en educación: 2000-2012

Estos resultados confirman los hallazgos de Aedo y Walker (2012) en América Latina y El Salvador, con la diferencia de que sus resultados para el país van de 1998 a 2008, y los de esta investigación van de 2000 a 2012. La tendencia descendente que encuentran estos autores hasta 2008 ha continuado cuatro años después hasta 2012, y no parece que se vaya a operar un cambio en esta tendencia al menos en el mediano plazo.

El reto es cambiar las estadísticas y las preguntas, la propuesta de Ley Especial de Políticas Públicas de Largo Plazo lo puede hacer posible.

2.6. Impacto Fiscal

La naturaleza de la propuesta legal no implica consideraciones fiscales nuevas, dado que se proyecta como un marco para garantizar la visión de largo plazo de las políticas públicas que ejecuta el MINED; no obstante habría que considerar algunos aspectos para el diseño presupuestario futuro, en función de los indicadores progresivos a partir de los ejes propuestos, y de la apuesta de elevar de 1 a 2 puntos como porcentaje del PIB; de esto se derivarán otras inversiones, como por ejemplo:

- Un sistema de evaluación docente para definir meritocráticamente el desempeño;
- Establecer en el presupuesto los bonos al desempeño en base a una proyección de curva normal de distribución;
- El equipamiento –laboratorios, internet, biblioteca- para alcanzar las metas.
- Las condiciones de infraestructura y proyecciones.
- Nuevas plazas en el campo psicopedagógico, educación física y artística.
- Capacitación de directores y docente.

3. La Propuesta de Ley

A continuación, se presenta de manera integral la propuesta de Ley Especial que fue introducida a la Asamblea Legislativa de El Salvador, el 25 de junio de 2018 según expediente N° 135-6-2018-1 por el Diputado Reynaldo Carballo. Deliberadamente se mantuvo toda la estructura del documento que está siendo estudiada actualmente.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR,
CONSIDERANDO:

I. Que el Art. 53 de la Constitución establece: “El derecho a la educación y a la cultura es inherente a la persona humana;

en consecuencia, es obligación y finalidad primordial del Estado su conservación, fomento y difusión”.

II. Que el Artículo 118 de la Constitución de la República exige: “El Estado adoptará políticas de población con el fin de asegurar el mayor bienestar a los habitantes de la República”.

I. Que el Art. 4 de la Ley General de Educación establece: “El Estado fomentará el pleno acceso de la población apta al sistema educativo como una estrategia de democratización de la educación. Dicha estrategia incluirá el desarrollo de una infraestructura física adecuada, la dotación del personal competente y de los instrumentos curriculares pertinentes”.

II. Que el Art. 12 de la Ley General de Educación señala: “El Ministerio de Educación establecerá las normas y mecanismos necesarios para que el sistema educativo coordine y armonice sus modalidades y niveles, así mismo normará lo pertinente para asegurar la calidad, eficiencia y cobertura de la educación. Coordinará con otras instituciones, el proceso permanente de planificación e investigación educativa”.

III. Que a pesar de los mandatos legales, en cada periodo de gobierno se han creado Planes Nacionales de Educación y Comisiones, y que estas han carecido de continuidad; por ejemplo: Plan Decenal 1994-1999; Desafíos de la Educación para el Nuevo Milenio (1999-2004); Plan 2021 (2004-2009); Plan Social y Educativo Vamos a la Escuela (2009-2014); Plan El Salvador Educado (2014-2019).

IV. Que la falta de una visión de largo plazo con políticas de Estado han generado una propuesta fragmentada de políticas de gobierno, interrumpiendo o frenando los procesos de reforma y transformación educativa, afectando la calidad y cobertura de los servicios a los estudiantes salvadoreños.

V. Que las Políticas Públicas de Estado son de largo alcance temporal y trascienden los períodos de gobierno y que los intereses nacionales están por sobre los intereses de los gobernantes y funcionarios de turno.

VI. Que el sistema educativo salvadoreño requiere un conjunto de políticas públicas con visión de largo plazo, enmarcadas en Políticas de Estado, para garantizar el cierre de ciclos y la efectividad de las reformas y transformaciones.

POR TANTO,

En uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del diputado Reynaldo Carballo y Carballo, con el apoyo del grupo parlamentario del Partido Demócrata Cristiano (PDC):

DECRETA la siguiente:

LEY ESPECIAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS DE LARGO PLAZO

TÍTULO I SOBRE LA LEY

CAPÍTULO I

OBJETO Y ALCANCE DE LA LEY

Art. 1.- Esta ley tiene por objeto garantizar en materia de educación, la existencia de políticas públicas de largo plazo, así como su creación y seguimiento y evaluación.

Art. 2.- Las Políticas Pública Educativas de Largo Plazo (PELP) deben ser coherentes con las políticas de Estado, con los fines y objetivos del sistema educativo nacional; y responder a las necesidades y aspiraciones del país y de sus ciudadanos.

Art. 3.- Las PELP deben servir de base para la toma de decisiones y orientar el diseño de los planes y programas nacionales en materia educativa que emanen del estado salvadoreño y de sus entes rectores.

Art. 4.- Las PELP deben cumplir con criterios de factibilidad fiscal, legal, ambiental y administrativa a efecto de garantizar su viabilidad y sostenibilidad.

Art. 5.- Las PELP deben estar diseñadas para responder a los problemas, retos, necesidades y desafíos de las diversas comunidades educativas: públicas y privadas, urbanas y rurales, nivel básico, medio y superior, formal e informal.

Art. 6.- Las PELP deben tener un alcance para un plazo de 30 años, con revisiones sustantiva cada 10 años y adecuaciones cada 5 años, a efecto de armonizarlas con los avances científicos y tecnológicos y con la realidad social, económica y política nacional y mundial.

TÍTULO II: EL SISTEMA EDUCATIVO, SUS EJES Y PRIORIDADES

CAPÍTULO II

ÁREA DE INTERÉS NACIONAL

Art. 7.- Son áreas de interés prioritario de las PELP las siguientes:

- a) La calidad de los servicios educativos.
- b) La cobertura con equidad e inclusión social.
- c) El financiamiento de la educación en coherencia con la calidad y cobertura.
- d) El desarrollo de la infraestructura escolar y equipamiento didáctico y tecnológico.
- e) La dignificación docente.

f) El cumplimiento del Currículo Nacional (incluyendo Arte, cultura, educación física y deportes)

g) El desarrollo científico y educación técnica y tecnológica.

h) El desarrollo humano desde la concepción, la primera infancia y la educación especial.

TÍTULO III: IMPLEMENTACIÓN

CAPÍTULO III

ESTRATEGIAS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EDUCATIVA DE LARGO PLAZO

Art. 8. El Ministerio de Educación creará las estrategias necesarias –comisiones, consejos, direcciones- para la formulación de la Política Pública Educativa de Largo Plazo; buscando representatividad de los diversos sectores, consensos y apoyos nacionales e internacionales para su logro

Art. 9.- Será fundamental garantizar propuestas amplias, sostenibles, con análisis de costo beneficio y tasa de retorno a la hora de formular políticas públicas de largo plazo; asimismo, crear herramientas para el monitoreo, seguimiento, evaluación, progresividad evitando la los riesgos regresivos en las medidas que se tomen.

CAPÍTULO IV

DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCATIVAS

Art. 10.- La PELP debe considerar el establecimiento de un perfil general del ciudadano y de la sociedad que se aspira construir a partir del desarrollo del Currículo Nacional.

Art. 11.- Cada gobierno y sus respectivos titulares de la Cartera de Educación podrán diseñar programas y proyectos para cumplir los fines de la educación conforme a los lineamientos Constitucionales, marcos legales y otras necesidades derivadas de la coyuntura o contexto en el que le toca gobernar el sistema educativo, en concordancia con la PELP. Asimismo, podrán crear mecanismos de gestión, comisiones y hacer uso de diversas estrategias para cumplir sus metas.

Art. 12.- Los gobiernos y sus respectivos titulares de la Cartera de Educación deberán garantizar en el diseño de su agenda gubernamental los siguientes principios para el diseño de políticas públicas:

a.- La calidad de los servicios educativos: El promedio nacional de pruebas estandarizadas nacionales no deberá ser menor a 6.0 (en escala de 0 a 10).

b.- La cobertura con equidad e inclusión social: Se garantizará un nivel neto de matrícula no menor al 70% en todos los niveles educativos.

c.- El financiamiento de la educación en coherencia con la calidad y cobertura: El presupuesto destinado al sistema educativo no podrá ser menor al 5% del PIB.

d.- El desarrollo de la infraestructura y equipamiento escolar: Cada centro escolar contará con un plan de desa-

rollo, un plan de mantenimiento preventivo, espacios de recreación y deporte. Todos los centros educativos deberán contar con acceso a internet, biblioteca y laboratorio.

e.- La cualificación y dignificación docente: Los docentes y directores contarán con un programa de capacitación permanente en el área de su especialidad, y un estímulo financiero en base al desempeño conforme a los resultados de un sistema de evaluación profesional.

f.- El cumplimiento del Currículo Nacional integral: Presentar el documento de Currículo Nacional y garantizar el cumplimiento del cien por ciento de calendario escolar y la entrega de todos los contenidos mediante un sistema de supervisión o evaluación. Se debe implementar en todo el sistema educativo (en cada grado) un programa de inglés para garantizar esta competencia. Se deberá implementar un programa que garantice en el mediano y largo plazo la educación artística y la educación física con profesores de la especialidad.

g.- El desarrollo científico, técnico y tecnológico: Las universidades públicas y privadas, destinarán no menos del 10% de su presupuesto a actividades científicas, y deberán al menos obtener una patente anual para lograr la acreditación institucional. Una política específica del nivel será fundamental para lograr el desarrollo requerido en el nivel terciario. Se debe garantizar un presupuesto no menor al 3% del presupuesto General de la Nación para la Universidad de El Salvador, y un plan de desarrollo y modernización. La educación media general debe completar tres años de estudio, y la media técnica deberá contar con una certificación externa nacional o internacional.

h.- El desarrollo humano desde la concepción, primera infancia y educación especial: Se deben establecer –des-

de los centros educativos- propuestas para brindar un servicio educativo a la primera infancia y a demandas específicas de estudiantes con necesidades especiales. Se deberá diseñar un programa específico para establecer servicios psicopedagógicos en los centros escolares del país.

Título IV: EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO¹

CAPÍTULO V

INFORMES A LA ASAMBLEA LEGISLATIVA Y A LA CIUDADANÍA

Art. 17.- El Ministerio de Educación diseñará su plan quinquenal o anual integrando los principios de políticas públicas largo plazo, de modo prescrito, pudiendo agregar, intensificar o yuxtaponer estrategias para su desarrollo. Este plan deberá ser presentado cada año a la Asamblea Legislativa, antes del tercer mes del inicio de gestión.

Art. 18.- Una Memoria Anual de labores será presentada a la Asamblea Legislativa y a la Ciudadanía, informando los avances en cada uno de los diez principios establecidos.

Art. 19.- Tanto los planes como las memorias de labores incluirán los indicadores de desempeño y/o progreso de cada principio para medir el avance.

Art. 20.- El diseño estratégico, técnico u operativo queda a criterio de las autoridades del Ministerio de Educación, con la única restricción de no excluir ninguno de los principios.

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los

¹ Título IV: EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO. Esta propuesta es una herramienta en construcción.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Busso, M. (2018). *Aprender mejor. Políticas públicas para el desarrollo de habilidades*. Recuperado de; https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8495/Aprender_mejor_%20Políticas_publicas_para_el_desarrollo_de_habilidades.PDF
- McKinsey Group (2008). *Como hicieron los mejores sistemas educativos del mundo para lograr sus objetivos*. Recuperado de https://www.oei.es/historico/pdfs/documento_preal41.pdf.
- MINED (sf) Informes CNECD, CONED: Presentaciones e informes no editados. Recuperado de <http://www.coned.ac.cr/coned/material-de-apoyo/antologias-1ciclo-2017/>
- Muñoz, H. (1996). *Elementos de técnica legislativa*. Centro para la Democracia; Texas University, ISBN: 997791656X, 9789977916569
- ONU. (sf). *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>
- PREAL. (1998). *El futuro está en juego*; Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa, Washington. Recuperado de https://www.oei.es/historico/quipu/Informe_preal2006.pdf.
- PREAL. (2000). *Mañana es muy tarde*. Comisión Centroamericana para la Reforma Educativa. Recuperado de <http://1m1nttzbhl3wbhghahbu4ix.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/11/2000-Ma%C3%B1ana-es-Muy-Tarde-Comisi%C3%B3n-Centroamericana-para-la-Reforma-Educativa.pdf>
- Savater, F. (sf); *El valor de educar*. Editorial Ariel, Madrid; ISBN: ISBN: 978-84-344-5364-7
- UCA-Harvard-FEPADE. (1995). *La educación en El Salvador de cara al siglo XXI*. UCA Editores, San Salvador

Hacia la auditoría del valor público:
retos para la auditoría
gubernamental en la Contraloría
General de la República de Costa Rica.



Hacia la auditoría del valor público: retos para la auditoría gubernamental en la Contraloría General de la República de Costa Rica.

Investigadoras
Rebeca Calderón Rodríguez ¹
Marina Fernández-Cuesta Román ²

Resumen

En este artículo se desarrolla una reflexión crítica sobre los elementos de la auditoría en el análisis y la incorporación del valor público de los servicios o programas estatales. Se revisan, en primer lugar algunas concepciones de valor público, para luego identificar lo que dictan los estándares internacionales en materia de auditoría al respecto. Posteriormente, se presentan los resultados del examen de una muestra de auditorías realizadas por la Contraloría General en el último año, donde se destaca que en la fiscalización no ha logrado incorporar aún el concepto del valor público en los procesos, procedimientos y controles.

Palabras Clave

Valor público, auditoría, Contraloría General de la República, metodología, administración.

Abstract

This article presents a critical reflection about the audit elements in the analysis of public value of the government services or programs. Firstly, some public value definitions are reviewed, and then, the international standards to identify what they state on regards to audit. After that, the results of the assessment to an audit sampling performed by the Office of the Comptroller General during the last year are presented. In these results, it is stressed that in audits,

the concept of public value has not yet managed to incorporate in processes, procedures and controls.

Keywords

Public value, audit, Office of the Comptroller General, methodology, administration.

¹ Antropóloga, Máster en Ciencias Políticas. Fiscalizadora-coordinadora de auditorías de temas sociales en la Contraloría General de la República.

² Licenciada en Administración de Empresas, Fiscalizadora-coordinadora de auditorías en temas de gobiernos locales en la Contraloría General de la República.

Introducción

El Poder Ejecutivo costarricense, en su doble papel de Gobierno y administrador del Estado, cumple sus objetivos, competencias y funciones mediante la definición de una estructura que abarca un conjunto de instituciones y organismos que prestan servicios públicos para la ciudadanía y el desarrollo del país.

En este marco, el Estado no solo existe para regular las actividades de la sociedad en un territorio determinado, sino que se debe a la atención de las demandas de los ciudadanos, en el entendido que éstas crean bienestar a la colectividad, concepto que en la actualidad se conoce como valor público. Esto implica diferentes retos: para la administración pública, significa poner en el centro de su gestión las necesidades del ciudadano, no como un cliente cuyas "necesidades" específicas relacionadas al servicio hay que satisfacer, sino más bien como un ente que goza de derechos, los cuales deben ser protegidos y garantizados.

Para actores como la Contraloría General de la República en su rol de fiscalización del uso de los recursos públicos, se trata de verificar el buen funcionamiento de las instituciones por medio del cumplimiento de las metas y correcta ejecución de los recursos asignados, más que la simple verificación de los controles administrativos. En congruencia con ello, los productos de fiscalización se constituyen en instrumentos que permiten apoyar el control político y ciudadano, además que promueven los principios que deben regir la administración pública, como la rendición de cuentas, la transparencia de la gestión, la eficacia y eficiencia de las operaciones.

Al respecto, se ha observado la existencia de brechas entre este deber ser y la puesta en práctica del concepto de valor público en la auditoría gubernamental. En consecuencia, la investigación realizada demuestra que entre el 2016 y 2017 la producción de informes de auditoría de la Contraloría General de la República ha priorizado en la identificación de las causas de los hallazgos, las deficiencias en los procedimientos, procesos y suficiencia de controles.

La auditoría gubernamental

Uno de los conceptos que mejor describe la razón de ser de la auditoría se expone en las Normas Generales de Auditoría para el Sector Público (2014), en donde se señala que la auditoría es un:

(...) proceso sistemático, independiente y profesional para obtener y evaluar objetivamente evidencia en relación con hechos y eventos de diversa naturaleza, comprobar su grado de correspondencia con un marco de referencia de criterios aplicables y comunicar los asuntos determinados, así como las conclusiones y disposiciones o recomendaciones a la respectiva Administración, con el fin de mejorar la gestión y la toma de decisiones y fortalecer el marco de responsabilidades (p. 2).

Al ser sistemático, el procedimiento para desarrollar la auditoría en la CGR se encuentra regulado por una serie de normas, pues con ello se garantiza la calidad de los productos emitidos. En primera instancia se encuentran las Normas In-

ternacionales de las Entidades de Fiscalización Superior (en adelante ISSAI), emitidas por la Organización Internacional de Entidades de Fiscalización Superior (INTOSAI, por sus siglas en inglés). En específico, la ISSAI 300 (2013), se conoce como los "Principios Fundamentales", y expone aspectos generales de la definición de auditoría de desempeño. Al respecto, dicha norma señala:

(...) la Auditoría de Desempeño es una revisión independiente, objetiva y confiable sobre si las acciones, sistemas, operaciones, programas, actividades u organizaciones del gobierno operan de acuerdo con los principios de economía, eficiencia y eficacia, y sobre si existen áreas de mejora (2013, p.2)

Esta misma norma define los principios de economía, eficiencia y eficacia de la siguiente manera:

El principio de economía significa minimizar los costos de los recursos. Los recursos utilizados deben estar disponibles a su debido tiempo, en cantidades y calidad apropiadas y al mejor precio. El principio de eficiencia significa obtener el máximo de los recursos disponibles. Se refiere a la relación entre recursos utilizados y productos entregados, en términos de cantidad, calidad y oportunidad. El principio de eficacia se refiere a cumplir los objetivos planteados y lograr los resultados previstos (2013, p.6)

Con ello, se puede afirmar que la eficiencia y la eficacia son intrínsecas a la búsqueda del bienestar de la población a la que se atiende, pues existe eficacia cuando hay consecución de objetivos, y eficiencia, si estos servicios se entregan en el menor tiempo posible, por ejemplo.

Otro tipo de auditoría es la de "cumplimiento" y de acuerdo con la ISSAI 400, se trata de un tipo de auditoría que cuyo objetivo es "determinar si un asunto cumple con las autoridades aplicables identificadas como criterios" (p.3). Por autoridades se comprende la normativa, reglamentos o en general las reglas que delimitan el servicio o proceso que se pretende evaluar.

En concordancia con las normas expuestas, se comprende que la auditoría gubernamental, ya sea de desempeño o de cumplimiento, es una herramienta eficaz para que la Contraloría pueda evaluar cómo están logrando los servicios públicos concentrar sus esfuerzos en atender las necesidades del ciudadano e impulsar cambios al respecto por medio de las disposiciones que emite en sus informes. Lo anterior, es parte del concepto de valor público que se revisa a continuación.

Sobre el valor público

El concepto de valor público es introducido por Mark H. Moore (1995), en su libro Creación de Valor Gestión Estratégica Pública en el Gobierno, en el cual indica que el valor público es el principio de organización en el sector público. En este sentido, Moore (1995) establece que el rol del gestor público incluye una función política, la cual no consiste en reemplazar a los actores políticos quienes realizan la planificación gubernamental, sino que deben contribuir a que los procesos de identificación de problemas públicos, objetivos públicos y la propuesta de medidas para solucionarlos, sean

lo mejor posible para la ciudadanía. Asimismo, los gestores públicos, serán los responsables de implementar las decisiones y evaluarlas para generar mejoras continuas sobre el problema detectado.

La formulación de esta definición se encuentra influenciada por un modelo de gestión pública que buscaba la "gobernanza" en el sentido que lo expresa Conejero (2014):

(...) el concepto de gobernanza se entiende como un modelo de administración pública, cuyo principal objetivo es acercar a los ciudadanos a las instituciones, y por qué no de los políticos a los ciudadanos, a través de una mayor participación ciudadana y de distintas redes de grupos de interés (p. 34).

En dicho modelo, la búsqueda de un incremento en la participación ciudadana pretende no sólo en la búsqueda de una mayor legitimidad de las propuestas políticas para resolver los problemas públicos, sino también, una mayor satisfacción de las demandas e intereses de la colectividad.

No obstante, el modelo de gobernanza por sí mismo, no pudo resolver la tensión entre la legitimidad entre la representación y la participación ciudadana, por lo que fue necesario fusionarlo con otros conceptos de direccionamiento ya avanzados desde el sector privado, como liderazgo, eficiencia y la visualización del ciudadano como un cliente, al que se debe atender sus necesidades.

En esta línea, Jorge Hintze (2005) señala que "el valor es la satisfacción de necesidades humanas, y el valor público es la satisfacción de necesidades humanas mediante el empleo de recursos públicos y o privados cuyo acceso es regulado públicamente en relación a la condición de ciudadano de los destinatarios" (pp. 9-10). Este autor adiciona al concepto de valor público el término "cadena", de manera que permite visualizar casi gráficamente un enlace entre diferentes aspectos que le componen. Más allá de eso, Hintze (2005), conceptualiza la cadena del valor público como:

(...) una transacción entre un proveedor de servicio público y un cliente o "derechohabiente", es decir un individuo. Para que esta transacción sea válida, se requiere la conjunción de varios elementos: a) los recursos empleados en la gestión y procesos propios de la administración, b) las consecuencias del empleo de los recursos y c) análisis de la producción o eficacia de los objetivos planificados (p.6).

Desde la perspectiva transaccional que propone Hintze (2005), lo relevante no es el proceso, sino más bien el resultado brindado por el servicio, que, en este caso, se trata del derecho del ciudadano:

(...) no importa si los productos son fruto de actividades de entidades estatales o privadas ni si los recursos empleados en su producción son de propiedad pública o privada sino cuáles son las reglas que rigen las transacciones mediante las cuales los usuarios acceden a ellos. Tampoco importa, a los efectos de este análisis, qué parte de los recursos públicos provengan eventualmente de impuestos (y, por lo tanto, los usuarios paguen, aunque indirectamente, por los servicios que reciban), porque la cantidad de valor de uso recibido

en cada caso no tiene relación con los impuestos pagados por los usuarios, sino con los derechos de acceso al producto específico de que disfruten por tal condición. Sí importa, en cambio, que el valor público se refiera a transacciones producto-usuario cuyos resultados satisfagan necesidades, en la medida en que el acceso tenga lugar como consecuencia del ejercicio de derechos (p.8).

En suma, los servicios públicos tienen objetivos definidos, pero además un valor intrínseco el cual, es una apropiación de la ciudadanía de éstos al facilitarles su acceso al derecho que las leyes les asisten. Si bien no existe contradicción en que los servicios públicos deben brindarse de manera oportuna, eficaz, eficiente y transparente, es necesario considerar que su razón de existencia es, ante todo, responder a los derechos que la ciudadanía demanda.

¿Cómo relacionan las Normas Internacionales la práctica de la auditoría con el concepto de valor público?

Las tendencias internacionales establecen el valor público como una teoría ascendente y aplicable a las auditorías de las Entidades de Fiscalización Superior (EFS). La INTOSAI, mediante la emisión de la ISSAI 12 (2013), denominada "El Valor y Beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores", indica que:

(...) la fiscalización del sector público, tal y como la defienden las Entidades Fiscalizadoras Superiores (EFS), es un factor importante a la hora de marcar la diferencia en la vida de los ciudadanos. La fiscalización de gobiernos y entidades públicas por parte de las EFS tiene un impacto positivo en la confianza de la sociedad, puesto que hace que los responsables de los recursos públicos piensen cómo utilizar correctamente dichos recursos. (INTOSAI/ISSAI 12, 2013, p.4).

Dado que el Gobierno y los funcionarios públicos son elegidos por la ciudadanía para manejar los recursos de la hacienda pública y distribuirlos por medio de sus servicios, resulta vital que el Estado conozca las diferentes necesidades y demandas de los usuarios, así como velar que los servicios provistos tengan la calidad necesaria.

Al respecto, en la ISSAI 300 (2013) que expone los principios fundamentales de la auditoría de desempeño, se indica:

La auditoría de desempeño promueve la rendición de cuentas al asistir a los responsables de la gobernanza y de las tareas de supervisión para mejorar el desempeño. Lo logra evaluando si las decisiones de la legislatura o del ejecutivo son preparadas e implementadas eficientemente y eficazmente, y si los contribuyentes o ciudadanos han recibido el justo valor por su dinero. Ello no cuestiona las intenciones y decisiones del legislativo, pero examina si deficiencias en las leyes y reglamentos o su forma de implementación han evitado la consecución de los objetivos determinados. La auditoría de desempeño se enfoca en áreas en donde pueda añadir valor a los ciudadanos, y en las cuales tenga el mayor potencial para la mejora. Proporciona incentivos constructivos para que las partes responsables tomen las medidas apropiadas. (INTOSAI/

En este punto es donde la auditoría gubernamental adquiere un papel relevante y de aporte al concepto de valor público, al detectar mediante la fiscalización, debilidades tanto en la gestión de los recursos y procesos propios de la administración, como en las consecuencias del empleo de dichos recursos y análisis de la producción o eficacia de los objetivos planificados, que finalmente provocan que los recursos públicos no lleguen a los ciudadanos y por ende, sus derechos se vean limitados.

Según la Norma ISSAI 300 (2013), "el objeto de estudio de una auditoría de desempeño no tiene que estar limitado a programas, entidades o fondos específicos" (art.19), sino que también abarca la prestación de servicios, los efectos de políticas y regulaciones gubernamentales, las partes interesadas, los negocios, los ciudadanos y la sociedad.

No obstante, como se observa en los siguientes resultados de una prueba realizada a una muestra de auditorías, la práctica generalizada en la Contraloría General es que las auditorías se orienten en su mayoría a los procesos, procedimientos y debilidades de control, y en menor grado a la afectación directa de los ciudadanos.

El abordaje del valor público en las auditorías de la Contraloría General de la República

Para el análisis de los hallazgos de auditoría, se obtuvo de la página web de la Contraloría, www.cgr.go.cr, la base de datos de informes de fiscalización emitidos por las diferentes áreas de fiscalización de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa (DFOE) de la Contraloría. El periodo seleccionado comprende desde el 01 de abril de 2016 hasta 01 de abril de 2017.

De los informes de fiscalización, no se consideraron los informes recurridos, ni los informes sobre auditorías financieras. En el caso de los primeros, ya que la apelación se encontraba en proceso de resolución y en el caso de los segundos, porque se estima que su alcance está muy focalizado a los aspectos contables y financieros, más que al enfoque de resultados.

Una vez realizada la depuración comentada, se contabilizaron 63 informes de fiscalización en total, de los cuales se procedió a realizar una selección aleatoria de 31 informes, lo que equivale al 50% de la producción de auditoría.

El tamaño de la muestra se define según criterio de las investigadoras al considerar los siguientes factores:

a) El objeto de estudio es el análisis de contenido de los objetivos y hallazgos de auditoría más que los informes como pieza documental, y b) que, en promedio, cada informe contiene cuatro hallazgos, lo que representa una población de al menos 128 hallazgos de auditoría que se analizaron para la presente investigación. Cabe indicar que se realiza una lectura y sistematización de cada uno de los hallazgos de auditoría seleccionados.

Los principales criterios para analizar los informes son: 1. si los estudios de auditoría evalúan directamente la prestación de servicios que se brindan a la población y 2. si el alcance, así

como los hallazgos determinados se orientan hacia la búsqueda de una mejora en la prestación de dicho servicio al ciudadano.

El análisis realizado arroja como principal resultado que sólo cuatro informes reflejan directamente la aplicación del concepto de auditoría de valor público, los restantes 27 informes, abordan el concepto de manera indirecta. Es decir, que ni un tercio de las auditorías realizadas, tienen objetivos que se relacionan directamente con servicios que se brindan a la población, o bien, el alcance, así como los hallazgos determinados, se orientan hacia la búsqueda de una mejora en la prestación de dicho servicio al ciudadano.

Por su parte, en los restantes 27 informes analizados, el concepto del valor público es abordado de manera indirecta en los objetivos y hallazgos. En dichos casos, el análisis se concentra mayoritariamente en la búsqueda de la mejora administrativa, por medio del señalamiento de debilidades en los procesos, procedimientos y/o controles. En este sentido, la eficiencia de los procesos resulta ser el objeto de auditoría más frecuente en el periodo analizado.

No obstante, los esfuerzos por realizar un cambio en este sentido se visualizan a lo interno de la organización. Por ejemplo, la Planificación Estratégica Institucional de la Contraloría General cuenta con un objetivo estratégico orientado hacia la fiscalización de la eficiencia y eficacia de los servicios públicos críticos, con lo cual, está clara la intención institucional desde el más alto nivel para direccionar la auditoría de valor público. El reto más bien parece en operacionalizar esta estrategia en los objetivos de los estudios de auditoría, y en la metodología y procedimientos para guiar esta actividad.

En este sentido, los resultados revelan retos en cuanto al fortalecimiento del proceso de la planificación, con el fin de incorporar el concepto de valor público de forma natural en la auditoría, de tal manera que, a la hora de estructurar los hallazgos, se visualice el valor agregado que el ciudadano espera de los informes de fiscalización.

Retos para la Contraloría General

Los estudios de auditoría se realizan con el objetivo de identificar las oportunidades de mejora en cada institución auditada, por lo que la Contraloría General, mediante el producto de su auditoría, genera una cadena de valor público que impacta a la ciudadanía directa o indirectamente.

En este sentido, se esbozan algunos retos que, a juicio de las investigadoras, pueden promover el abordaje del valor público desde la auditoría en forma directa, y de esta manera impulsar cambios en la gestión del sector público.

La primera de ellas es la importancia de actualizar las metodologías que guían la fiscalización. Lo anterior, bajo el precepto de que es necesaria una intervención racional para lograr cambios sobre las formas tradicionales de ejecutar la auditoría, que favorecen intervenciones más administrativas.

Por tanto, si la discusión sobre el deber ser, ya ha sido abordada teóricamente, el trabajo pendiente está en los instrumentos y procedimientos que guían a los auditores en su actividad de fiscalización. Significa, por tanto, trabajar en

abandonar la visualización del concepto de valor público como imaginario e inalcanzable y plasmar propuestas para su instrumentalización desde la auditoría. Un camino en este sentido puede visualizarse a partir de las mejores prácticas de las auditorías que sí han logrado dicho enfoque, pues, aunque sean pocos ejemplos, pueden constituir una base para iniciar el cambio esperado.

Otro reto fundamental, surge en el momento del planteamiento de los perfiles de las auditorías como proyectos, específicamente lo relacionado a los objetivos y alcances, los cuales vienen preestablecidos por el equipo gerencial y asignados al equipo de auditoría al inicio de cada estudio. Este reto implica reconocer, que, por un asunto de riesgos, cobertura de universo de fiscalización y el aprovechamiento de oportunidades que el entorno ofrezca, no necesariamente se requiere que todas las auditorías de un año sean bajo el enfoque de valor público, sin embargo, si permitiría balancear la producción y eventualmente generar mayor experiencia y habilidades en la emisión de este tipo de estudios.

Un tercer reto, surge con la necesidad de construir el "sentido" organizacional de ejecución de la auditoría de valor público e incorporarlo a la identidad de la institución. Lo anterior, pues es reconocido que no solo a partir de la instrumentación técnica se van a lograr los cambios organizacionales, sino que es necesario un real convencimiento de los ejecutores, quienes

deben valorar este concepto como una necesidad real, que se debe ser operacionalizada en la auditoría.

Conclusiones

A partir de lo expuesto, cabe destacar que la creación de valor público juega un papel fundamental con las nuevas tendencias de gestión pública y buen gobierno, ya que la mejora de los servicios que el estado ofrece a la ciudadanía es al final lo que la población valora. Estas tendencias deben permear la práctica de auditoría, de manera que se impulse desde esta actividad, las mejoras correspondientes.

En este sentido, la Contraloría General de la República tiene el reto de incrementar el análisis del valor público de manera directa en sus estudios de auditoría, con el objetivo de que la ciudadanía perciba como parte de una cadena de valor público, mejores servicios y por ende, la satisfacción de sus derechos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Conejero, Enrique (2014). *Valor Público: una aproximación conceptual*. Revista 3C empresarial, Vol.3 (Nº 1), pp. 30 - 41.
- Blaug Ricardo, Horner Louise, Lekhi Rohit. (2006) *Heritage, Democracy and Public Value*. The Work Foundation 3 Carlton House Terrace London.
- G Kelly, G Mulgan, S Muers (2002). *An analytical framework for public service reform*. London, Cabinet Office.
- García Reátegui, Jorge Humberto. (201-5). *Informes especiales. Gestión pública y valor público*. Actualidad Gubernamental (Nº 78), 4-6.
- Hintze, Jorge (2005). *Evaluación de Resultados, Efectos e Impactos de Valor Público*. Recuperado de: http://www.cedef.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Hintze%20Evaluacion%2de%20resultados%20efectos%20e%20impactos%20de%20valor%20publico.pdf
- Instituto Federal Electoral (2012). *Valor público: Una reflexión institucional*. Recuperado de: <http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/CDD/CDD-estructura/DOCS/estudiovalorpublicoenIFE.pdf>
- Mark H. Moore (1998). *Creación de Valor Gestión Estratégica Pública en el Gobierno*. Barcelona: Paidós.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2013). *ISSAI-12: El valor y beneficio de las Entidades Fiscalizadoras Superiores*. Vienna.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2013). *ISSAI-300: Principios fundamentales de la auditoría del desempeño*. Vienna.
- Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (2013). *ISSAI-400: Principios fundamentales de la auditoría de cumplimiento*. Vienna.
- Universidad Católica del Perú. (2013). *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público: Estudio de caso sobre el desarrollo de evaluaciones de conocimientos en el Servicio Civil Peruano*.

REFERENCIAS CRIA DEL ICAP*

A continuación, se presentan algunas publicaciones sobre la temática “La Alta Gestión Pública de los Centros de Gobierno”, tema de objeto del número de esta revista.

PALABRAS CLAVES: GESTION PUBLICA; GOBERNANZA; CENTROS DE GOBIERNO

KEY WORDS: PUBLIC MANAGEMENT; GOVERNANCE; CENTER OF GOVERNMENT

Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2014). *Gobernar para cumplir con los ciudadanos: el rol del Centro de Gobierno en América Latina y el Caribe*. New York: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/6674/ICS_MON_Gobernar_para_cumplir_con_los_ciudadanos.pdf?sequence=4

Banino, L. (2011). La Oficina del Gobernante: aportes para fortalecer los procesos de conducción política de las organizaciones públicas. *Revista de Servicio Civil*, 29. Recuperado de <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan051032.pdf>

CLAD. (2000). *La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana*. Buenos Aires: Editorial Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000178.pdf>

Da-Fonseca, J., Hernández, A., Medina, A. y Nogueira, D. (2014). Relevancia de la planificación estratégica en la gestión pública. *Ingeniería Industrial*, 25 (1). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=360433596011>

Dumas, V. y Lafuente, M. y Parrado, S. (2013). *El fortalecimiento del Centro de Gobierno para Resultados en Chile*. S.l: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/bid.pdf>

Gobierno de Costa Rica. (2002). *Gobierno digital Costa Rica : plan nacional de políticas públicas*. San José, CR.: PNUD.

Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red GEALC. Disponible en <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5RG.pdf>

Peters, B. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?. *Reforma y Democracia*, 27.

Ramírez, F. (2017). *Estrategia para la implementación de la gobernabilidad de tecnología de información en los gobiernos municipales en Costa Rica*. (Tesis Doctoral). Instituto Centroamericano de Administración Pública, San José, C.R. Recuperado de <http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2017/99.%20Ram%C3%ADrez%20Mora,%20Freddy.pdf>

* Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

- Regidor, H. (2012). Tendencias de la Nueva Gestión Pública para la administración pública centroamericana. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (62-63): 61-74. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan050552.pdf>
- Rincón, I., Medina, P. y García, R. (2014). *Cultura ética, gobernabilidad, legitimidad en la administración pública: una visión holística en política económica y políticas públicas*. Saarbrücken, Alemania : Editorial Académica Española.
- Rojas, C. (2009). Gestión pública para el desarrollo. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (56-57): 207-233. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037576.pdf>
- Roth, A. y Robayo, F. (2015). Perfil y representatividad de la alta función pública del gobierno central de Colombia. *Cuadernos de Administración*, 31 (54). Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=225044440003>
- Secretaría de la Función Pública. (2015). La Modernización de la Organización Gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357542721008>
- Spink, P. (2001). *Nueva gestión pública y regulación en América Latina. Balances y desafíos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Spink, P. y Longo, F., Echebarria, K. y Stark, C. (2001). *Nueva gestión pública y regulación en América Latina: balances y desafíos*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- Torres, O. (2016). *Estado, gestión pública, gobernabilidad y gobernanza: la postmoderna concepción de la política y el Estado*. Deutschland, Alemania: Editorial Académica Española.
- Alessandro, M., Lafuente, M. y Santiso, C. (2013). *The Role of the Center of Government: a Literature Review*. S.l.: Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en <https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/5988/ICS%20TN%20The%20Role%20of%20the%20Center%20of%20Government.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

LINEAMIENTOS

Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP

NORMATIVAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, CON EL PROPÓSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EDITA, EN FORMA DIGITAL, EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

Introducción

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral en formato digital del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigaciones, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones de reciente aparición en esta materia.

Propósito

El propósito de la Revista es difundir lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos: Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México; en el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas, LATINDEX, de la Universidad de Costa Rica; la base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés; SIDALC; METABASE y en la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Instrucciones para los colaboradores

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los artículos para su publicación en formato digital. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista vía electrónica a la siguiente dirección: publicaciones@icap.ac.cr ó melizondo@icap.ac.cr. Se reciben trabajos en versión editable. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.

- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales en formato digital suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido, en español e inglés, en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse el currículum vitae en el que aparezca el nombre completo del autor, calidades profesionales, su experiencia profesional reciente y relacionada con el artículo y su afiliación institucional.

- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir únicamente las normas APA sobre presentación de informes científicos. Para más información sobre estas normas consultar <http://www.apastyle.org/index.aspx>. Las notas al pie de página deben limitarse a las estrictamente necesarias.

- Cada autor tiene derecho a recibir dos discos compactos del número de la revista digital en la que aparezca su contribución:

- Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, de creación propia, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.

- Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.

- Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico y creación propia, que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

Procedimiento para la aceptación de las colaboraciones

Los trabajos sometidos a consideración del ICAP serán evaluados por el Comité Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos para su publicación, y quien recurre a especialistas internos y/o externos en su campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que el Comité Editorial no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo.

Todos los trabajos aceptados para su publicación en la Revista digital podrán ser reproducidos en libros u otras revistas, mencionando la fuente respectiva.

¿Qué es el ICAP?

El Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) es un organismo internacional del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), de carácter intergubernamental, especializado en administración pública y al servicio de la región centroamericana.

Fue creado en 1954 y sus países miembro son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Actualmente, también se colabora con la República Dominicana y otros países de América Latina.

El ICAP brinda acompañamiento a los sectores públicos del istmo, mejorando sus capacidades de gestión, mediante el desarrollo de investigación, actividades de extensión y la implementación de programas de capacitación, asesoría y consultoría. Contamos con programas de posgrado a nivel de Doctorado y Maestría:

Maestrías

- Maestría en Gerencia de Aviación Civil
- Maestría en Finanzas y Banca para el Desarrollo
- Gerencia de la Salud
- Gerencia de Proyectos de Desarrollo
- Gerencia de la Calidad
- Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas
- Gestión Ambiental y Desarrollo Local
- Gestión y Política Pública
- Gestión de Compras Públicas
- Gerencia en Políticas y Programas Sociales

Doctorado

- Gestión Pública y Ciencias Empresariales



 www.icap.ac.cr

   /icap_1954