



**Los aprendizajes para
el buen gobierno: la gestión
del conocimiento en
las políticas públicas fallidas**



ISSN 2215-3047
No. 76: enero-junio/2019

Revista

Centroamericana de Administración Pública

Instituto Centroamericano de Administración Pública, con sede en San José, Costa Rica y un Centro de Innovación y Formación en Ciudad del Saber, Panamá. 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 abogan 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:

1. Los aprendizajes para el buen Gobierno: la gestión del conocimiento en las políticas públicas.....18

por Roger Segura.

Este artículo realiza un abordaje metodológico para el análisis y la evaluación de las políticas públicas, con el fin de determinar qué factores inciden en que sean exitosas o fallidas, además, se realiza una sinopsis histórica de los modelos de Estado en Costa Rica de los últimos setenta años a partir de la Constituyente de 1949, revisa la concepción del pacto social democrático y estructuralmente como se han concebido las políticas públicas de largo plazo en el país; específicamente las relativas a: salud y pobreza. Finalmente aplica el modelo de ingeniería gradual de Popper, para incluir los aprendizajes que se pueden obtener a partir de esta intervención.

2. Los aprendizajes para el buen gobierno: La gestión del conocimiento en las políticas fallidas en un sistema de control interno adaptado o aproximado al PMI.....44

Por Randy Chavarría, Boris Fletcher
y Luis Fernando Morales.

Las políticas se vuelven fallidas en un Sistemas de Control Interno cuando los objetivos planteados para el mismo no se cumplen. Para entender la importancia del control interno dentro de las instituciones gubernamentales o el Estado, se debe entender el propósito para el cual han sido establecidos; ya que resguardan los recursos de la organización, con el fin de evitar negligencias o desviaciones que se presenten en las instituciones del Estado y que puedan afectar el cumplimiento del mismo, este artículo presenta una serie de conclusiones sobre este tema basados en un estudio de caso en el Ministerio de Educación Pública de Costa Rica.

3. Aprendizajes para la gestión de la comunicación política.
Análisis de los relatos mediáticos para la legitimación de medidas
excepcionales en El Salvador (2016-2018).....66

por Tatiana Orantes.

Este abordaje supone el análisis sobre el despliegue de los relatos mediáticos durante el periodo de aprobación de medidas extraordinarias y transitorias posteriores a la disolución en las negociaciones entre el gobierno salvadoreño y los representantes de pandillas que fueron propuestas para desarticular las estructuras criminales que operan en El Salvador bajo la categoría de pandillas. Los dispositivos mediáticos permitieron la construcción de acontecimientos con la implicación de las audiencias, que otorgaron legitimidad a las medidas, enfocadas en la represión y apoyadas por las fuerzas políticas partidarias más grandes del país, pero fuertemente criticadas por actores nacionales e internacionales.

4. Identificación de Casos de estudio Paradigmáticos sobre las
Políticas Públicas Fallidas: la evaluación del Programa Sistema
de Información Cultural (Sicultura) del Ministerio de
Cultura y Juventud de Costa Rica.....88

Por David Rojas.

El artículo resume parte de los elementos más relevantes de la Evaluación del Programa Sistema de Información Cultural (Sicultura) del Ministerio de Cultura y Juventud del Gobierno de Costa Rica. La evaluación del Sicultura se enmarca en un debate actual a nivel regional en América Latina, sobre la determinación y operación del concepto cultura y su efecto en la Política Pública Cultural. Por medio del presente artículo se expone el debate que impera entre los diversos enfoques de este concepto y parte de sus posibles efectos en los diversos grupos poblacionales.

DOCUMENTOS

I. Propuesta metodológica para la realización de un análisis prospectivo
en la educación secundaria en Costa Rica al 2030.....108

Por Adriana Briceño y Pauleth Hidalgo.

Ante la necesidad de disponer de mecanismos de anticipación y pensamiento de futuro en el ámbito de la educación, particularmente en la educación secundaria, este artículo propone una metodología para el análisis prospectivo que pueda ser aplicada en la educación secundaria costarricense con el objetivo de orientar las acciones hacia la construcción de una visión a largo plazo. Se trata no sólo de facilitar la toma de decisiones sino también de brindar herramientas que lo hagan posible.

Esta metodología no pretende ser exclusiva ni reduccionista, por el contrario, busca ser una guía para la aplicación de la perspectiva enfocada en el sistema educativo costarricense.

II. La gestión del recurso hídrico en China: problemática, acciones y desafíos hacia el centenario de la República...129

Por Israel Rojas y Melanie Bonilla.

Este documento, se concentra en el estudio de la gestión del recurso hídrico en China, desde 1978 hasta comienzos del siglo XXI, China experimentó un crecimiento económico y poblacional que trajo consigo el deterioro de su medio ambiente, principalmente de recursos como el agua y el aire. La grave situación de contaminación del recurso hídrico en China le ha planteado un gran reto al Partido Comunista de frente al Centenario del establecimiento de la República en 2049. En ese sentido, la estrategia adoptada por el gobierno para atender esta problemática se ha centrado en dos aristas: la creación de mega estructuras y la recuperación de cuencas.

III. Análisis legal constitucional y convencional a la no responsabilidad penal de los gerentes en caso de daño al medio ambiente.....139

Por Jorge Torres Manrique.

En este documento se desarrolla y desentrañan los diversos alcances que presenta la Sentencia de Casación del 19 de junio de 2018 de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia peruana, Cas. N° 455-2017- PASCO, que supone la no responsabilidad penal de los gerentes en caso de daño ambiental. Las características de esta sentencia la establecen como doctrina jurisprudencial lo que genera cambios jurídicos importantes para el abordaje de estos temas en Perú.

Referencias CRIA del ICAP.....153

Lineamientos.....157

Revista Centroamericana de Administración Pública
ISSN 2215-3047
No. 76: enero-junio/2019

Director de la Revista

- Alexander López Ramírez,
Director del ICAP (Costa Rica)

Comité Editorial

- PhD. Alexander López Ramírez,
Director del ICAP (Costa Rica)
- Jean- Paul Vargas,
Coordinador de Investigación y Extensión del ICAP
(Costa Rica)
- Eugenio Ramírez Amador,
Investigador independiente (Costa Rica)
- Sonia Abarca Mora,
Investigadora independiente (Costa Rica)

Comité Internacional

- Alba Contreras Corrochano, Universidad Complutense
de Madrid (España).
- Bonnie Hiltz, Vicepresidenta de Energía
y Ambiente, Sussex Strategies Inc. (Canadá).
- Caryl Alonso Jiménez,
Investigador independiente (Guatemala)
- Ileana Elizabeth España,
Apoderada Legal de Lloris Drei S. De R.L. (Honduras)
- José Tudela Aranda,
Secretario General de la Fundación Giménez Abad
(España)

Equipo Técnico

- María José Elizondo,
Asistente de investigación del ICAP (Costa Rica)
- Judith Torres Ruiz,
Centro de Recursos de Información y Aprendizaje,
del ICAP (Costa Rica)

Créditos

Gestión del conocimiento y políticas públicas fallidas; herramientas para construir un buen gobierno

La globalización significa una transformación de los procesos económicos, tecnológicos, culturales y políticos de carácter mundial. Este fenómeno exige una nueva forma de entender los modelos de gestión pública, y en particular una especial atención a los cambios tecnológicos, comunicacionales y de expectativas sociales; en síntesis, nos enfrentamos ante el dinamismo de las nuevas fronteras entre lo privado y los ámbitos públicos, tensiones en las cuales la construcción de las decisiones públicas se encuentran en contextos de mayor complejidad.

Editorial

El estudio de las administraciones públicas en el proceso de la construcción y decisión de la agenda de las políticas públicas desde una perspectiva empírica, auxiliada por la comprensión del funcionamiento de las fallas y distorsiones político-institucionales, exige siempre una apuesta segura y decidida por la duda, como norte de navegación de toda reflexión. Desde la duda podemos diferenciar los sonidos vacíos y aquellos otros sólidos en cada concepto, idea y resultado. Con la duda aprendemos el valor permanente de la creatividad y la innovación, pero también el reforzamiento de los valores sociales e institucionales más sagrados. Al final de cuentas, la fuerza y la estabilidad de las instituciones públicas depende de su vigencia en las mentes de la sociedad.

En el transitar por este sendero de la creatividad y la innovación hacia nuevas formas de entender y potenciar la gestión pública, el estudio de lo que podríamos denominar las políticas públicas fallidas se convierte en un *oráculo de Delfos* contemporáneo, resguardado en muchas ocasiones por el dragón de la vanidad que nos impide acercarnos a la fuente del conocimiento que brota de los errores y las fallas compartidas en la sociedad.

Prestar la atención a las políticas públicas fallidas tiene su inspiración en el gran maestro, Niccolò di Bernardo dei Machiavelli, cuando nos dicta la importancia de situarnos siempre en la coyuntura, en lugar de reflexionar sobre la coyuntura. En especial cuando uno de los principales peligros de la gobernanza democrática no es la inestabilidad *per se*, sino la inestabilidad debida al temor por impulsar y generar los cambios necesarios para estar a la altura de los nuevos tiempos.

Por tanto, ante un contexto de incertidumbres volátiles el desafío de las administraciones públicas es mejorar las capacidades técnicas, tecnológicas y políticas para la gestión de las mismas bajo un permanente proceso de preparación para lo desconocido; para lo cual se requiere una innovación política en materia de: *i)* determinar los ciclos de tendencias y de rupturas, *ii)* pensamiento disruptivo y crítico en la

construcción de la nueva matrices de oportunidades, o dicho de otra forma, en la identificación de los nuevos temas frontera del desarrollo, iii) aprender a ser eficientes y eficaces en la inestabilidad, iv) transformar lo cotidiano, v) generar una adecuada gestión del conocimiento para entrenarse en el cambio, y fundamentalmente vi) tener la capacidad integral de gestionar las ignorancias.

En esta edición se adoptan como interrogantes de partida: ¿Cuáles son los factores político-institucionales que determinan la capacidad de *las políticas públicas*? ; ¿*Cuáles son las principales particularidades del proceso de políticas públicas y sus procesos de generación de conocimiento*? ; ¿*En qué medida el diseño institucional influye en la capacidad de responsividad de las políticas públicas*?

Se debe resaltar que las instituciones y sus interlocuciones no operan al vacío, y por ende los procesos de construcción y reconstrucción histórica marcan la pauta en la forma en que se desempeñan y formulan políticas públicas. De esta forma, se expresan abstracciones conceptuales y operativas basadas en el funcionamiento de las democracias que a su vez contribuyen a ir delineando una nueva agenda de pensamiento propio sobre la innovación de la gestión pública para la regeneración democrática.

La pérdida de confianza en las instituciones públicas es una debilidad que se expresa por la insuficiencia de su legitimación representativa, producto no sólo de la desafección política y las tendencias de abstencionismo electoral generado; sino también, por la falta de identificación de la diversidad de sectores sociales con los asuntos públicos, y aun cuando existe algún nivel de identificación a favor de la institucionalidad -en algunos pocos casos-, lo cierto es que hay una sobreposición de una visión social compartida acerca de la inoperancia, lentitud y poca transparencia de la acción pública. En síntesis, vivimos una permanente confrontación entre la gestión pública de rendimientos y ahora una nueva gestión pública que exige mayores capacidades de comunicación y de narrativa sobre el funcionamiento institucional; de ahí que el aprendizaje ha de ser la importancia de que el relato debe estar coherente con la imagen proyectada y con la acción realizada. Entonces ¿cómo conquistar lo irreversible?

Al plantearse las políticas públicas fallidas, se pone sobre la mesa de discusión ¿qué aspectos hacen que una política sea fallida?; ¿cuál es la delimitación conceptual de eso denominado fallido? ; ¿quién determina lo que es o no fallido? Cuestionamientos que cada vez más nos profundizan en el laberinto y nos hacen ver que quizás debemos asumir nuevas formas de entender y comprender los procesos públicos, o en otros términos ¿cuáles son las nuevas fronteras políticas a las cuales debemos prepararnos? Después de todo la excepcionalidad del ayer se constituye cada vez más en la normalidad del hoy, o como bien indicaba Antonio Gramsci el *interregnum* como un periodo de crisis durante el cual se cuestionan varios principios de los consensos establecidos con anterioridad.

Intentar deshilar la complejidad político-institucional en el estudio de las políticas públicas fallidas, es apostar por la duda y la complejidad -cara y cruz de una misma moneda- en los procesos públicos del Estado; es un ejercicio de minería para de-construir y re-construir la forma y las capacidades de actuación de las instituciones públicas. Examinando relaciones, alianzas y conflictos, en un espectro complejo de relaciones con actores intervinientes, señalando los mecanismos y tipos de coordinación generados.

Dilucidar sobre las capacidades y resultados de las políticas públicas requiere comprender un complejo andamiaje de relaciones intra e interinstitucionales, donde la coordinación no siempre tiende a ser el elemento de cohesión de la ingeniería del Estado. De esta forma, se pone el énfasis no solo en los contenidos de intervención sino también en la forma en que se toman las decisiones, la inclusión de los niveles de gobierno en la elaboración e implementación de las actuaciones.

Plantear la pertinencia de las políticas públicas fallidas implica reflexionar sobre lo sustantivo, pues el problema no se da exclusivamente en la definición de los alcances y límites del contenido de las mismas, sino y principalmente en las bases institucionales donde emergen las relaciones entre los diversos grupos políticos y sociales en una dinámica de construcción de eso que podríamos denominar el interés general.

El punto meridional nos acerca entonces cada vez más hacia una democracia que sea capaz de entenderse, en un contexto en el cual las formas tradicionales de intermediación político-social pierden la confianza. Por ello, las instituciones públicas deben tener más y mejores herramientas tecnológicas y políticas para desarrollar la capacidad que les permita enfrentarse a esa diversidad de opiniones e intereses - en una sociedad cada vez más plural y diversa- y hacerse una imagen coherente de la realidad para proyectar los adecuados horizontes futuros compartidos: para ello la gestión del conocimiento para el buen gobierno.

La gestión del conocimiento debe ser proceso mediante el cual se garantice el acceso, manejo y difusión de la información, para la innovación y el cambio en los Estados. El conocimiento y la innovación en la gestión pública debe ser un recurso fundamental para el mejoramiento continuo de los procesos institucionales, una serie de elementos de mejora y actualizaciones que favorezcan el avance en espacios sociales, políticos, económicos y culturales, debe permitir transformar los procesos, productos y servicios mediante la inclusión de información y la transferencia de conocimiento.

Favorecer políticas públicas de gestión del conocimiento visualiza un desarrollo social, económico, político y cultural a través de innovación y el valor agregado, transformar la construcción de políticas utilizando experiencias -exitosas y fallidas- para el buen funcionamiento del gobierno, es aplicar el conocimiento para impulsar el desarrollo y medir la efectividad relacionada con los procesos de innovación y competitividad exigentes en un panorama de globalización.

Así que, aunque el desarrollo de una política pública busca entender los problemas públicos y construir ejes de acción, es a través de la gestión del conocimiento que se debe construir un buen gobierno. Definir de una manera adecuada la intervención de una política pública y su correcta ejecución fortalece y mejora la gobernabilidad, porque propicia el bienestar de la población meta, una parte fundamental del quehacer del gobierno requiere que el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas sea mejorado continuamente.

Por eso es que, la revisión de buenas prácticas se ha convertido en un mecanismo de estudio aceptado tanto a nivel gubernamental como académico para generar abordajes e intervención en las instituciones públicas, sin embargo, no se han construido los espacios para sistematizar y hacer sostenibles y replicables las buenas prácticas, esta tendencia propicia que el estudio de las experiencias exitosas sea parcial y carezca de la capacidad de generar herramientas para la aplicación y prospectiva, que permitan visualizar futuros posibles y responder mejor ante las crecientes, complejas y diversas demandas de los ciudadanos. El desafío ahora es reducir las brechas entre las buenas prácticas y las prácticas recurrentes, siendo por ello la capacidad de adaptación tecnológica, la facilidad y la rapidez en la transferencia del aprendizaje los aspectos dinamizadores para la transformación en los marcos cognitivos de la gestión pública.

Ante esto, el estudio de políticas públicas debe orientarse hacia un análisis de las condiciones político-institucionales que identifique los factores, que cuando son poco exitosas, dificultan, alteran, distorsionan o erosionan el desarrollo adecuado de una política pública, poniendo la atención en aquellas condiciones estructurales y sistémicas del funcionamiento del Estado que inciden en los bajos cumplimientos de las metas gubernamentales.

Para el Instituto Centroamericano de Administración Pública y su programa editorial, propiciar espacios disruptivos de discusión es una herramienta para impactar en los procesos de aprendizaje y de gestión en las administraciones públicas, contribuyendo al desarrollo de una cartografía de los cortos circuitos institucionales, con el interés de orientar las agendas de reforma a nivel institucional, proponiendo, como lo requiere la sociedad del conocimiento que existan procesos de apropiación social del conocimiento y aprendizaje social y por lo tanto se pueda actuar sobre el contexto.

Esta es una expectativa a largo plazo, que se refuerza ante la necesidad de construir espacios de discusión académica y con el interés de generar impactos en la gestión pública de la región.

Por eso la edición número 76 de la Revista Centroamericana de Administración Pública incluye aportes de académicos de toda la región centroamericana sobre este tema, el primer artículo de la edición; *“Los aprendizajes para el buen Gobierno: la gestión del conocimiento en las políticas públicas”* del investigador Roger Segura realiza un abordaje metodológico para el análisis y la evaluación de las políticas públicas, con el fin de determinar qué factores inciden en que sean exitosas o fallidas, además, se realiza una sinopsis histórica de los modelos de Estado en Costa Rica de los últimos setenta años a partir de la Asamblea Constituyente de 1949 y revisa la concepción del pacto social democrático y estructuralmente como se han concebido las políticas públicas de largo plazo en el país; específicamente las relativas a salud y pobreza.

Además de este aporte, Chavarría, Fletcher & Morales, presentan *“Los aprendizajes para el buen gobierno: La gestión del conocimiento en las políticas fallidas en un sistema de control interno adaptado o aproximado al PMI”* donde utilizan el caso de estudio del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica para entender la importancia y el propósito del control interno dentro de las instituciones gubernamentales, siendo mecanismos que pueden evitar negligencias o desviaciones que se presenten en las instituciones del Estado y que puedan afectar el cumplimiento del mismo.

Por otra parte, rescatando la importancia de los abordajes concentrados en la gestión del conocimiento Orantes incluye una reflexión sobre los *“Aprendizajes para la gestión de la comunicación política. Análisis de los relatos mediáticos para la legitimación de medidas excepcionales en El Salvador (2016-2018)”* que realiza un análisis del despliegue de los relatos mediáticos durante el periodo de aprobación de medidas extraordinarias y transitorias posteriores a la disolución en las negociaciones entre el gobierno salvadoreño y los representantes de pandillas, una revisión necesaria frente a una la sociedad del conocimiento donde los dispositivos mediáticos suponen una herramienta de validación de políticas y programas para los gobiernos.

Finalmente, la sección de artículos se cierra con el aporte de Rojas, sobre la *“Identificación de Casos de estudio Paradigmáticos sobre las Políticas Públicas Fallidas: la evaluación del Programa Sistema de Información Cultural (Sicultura) del Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica”*, que se enmarca en el debate regional que existe en América Latina sobre la determinación y operación del concepto cultura y su efecto en la Política Pública Cultural, este artículo expone el debate que impera entre los diversos enfoques de este concepto y parte de sus posibles efectos en los diversos grupos poblacionales.

Además de estos aportes, la Revista Centroamericana de Administración Pública incluye la sección de Documentos donde se abordan temas relevantes para gestión y administración pública de la región. En el primero de ellos Briceño & Hidalgo presentan la *“Propuesta metodológica para la realización de un análisis prospectivo en la educación secundaria en Costa Rica al 2030”* esta propuesta es una respuesta a la necesidad de disponer de mecanismos de anticipación y pensamiento de futuro en el ámbito de la educación secundaria la metodología que se propone tiene por objetivo orientar las

acciones hacia la construcción de una visión a largo plazo, no sólo con el interés de facilitar la toma de decisiones sino también de brindar herramientas que lo hagan posible, busca ser una guía para la aplicación de la prospectiva enfocada en el sistema educativo costarricense.

El Documento II. *“La gestión del recurso hídrico en China: problemática, acciones y desafíos hacia el centenario de la República”* por Rojas & Bonilla, es un aporte que estudia la grave situación de contaminación del recurso hídrico en China, que ha planteado un gran reto para el Partido Comunista de frente al Centenario del establecimiento de la República Popular China en el año 2049.

Finalmente, el Documento III. *“Análisis legal constitucional y convencional a la no responsabilidad penal de los gerentes en caso de daño al medio ambiente”* por Torres, revisa y desarrolla sobre los alcances de la sentencia del caso Cas. N° 455- 2017- PASCO sobre daño ambiental en la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia peruana que como doctrina jurisprudencial genera cambios jurídicos importantes para el abordaje de los temas ambientales en Perú.

Todo esto propone que el estudio de las políticas públicas fallidas sea un eje permanente de reflexión, que funcione para comprender, desmarañar e identificar fortalezas y debilidades de la institucionalidad de los Estados, ya que son estos los espacios determinantes para construir estructuras y procedimientos -como bien apuntaba Stuart Hall-; son estos los que fortalecen los valores, las normas, los intereses, las identidades y creencias aspectos que en su totalidad producen articulaciones cognitivas que suministran estabilidad y significado a la conducta socio-política en una comunidad determinada.

Al ser el diseño institucional producto de una voluntad normativa, es indispensable lograr adecuados arreglos con carácter de estabilidad, a efectos de que las administraciones públicas puedan cumplir eficazmente sus marcos competenciales. La rigidez estructural institucional siempre estará siendo atenuada por las capacidades y habilidades de los actores políticos, flexibilizando así las tensiones normativas con las transformaciones socio-políticas imperantes -flexibilidad institucional-. De forma adicional a los arreglos institucionales capaces de ofrecer un complejo sistema de restricciones e incentivos, el diseño institucional ha de promover una acertada cultura política que se traduzca en la generación de un clima de confianza colectiva tendiente a facilitar la cooperación y colaboración entre los diversos actores político-sociales interesados.

La gestión del cambio desde esta lógica constituye una relativa estabilización del diseño institucional a partir de una visión para orientar las administraciones públicas hacia un conjunto de metas estratégicas y con una visión de desarrollo compartido a futuro. Depende entonces de una sutil influencia provista por el control de la estructura y el procedimiento, en contraposición a una tendencia neo-clásica que asumió el contexto institucional como un aspecto fijo, dado y exógeno, opacando así la capacidad del análisis de cómo dicho contexto contribuía también a la influencia de equilibrios inter-dinámicos entre los actores políticos y sus relaciones con la sociedad.

El desafío entonces es transitar entre asegurar los diseños institucionales adecuados y obtener los resultados necesarios a partir de la combinación de variables políticas que dan vida al acontecer de las administraciones públicas en los sistemas presidencialistas, particularmente en aquellos momentos de tensión y conflicto, donde la visión y orientación del cambio institucional pone en evidencia múltiples discordancias en las arenas público-privadas.

La capacidad de adaptación se pone a prueba precisamente en situaciones en las cuales el antagonismo de intereses y posiciones es tan extremo, que incentiva a los actores políticos a buscar soluciones de canalización o imposición alternas a las institucionalmente establecidas. El éxito del “espíritu de adaptación” radica entonces en la capacidad de flexibilización de los procedimientos para seguir articulando las diferencias y estimulando a la auto-regulación de los actores por las vías formales.

La administración pública debe abrazar los espacios de transformación, revisarse y aunque sea un proceso desafiante, utilizar las herramientas de gestión del conocimiento para garantizar la eficacia y la eficiencia, o sea innovar en el proceso de ser Estado y administrador público, controlar el gasto público, preocuparse por garantizar infraestructura, educación y crecimiento, de la mano con potenciar tecnologías, investigación y desarrollo, políticas de prevención contra el cambio climático y garantizar la integralidad de su labor implementando lecciones aprendidas, que pueden venir de prácticas exitosas o fallidas.

La clave para las estructuras estatales en esta coyuntura de cambio y transformación debe ser confiar en su capital humano y tener un objetivo claro, como lo exige la nueva gestión pública, que le permita fortalecer al Estado y sus estructuras ya que es urgente la adaptación, pues si desde esta no se fomenta la acogida a la sociedad del conocimiento, la libertad para el acceso a información podría incluso proponerse como un reflejo de creciente desigualdad.

La transformación parece tan complicada que ni siquiera si se intenta se podrá alcanzar, pero el panorama actual no deja otra opción, las estructuras estatales deben generar información y conocimiento que permita alcanzar objetivos, que se reflejen en la mejora de las condiciones de una sociedad cada vez más plural que urge éxitos de las estructuras democráticas.

Como indicaba Karl Popper *“la ciencia debe comenzar con los mitos y con la crítica de los mitos”*; nuestro aporte por tanto es servir de inspiración a un proceso de desmitificación y de creación de nuevos mitos sobre la gestión pública en tiempos de cambio y de innovación; los caminos sin duda alguna serán muchos y diversos, y al final de cuentas el verdadero recorrido inicia cuando se acaban los senderos conocidos, de ahí la importancia de la investigación y el pensamiento disruptivo centrando su atención en las políticas públicas fallidas, a efectos de generar un pensamiento de gestión y conducción de las crisis y provocar con ello una nueva geografía del conocimiento.

Jean-Paul Vargas Céspedes
María José Elizondo Solís
Justin Gutiérrez Peña

Mayo, 2019

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 (1981 - 2009) de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México: <https://biblat.unam.mx/es/>
- La base de datos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) especializada en Ciencias Sociales y Humanidades, CLASE: <http://clase.unam.mx>
- La base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés: <http://www.unpan.org/Library/SearchDocuments/Advanced-Search/tabid/1750/language/en-US/Default.aspx>
- Servicio de Información y Documentación Agropecuario de las Américas, SIDALC: <http://www.sidalc.net/>
- En la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. <http://opac.icap.ac.cr/CatalogoBasico>

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



10.025-1000 San José, Costa Rica, C.A



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



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



info@icap.ac.cr



<http://www.icap.ac.cr>



/ICAP_1954

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





Investigador

Roger Segura*

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

Recibido: 28 de febrero de 2019

Aprobado: 12 de abril de 2019

Resumen

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

Palabras claves

política pública, aprendizajes, gestión del conocimiento.

Abstract

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

Key words

public policy, learning, knowledge management.

DOI: 10.35485/rcap76_1

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

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

1. Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

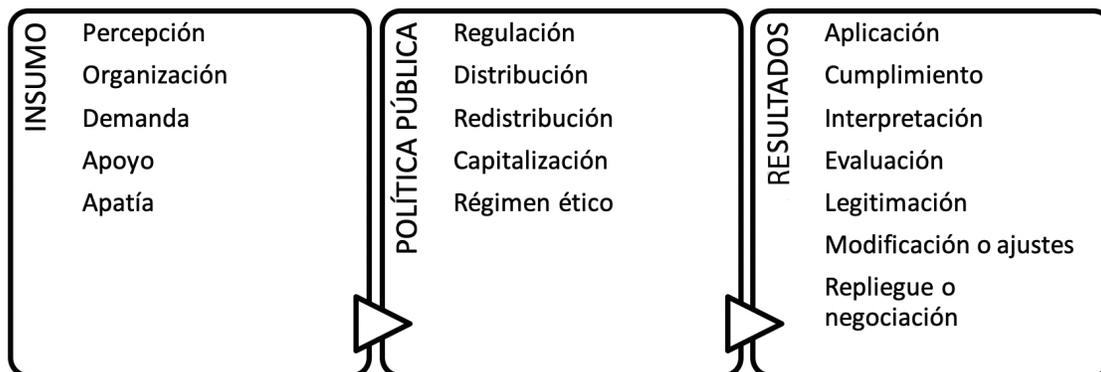
- ¿Cuáles son los límites del análisis en el proceso de las políticas públicas?
- ¿Cuál es el papel del análisis en una democracia?
- Gobierno convencional y política, y políticas públicas:
 - La imprecisión del voto.
 - El impacto de los funcionarios electos.
 - Burocracia y formulación de las políticas.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

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

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

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

Figura 1 El proceso de las políticas públicas



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

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

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

Figura 2 Ámbitos o áreas de acción de las políticas públicas



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabla 2
Modelo metodológico: marco general

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

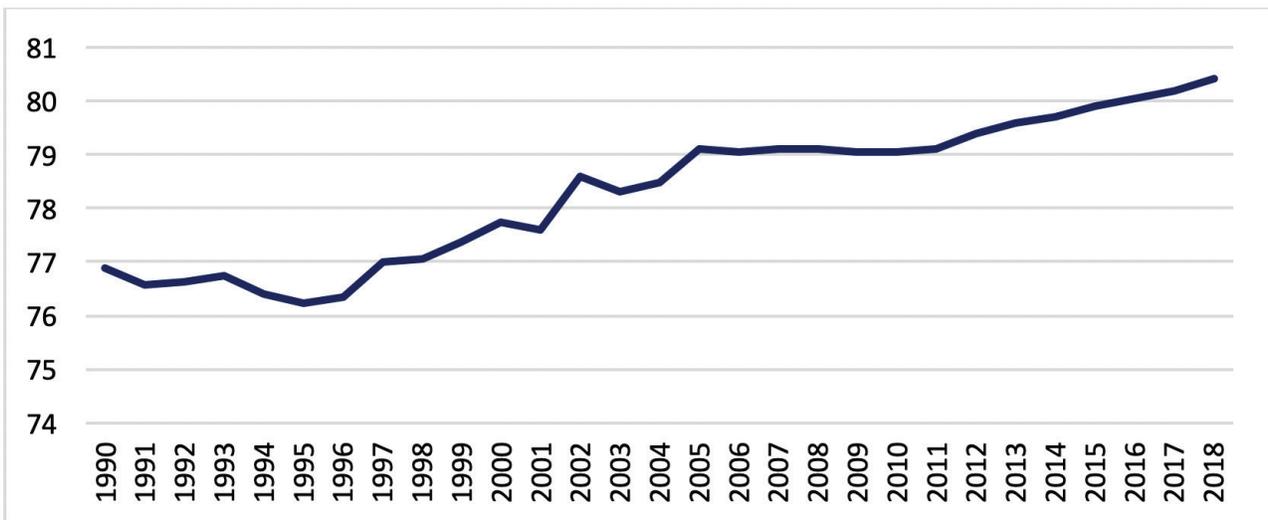
Por consiguiente, las interrogantes planteadas son ¿la inversión social en salud ha obtenido resultados en cuanto al aumento en la esperanza de vida al nacer, la promoción de la salud y la disminución de las muertes de infantes al nacer? y ¿Las políticas públicas en cuanto a la atención

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

A. Seguridad social

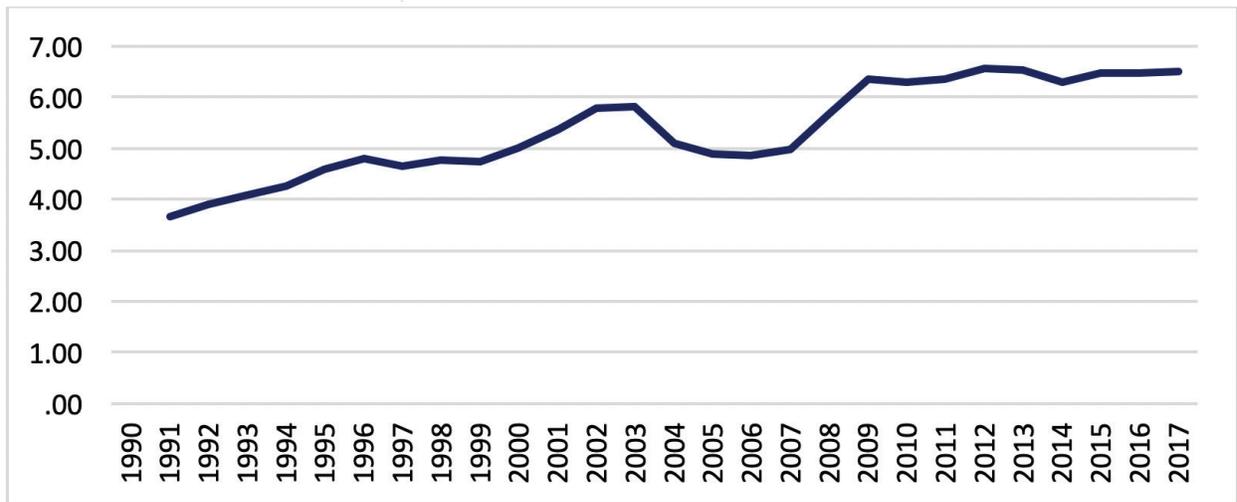
En cuanto a la seguridad social se analizarán los siguientes indicadores: esperanza de vida al nacer, gasto social real como porcentaje del PIB, nacimientos de madres adolescentes menores de 20 años, tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos y cobertura universal del seguro social.

Gráfico 1
Esperanza de vida al nacer 1991-2018



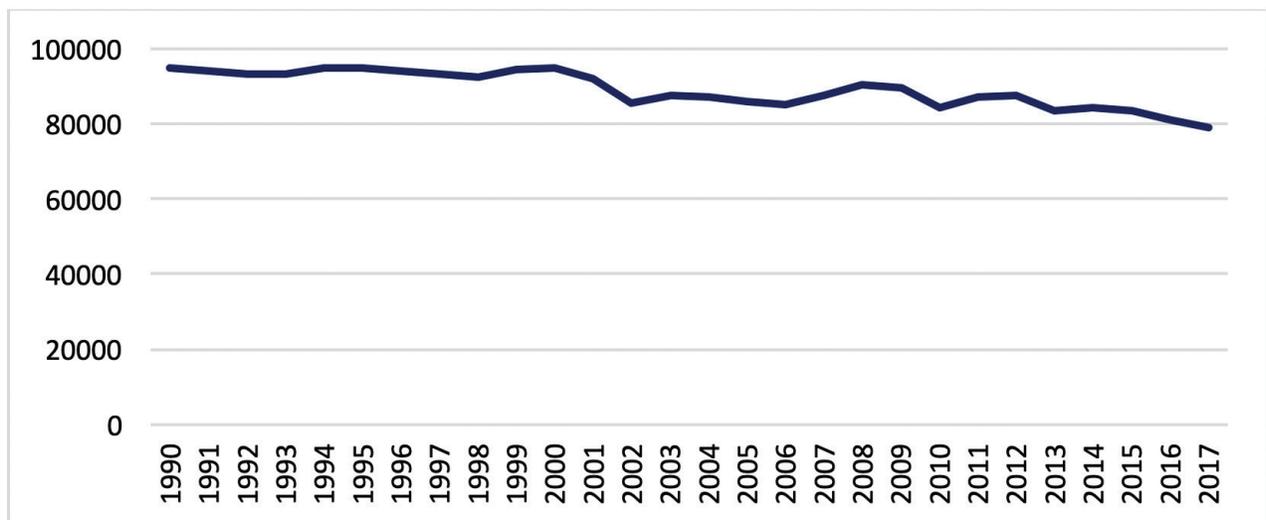
Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

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



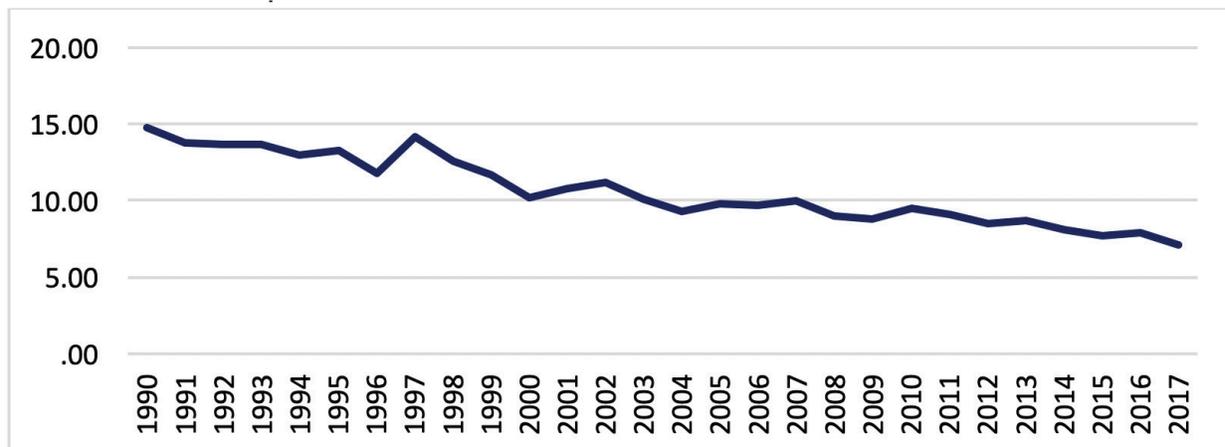
Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

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



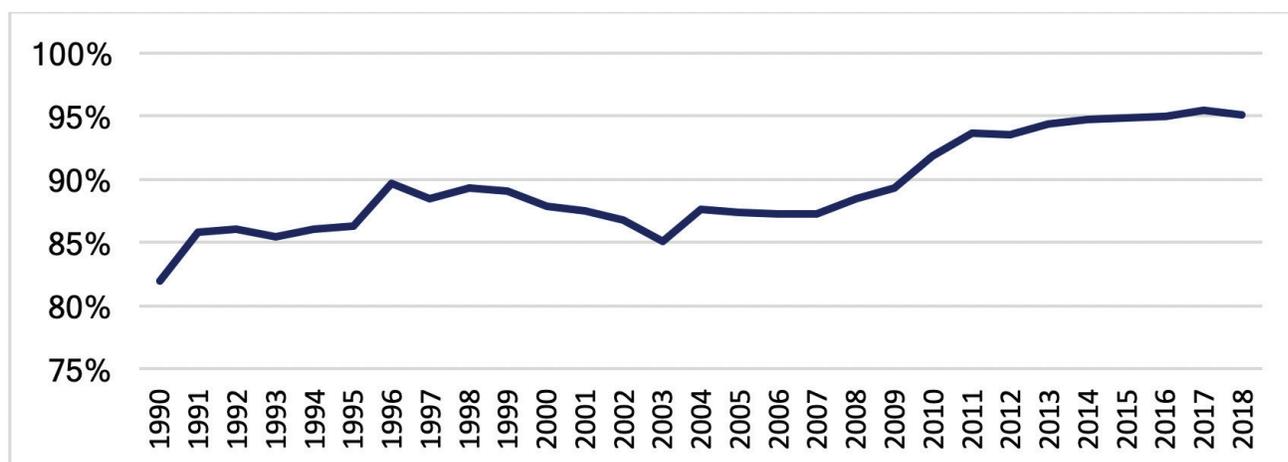
Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

Gráfico 4
Tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos



Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

Gráfico 5
Población cubierta por seguro de salud

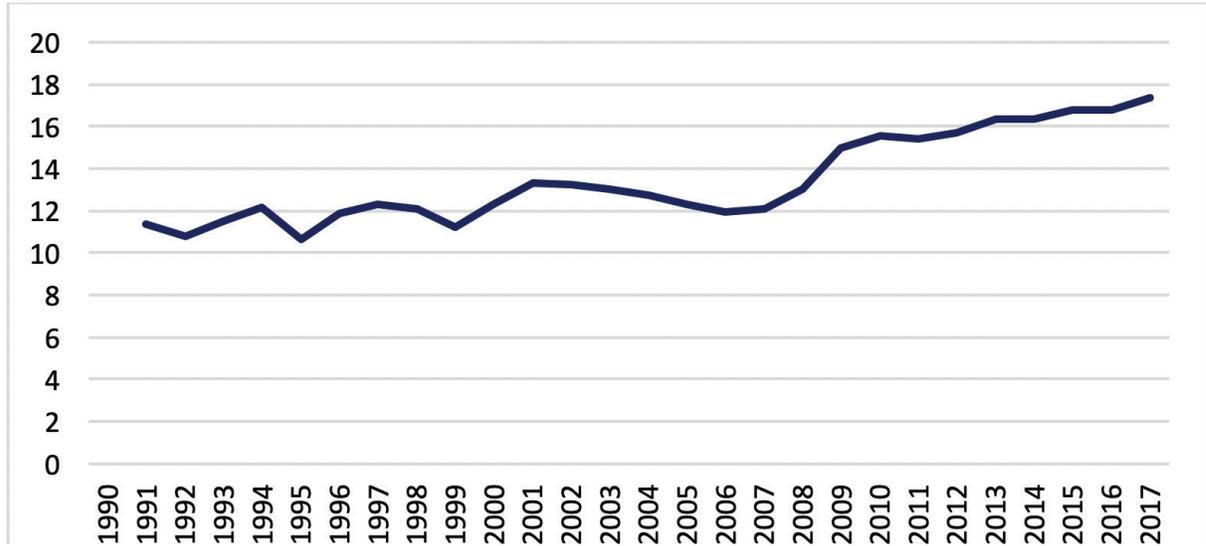


Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

B. Pobreza y desempleo

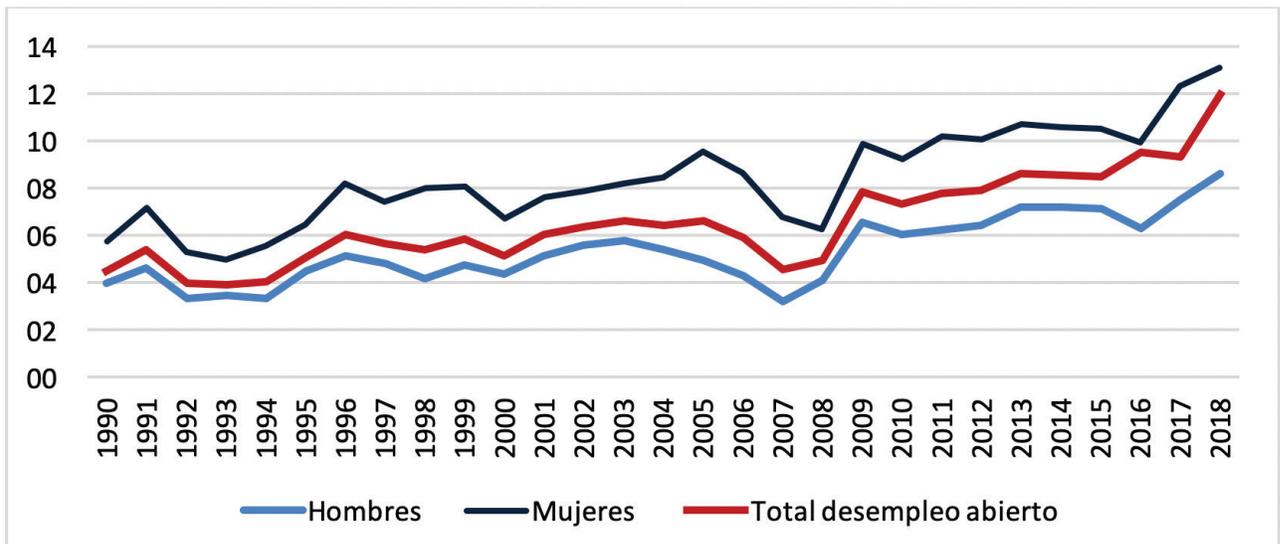
En cuanto a la atención de la pobreza, se analizarán algunos factores claves como el gasto social como porcentaje del PIB, las políticas de empleo y la reducción de la desigualdad.

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



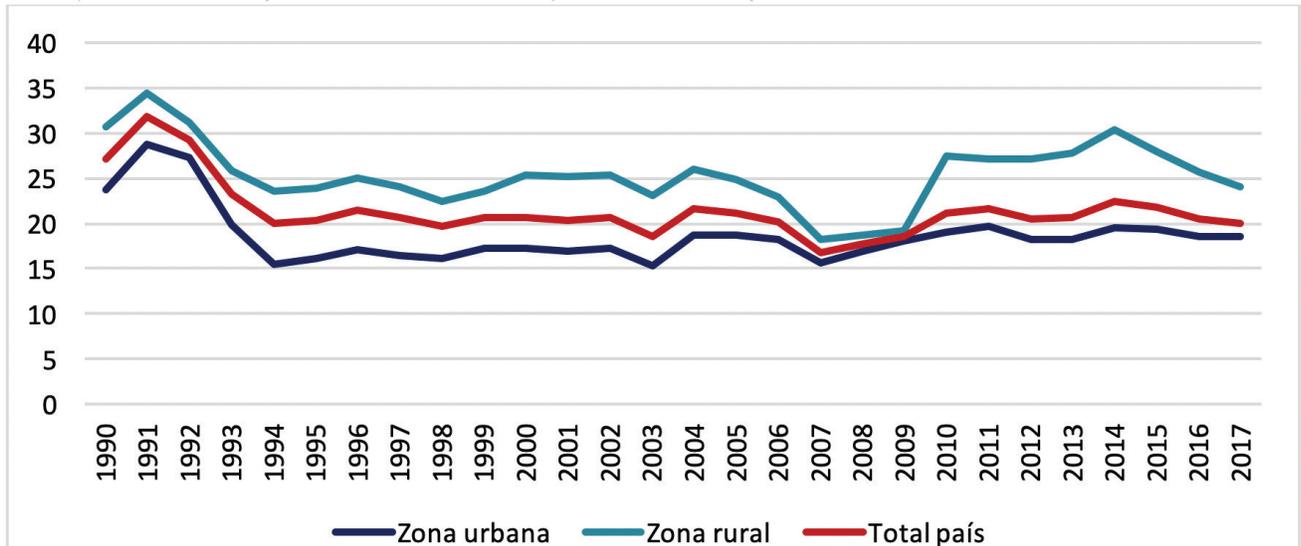
Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

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



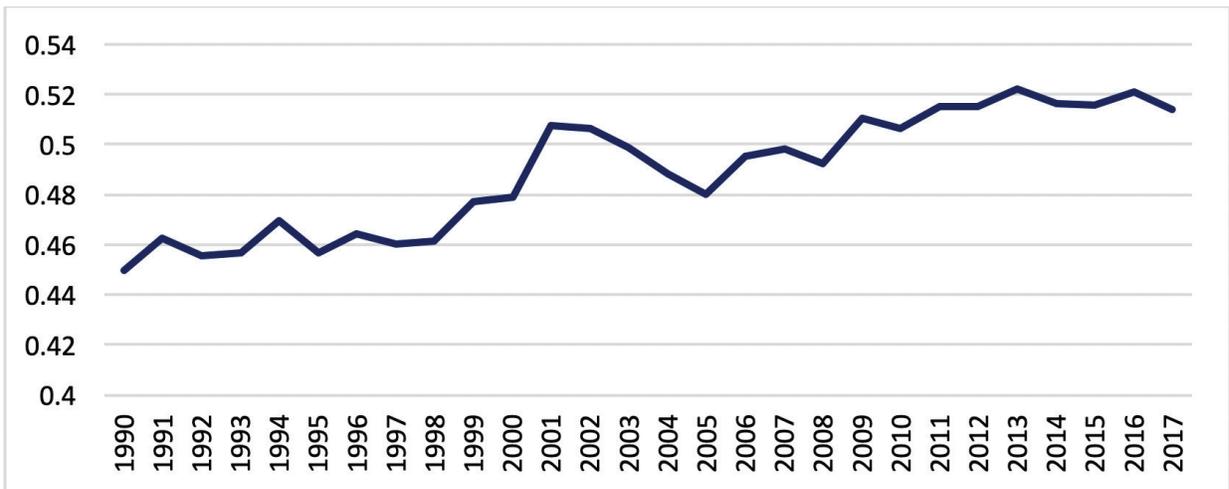
Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

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



Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

Gráfico 9
 Coeficiente de Gini 1990 - 2017



Fuente: Programa Estado de la Nación, 2019.

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

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

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

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

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

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

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

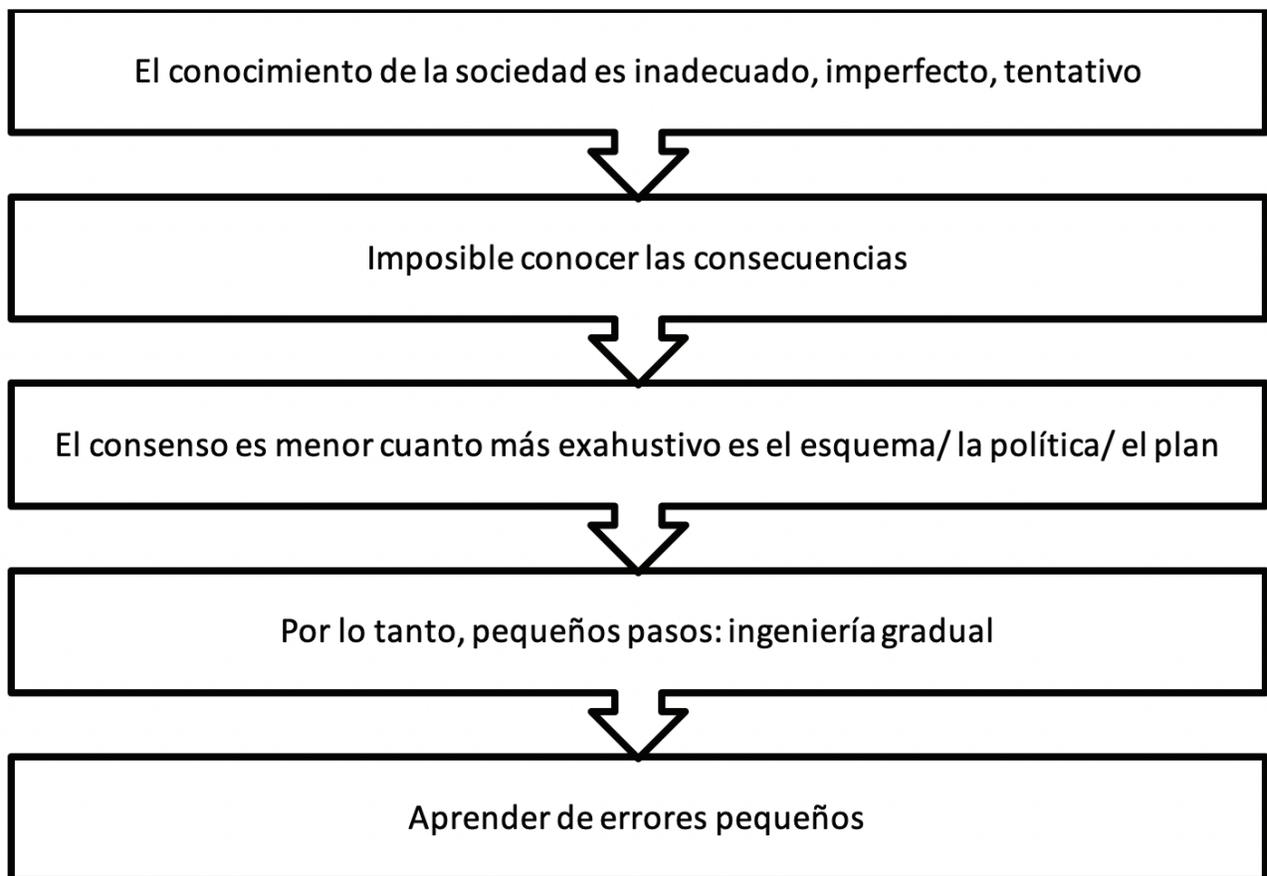
Lo mencionado, bajo un modelo que no necesariamente es amplio y confuso, sino que aporte la posibilidad de aprender de los pequeños errores, de las áreas de oportunidad, pero que establezca los supuestos para la comprensión del fenómeno.

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

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

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

Figura 3
Modelo de Ingeniería Gradual de Popper



Fuente: Parsons (2007, p.84)

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

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

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

5. Algunas reflexiones finales

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

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

Por lo tanto, las reflexiones finales se orientan hacia:

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

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

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

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

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

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

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

6. Referencias Bibliográficas

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

Los aprendizajes para el buen gobierno: La gestión del conocimiento en las políticas fallidas en un sistema de control interno adaptado o aproximado al PMI.





Investigadores

Randy Chavarría Briceño*

Boris Fletcher Calipolitti**

Luis Fernando
Morales Abarca***

* Investigador. Realizó sus estudios en la Universidad Internacional de las Américas, en el Bachillerato y Licenciatura en Ingeniería Industrial, Maestría en Administración de Empresas con énfasis en Gerencia. Se desempeña como consultor industrial y administrativo. Es profesor de la Universidad Nacional, así como de la ULACIT y Universidad Fidélitas en Costa Rica. Actualmente se desempeña como Director del Programa de Abastecimiento Institucional del Consejo Nacional de la Producción

** Investigador. Realizó sus estudios en Tecnológico de Panamá en la Licenciatura en Ingeniería Industrial y Maestría en Administración de Empresas en la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Ha desempeñado funciones en la Coordinación de Calidad del Ministerio de Educación Pública. Se desempeñó como profesor universitario en el Instituto Tecnológico de Costa Rica, Universidad Internacional de las Américas, Universidad del Valle en Costa Rica. Actualmente es profesor de la Universidad Nacional y funge como Director de Recursos Humanos del Consejo Nacional de Producción.

*** Investigador. Realizó sus estudios en la Universidad de Costa Rica, en la Licenciatura en Economía Agrícola y Agronegocios y la Maestría en Administración Pública, además, se ha especializado en temas de Estado, Gobierno, Gobernabilidad, Políticas Públicas, Análisis de Coyuntura Política y Social, Globalización, contexto económico, Político y Social, Política Económica y Proyectos. Es profesor de la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Universidad Nacional. Fue sub-director de la carrera de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional y actualmente, se desempeña como Director de la Escuela de Planificación y Promoción Social de la Universidad Nacional

Recibido: 12 de abril de 2019

Aprobado: 02 de mayo de 2019

Resumen

Las políticas se vuelven fallidas en un Sistema de Control Interno del Ministerio de Educación Pública (MEP) de la República de Costa Rica, cuando los objetivos planteados para el mismo no se cumplen. Para entender la importancia del control interno dentro de las Instituciones gubernamentales o el Estado, debemos entender el propósito para el cual han sido establecidos; ya que resguardan los recursos de la organización, con el fin de evitar negligencias o desviaciones que se presenten en las Instituciones del Estado y que puedan afectar el cumplimiento de este.

Palabras claves

Política, gestión, conocimiento, gobierno, control 00.

Abstract

The policies become unsuccessful in an Internal Control System of the Ministry of Public Education (MEP) of the Republic of Costa Rica, when the objectives set for it are not met. To understand the importance of internal control within government institutions or the state, we must understand the purpose for which they have been established; since they safeguard the resources of the organization, with the purpose of avoiding negligence or deviations that appear in the Institutions of the State and that can affect the fulfillment of the same.

Key words

Policy, management, knowledge, government, control 00.

DOI: 10.35485/rcap76_2

Randy Chavarría Briceño, Boris Fletcher Calipolitti, Luis Fernando Morales Abarca. (2019)

Los aprendizajes para el buen gobierno: La gestión del conocimiento en las políticas fallidas en un sistema de control interno adaptado o aproximado al PMI.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, (76): 44-65, enero-junio/2019/ -47-

1. Introducción

Este documento establece el plan de acción junto con las iniciativas y proyectos que componen el Sistema de Control Interno como parte del Sistema de Gestión Integral, y la relación que tienen entre sí para lograr la continuidad en la prestación de los servicios y la gobernanza de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública, de la República de Costa Rica.

El periodo en el cual serán implementadas las bases funcionales del Sistema de Gestión Integral de Dirección de Recursos Humanos (SGI-DRH) del Ministerio de Educación se planificaron en 48 meses a partir de la fecha de oficialización, entre noviembre de 2014 y noviembre de 2018.

Algunos indicadores se evaluarán a noviembre de 2017 para elaborar el informe de avance con relación a su implementación. A partir de diciembre del 2018, el SGI-DRH se desarrolló y mejoró según las lecciones aprendidas y oportunidades de mejora que surgieron.

El ámbito geográfico que se abarcó con la implementación del SGI-DRH fueron todas las instancias de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación ubicadas en los edificios ROFAS, Antigua Escuela Porfirio Brenes, Raventós y Antigua Embajada Estadounidense, así como las áreas de recursos humanos de las Direcciones Regionales de Educación de Costa Rica.

2. Las políticas y la gestión pública

2.3 ¿Qué es una Política Pública?

Tomando en cuenta desde un inicio la definición de POLÍTICA PÚBLICA dentro del marco estatal y/o gubernamental, se puede observar que la misma se define como:

“conjunto de decisiones y acciones que resultan de interacciones repetidas entre actores públicos y privados, cuyas conductas se ven influenciadas por los recursos que disponen y por las reglas institucionales generales (concernientes al funcionamiento global del sistema político) y específicas (propias al ámbito de intervención en cuestión)” (Joan Subirat, 2008)

Los componentes que integran una política:

- Principios que orientan (argumentos que sustentan a la política);
- Instrumento de ejecución (regulaciones, mecanismos de prestación de las políticas);
- Servicios y acciones.

Dentro de la posición que los Gobiernos consideran se define política pública como la acción gubernamental dirigida al interés público proveniente de decisiones basadas en diagnósticos y análisis de factibilidad, con el fin de atender eficaz y eficientemente problemas públicos.

3. Cuando una política se considera fallida

Una política es fallida o fracasa, cuando es irrefutable o que no puede evaluarse mediante el análisis de la brecha entre los objetivos y los resultados del gobierno. A menudo, hay múltiples advertencias que parecen demasiado difíciles de abordar, en particular el papel de las percepciones, que a su vez a menudo dependen de si la política es compatible o no. A su vez, pone de relieve los múltiples desafíos metodológicos que rodean lo que constituye un fracaso de la política (como los objetivos competitivos y la variación a lo largo del tiempo). El trabajo base se fundamenta en una definición funcional de fracaso, es decir, que una política falla, incluso si tiene éxito en algunos aspectos mínimos, si no logra fundamentalmente el cumplimiento de los objetivos.

4. Las Políticas Públicas de Control Interno¹

El jerarca y los titulares subordinados, según sus competencias, deben emprender las medidas pertinentes para contar con un Sistema de Control Interno del Ministerio de Educación Pública (SCI), conformado por una serie de acciones diseñadas y ejecutadas por la administración activa para proporcionar una seguridad razonable en la consecución de los objetivos organizacionales. El SCI tiene como componentes orgánicos a la administración activa y a la auditoría interna; igualmente, comprende los siguientes componentes funcionales: ambiente de control, valoración del riesgo, actividades de control, sistemas de información y seguimiento, los cuales se interrelacionan y se integran al proceso de gestión institucional. Los responsables por el SCI deben procurar condiciones idóneas para que los componentes orgánicos y funcionales del sistema operen de manera organizada, uniforme y consistente.

El SCI de cada organización debe coadyuvar al cumplimiento de los siguientes objetivos:

- A. Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal. El SCI debe brindar a la organización una seguridad razonable de que su patrimonio se dedica al destino para el cual le fue suministrado, y de que se establezcan, apliquen y fortalezcan acciones específicas para prevenir su sustracción, desvío, desperdicio o menoscabo.
- B. Exigir confiabilidad y oportunidad de la información. El SCI debe procurar que se recopile, procese y mantenga información de calidad sobre el funcionamiento del sistema y sobre el desempeño institucional, y que esa información se comunique con prontitud a las

instancias que la requieran para su gestión, dentro y fuera de la institución, todo ello de conformidad con las atribuciones y competencias organizacionales y en procura del logro de los objetivos institucionales.

- C. Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones. El SCI debe coadyuvar a que la organización utilice sus recursos de manera óptima, y a que sus operaciones sean realizadas a tiempo y de acuerdo a lo planificado.

5. Fallos en la Política Pública de Control Interno

Dentro de toda Institución Pública debe existir un funcionamiento eficaz y eficiente de los procedimientos de control interno, los cuales por lo general son llevados a cabo y/o ejecutados por la fuerza laboral de la misma. Dicha fuerza laboral debe contar con la experiencia, actitud y conocimiento específico necesario para poder llevar a cabo dichos procedimientos, disposiciones, entre otros, así como fomentar las condiciones ambientales y laborales requeridas.

Una Institución Pública bien organizada debe establecer de manera eficiente las responsabilidades de los Jerarcas que dirigen a dicha organización, la cual debe encargarse de analizar que los sistemas de control interno se encuentren funcionando correctamente, dichas funciones y autoridad para ejercer la responsabilidad, usualmente se delegan a personal capacitado con conocimiento de las funciones, tareas, procedimientos, entre otros que conlleva el articulación efectiva del Sistemas de Control Interno.

La Dirección de una entidad responsable debe proporcionar un ambiente laboral adecuado que facilite a sus colaboradores el cumplimiento de las políticas establecidas, su mantenimiento y mejoramiento; así como de cerciorarse de que las políticas establecidas de control interno sean las adecuadas para dicha organización.

1. Este Capítulo incorpora lo establecido en los artículos 7 a 11, y 21 y 22, de la LGCI.

Lamentablemente cuando los dirigentes de dichas instituciones no cumplen con lo establecido es cuando comienza a entablarse prácticas inadecuadas dentro de la institución, y es cuan-

do el sistema de control comienza a fallar. Las Políticas de Control Interno pueden comenzar a fallar por distintas variables:

Cuadro N° 1
Variables de la Política de Control Interno

Variable	Situación
Ambiente Laboral	<p>Cuando el lugar de trabajo de los colaboradores no ofrece las condiciones necesarias para su desempeño eficiente puede ofrecer una influencia directa en la conducta de los involucrados (directos e indirectos). El comportamiento de los actores de forma negativa provoca que no se dé el seguimiento correspondiente a los controles internos.</p> <p>Es importante conocer el ambiente laboral en el cual se desarrolla la empresa, ya que se define la conducta (ya sea positiva o negativa) de los encargados del Sistema de Control Interno y la gestión de cambio que se desea en la institución.</p>
Documentación (Manuales)	<p>El no integrar los procesos y procedimientos del Sistema de Control Interno dentro de las actividades normales de la institución, sin la debida documentación de cada una de las acciones emprendidas, evita que se efectúe esa interrelación que existe entre usuario y el instrumento.</p> <p>El no realizar los controles internos según lo establecido en los manuales constituye un daño en el sistema que causa fallas e insuficiencias que confabulan contra el cumplimiento de los objetivos planteados por la institución.</p>

Variable	Situación
Cultura Organizacional	<p>La relación que existe entre la Cultura Organizacional y el Control interno permite desarrollar una interacción de componentes que establezcan una armonía laboral que permita ejecutar los objetivos planteados de forma correcta establecen.</p> <p>El Control Interno por si solo es insuficiente, ya que requiere de una cultura que fortalezca las normas establecidas y que su cumplimiento se realice de forma eficaz y eficientemente; dándole la confianza a los colaboradores para ejecutar sus funciones dentro del Sistema de Control.</p>
Barreras Organizativas	<p>La comunicación dentro del Sistema de Control Interno es importante, la poca o nula información que se brinde de los métodos de control interno dentro de la empresa provoca que exista un desconocimiento de los procedimientos internos.</p> <p>La comprensión que tengan los encargados de efectuar dichos controles es fundamental para la buena ejecución de los objetivos planteados.</p>
Gestión Integral	<p>Debe existir un apoyo y asesoría de la Alta Gerencia para el mejoramiento continuo con respecto a los encargados de la ejecución de la misma, ya que deben estar informados de los posibles cambios de políticas, objetivos, metas entre otros que puedan afectar el desempeño de la gestión.</p> <p>Para lo anterior también debe existir un compromiso de los departamentos por cumplir dichas metas y objetivos establecidos.</p>

Variable	Situación
Cadenas de Mando	<p>Las cadenas de mando son controladas por seres humanos, los cuales cometen errores, pero son un punto importante en el control del sistema, ya que son los encargados de ejecutar los procedimientos, tareas, entre otros, según su experiencia y conocimiento.</p> <p>Las responsabilidades de la Dirección deben estar bien definidas, ya que constituye una parte esencial del Sistema de Control.</p>
Efectividad	<p>La efectividad en un Sistema de Control Interno depende de ciertas variables como: la operacionalidad del sistema, los índices de control que se establezcan y el cumplimiento de las leyes.</p> <p>El cumplir con la misión de la organización, en el cual se debe definir de manera adecuada para que su personal tenga conocimiento de la misma de una manera efectiva.</p>
Asesorías (Acompañamiento)	<p>Debe proporcionar un aseguramiento de los procesos que garantizan el cumplimiento de los objetivos estipulados por la organización.</p> <p>Debe ser un apoyo a la organización, con el fin de brindar una adecuada administración y vigilancia del cumplimiento de los controles internos diseñados por la organización.</p>

Fuente: Elaboración propia

6. ¿Qué es PMI²

Es una disciplina que abarca la organización, el planeamiento, la motivación y el control de los recursos con la finalidad de alcanzar los objetivos propuestos para lograr el éxito en uno o varios proyectos dentro de las limitaciones establecidas. Estas limitaciones suelen ser el alcance, el tiempo, la calidad y el presupuesto.

De esta forma, la finalidad de esta disciplina es coordinar todos los recursos disponibles para conseguir determinados objetivos; lo cual implica la interacción entre conocimiento, tecnología, entorno, estructuras, procesos, servicios y productos. En este sentido, las soluciones de la gestión y la dirección de proyectos (metodologías, técnicas, tecnologías, modelos, herramientas) deberán dar soporte al proceso de gestión de proyectos. Este proceso a su vez debe ser el acertado, basado en principios razonables.

Las claves del Project Management para la consecución de los objetivos establecidos de manera exitosa son las siguientes:

- debe tener un alcance controlado;
- debe existir una comunicación constante y efectiva entre las partes interesadas del proyecto;
- el plan de proyecto es un camino para lograr los objetivos, responsabilidades y se utiliza para medir el progreso durante el proyecto;
- los objetivos han de ser acordados entre el director del proyecto, el cliente y la dirección de la empresa;
- siempre tiene que existir el apoyo de la dirección.
- Las funciones que cumple la administración de proyectos son:
- *Definir y presentar el proyecto:* Su rol dentro de la organización se define como el establecer y demostrar las etapas y plazos que un proyecto debe llevar;

- *Planificación:* define la existencia de un proyecto y la estrategia a seguir, marcando el camino de las metas a alcanzar;
- *Acción:* Ejecuta las acciones establecidas para lograr los objetivos trazados y coordina la forma en el que el proyecto será realizado;
- *Control y reacción:* Una vez puesto en marcha el proyecto, debe monitorear, medir y reaccionar para mejorar el rendimiento del proyecto.

7. Aproximación del PMI

Para materializar el Sistema de Control Interno como y el Sistema de Gestión Integral y poner en perspectiva los esfuerzos y recursos que la organización dedica al cumplimiento de sus objetivos estratégicos, se proponen las siguientes fases metodológicas:

- **La planificación estratégica:** consiste en identificar las opciones de las que dispone la organización y en seleccionar las más adecuadas. Si la planificación estratégica ha sido deficiente, resulta poco probable que ni aun la mejor capacidad de implementación pueda compensar esta falla.

En la definición del Sistema de Gestión Integral es importante definir los cómo; así, surge la aproximación metodológica a la gestión de proyectos en aras de garantizar la continuidad del servicio. Se trata de una interpretación propia de la Unidad de Gestión de la Calidad respecto a las pautas dictadas por el Project Management Institute (PMI) a fin de plantear esfuerzos temporales para crear un resultado único a través de una serie de componentes interrelacionados que propicien la sistematización de información para la toma de decisiones. En particular, en cuanto a la priorización de las iniciativas de trabajo para cumplir con las necesidades y expectativas de los diversos clientes por productos y servicios específicos.

2. <https://www.pmmlearning.com/project-management/>

Esta propuesta metodológica se plasma mediante los siguientes componentes:

- Diagnóstico de Factibilidad y Viabilidad (DFV);
- Acta de Constitución de Proyecto (ACP);
- Estructura Detallada de Trabajo (EDT);
- Análisis de Partes Interesadas (API);
- Plan de Gestión (PG);
- Resumen Ejecutivo (RE) y
- Informe de Cierre (IC).

Con el DFV se promueve la toma de decisiones informada y alineada estratégicamente para que una vez avalado el proyecto, este pueda encontrar sustento para su planificación (con el ACP, EDT, API, RE y PG), posterior ejecución y control y sus respectivos procesos de cierre (IC). Así se provee un lenguaje común que facilita la comunicación, disminuye los riesgos, acelera la entrega de los resultados y genera bases para el conocimiento.

Seguimiento, evaluación y detección de oportunidades de mejora: se medirán variables vinculadas a cinco factores críticos de éxito para la gestión de la Institución. A saber: gestión del conocimiento, gestión de la concientización del recurso humano, gestión de las competencias del recurso humano, gestión de la infraestructura y ambiente de trabajo y gestión de partes interesadas. En resumen, las acciones de implementación planteadas para el Sistema de Gestión Integral del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica fortalecen la gestión general de los recursos de la Institución, alineadas con el logro de los objetivos estratégicos de la Organización. Las acciones se deben plantear considerando que las prácticas técnicas y gerenciales estandarizadas aseguran la satisfacción de las partes interesadas con respecto a la calidad de los servicios y sus procesos.

Para la correcta ejecución de las acciones planteadas, debe visualizarse a las unidades funcionales de la organización como una parte integral

de las operaciones que soportan los productos y los servicios y no como un ente aislado dentro de la institución. Así, con la implementación del Sistema de Gestión Integral se puede llegar a canalizar dichos esfuerzos y encauzarlos, estratégicamente, hacia nuevos escenarios de mejora.

Orientar los cinco ejes de acción del Sistema de Gestión Integral del Ministerio de Educación Pública, junto a sus dos pilares lógico y metodológico, a las operaciones existentes de la Institución, asegura:

- mejor planificación estratégica;
- creación y ejecución de planes de trabajo;
- mejores canales de comunicación;
- personal con mayor capacitación, competencias y conocimiento;
- concientización del personal para mejorar las tareas;
- mejor cultura institucional;
- mejor infraestructura, ambiente de trabajo, y mejores relaciones entre proveedores y partes interesadas.

Además, ayudará a crear y desarrollar mayores iniciativas, implementando y ejecutando eficazmente los proyectos, aplicando mejoras a partir de los hallazgos obtenidos a través de las evaluaciones, tanto internas como externas, de los entes con quien tiene relación los departamentos según la normativa vinculante.

8. Aplicación del APMI en la Política Pública en materia de Control Interno

A partir del año 2002, se exige en Costa Rica el cumplimiento de la Ley N.8292 General de Control Interno, el cual debe de integrarse a las funciones de todo el aparato estatal y percibirse como un medio para procurar el cumplimiento los objetivos de la institución.

A partir del año 2002, se exige en Costa Rica el cumplimiento de la Ley N.8292 General de Control Interno, el cual debe de integrarse a las funciones de todo el aparato estatal y percibirse como un medio para procurar el cumplimiento los objetivos de la institución.

El sistema de control interno de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública (DRH) cumplirá con los requisitos establecido en la Ley 8292 y demás reglamentación aplicable.

El Sistema de Gestión Integral a través de sus cinco mega procesos, está siendo implementado en la Dirección de Recursos Humanos, así como en las áreas relacionadas con la gestión del recurso humano en las Direcciones Regionales de Educación (DRE), en cumplimiento del Decreto N° 38170-MEP, el Capítulo XII del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, la ley N° 8292 de Control Interno y otras normativas conexas.

Los desafíos que se propone atender el SGI-DRH, provienen de fuentes internas y externas a la Dirección de Recursos Humanos. Entre los factores intrínsecos se pueden mencionar elementos que han sido detectados en estudios propios de la Dirección de Recursos Humanos, acciones de la Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública (MEP) y estadísticas recabadas por la Contraloría de Servicios del Ministerio. Pueden citarse, entre estos: la cultura organizacional renuente a los cambios de gestión, competencias insuficientes de los funcionarios, escasa capacitación del personal, procesos y procedimientos obsoletos, conducta inadecuada de los funcionarios en la atención al usuario, exceso de trámites solicitados al usuario interno y externo, controles inadecuados en la prestación de los servicios y extravío de documentación, entre otros.

A su vez, los factores extrínsecos que tienen influencia sobre las situaciones y que se pretenden solucionar con el SGI-DRH, giran en torno al desconocimiento del usuario de los servicios que se brindan y la demanda de aquel para recibir atención inmediata por influencias políticas, entre otros.

De esta manera, todas las iniciativas y proyectos resultantes estarán determinados de tal forma que se logre instaurar en la Dirección de Recursos Humanos una base para propiciar una cultura organizacional centrada en la atención digna, oportuna y eficiente hacia los usuarios. Para ello, se buscarán cambiar y readecuar los modos de gestión de cara a la satisfacción real de los usuarios, considerando la mayor cantidad de factores vinculantes al contexto interno y externo de la Dirección como unidad organizacional.

Se ha trazado como objetivo dar cumplimiento a los objetivos de Control Interno gestionando la implementación del Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH).

El sistema de control interno en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH) estará conformado con los siguientes entregables: una Guía para gestionar el Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH, una Herramienta de autoevaluación del SCI-DRH, la conformación de una Red de enlaces de Control Interno en las Unidades funcionales de la DRH, una dinámica de sensibilización para cada unidad funcional de la DRH, la elaboración documental requerida para el funcionamiento del SCI-DRH en cada unidad funcional de la DRH, la gestión de acciones necesarias para el funcionamiento del SCI-DRH en cada unidad funcional de la DRH y una programación del seguimiento a las autoevaluaciones anuales ejecutadas por las unidades funcionales de la DRH, para valorar la calidad de la gestión del SCI-DRH.

Debido a que actualmente en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH) las acciones de control son aisladas, pudiendo incidir en faltas a los objetivos que persigue el control interno, entre ellos:

- *Proteger y conservar el patrimonio público contra pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal;*
- *Exigir confiabilidad y oportunidad de la información,*

- *Garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones,*
- *Cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico.* Según el artículo 8 Ley 8292 y el Capítulo I de las Normas de C.I.

El presente artículo busca dar respuesta a la necesidad de unir los esfuerzos en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH) para dar cumplimiento la Ley 8292, sobre Control Interno y crear un Sistema sólido e integral de control interno para toda la DRH.

- Mediante la implementación de un Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH).
- Los funcionarios de la DRH realizarán de manera continua las acciones de control y prevención en el curso de las operaciones, las cuales se verificarán al menos una vez al año, por medio de autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del SCI-DRH, del cual son responsables.
- Detectar mediante el seguimiento cualquier desvío que aleje a las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH) del cumplimiento de sus objetivos y establecer los resultados de las evaluaciones periódicas que se realicen, con el fin de dar informes cuando sean solicitados por la Auditoría Interna y demás instituciones de control y fiscalización que correspondan.

Contextualizando la situación, podemos observar que:

- El proyecto se desarrolló en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH), durante el 2018, contando con los recursos humanos con las competencias requeridas para el desarrollo del proyecto.
- La DRH apoyó e impulsó el proyecto del SCI-DRH, dada la importancia que tiene para todos los servicios que ofrece la DRH, buscando aumentar la capacidad competitiva y optimizando el uso de los recursos

disponibles y logrando la continuidad en la prestación de los servicios.

- El Control Interno tiene como objetivo garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos dentro del Ministerio de Educación Pública, por lo cual genera beneficio en la gestión dentro de los servicios que ofrece el MEP.

Ley N. 8292, el Control Interno tiene como fin apoyar a la organización en el cumplimiento de sus objetivos, para propiciar la eficiencia y eficacia de sus operaciones, además de la confiabilidad y oportunidad de la información. De esta forma, se puede dar cumplimiento a la normativa vigente, en cuanto a la protección y conservación del patrimonio público contra la pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

Gestionar y acompañar la implementación del Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH), para colaborar en la eficiencia, eficacia, efectividad, economía y éxito de sus operaciones, procurando la administración de sus riesgos y brindando un carácter confiable y oportuno a la información que se maneja, en observancia del ordenamiento jurídico y técnico respectivo.

9. Caso Ministerio de Educación Pública

Se busca replicar el Modelo de Control Interno (MCI) creado en la Unidad de Gestión de Calidad (UGC), brindando un acompañamiento para su implementación en las unidades funcionales de la Dirección de Recursos Humanos.

Colaborando en el establecimiento de un Sistema de Control Interno en la Dirección de Recursos Humanos y en cada una de sus unidades funcionales acatando el requerimiento legal y garantizando de forma razonable una gestión eficiente y eficaz en las operaciones y brindando un carácter confiable y oportuno a la información que se maneja.

Este acompañamiento dio inicio en febrero del 2017 mediante el uso de la Guía para gestionar el Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH, Se nombró un enlace en cada unidad funcional de la DRH, quien fue el responsable de recibir el acompañamiento y de la implementación del Sistema de Control Interno.

La UGC realizó de manera continua reuniones periódicas con el enlace de Control Interno, quien puso en evidencia la puesta en marcha del Sistema de Control Interno en su unidad funcional documentando todo el proceso de acuerdo a cada uno de los componentes que establece la Guía para gestionar el Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH.

Finalmente, se dio un acompañamiento al funcionario enlace de las unidades de la DRH con el fin de que se verifique una vez al año, por medio de autoevaluaciones que conduzcan al perfeccionamiento del SCI-DRH y conozcan el funcionamiento del SCI implementado de acuerdo a las necesidades funcionales de su unidad.

Según la Ley N. 8292 Ley General de Control Interno, el control interno tiene como fin apoyar a la organización en el cumplimiento de sus objetivos, para propiciar la eficiencia y eficacia de sus operaciones, además de la confiabilidad y oportunidad de la información. De esta forma se puede dar cumplimiento a la normativa vigente en torno a la protección y conservación del patrimonio público contra la pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal.

También es importante la implementación del Sistema de Control Interno como un respaldo al Sistema de Gestión Integral, y para brindar información relevante al Sistema de Planificación Integral, en cumplimiento con el Capítulo XII del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y el Decreto N. 38170.

De esta forma, un sistema de control interno lejos de ser un fin en sí mismo que interfiera el accionar de las organizaciones, es un medio más para el logro de los objetivos tácticos y estratégicos, y la protección del patrimonio público; por

lo tanto, debe entenderse como un proceso ejecutado por todos y cada uno de los integrantes de la organización.

Consecuentemente, el SCI-DRH responde al marco integrado de componentes funcionales y orgánicos. Los componentes funcionales son: Ambiente de control, Valoración del riesgo, Actividades de Control, Sistema de Información y Seguimiento. Por su parte, los componentes orgánicos son: la administración activa (Jerarcas y titulares subordinados) con la responsabilidad de diseñar, implantar, operacionalizar, mantener, perfeccionar y evaluar los controles con el objeto de fortalecer el sistema de Control Interno y la Auditoría Interna (con la responsabilidad de asesoría, advertencia y fiscalización de las acciones de la administración activa), según artículo 2 de la ley 8292.

A continuación, se detallan los componentes funcionales del SCI-DRH:

- 1. Ambiente de control:** Dado por los valores, la filosofía, la conducta ética y la integridad de los funcionarios de la DRH, sirviendo como fundamento para la operación exitosa de los demás componentes y el sistema como un todo. Así, tanto los miembros de la DRH, sus usuarios y las terceras personas relacionadas deben lograr reconocer e identificar el SCI-UGC.
- 2. Valoración del riesgo:** La DRH identificará los factores de riesgos y/o situaciones internas y/o externas que podrían afectar el logro de los objetivos organizacionales. Para ello se contará con actividades que identifican, midan, valoren, limiten y reduzcan el riesgo, con el fin de que la DRH efectúe una gestión eficaz y eficiente por medio de la toma de acciones válidas y oportunas para prevenir y enfrentar posibles consecuencias de la eventual materialización de esos riesgos, antes de que ocurran.
- 3. Actividades de control:** La DRH, en el desempeño de sus funciones, prevendrá todo aspecto que conlleve a desviaciones de los objetivos y las metas trazados. También

documentará, mantendrá, actualizará y divulgará internamente, las políticas, las normas y los procedimientos de control que garanticen el cumplimiento del SCI-DRH.

4. **Sistemas de Información:** El sistema de información permitirá mantener una gestión documental, entendiéndola como el conjunto de actividades realizadas con el fin de controlar, almacenar y posteriormente recuperar de modo adecuado la información producida o recibida en la Unidad. Para ello, la DRH debe tener actualizado el su sistema, para que todos los miembros de la DRH puedan revisar y/o hacer modificaciones a la información requerida.
5. **Sistema de seguimiento del sistema de control interno:** La UGC supervisará de forma permanente el SCI-DRH, para hacer los ajustes y/o modificaciones que se requieran, de acuerdo a las situaciones variables del entorno, y así mantener su efectividad.

Con la puesta en marcha de este proyecto, el ambiente organizacional de la DRH, se va a robustecer con las interacciones y aportes de todos sus miembros, ya que se trabajará en conjunto sobre las actitudes, acciones, valores, creencias y el entorno en el cual desempeñan sus actividades. Al crear el marco filosófico de cada unidad funcional de la DRH, se busca fortalecer la misión, la visión, los valores y los objetivos de grupo para dar soporte cultural al SCI-DRH.

Con ello, se concientizará a los funcionarios de la DRH sobre sus actitudes, valores, acciones y responsabilidades dentro del desempeño de sus labores cotidianas y como se ve afectada de forma positiva o negativa la unidad.

Con la homologación de los factores asociados al control interno y sus objetivos en el ambiente organizacional, la gestión de riesgos, la gestión de los sistemas de información, se promueven mejores competencias del personal para incrementar el apoyo hacia el control y seguimiento, orientado al cumplimiento de los objetivos mediante la administración por procesos y procedimientos y a incrementar la efectividad en el desempeño de las labores.

Al elaborar los manuales de procedimientos, los instructivos, los planes y demás documentos del Sistema de Control Interno se amplió el conocimiento de todos los procesos existentes que realiza la UGC en cumplimiento con la Ley N°8292 de Control Interno.

Mediante el Registro y la Planificación de la Valoración del Riesgo en la DRH, se logró detectar, valorar, prevenir y administrar las posibles anomalías en la gestión de la DRH. Así se identificaron los procesos que involucran un riesgo, fortaleza, oportunidad, amenaza o debilidad para la unidad. Y por medio de análisis se determinó cuáles son los factores críticos de éxito que se encuentran presentes en la Dirección de Recursos Humanos. Y así medir el impacto que generan dichos factores en el desarrollo de los objetivos de la unidad organizacional, en la misión y la visión.

Con el diseño de las medidas de control se estableció el norte de las actividades y operaciones de la DRH para asegurar el manejo y minimización de los riesgos y optimizar su gestión.

Estas acciones permiten la creación de indicadores aptos que sirven de referencia para evaluar el grado de avance o retroceso conforme a los periodos de tiempo, y tomar decisiones relacionadas con un sistema de seguimiento de control interno.

Con el Plan de Seguimiento al Sistema de Control Interno se da continuidad a todo el SCI-DRH para poder valorar la calidad de su gestión y asegurar que los hallazgos de la Auditoría Interna y los resultados de otras revisiones se atiendan con prontitud.

Finalmente en la relación con partes interesadas, la DRH a través de la implementación y seguimiento del SCI-DRH le da continuidad a la prestación de mejores resultados y rendición de cuentas oportunas (a la Auditoría Interna, Contraloría General de la República, Contraloría de Servicios del MEP, Defensoría de los Habitantes, Comisión Institucional de Control Interno, Junta de Pensiones del Magisterio Nacional, Sociedad de Seguros

de Vida del Magisterio Nacional, Sindicatos, colegios profesionales, autoridades o instancias judiciales, estudiantes, sociedad en general) para la toma de decisiones estratégicas en el SGI-DRH.

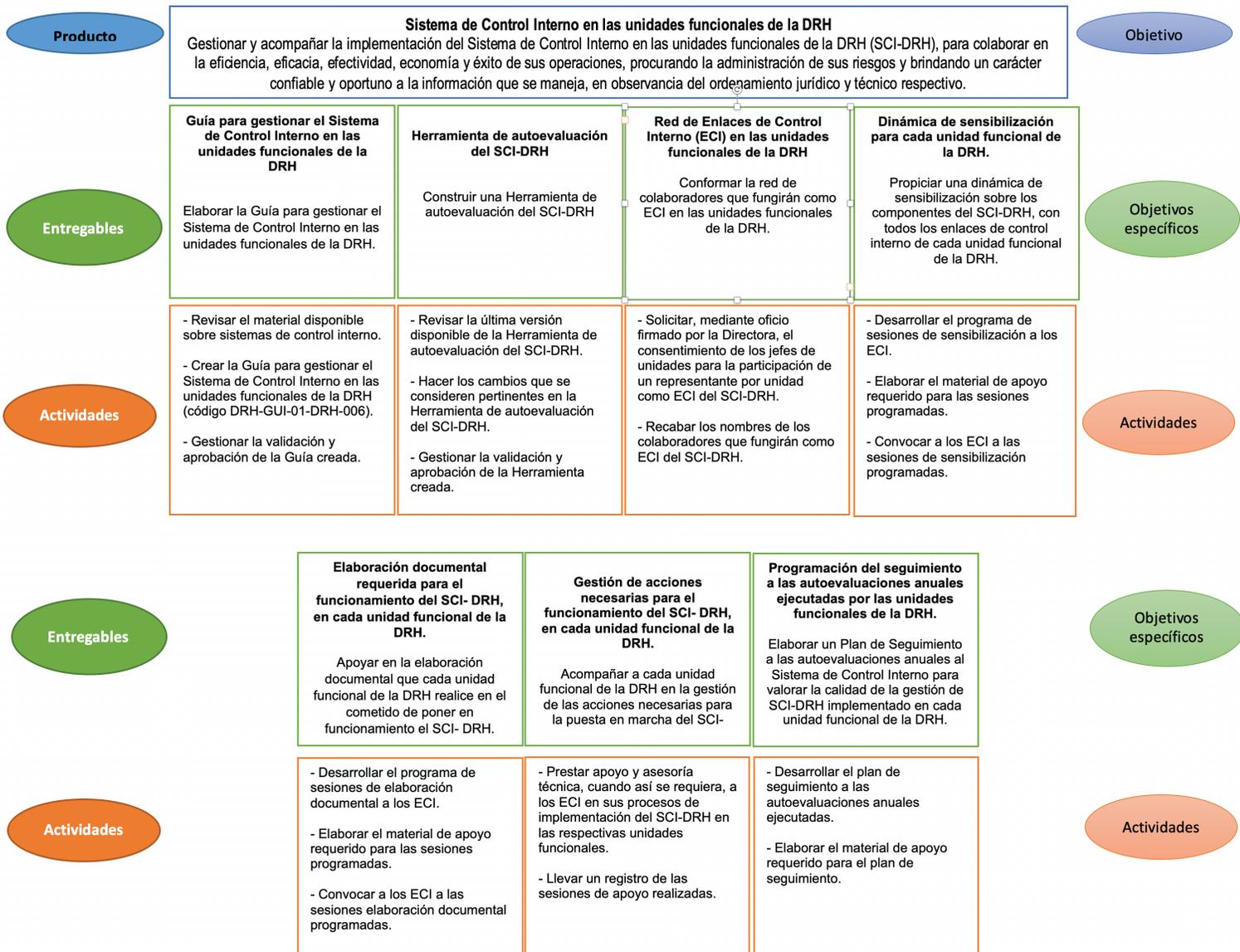
Los riesgos que se pueden identificar dentro de DRH son:

Cuadro N° 2
Riesgos dentro de la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Educación Pública

Riesgo	Respuesta
No contar con el respaldo de la Dirección de Recursos Humanos, ni con el del Despacho del Viceministerio Administrativo	Concientizar a la Directora de Recursos Humanos y al Viceministro Administrativo sobre la necesidad e importancia de la ejecución del proyecto
Los funcionarios de las unidades funcionales de la DRH no colaboran ni participan en todo lo relacionado al proyecto	Sensibilizar al personal sobre la importancia de aplicar el SCI-DRH y los beneficios que aporta a su gestión diaria, para motivar una actitud positiva y de apoyo hacia el proyecto
Las acciones de Control Interno se perciben como una inconveniencia al quehacer cotidiano de cada unidad funcional de la DRH	Implementar sesiones de trabajo presenciales, para promover la buena comunicación y el trabajo en equipo

Fuente: Elaboración propia

Estructura detallada de trabajo



Cuadro N° 3
Análisis de partes interesadas del proyecto

Organización	Posición	Enfoque	Influencia al público	Reacción anticipada	Conocimiento del tema	Resultado posible	Acción recomendada
Directos							
Directos internos							
Directora de Recursos Humanos	Positiva	Impulsa el proyecto.	Alta. Presenta el proyecto ante las demás partes interesadas.	Alta. Gira instrucciones.	Alto. Debe mantenerse actualizado o con constante revisión.	Cumplimiento ley 8292 y todo lo referente a SCI-DRH.	Aprobación y promoción para su implementación.
Unidades funcionales de la DRH	Negativa, resistencia al cambio.	Ejecutan las acciones del proyecto.	Alta. Controles efectivos en la organización.	Alta. Implementan las instrucciones.	Medio. Existe un manejo conceptual básico de control interno.	Sistema SCI-DRH implementado	Integración en su quehacer diario.
UGC	Positiva	Parte encargada de la planeación del proyecto.	Media. Presentará el proyecto ante las jefaturas de DRH	Alta. Debe mantenerlo hasta que sea implementado	Alto. La Unidad conoce a fondo la ley 8292.	Posicionamiento de la UGC	Participación absoluta y compromiso.
Indirectos							
Indirectos internos							
Auditoría Interna del MEP	Órgano que fiscaliza la implementación del proyecto	Auditar el proyecto y su gestión.	Alta. Mejora en el desempeño de labores y efectividad.	Alta. Logrando objetivos conjuntos en el cumplimiento de la ley 8292	Alto. Promueve el uso correcto de información y sus leyes.	Verificará el buen funcionamiento de control interno gestionado.	Baja. Evaluar el funcionamiento organizacional con la implementación del proyecto.
Despacho de Viceministro Administrativo	Positiva.	Da el aval a los manuales y entregables sugeridos por la UGC.	Media. Espera que se realicen en todas las unidades del MEP.	Alta. Se daría cumplimiento a la normativa legal.	Medio. Conocen los resultados que se podrían lograr sin embargo no el proceso a seguir.	Apoyo. Compromiso con el proyecto y su modelo para la implementación en la totalidad de la DRH.	Aprobación y promoción para su implementación.
Departamento de Control Interno y Gestión de Riesgo (DPI)	Media. Sus objetivos van ligados a dicho proyecto.	Brinda asesoría e información relevante para el desarrollo del proyecto.	Baja. No tiene rol directo con el público.	Alta. Con dicho proyecto existirá una mejor armonía entre partes a favor del cumplimiento del proyecto.	Alto. Buen dominio de la materia por parte de la unidad.	Lograr trabajar a nivel institucional de forma integral.	Mayor comunicación entre las partes
Indirectos Externos							
Contraloría General de la República	Alta. Entidad rectora de control interno.	Regimiento del control interno aplicado.	Alta. Afecta la percepción final del servicio que se propone brindar.	Acatar cumplimiento de la ley 8292.	Alto. Emite órdenes para que cumplan este proceso	Cumplimiento con la ley 8292.	Rendimiento de cuentas.
Estudiantes y Sociedad en general	Media	Demandan servicio de calidad y atención de sus necesidades.	Media	ninguna	Bajo	Servicio de Calidad y excelencia	Dar respuesta a sus necesidades

10. Conclusiones

El proyecto propuesto por parte de la Unidad de Gestión de la Calidad del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (UGC) gestionó y acompañó la implementación del Sistema de Control Interno en las unidades funcionales de la DRH (SCI-DRH), para colaborar en la eficiencia, eficacia, efectividad, economía y éxito de sus operaciones, procurando la administración de sus riesgos y brindando un carácter confiable y oportuno a la información que se maneja, en observancia del ordenamiento jurídico y técnico respectivo.

Para cumplir dicho fin, se propusieron siete entregables: (1) elaborar la Guía para gestionar el SCI-DRH, (2) construir una Herramienta de autoevaluación del SCI-DRH, (3) conformar la Red de Enlaces de Control Interno (ECI) con representantes de cada unidad funcional, (4) propiciar una dinámica de sensibilización sobre los componentes del SCI-DRH con los ECI, (5) apoyar la elaboración documental de cada unidad funcional requerida para el funcionamiento del SCI-DRH, (6) acompañar a cada unidad funcional en la gestión de las acciones necesarias para la puesta en marcha del SCI-DRH y, (7) programar el seguimiento a las autoevaluaciones anuales del SCI-DRH.

La Red ECI, la cual responde al entregable 3, está conformada por un representante de cada una de las 28 unidades funcionales de la DRH (más la representación de la UGC, para un total general de 29 unidades funcionales en la DRH), quienes se agruparon en seis grupos de cuatro o cinco integrantes. Para la ejecución del entregable 4 “dinámica de sensibilización sobre los componentes del SCI-DRH con la Red ECI”, se efectuaron cinco rondas de seis sesiones cada una, para un total de 30 sesiones ordinarias (ejecutadas de modo grupal) y 15 sesiones extraordinarias (ejecutadas de modo individual), llevadas a cabo del 27 de marzo al 09 de junio 2017. El entregable 5 “apoyar la elaboración documental de cada unidad funcional requerida para el funcionamiento del SCI-DRH” se implementó igualmente, en cinco rondas de seis talleres cada una,

para un total de 30 talleres ordinarios, llevados a cabo del 28 de junio al 30 de agosto 2017.

Paralelamente, a los grupos de la Red ECI, en cada uno de los talleres, se les instruyó sobre la necesidad de que elaboraran junto a sus jefaturas y compañeros de unidad los diferentes documentos y acciones que se presentaban como elementos del SCI-DRH, y así, si surgía alguna duda o situación especial al respecto, las hicieron saber, para apoyarles en la solución. Así se dio la realización del entregable 6 “acompañar a cada unidad funcional en la gestión de las acciones necesarias para la puesta en marcha del SCI-DRH”. ; También se mantuvo el acompañamiento técnico a los ECI que lo requirieron, referente a la presentación de la Herramienta de Autoevaluación de Control Interno, junto a los demás documentos que se consideraran pertinentes para demostrar lo indicado en ella, de parte de cada unidad funcional de la DRH, para cumplir con el entregable 7 “programar el seguimiento a las autoevaluaciones anuales del SCI-DRH

A continuación, se presentan los resultados obtenidos por las unidades funcionales con respecto al nivel de madurez que han alcanzado, con la elaboración de los documentos propios del SCI-DRH y demás acciones encaminadas a mejorar la gestión de cada unidad, hasta el momento en el cual realizaron la autoevaluación.

Los niveles propuestos de madurez son relacionados a cada elemento de los componentes del SCI-DRH (Ambiente de Control, Sistema de Información, Valoración de Riesgos, Actividades de Control y Seguimiento), a saber:

- **Nivel 1:** Principiante (de 1.0 a 1.9)

El tema no es conocido en la Unidad y no se han generado acciones para su implementación.

- **Nivel 2:** Organizado (de 2.0 a 2.9)

Se ha buscado información del tema y se han planificado algunas acciones para su mejora.

- **Nivel 3:** Intermedio (de 3.0 a 3.9)

Se ha divulgado información sobre el tema

a las personas involucradas y se han ejecutado acciones aisladas para mejorar.

- **Nivel 4:** Avanzado (de 4.0 a 4.9)

Se han sistematizado y desarrollado actividades sobre el tema y además es conocido por las personas directamente involucradas.

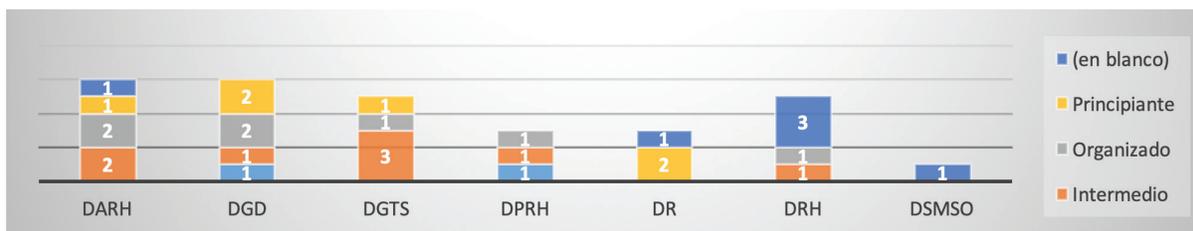
- **Nivel 5:** Consolidado (igual a 5.0)

El tema se ha incorporado como parte de las actividades regulares de la Unidad, es reconocido, se revisa, se actualiza y/o mejora.

Cuadro N° 4
Información general sobre autoevaluaciones

COMPONENTES	Promedio de evaluación	Notas
1 Ambiente de control	2.6 Organizado	Las unidades de apoyo directo a la DRH presentan el promedio de la autoevaluación más alto de este componente (3.9); mientras que el promedio más bajo (1.6) lo demuestran las unidades del Departamento de Remuneraciones.
2 Sistema de información	3.5 Intermedio	Los promedios de la autoevaluación más altos respecto a este componente fueron evidenciados por las unidades de apoyo directo a la DRH y las unidades del Departamento de Promoción del Recurso Humano (ambos con 4.2); y el promedio más bajo fue expuesto por las unidades del Departamento de Remuneraciones (2.4).
3 Gestión de riesgos	1.8 Principiante	El promedio de las unidades del Departamento de Promoción del Recurso Humano alcanzaron el promedio más alto de este componente (3.1); mientras que el más bajo fue el de las unidades del Departamento de Remuneraciones (1.0).
4 Actividades de control	3.2 Intermedio	Las unidades del Departamento de Promoción del Recurso Humano alcanzaron el promedio más alto (4.2) de este componente; y las unidades con el promedio más bajo (2.1) fueron las del Departamento de Remuneraciones.
5 Seguimiento	2.7 Organizado	Las unidades del Departamento de Promoción del Recurso Humano alcanzaron el promedio más alto (4.3) de este componente; mientras que las unidades con el promedio más bajo (1.5) fueron las del Departamento de Remuneraciones.

Gráfico N° 1
Nivel de madurez de CI por Departamento de la DRH



Fuente: Resultados de las Herramientas de Autoevaluación de las unidades funcionales de la DRH, recibidas al 07 de noviembre de 2017.

Cuadro N° 6
Conclusiones/Recomendaciones

El ejercicio de Autoevaluación propuesto para todas las unidades funcionales de la DRH presentó los siguientes resultados generales:

COMPONENTE 1 AMBIENTE DE CONTROL	COMPONENTE 2 SISTEMA DE INFORMACIÓN	COMPONENTE 3 GESTIÓN DE RIESGOS	COMPONENTE 4 ACTIVIDADES DE CONTROL	COMPONENTE 5 SEGUIMIENTO
2.6 Organizado	3.5 Intermedio	1.8 Principiante	3.2 Intermedio	2.7 Organizado
Resultado general DRH: 2.8 Organizado				

Fuente: Resultados de las Herramientas de Autoevaluación de las unidades funcionales de la DRH, recibidas al 07 de noviembre de 2017.

Los resultados de la Autoevaluación anual en las unidades funcionales de la DRH arrojaron diversas condiciones por departamento:

- El **Departamento de Asignación del Recurso Humano**, con el 80% de las autoevaluaciones presentadas, obtuvo un nivel promedio de **2.8 Organizado**, desglosado así de menor a mayor puntaje: componente de Gestión de Riesgos 1.7, componente de Seguimiento 2.2, componente de Ambiente de Control 2.7, componente de Actividades de Control 3.4 y componente de Sistema de Información 3.7.
- El **Departamento de Gestión Disciplinaria**, con el 100% de las autoevaluaciones presentadas, obtuvo un nivel promedio de **2.7 Organizado**, desglosado así de menor a mayor puntaje: componente de Gestión de Riesgos 1.7, componentes de Ambiente de Control y Seguimiento 2.7, componente de Actividades de Control 3.1 y componente de Sistema de Información 3.4.
- El **Departamento de Gestión y Trámites de Servicios**, con el 100% de las autoevaluaciones presentadas, obtuvo un nivel promedio de **2.7 Organizado**, desglosado así de menor a mayor puntaje: componente de Gestión de Riesgos 1.9, componente de

Seguimiento 2.6, componente de Ambiente de Control 2.8, componente de Actividades de Control 3.1 y componente de Sistema de Información 3.2.

- El **Departamento de Promoción del Recurso Humano**, con el 100% de las autoevaluaciones presentadas, obtuvo un nivel promedio de **3.6 Intermedio**, desglosado así de menor a mayor puntaje: componente de Ambiente de Control 2.1, componente de Gestión de Riesgos 3.1, componentes de Sistema de Información y Actividades de Control 4.2 y componente de Seguimiento 4.3.
- El **Departamento de Remuneraciones**, con el 70% de las autoevaluaciones presentadas, obtuvo un nivel promedio de **1.7 Principiante**, desglosado así de menor a mayor puntaje: componente de Gestión de Riesgos 1.0, componente de Seguimiento 1.5, componente de Ambiente de Control 1.6, componente de Actividades de Control 2.1 y componente de Sistema de Información 2.4.

11. Referencias Bibliográficas

- Armijo, M. (2011). Planificación estratégica e indicadores de desempeño en el sector público. Serie 69. Santiago: ILPES-CEPAL.
- Aubert, G. (2015). Reflexiones sobre cultura organizacional y cambio. [Libro digital]. Grupo Desarrollo Humano.
- Echeverría, D. (2015) Planificación de Proyectos según PMI(R): Relación entre Procesos. España. Recuperado de <https://www.cursodireccionproyectos.com/2015/02/relacion-entre-procesos-del-grupo-de-procesos-de-planificacion-de-proyectos/>
- Franco Corzo, J. (2014) Qué son políticas públicas?. México.
- García, M; Quisque, C y Ruez, L. (2018) Mejora continua de la calidad en los procesos Vol 6. Pag 89-94 Notas científicas. Recuperado de <file:///D:/User/phidalgo/Downloads/5992-20778-1-PB.pdf>
- Lussier, R; Achua, C. (2011). Liderazgo, teoría, aplicación y desarrollo de habilidades. Editorial Cengage Learning Editores, S.A. Curta Edición. México
- Pérez, J. (2010). Gestión de Procesos. Cuarta Edición. Editorial Madrid. ESIC.
- Pérez, J. (2014). Manuales de procedimientos y el control interno: Una necesaria interrelación. Revista Académica de Economía. Cuba. Recuperado de <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/cu/2014/manual-procedimiento.html>
- Rodriguez, M. (2016) ¿Por Qué Fallan los Sistemas de Control Interno de las Empresas?. Revista Red Global en Auditoría y Control Interno. Recuperado de <https://www.auditool.org/blog/control-interno/4426-por-que-fallan-los-sistemas-de-control-interno-de-las-empresas>
- Subirat, J. (2008) Análisis y gestión de políticas públicas, vol. 1, Ministerio para la Administración Pública. Barcelona.
- UNESCO. (sf). Educación 2030 Declaración de Incheon y Marco de Acción: hacia una educación inclusiva y equitativa y un aprendizaje a lo largo de la vida para todos. París.

Aprendizajes para la gestión de la comunicación política. Análisis de los relatos mediáticos para la legitimación de medidas excepcionales en El Salvador (2016-2018)¹



Ensayo realizado para el monográfico 2018 "Bajo Amenaza: terrorismo, dispositivos mediáticos y Estado de Excepción" del Magíster de Comunicación Política del Instituto de la Comunicación y la Imagen, Universidad de Chile.



Investigadora

Tatiana Orantes*

* Investigadora. Licenciada en Comunicación Social de la Universidad Centroamericana José Simón Cañas, El Salvador. Estudiante del Magíster en Comunicación Política de la Universidad de Chile. Ha trabajado como periodista, comunicadora organizacional e investigadora en organismos internacionales, entre ellos el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Sus principales campos de investigación son: el proceso de integración centroamericana y la comunicación política.

Recibido: 13 de marzo de 2019

Aprobado: 02 de mayo de 2019

Resumen

La aprobación de medidas extraordinarias y transitorias posteriores a la disolución en las negociaciones entre el gobierno salvadoreño y los representantes de pandillas fueron propuestas para desarticular las estructuras criminales que operan en El Salvador bajo la categoría de pandillas. Para su aprobación se observó el despliegue de una serie de relatos mediáticos de parte de actores políticos de los Órganos Ejecutivo y Legislativo, así como de representantes de instituciones encargadas de velar por la seguridad y el bienestar, cuyos discursos tuvieron características retóricas específicas de una guerra permanente y un estado de excepcionalidad que parece no debilitarse en el tiempo. Los dispositivos mediáticos permitieron la construcción de acontecimientos con la implicación de las audiencias, que otorgaron legitimidad a las medidas, enfocadas en la represión y apoyadas por las fuerzas políticas partidarias más grandes del país, pero fuertemente criticadas por actores nacionales e internacionales.

Palabras claves

Pandillas, medidas extraordinarias, dispositivos mediáticos, acontecimientos, El Salvador.

Abstract

The approval of extraordinary and transitory measures after the dissolution in the negotiations between the Salvadoran government and the gang representatives were proposed to dismantle the criminal structures that operate in El Salvador under the category of gangs. For its approval, it was observed the deployment of a series of media stories by political actors of the Executive and Legislative Bodies, as well as representatives of institutions responsible for ensuring safety and well-being, whose speeches had specific rhetorical characteristics of a war permanent and a state of exceptionality that seems not to weaken over time. The media devices allowed the construction of events with the involvement of the audiences, which granted legitimacy to the measures, focused on repression and supported by the largest partisan political forces in the country, but strongly criticized by national and international actors.

Key words

Gangs, extraordinary measures, media, events, El Salvador. ES.

DOI: 10.35485/rcap76_3

1. Introducción

Comprender la situación actual de las pandillas en El Salvador, así como las políticas gubernamentales que se han pronunciado e implementado implica conocer las raíces de estos grupos y su confluencia con la realidad sociohistórica del país.

Partiendo de esta premisa, es posible encontrar amplias recopilaciones académicas, oficiales, y especialmente periodísticas con el objetivo de relatar una situación que desde su nacimiento trascendió las fronteras nacionales, para instalarse en un imaginario político, mediático y social inscrito en la modernidad y sus características, es decir, no exento de aporías entre la libertad y el control, lo público y lo privado, la vida y la política.

Al hacer este recorrido diacrónico, se encuentran las voces de actores tan diversos como complementarios: representantes del Gobierno, académicos e investigadores, periodistas, líderes religiosos, embajadores, organismos internacionales, sociedad civil, líderes de pandillas, entre otros. La presente investigación lejos de pretender realizar una narración exhaustiva del nacimiento y evolución de las pandillas, así como de las decisiones gubernamentales consecuentes, y menos aún ofrecer una valoración moral de estas decisiones, sí espera dar cuenta de algunas características estructurales de los relatos políticos difundidos mediáticamente, que permiten construir acontecimientos en los que se implica a las audiencias en la búsqueda de legitimidad.

El Salvador es el país centroamericano que se ha mantenido de manera continua en los reportes internacionales sobre los países más violentos del mundo, y su capital, San Salvador, ha sido categorizada durante varios años como una de las ciudades con mayor número de homicidios, por ejemplo por el Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y la Justicia Penal (CCSPJP) de México

En el año 2017, El Salvador fue el país más violento de Centroamérica, con un promedio de 11 asesinatos diarios. En diversas publicaciones se han puesto en panorama estos datos. De acuerdo con los parámetros de la Organización

de las Naciones Unidas (ONU), con 659 asesinatos al año, la sociedad salvadoreña poseería una “epidemia de violencia”. En el año 2016 se registraron 5,278 homicidios, en 2017 un total de 3,954 y durante el año 2018 la cifra llegó a 3,339, con base en datos de la Policía Nacional Civil (Valencia, 2018). Hablar de la violencia en su expresión máxima remite a los datos sobre homicidios, sin embargo, esta se extiende a casos de extorsiones, secuestros, violaciones, entre otras manifestaciones latentes.

Esta situación puede ser categorizada como causa y consecuencia de un círculo de violencia que incluye: desintegración familiar, deserción escolar, creciente migración y desigualdad de riqueza e ingresos, entre otros factores. Estos fenómenos ya marcaban el panorama socioeconómico del país antes de la Guerra Civil, que inició con la década de los ochenta, y persisten firmemente a 25 años de la Firma de los Acuerdos de Paz en 1992.

A nivel metodológico, este estudio de carácter cualitativo se enfoca en los relatos sobre las medidas propuestas por el Órgano Ejecutivo y el Ministerio de Justicia y Seguridad de El Salvador, y aprobadas por el Órgano Legislativo, entre los años 2016 y 2018; corresponde además al periodo posterior a la disolución de negociaciones entre el Gobierno salvadoreño y las pandillas que operan en el territorio.

Se trata de un análisis crítico de los discursos políticos difundidos mediáticamente en los dos periódicos de mayor difusión en el país: “La Prensa Gráfica” y “El Diario de Hoy”. La muestra de análisis corresponde a un total de 150 notas, desagregadas por año: 50 notas en el año 2016, 50 notas en el año 2017, y 50 en el primer semestre de 2018.

Las piezas noticiosas que integran el objeto de análisis fueron seleccionadas con base en las siguientes categorías: **a)** publicación durante un auge mediático en torno a la aprobación legislativa de las medidas extraordinarias, **b)** inclusión de las medidas extraordinarias como tema principal, **c)** integración de declaraciones de actores políticos sobre el tema.

El análisis cualitativo, bajo el diseño de Teoría Fundamentada, desarrollado por Glasser y Strauss (citado en Hernández et al, 2010) ayuda al análisis de relatos mediáticos, a través de un proceso sistémico de codificación inductiva en sus diferentes etapas. La Teoría Fundamentada permite obtener proposiciones teóricas a partir de los datos obtenidos en la práctica investigativa, en los cuales se identifican conceptos y categorías.

2. Contexto

Los discursos sobre las pandillas y las formas de actuar en consecuencia han sido recurrentes y pieza importante del discurso político salvadoreño. Los orígenes de estos grupos de crimen organizado están asociados a una historia de desigualdad socioeconómica, cuyas expresiones han sobrevivido a regímenes militares con características dictatoriales, a una guerra civil que duró 12 años y a los posteriores seis gobiernos democráticos de diferentes corrientes políticas e ideológicas.

Durante las últimas décadas, las pandillas se han vuelto actores no-estatales influyentes que ejercen un tipo de control territorial en un sinnúmero de barrios populares y con una capacidad significativa para usar violencia y conseguir recursos. Las pandillas callejeras han existido por mucho tiempo en El Salvador, pero sus características cambiaron y el número de sus miembros aumentó rápidamente al terminar la guerra civil en 1992. El nuevo fenómeno ha sido influenciado profundamente por la migración masiva de salvadoreños a Estados Unidos. Jóvenes que regresaban de Estados Unidos 'importaron' la cultura pandilleril estadounidense a El Salvador y, en el proceso, la mayoría de las pandillas callejeras locales fueron absorbidas por las pandillas que se originaron en Estados Unidos; especialmente por la Mara Salvatrucha y el Barrio 18. En 2013, fuentes cercanas a las pandillas estimaron la existencia de 60,000 pandilleros en los barrios y de aproximadamente 10,000 pandilleros en el sistema penal (Van der Borgh y Savenije, 2017)

Aunque la mayoría de diagnósticos hacen alusión a la expansión de las pandillas a partir de la década de los noventa, de acuerdo a la investigación de Martínez et al (2013) su nacimiento puede ser localizado en Los Ángeles, Estados Unidos, en la década de 1920, para el caso de la Pandilla 18, y en la década de 1970 en el caso de la Mara Salvatrucha (MS). Entre 1990 y 1995 se inició un programa de deportaciones masivas de Estados Unidos hacia Centroamérica, que influiría decisivamente en la configuración de las organizaciones, su vinculación a la Mafia Mexicana y su consecuente separación de la estructura que operaba desde el país norteamericano.

Por otra parte, durante los últimos 20 años, las políticas respecto a la seguridad nacional, especialmente sobre las pandillas, pueden ser clasificadas en tres grandes tendencias: **a)** un periodo al borde de la inexistencia, durante los años posteriores al cese a las hostilidades de la Guerra Civil, **b)** políticas de tolerancia cero (conocidas como "manodurismo"), y, **c)** políticas integrales (prevención, represión, rehabilitación y reinserción) (Van der Borgh y Savenije, 2017).

En la medida que se estudia sistemáticamente la promoción por los diferentes gobiernos de medidas represivas de forma protagónica sobre otras medidas de prevención, rehabilitación y reinserción, la apuesta por una visión diacrónica nos permite identificar algunas tendencias en el entorno mediático, así como la identificación de "hechos primarios y secundarios" en palabras de Alsina (1989) que darían legitimidad a la aprobación de las mismas.

Los hechos primarios corresponden en todos los casos a acontecimientos violentos, que al ser difundidos por los medios de comunicación generaron manifestaciones de conmoción e indignación en la sociedad civil. Los hechos secundarios se refieren a la amplia promoción de medidas represivas, conocidas como "antipandillas", "cero tolerancia" o "de mano dura".

En marzo de 2012, el periódico digital "El Faro" publicó una serie de notas respecto a supuestas negociaciones entre el Gobierno y

las principales pandillas de El Salvador (la Mara Salvatrucha y las dos facciones del Barrio 18), para la reducción de muertes violentas, que en ese año correspondían a 14 asesinatos diarios.

Esta negociación incluía el traslado de los líderes de pandillas que cumplían penas en recintos de máxima seguridad a otros centros penitenciarios, la creación del proyecto “municipios libres de violencia” y la búsqueda de capital semilla para la generación de negocios a cargo de pandilleros, entre otros. El periodo de tregua logró una reducción de 41 % en el número de homicidios (Valencia, 2015).

Los representantes del Órgano Ejecutivo y de las instancias de seguridad pública, presionados por las constantes solicitudes de información de medios de comunicación y sociedad civil, emitieron declaraciones sobre las negociaciones en marcha, negando el reconocimiento de las pandillas como actores relevantes en las políticas de gobierno y reiterando su condición de alteradores del orden y la paz nacional, de acuerdo a lo que se puede constatar en las notas periodísticas analizadas.

A pesar de la significativa reducción de asesinatos, tanto representantes religiosos como de organizaciones de la sociedad civil manifestaron sus críticas y poca confianza en la tregua. En junio de 2013, con un nuevo titular al frente del Ministerio de Justicia y Seguridad, las medidas acordadas fueron disueltas y el número de homicidios aumentó (Valencia, 2015).

El 1 de junio de 2014 fue declarado presidente electo el candidato oficialista, Salvador Sánchez Cerén. A pocos meses de las elecciones, el presidente emitió una serie de declaraciones en las que condenaba y negaba la continuidad de cualquier tipo de negociación o tregua con pandillas, como política o estrategia de gobierno, instaurando el regreso de relatos políticos bajo una lógica de guerra permanente.

El 1 de abril de 2016, el Congreso salvadoreño aprobó por unanimidad el decreto legislativo “Disposiciones especiales, transitorias y extraor-

dinarias en los centros penitenciarios, granjas penitenciarias, centros intermedios y centros temporales de reclusión” (Asamblea Legislativa de El Salvador, 2016). Entre las medidas se incluyeron: la restricción o limitación del desplazamiento de privados de libertad, restricción de visitas de toda clase, facultades para realizar traslados de privados de libertad entre distintos centros y granjas penitenciarias, bloqueo de comunicaciones en un radio de 500 metros de las cárceles.

Asimismo, la Asamblea Legislativa declaró el 21 de abril de ese mismo año a las pandillas como organizaciones terroristas para incluirlas en la *Ley Especial Contra Actos de Terrorismo* (LECAT), que permite encarcelar hasta por ocho años a cualquier persona perteneciente a estos grupos (La Prensa, 2016). Ese mismo mes se anunció el despliegue de nuevos miembros de la Fuerza Especializada de Reacción de El Salvador, como un grupo de reacción inmediata, entrenados para dar persecución y captura a miembros de grupos criminales (Rauda, 2017).

El Grupo de Reacción Policial (GPR) fue fundado por primera vez en el año 1995. Desde su creación ha estado vinculado a diversos casos de abuso de fuerza policial, masacres y alteración de escenas. Entre los más recientes se encuentran: la masacre ocurrida en una Finca en el municipio de San Blas, durante la madrugada del 6 de marzo de 2015, donde murieron ocho personas miembros de una estructura criminal, según el informe presentado por la Policía Nacional Civil (Valencia, Martínez y Caravantes, 2015).

El segundo caso más difundido fue la masacre ocurrida en una casa rural del municipio de Zaragoza el 8 de febrero de 2016, donde fueron asesinados tres pandilleros y un obrero que no estaba vinculado a pandillas, a manos de ocho miembros especializados y armados del GPR (Martínez, 2018).

Con base en datos del Observatorio de Derechos Humanos Rufina Amaya (citado en Rauda, 2017), en el año 2014 hubo 256 enfrentamientos con 112 víctimas mortales. El siguiente año,

hubo 676 enfrentamientos con 459 víctimas, 406 identificadas como pandilleros. Y en el año 2016 los enfrentamientos fueron casi 300 pero con una cantidad de víctimas que incrementó a 618 personas, un 96 % identificadas como supuestos pandilleros. Asimismo, los datos de policías y militares acusados por homicidio agravado pasó de 59 en 2014 a 429 en 2016.

Las “medidas extraordinarias” han perdido su principal característica de temporalidad, ya que han sido prorrogadas desde su instauración en abril de 2016. Diferentes organismos internacionales han denunciado estas medidas como una violación a los Derechos Humanos y vulneración a las garantías de los detenidos. Entre los informes que recogen denuncias por condiciones inhumanas en las cárceles, aumento de casos de desnutrición y epidemias de tuberculosis y neumonía, se encuentran: la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Organización de las Naciones Unidas y el Comité Internacional de la Cruz Roja para México, Centroamérica y Cuba, entre otros.

Por otra parte, de acuerdo con el estudio “Legitimidad y confianza pública de la policía en El Salvador” de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador (2017) seis de cada diez salvadoreños consultados piensan que las autoridades deben respetar siempre las leyes en la lucha en contra de la delincuencia. Sin embargo, algunos sectores significativos de la población parecen favorecer el uso de medidas extralegales en la lucha en contra del crimen: el 40% aprobaría el uso de tortura para lidiar con miembros del crimen organizado, el 34.6% aprobaría ejecuciones extrajudiciales y el 17.2% consentiría la práctica de limpieza social. Estas actitudes son más frecuentes entre los más jóvenes, las personas con mejor posición socioeconómica y las personas que desconfían más de sus vecinos.

Antes de ocuparme del análisis de los medios de comunicación, es necesario esbozar el marco teórico en el que haré explícitas estas relaciones.

Las medidas extraordinarias que tienen como público meta a los miembros de pandillas en El

Salvador y sus implicaciones como estrategia pública, así como sus antecedentes en las políticas de la historia reciente del país, ejemplifican la tendencia a escala planetaria de la implementación de estados de excepcionalidad (declarados o no) como técnica de los gobiernos democráticos.

Lo que este análisis describe tiene en su centro la noción de biopolítica, basándose en sus argumentos teóricos, para encontrar en acontecimientos como el expuesto una explicación que comparte características estructurales con otras partes del mundo, donde las sociedades viven bajo una noción de amenaza permanente. Este fenómeno que ha adquirido relevancia nacional e internacional puede ser ubicado “entre la superposición de una declarada defensa por la vida y una efectiva producción de la muerte” (Esposito, 2006: 175).

Los relatos políticos, conocidos públicamente a través de los medios de comunicación, como uno de los varios dispositivos modernos, permite la construcción de acontecimientos de una realidad social, en la que un estado de excepcionalidad puede ser legitimado por las audiencias.

3. Estado de Excepción como paradigma de los gobiernos democráticos

Como ha ocurrido en muchos momentos de la historia, se ha instaurado la percepción de que los estados de excepcionalidad, estados de sitio y sus medidas extraordinarias son propias de regímenes autoritarios y no de gobiernos democráticos.

Cuando la realidad devela que fenómenos como el crimen organizado y su contraparte en las estrategias y planes de gobierno represivos, como cara y cruz de una misma moneda, pueden coexistir en el seno de las democracias modernas, se fomenta entonces una suerte de visión descrita por Žižek (2005: 93), de que “la ilustración es en sí un proceso positivo y emancipador sin potencial totalitario inherente;

las catástrofes acaecidas meramente indicarían que es todavía un proyecto inacabado, y nuestra tarea debería ser la de completar dicho proyecto". Sin embargo, para el autor es importante preguntarse ¿Qué ocurre cuando en los esfuerzos por completar el proyecto democrático moderno se profundiza una división entre las vidas que se deben proteger y las que no?

El problema puede ser analizado a partir del pensamiento de Esposito (2006: 11), quien estabiliza la discusión, más allá de la legitimidad jurídica de las guerras (declaradas o no), en nombre de valores superiores, o en la divergencia de los resultados obtenidos, el oxímoron más punzante reside, antes bien, en la manifiesta superposición entre la declarada defensa de la vida y la efectiva producción de muerte.

En este punto, la diferenciación entre *biopolítica* y *biopoder*, realizada por Esposito (2006: 71), cobra sentido e importancia. La biopolítica, como política en nombre de la vida, puede conllevar al sometimiento de la vida al mando de la política, es decir, al uso del biopoder. La clara división y la aporía entre las vidas que se deben destruir y aquellas que se deben proteger, manifiesta una lógica administrativa e inmunitaria que caracteriza a las sociedades actuales.

Brossat (2008: 8) plantea que en democracia, la inmunidad de las personas, sus opiniones y sus cuerpos, no constituye un derecho garantizado para todos y todas, bajo cualquier circunstancia, sino más bien se trata de una norma general, creando así un proceso de dualización, entre inmunizados y expuestos.

Los expuestos (o no incluidos) de los que habla Brossat (2008: 32) pasan a ser considerados "vidas desnudas", en términos de Agamben, en tanto son abandonados a diferentes tipos de violencia moderna. En los estados de excepcionalidad, por ejemplo, grupos de personas son privados de sus derechos humanos, incluso antes de ser juzgados.

Se cumple entonces la reversión de la relación

histórica y teórica entre hombres y ciudadanos, derechos humanos y derechos políticos, realizada por Balibar (citado en Žižek, 2005: 95) "es la ciudadanía la que hace al hombre, no el hombre a la ciudadanía". Lo que soy como ciudadano, de acuerdo a mis circunstancias sociales y culturales concretas me define como ser viviente, y me garantiza o no el respeto de mis Derechos Humanos.

El fundamento de la dualización moderna tiene su desarrollo en la relación antinómica analizada por Esposito (2006: 115) entre la libertad moderna y la esfera de la necesidad, que termina por convertir la idea de libertad en su contrario: según los casos, en ley, en obligación, en causalidad. La libertad, que desde ya es expresada en términos negativos, "no ser arrestado, ni detenido, ni condenado, ni maltratado de forma arbitraria" (Brossat, 2008), llega a coincidir con la necesidad de estar asegurado y proteger así nuestra individualidad y propiedades.

En el sistema inmunitario, descrito por Esposito (2006) y retomado por Brossat (2008) entre muchos otros autores y autoras, aunque el ámbito del derecho esté destinado a asegurar la inmunidad, se requiere ampliar la mirada crítica y reconocer la existencia de zonas grises o de indiferenciación, entre áreas como la política, la medicina, el derecho y la milicia; identificables en la retórica moderna, bajo expresiones como "epidemias de violencia", "sociedades en shock", "guerra contra la pobreza o al narcotráfico", entre otros.

Más allá de la retórica, o como paradigma que la envuelve, Agamben (2003) desarrolla teóricamente o reescribe la historia del Estado de Excepción, como una zona de indeterminación, superando la encrucijada de la doctrina jurídica de los Estados occidentales: entre los que incluyen el Estado de Excepción dentro del ordenamiento jurídico, y quienes critican la pretensión de regular aquello que por definición no puede ser sujeto a norma.

El estado de excepción no es ni externo ni interno al ordenamiento jurídico, y

el problema de su definición concierne precisamente a un umbral, o a una zona de indiferenciación, en el cual dentro y fuera no se excluyen sino que se indeterminan. La suspensión de la norma no significa su abolición, y la zona de anomia que ella instaura no está (o al menos pretende no estar) totalmente escindida del orden jurídico. (Agamben, 2003: 59)

Su naturaleza no se traduce en ineficacia, al contrario, ha funcionado de forma casi continua desde la Primera Guerra Mundial hasta nuestros días, como parte de las categorías políticas de la modernidad que ejercen la función de conservación de la vida, subsumiéndose en sus contrarios.

La modernidad puede ser definida, como la instauración, a través del Estado de Excepción, de una guerra civil legal, que permite la eliminación física no solo de adversarios políticos sino de categorías enteras de ciudadanos que por cualquier razón resultan no integrales al sistema político (Agamben, 2003: 25)

Al igual que en el paradigma inmunitario, la metáfora bélica es parte del vocabulario político actual cuando se trata de legitimar decisiones consideradas de importancia vital, basadas en una sensación de urgencia y necesidad. Agamben (2003: 60) puntualiza que “una opinión recurrente ubica en el fundamento del Estado de Excepción el concepto de necesidad. Más que volver lícito lo ilícito, la necesidad actúa como justificación de una transgresión en un caso singular y específico a través de la excepción”.

Como ya se esbozó, este caso singular busca cada vez más su permanencia indefinida. Respecto a esta temporalidad, Agamben (2003: 25) añade que “la creación voluntaria de un estado de emergencia permanente (aunque eventualmente no declarado en sentido técnico) devino una de las prácticas esenciales de los Estados contemporáneos, aun de aquellos llamados democráticos”.

Conforme a esta tendencia, los gobiernos consideran de relevancia estratégica el aseguramiento

de su continuidad. “La declaración del estado de excepción está siendo progresivamente sustituida por una generalización sin precedentes del paradigma de la seguridad como técnica normal de gobierno” (Agamben, 2003: 44)

La democracia moderna tiene sentidos e implicaciones individuales y colectivas, de una manera menos obvia y más compleja de lo que se suele pensar, algunas complementarias y otras en conflicto. El sistema inmunitario que define nuestro tiempo no opera al vacío, sino a través de dispositivos modernos, que a su vez crean procesos de subjetivación. De esta manera, el dispositivo como “estrategias de relaciones de fuerza sosteniendo tipos de saber, y siendo sostenidas por ellos” (Foucault citado en Agamben, 2011: 250), puede funcionar como máquina de gobierno.

En una época en la que evitamos el dolor bajo cualquier circunstancia, como sujetos inmunizados, para quienes son sometidos a este “el dolor no solo actúa como prueba para el cuerpo, sino como una no pertenencia al mundo” (Brossat, 2008: 67). La anestesia, definida como “paradigma civilizatorio” por Brossat (2008) nos permite coexistir con imágenes de dolor del cuerpo mundial, a través de los relatos mediáticos, que chocan con nuestra idea de humanidad, derecho y justicia.

Nuestro sentimiento de humanidad es puesto a prueba con una intensidad que nos lleva a experimentar una suerte de “fatiga del presente” (Brossat, 2008: 76). Conviene preguntarse entonces qué sucede cuando confluye el sujeto inmunizado y el sujeto mediatizado a partir de los dispositivos mediáticos.

4. Construcción de acontecimientos en los dispositivos mediáticos

Los medios de comunicación son los dispositivos modernos que construyen realidad a partir de nuestros saberes sobre los hechos que nos rodean, y de nuestra distancia de estos ele-

mentos sociales frente a la experiencia directa. Asimismo, su sentido está inscrito en la estructura misma de la sociedad a la que pertenece, de acuerdo a la cual se producirán relaciones de fuerza en el proceso de producción, circulación y consumo de las noticias (Alsina, 1989).

De acuerdo a Alsina (1989), los medios de comunicación en su función ideológica y con implicación de las audiencias construyen acontecimientos, cuando estas reconocen las noticias y se localizan a sí mismas en los discursos. En este sentido, el acontecimiento es un fenómeno de percepción del sistema, mientras que la noticia es un fenómeno de generación del sistema.

Dando un paso atrás, la interrogante tradicional deviene entonces en las pautas de selección y criterios de relevancia otorgada por los medios de comunicación a determinados hechos. Según Alsina (1989) la violencia, la agresividad, el dolor y sus sucedáneos en nuestra civilización, como pruebas documentales del estar constantemente amenazados, poseen la autoridad social suficiente que le permite transgredir los criterios de selección periodística, imponiéndose a su agenda. Esto implica que la violencia esté omnipresente en los *mass media*.

La violencia, como acontecimiento periodístico es entonces una variación comunicada del sistema social por el cual las audiencias se pueden sentir implicadas, ya sea de forma personal y directa, o, directa y no personal cuando afecta de forma emotiva o ideológica (Alsina, 1989).

Para la justificación de acciones de seguridad, los dispositivos mediáticos producen relatos primarios sobre una experiencia de amenaza, generando un estado de necesidad y emergencia, que rompe los estándares cotidianos de la vida y de la práctica periodística. De esta forma, la declaración de medidas extraordinarias, como hechos secundarios o acontecimientos colaterales, se convierten en una técnica de gobierno, en el régimen biopolítico contemporáneo.

5. Análisis de relatos mediáticos en El Diario de Hoy y La Prensa Gráfica

Las características de los relatos políticos desplegados en los medios de comunicación respecto a las medidas extraordinarias, que legitiman una noción de amenaza permanente en El Salvador, durante los años 2016 -2018, se pueden estructurar en cinco categorías. Para cada una de las categorías se desagregaron conceptos operativos, que permiten explicar su enunciación y desarrollo. Para cada una de ellas se han proporcionado extractos escogidos de las notas periodísticas analizadas en orden cronológico.

- a. Configuración de la amenaza
- b. Presentación de las víctimas
- c. Caracterización de las fuerzas de seguridad
- d. Apelación a valores fundamentales
- e. Configuración de las medidas extraordinarias.

5.1 Configuración o identificación de la amenaza

La identificación de la amenaza encuentra su foco eminentemente en los miembros de pandillas, sin importar su edad, en tanto grupo de criminales que son categorizados como “terroristas” a nivel nacional, e incluso como “animales” por el presidente de EEUU, Donald Trump. Los miembros de pandillas son expuestos por las fuerzas de seguridad, a través de las imágenes en medios de comunicación, al momento de ser trasladados, encadenados o esposados.

Las noticias relacionadas a la violencia de las pandillas están presentes de forma regular en el entorno mediático y las fuentes policiales atribuyen la mayoría de los crímenes cometidos a miembros de estos grupos.

Tabla 1.
Citas extraídas de medios de comunicación para ejemplificar la categoría.

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
El Diario de Hoy	1 de abril, 2016	Guillermo Gallegos, diputado de GANA, dijo ver con esperanza el esfuerzo y que este es un mensaje importante para los “pandilleros terroristas” que tienen sometido al país.
El Diario de Hoy	19 de abril, 2016	Los menores de edad que cometan delitos y sean encontrados en flagrancia o que estén siendo investigados por hechos delictivos podrían ser detenidos sólo con una orden de la Fiscalía, es decir, que la Policía ya no necesitará de la orden de un juez como es actualmente para capturarlos en vías de investigación.
La Prensa Gráfica	4 de mayo, 2017	Munguía Payés explicó que la Fuerza Armada ha planteado ponerse de acuerdo con la Policía para decidir cómo van a enfrentar a los pandilleros que sean deportados. Asimismo dijo que una de las propuestas es que se apruebe una ley para capturar y procesar en el país, los pandilleros que tengan antecedentes penales en los Estados Unidos, como prevención.
La Prensa Gráfica	01 de febrero, 2018	El Salvador es asediado por las pandillas que poseen más de 600 células en todo el país, y a las cuales el Gobierno atribuye la mayoría de los crímenes.
La Prensa Gráfica	11 de febrero, 2018	Ante esta situación, yo estoy convencido de que sólo se puede actuar con medidas extremas. Guillermo Gallegos, diputado de GANA

Fuente: Elaboración propia

La localización de la amenaza se concentra en la zona rural del país, donde según datos oficiales se cometen la mayoría de ilícitos. Son estas zonas originarias de los miembros de pandillas las que presentan mayores índices de desigualdad,

diferencia en el acceso a las oportunidades, migración y pobreza. Constituyen por tanto, parte de la población que se encuentra no incluida en los grandes procesos de inmunización del mundo moderno.

Tabla 2.
Citas extraídas de medios de comunicación para ejemplificar la categoría.

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
El Diario de Hoy	19 de abril, 2016	La mayoría de éstos choques armados se han registrado en las zonas rurales, donde los pandilleros han instalado campamentos improvisados, ya sea para planificar sus fechorías, para esconderse de las autoridades por tener cuentas con la justicia, o también para poderse adiestrar en el manejo de las armas de guerra, según fuentes policiales.
El Diario de Hoy	02 de enero, 2017	La mayor cantidad de decomisos fueron registrados en las zonas rurales y que el municipio con mayor cantidad de armas decomisadas es San Miguel.

Fuente: Elaboración propia

5.2 Presentación de la víctima

Las víctimas o quienes se encuentran bajo una noción de amenaza permanente se presenta de forma general como “la población salvadoreña”,

es decir, cualquiera puede ser víctima de estos grupos. Por tanto, las medidas extraordinarias serían presentadas como un dispositivo de gobierno para proteger a la población.

Tabla 3.
Citas extraídas de medios de comunicación para ejemplificar la categoría.

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
La Prensa Gráfica	10 de febrero, 2017	Las siguientes disposiciones especiales transitorias en los centros penitenciarios están fortaleciendo la eficacia del régimen penitenciario. Protegen a la población de las acciones delictivas que se originan desde estos lugares. Antonio Almendáriz, diputado del PCN
El Diario de Hoy	23 de mayo, 2017	Casi todos (asesinados) eran los únicos encargados de llevar el sustento económico a sus hogares y dejaron en la orfandad a varios menores de edad. Raquel Caballero, Procuradora para la Defensa de los Derechos Humanos
El Diario de Hoy	11 de febrero, 2018	Pero sí ya hay diputados (a favor), no puede haber más gente inocente en este país muriendo a manos de los mareros, para que nos conmueva a tomar decisiones fuertes contra ellos. Guillermo Gallegos, diputado de Gana

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
El Diario de Hoy	14 de febrero, 2018	El candidato tricolor Alberto Romero enfatiza que los salvadoreños siguen sintiéndose inseguros en las calles y que es necesario “devolverle a la gente la tranquilidad y la libertad y “recuperar el orden”.

Fuente: Elaboración propia

En un segundo plano, es posible identificar a otros sujetos sociales en los relatos mediáticos. El primero de ellos es el sector empresarial, que es afectado por las extorsiones a sus negocios; los reos denominados comunes que son afectados por las medidas implementadas en los centros penales; la población en general, debido a que parte del financiamiento de las medidas corresponde a un nuevo impuesto a los servicios de telecomunicaciones.

Tabla 4.
Citas extraídas de medios de comunicación para ejemplificar la categoría.

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
El Diario de Hoy	24 de mayo, 2016	(Con las medidas extraordinarias) los afectados son todos los reos, sean pandilleros o no.
La Prensa Gráfica	05 de enero, 2017	Debido a los diversos fondos que se le han inyectado al sistema de seguridad nacional, y que ha implicado más gasto al bolsillo de los salvadoreños y al mismo Estado, porque han adquirido más deuda. Diputados de Arena y Gana.
El Diario de Hoy	04 de mayo, 2018	Cada semana son al menos dos negocios o empresas que reportan que van a cerrar o que son acosadas por las extorsiones, debido a la delincuencia que les afecta constantemente, lamentó este viernes el presidente de la Cámara de Comercio e Industria de El Salvador, (Camarasal), Javier Steiner.

Fuente: Elaboración propia

5.3 Caracterización de las fuerzas de seguridad y militares

Previo a la presentación oficial de las medidas extraordinarias, los medios de comunicación difundieron las declaraciones de representantes del ámbito político, en su concepción más amplia, que se caracterizaron por una retórica bélica e inmunitaria, haciendo alusión directa a un

Estado de Excepción o de emergencia, necesario ante la amenaza de las pandillas. El discurso fue posteriormente acompañado de la presentación de grupos de reacción integrados tanto por policías y militares. Incluso se habló en un momento de la posibilidad de creación de grupos civiles armados, adiestrados por estas fuerzas.

Tabla 5.
Citas extraídas de medios de comunicación para ejemplificar la categoría.

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
El Diario de Hoy	08 de marzo de 2016	El presidente de la República considera el Estado de Emergencia o Excepción para algunos territorios en los que se necesita entrar con más fuerza”, afirmó esta mañana Lorena Peña, presidenta de la Asamblea Legislativa.
El Diario de Hoy	08 de marzo de 2016	Ante los altos índices de violencia y homicidios en el país, la funcionaria aseguró que se necesitan “medidas extraordinarias”, y aseguró que el presidente de la Corte Suprema de Justicia manifestó que es factible aplicar medidas especiales. Lorena Peña, presidenta de la Asamblea Legislativa.
El Diario de Hoy	08 de marzo de 2016	Necesitamos pasar a tomar medidas extraordinarias que no siempre van a estar pegadas con las formas institucionales normales”, aseguró Óscar Ortiz. El funcionario aclaró: “Una medida extraordinaria es cuando una situación requiere de una intervención mucho más fuerte, dura y profunda.
El Diario de Hoy	8 de marzo, 2016	La Constitución del país en su artículo 29 avala régimen de excepción cuando hay “grave perturbación al orden público”. diputado del PCN, Antonio Almendáriz.
El Diario de Hoy	27 de marzo, 2016	Fuentes de la Policía y Penitenciarias, confirmaron que equipos de esas dos instituciones trabajan en la propuesta para establecer el estado de emergencia en siete penales, donde se encuentran reclusos cabecillas e integrantes de las pandillas.
El Diario de Hoy	11 de abril, 2016	La delincuencia y el accionar de maras y pandillas constituye un problema trascendental en la vida nacional más que la guerra civil”, aseveró en la entrevista Frente a Frente, el exdirector de Centros Penales, Rodolfo Garay Pineda para referirse al impacto de la realidad que vive El Salvador en los últimos años.
El Diario de Hoy	6 de febrero, 2017	Según el presidente salvadoreño, Salvador Sánchez Cerén, en su Gobierno “no hay espacio para diálogo” o para “treguas” y “no queda otro camino” para combatir a las pandillas que la “guerra”.
La Prensa Gráfica	10 de febrero, 2017	“Con la prórroga de las medidas establecemos un mensaje claro de decisión política clave en la cruzada contra el crimen”, dijo Ortiz tras la aprobación.
La Prensa Gráfica	20 de noviembre, 2017	Las medidas, que tienen vigencia hasta marzo de 2018, incluyen un mayor despliegue militar y de un comando élite de 1,000 elementos que da caza a las columnas armadas de pandilleros en la zona rural.

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
El Diario de Hoy	1 de marzo, 2018	La acción efectiva para combatir la epidemia de violencia es la de ir directamente al patógeno, que es la humillación abrumadora. Es así como la violencia surge y se convertirá en epidemia cuanto mayor sea la cantidad de personas que vivan sometidas a condiciones semejantes.
El Diario de Hoy	25 de julio, 2018	El 13 de abril el secretario de Comunicaciones, Eugenio Chicas, dijo que el Ejecutivo propondrá al Parlamento la creación de grupos civiles organizados, adiestrados por la Policía, para que se encarguen de impedir que las pandillas entren a los municipios rurales que presentan bajos índices de criminalidad.

Fuente: Elaboración propia

5.4 Apelación a valores fundamentales

Las propuestas hechas por el Órgano Ejecutivo y los representantes de instituciones de seguridad y justicia, fueron justificadas en función de valores como la paz, la esperanza, la libertad, la honradez y la seguridad de la población, en con-

traposición a la violencia ejercida por estructuras criminales. De esta manera, se realiza una implicación directa y emotiva de las audiencias, que permiten construir acontecimientos excepcionales, en los que se establece una clara división moral entre las vidas a proteger y las que no.

Tabla 6.
Citas extraídas de medios de comunicación para ejemplificar la categoría.

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
El Diario de Hoy	29 de marzo, 2016	Eugenio Chicas (Secretario de Comunicaciones de la Presidencia) dijo que las medidas contempladas en la propuesta serán mantenidas en secreto hasta que sean entregadas a la Asamblea Legislativa y aseguró que ninguna de las mismas afectarán los derechos de la población honrada.
El Diario de Hoy	01 de abril, 2016	“Prefiero un marero muerto que un policía, un soldado o un honrado muerto”, agregó el diputado Guillermo Gallegos, de GANA, durante la discusión en el pleno.
El Diario de Hoy	19 de abril, 2016	“Yo por supuesto, niego categóricamente (toda vinculación con las pandillas), nunca ni quiero, ni voy a reunirme con terroristas. Medardo González, Secretario General del FMLN.

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
El Diario de Hoy	20 de abril, 2016	“De golpear a los malos, de golpear a los que están llevando incertidumbre, zozobra, terror, temor, de los que no le permiten a la gente, a los niños, a las comunidades desarrollar su vida normal, de los que están poniendo una fuerte presencia de inseguridad e inestabilidad en cada una de las comunidades y nuestros territorios. A esa estructura criminal la vamos perseguir en el campo y en la ciudad”, advirtió Ortíz, Vicepresidente de la República.

Fuente: Elaboración propia

Las fuerzas policiales y militares también son caracterizadas en función de categorías morales, como entidades guiadas por la ética, compromiso, transparencia, honestidad, entre otros. El uso excesivo de fuerza también parece justificado, en el cumplimiento de sus acciones.

Tabla 7.
Citas extraídas de medios de comunicación para ejemplificar la categoría.

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
El Diario de Hoy	02 de marzo, 2017	Otros de los factores que han contribuido a la baja de los homicidios, según Avila (exdirector de la Policía y diputado por ARENA) es el “esfuerzo y sacrificio” de los policías, fiscales y militares en el combate de la violencia y las pandillas.
El Diario de Hoy	30 de marzo, 2017	“Nuestro respaldo al señor Director y a su gestión por excelente trabajo, ética y compromiso demostrado con la seguridad de familias salvadoreñas. Damos fe de su bien desempeño en el cumplimiento de las políticas de seguridad pública de este Gobierno, en especial, el proceso de modernización del sistema de Centros Penales”, Comunicado de la Presidencia.
La Prensa Gráfica	04 de mayo, 2017	“El uso de fuerza, incluyendo fuerza letal, ya está regulado en la Constitución y las leyes; pero toda iniciativa que vaya encaminada a darle mayor protección a la Policía y Fuerza Armada es positiva como el cambio en cuanto al sobreseimiento provisional y definitivo. Le da más seguridad a los miembros de la Policía. Antes los jueces de Paz no estaban facultados para sobreeser en este tipo de casos y ahora sí lo están. Sería importante continuar en ello”, dijo Ramírez Landaverde, Ministro de Justicia y Seguridad Pública

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
La Prensa Gráfica	3 de marzo, 2018	Estas medidas fueron propuestas por el Gobierno después de que 11 hombres: nueve trabajadores de una empresa que instalaba tendido eléctrico y dos jornaleros fueron masacrados por pandilleros en un cantón de San Juan Opico, La Libertad. La orden de cometer la masacre fue enviada, según una línea de las investigaciones, desde un centro penal.
El Diario de Hoy	03 de abril, 2018	“Me gustaría estar en la Presidencia para poder tener en mis manos la política de seguridad en nuestro país y devolver la paz, la tranquilidad y la esperanza a los salvadoreños”, declaraba en una entrevista Gallegos.
El Diario de Hoy	11 de abril, 2018	“Reitero mi compromiso de seguir trabajando con la transparencia y honestidad que sigue caracterizando a mi gobierno, para cumplir con las prioridades más sentidas, entre ellas: la seguridad familiar y comunitaria, por más y mejores empleos, y por mejores servicios públicos”, señaló en su momento. Salvador Sánchez Cerén.

Fuente: Elaboración propia

5.5 Caracterización de las medidas

Como medidas dispuestas para definir la agenda de seguridad del gobierno, han dejado de ser extraordinarias para instaurarse cada vez más en permanentes. Su génesis descansa en la persecución y la represión, antes que en la prevención y reinserción en los centros penitenciarios, a pesar de estar así constitucionalmente establecido.

La descalificación ante las voces críticas provenientes de abogados, familiares de reos, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales, universidades y periodistas, también forma parte de la noticia. Las fuentes oficiales las contrarrestan apelando a la eficacia de las medidas, basados en datos duros sobre asesina-

tos y enfrentamientos con pandilleros, más que en capturas y detenciones. Así, son develados los mecanismos propios del biopoder, con los que opera esta estrategia de seguridad, y que han sido generadoras de consenso político.

Finalmente, los actores políticos parecieran confirmar en sus intervenciones que una decisión orientada al tema de seguridad nacional que no esté encaminada a la generación de más acciones violentas no es posible en las agendas públicas.

Tabla 8.
Citas extraídas de medios de comunicación para ejemplificar la categoría.

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
El Diario de Hoy	14 de marzo, 2016	El especialista (Carlos Carcach, criminólogo) dijo que una de las medidas más eficaces que el Gobierno debería implementar es la “represión” para neutralizar el accionar de las pandillas, basado en el trabajo de inteligencia policial.
El Diario de Hoy	30 de marzo, 2016	De acuerdo con la ley, el estado de emergencia debería durar 15 días; sin embargo, el secretario de la Presidencia informó que solicitarán que dicha medida se prolongue por un año.
El Diario de Hoy	31 de marzo, 2016	“Es el primer (proyecto) que cuenta con el nivel de cohesión de todas las fuerzas políticas representadas”, dijo el Ministro de Seguridad, Mauricio Ramirez Landaverde
El Diario de Hoy	13 de abril, 2016	“Las pandillas no solamente son un problema de carácter social, criminal, no solo constituyen un problema para la seguridad pública, si no que las pandillas ya han trascendido a poder amenazar la seguridad nacional, la seguridad de nuestro país y por eso es que las medidas que se han tomado son más que correctas”, manifestó el ex director de la PNC, durante la entrevista matutina de canal 10.
El Diario de Hoy	24 de abril, 2016	“Tenemos que golpearlos, tenemos que someterlos, y tenemos que desarticularlos, porque no puede ser de otra manera”, advirtió Ortiz, Vicepresidente de la República.
La Prensa Gráfica	05 de enero, 2017	“Entiendo que una política criminal de Estado contempla varios pilares, pero eso no es el tema, estoy muy claro que el objetivo con el cual nosotros aprobamos este impuesto fue para que fuera destinado a la Policía y al Ejército, para que pudiera ser implementado en materia de persecución y represión”, señaló tajante el diputado de GANA y presidente de la Asamblea, Guillermo Gallegos.
El Diario de Hoy	02 de marzo, 2017	En el marco de la violencia que se vive, la Policía reporta las muertes de 102 supuestos pandilleros en tiroteos con policías y militares. En esas balaceras se han arrestado a otros 69 supuestos pandilleros y se han incautado 134 armas de fuego a pandilleros.

Medio de comunicación	Fecha de publicación	Cita
El Diario de Hoy	18 de abril, 2017	Las pandillas que delinquen en El Salvador estarían pretendiendo influir en la opinión pública al mostrarse como víctimas de un Estado “agresor” ante algunas organizaciones no gubernamentales -nacionales e internacionales- que trabajan en el tema de la violencia y los derechos humanos. Ramírez Landaverde, Ministro de Justicia y Seguridad Pública.
La Prensa Gráfica	27 de diciembre, 2017	“Las medidas extraordinarias, según consideramos nosotros, deberían retomarse en 2018 para convertirse en medidas ordinarias. Eso es lo que consideramos al ver lo que ha ocurrido desde que se implementaron”, dijo Cotto.
El Diario de Hoy	06 de febrero, 2018	“Nosotros respetamos esas opiniones, pero la presión más relevante e importante es el clamor de la población por garantizar y mejorar las condiciones de seguridad en el país”, sostuvo el portavoz gubernamental, Eugenio Chicas (Secretario de Comunicaciones de la Presidencia) en una entrevista en el canal estatal.
La Prensa Gráfica	19 de febrero, 2018	“La relatora, entiendo yo, que cuando se refiere a deshumanizante se refiere a que las cárceles, las celdas, tienen una cantidad superior a la capacidad que tiene instalada. Desde luego que una cárcel que tiene 514 % de hacinamiento se va a ver una situación bastante dramática... Entonces ella vio que unas celdas estaban sobrepobladas y eso, pues, no le pareció humano”, dijo Lima a LA PRENSA GRÁFICA.
El Diario de Hoy	03 de abril, 2018	Al respecto el ministro de Seguridad descartó que se violenten los derechos humanos, ya que el hacinamiento es histórico y las enfermedades que afectan a los reos, ocurren desde antes de la aplicación de las medidas.
El Diario de Hoy	28 de junio, 2018	Son 130 choques armados los que se han registrado en el transcurso de este año con un saldo de 159 pandilleros muertos, según cifras policiales. Por parte de las fuerzas de seguridad pública, tres policías y dos militares han muerto en esos tiroteos.

Fuente: Elaboración propia

6. Conclusiones

La redacción de estas líneas está motivada por el interés de plantear discusiones y preguntas abiertas sobre las actuales implicaciones de los discursos políticos sobre la violencia y su mediatización, como parte de las transformaciones tecnológicas que inciden en la sensibilidad de poblaciones como la salvadoreña, como base para el establecimiento de relaciones y comunidades. Estas líneas de análisis pueden resultar una base para impulsar una mejora no solamente en las políticas públicas en sí mismas, sino también en las formas de comunicación política que le son consecuentes. Sobre este punto aún queda mucho que profundizar.

La pérdida de cercanía, solidaridad y empatía con la "otredad" que expresamos en la creación de acontecimientos mediáticos se desarrolla en un doble régimen; por una parte, debido las heridas marcadas de miles de salvadoreños y salvadoreñas, que coexisten con la violencia en su vida cotidiana, ya sea porque la han experimentado en la piel y/o porque viven en un estado de amenaza permanente, alimentado por un imaginario mediático compartido, que nos expone como testigos privilegiados a las imágenes congeladas de los cuerpos torturados, violados y asesinados, que circulan en medios de comunicación y redes sociales.

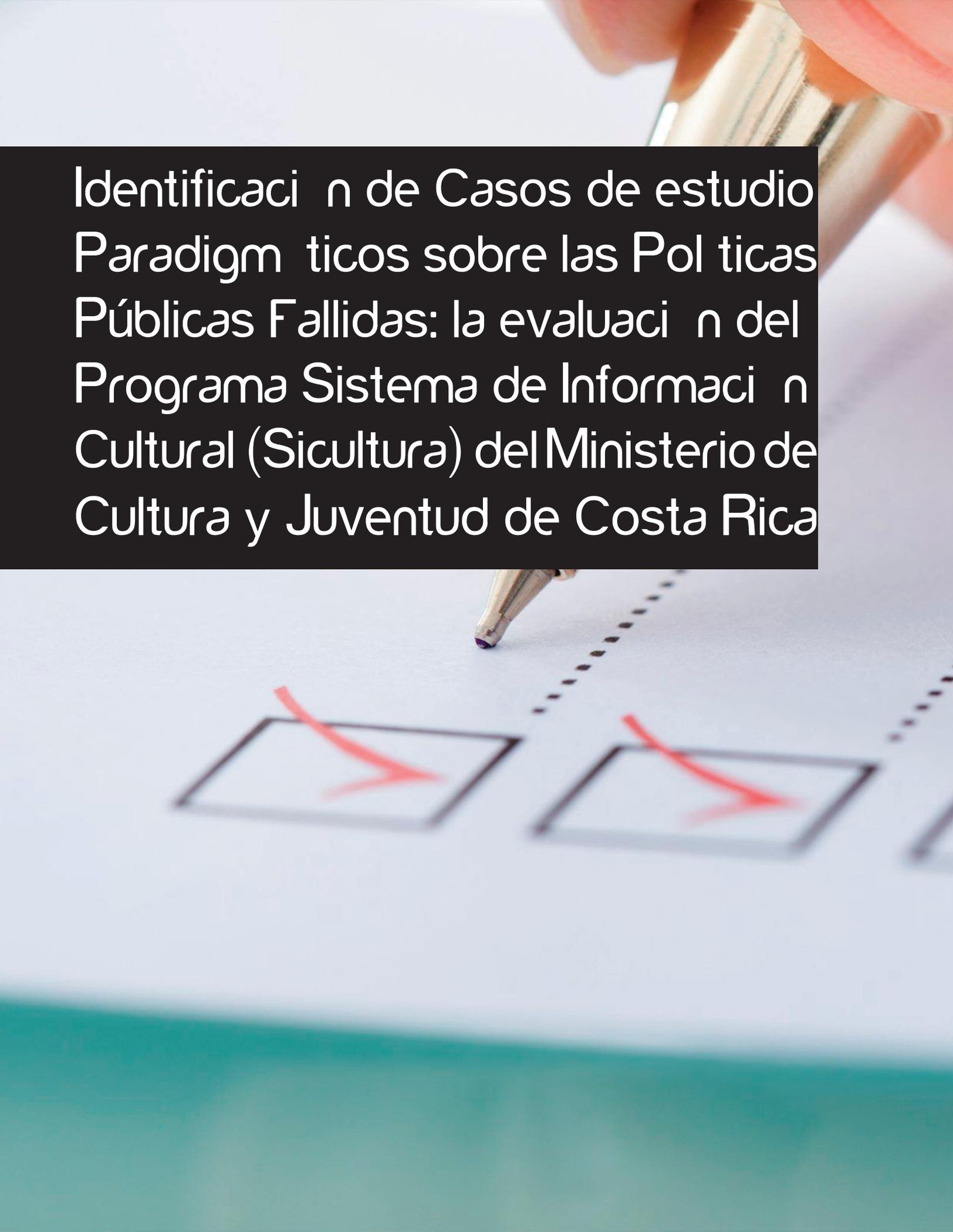
Teniendo en cuenta la relación histórica que existe entre nuestros cuerpos y la técnica, ha sido importante evitar conclusiones deterministas respecto a las tecnologías de la información y la comunicación. A diferencia de lo que sugerían diversos autores y autoras del campo disciplinario, con la emergencia de los medios de comunicación, hoy en día, ya no podemos hablar de la técnica a partir de su valoración moral o efectos masificadores, ni tampoco analizar sus transformaciones de forma tradicional, con base en los conceptos propios de la modernidad, al haberse difuminado los límites entre la vida pública, íntima y privada, entre el cuerpo y la máquina, y otros binarios que nos concedían una ilusión de estabilidad.

Queda claro entonces que los episodios permanentes de violencia así como los relatos conocidos públicamente a través de los medios de comunicación, como uno de los varios dispositivos modernos, no poseen efectos todopoderosos sobre las y los espectadores, pero sí producen sentido y temporalidades específicas, que inciden en la experiencia y la percepción, ya que permiten la construcción de acontecimientos de una realidad social, en la que un estado de excepcionalidad y amenaza permanente puede ser legitimado por las audiencias.

Referencias bibliográficas

- Agamben, G. (2011). ¿Qué es un dispositivo?. *Sociológica*, año 26, número 73, pp. 249-264 mayo-agosto de 2011
- Agamben, G. (2003). *Estado de Excepción*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo editora.
- Alsina, M. (1989). *La producción de la noticia*. Barcelona: Paidós
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. (2016). Decreto N° 321. Disposiciones Especiales Transitorias y Extraordinarias en los Centros Penitenciarios, Granjas Penitenciarias, Centros Intermedios y Centros Temporales de Reclusión. Recuperado de https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/171117_073652826_archivo_documento_legislativo.pdf
- Brossat, A. (2008). *La democracia inmunitaria*. Santiago de Chile: Palinodia
- El Diario de Hoy (2018). Notas sobre medidas extraordinarias. Recuperado de http://www.eldiariodehoy.com/page/2/?s=-medidas+extraordinarias&search_button=Buscar#038;search_button=Buscar
- Espósito, R. (2006) *Bios, biopolítica y filosofía*. 1ª ed. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C., & Baptista Lucio, P. (2010). *Muestreo*

- cualitativo. En R. Hernández Sampieri, C. Fernández Collado, & Baptista Lucio, P, Metodología de la investigación (págs. 392-404). México: McGraw-Hill Interamericana.
- La Prensa Gráfica (2018). Notas sobre medidas extraordinarias. Recuperado de <https://www.laprensagrafica.com/buscar.html>
- La Prensa (2016). El Salvador declara terroristas a pandillas. Recuperado de <https://www.laprensa.com.ni/2016/04/21/internacionales/2022700-el-salvador-declara-a-pandillas-como-organizaciones-terroristas>
- Martínez, C., Sanz, J., Luna, O. (2013). Evolución de las pandillas en El Salvador desde 1945 hasta 2013. Recuperado de <https://salanegra.elfaro.net/es/201301/cronicas/10756/Evoluci%C3%B3n-de-las-pandillas-en-El-Salvador-desde-1945-hasta-2013.htm>
- Martínez, O. (2018). Reportaje: Todas las miserias afloran en el juicio de una matanza cometida por policías. Periódico Digital El Faro. Recuperado de https://elfaro.net/es/201807/el_salvador/22262/Todas-las-miseras-afloran-en-el-juicio-de-una-matanza-cometida-por-polic%C3%ADas.htm
- Rauda, Nelson (2018). Nota: Gobierno descalifica a la ONU y pide renovación de medidas extraordinarias. Recuperado de https://elfaro.net/es/201801/el_salvador/21398/Gobierno-des-califica-a-la-ONU-y-pide-reno-vaci%C3%B3n-de-medidas-extraordi-narias.htm
- Rauda, N., Reyes, D. (2017). PDDH aplaude las medidas extraordinarias, aunque cree que violan los derechos humanos. Periódico Digital El Faro. Recuperado de https://elfaro.net/es/201707/el_salvador/20608/PDDH-aplaude-las-medidas-extraordi-narias-aunque-cree-que-violan-los-derechos-humanos.htm
- Universidad Centroamericana José Simeón Cañas (2017) Legitimidad y confianza pública de la policía en El Salvador. Recuperado de <http://www.uca.edu.sv/iudop/wp-content/uploads/Legitimidad-y-confianza.pdf>
- Valencia, R., Martínez, O., Caravantes, D. (22 de julio de 2015). Reportaje: La Policía masacró en la finca San Blas. Periódico Digital El Faro. Recuperado de <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201507/cronicas/17205/La-Polic%C3%ADa-masacr%C3%B3-en-la-finca-San-Blas.htm>
- Valencia, Roberto (2015). Reportaje: La Tregua redefinió el mapa de asesinatos de El Salvador. Recuperado de <http://www.salanegra.elfaro.net/es/201503/cronicas/16490/La-Tregua-redefini%C3%B3-el-mapa-de-asesinatos-de-El-Salvador.htm>
- Van der Borgh, C., Savenije, W. (2017). Las lecciones de la tregua. Periódico Digital El Faro. Recuperado de : https://elfaro.net/es/201704/ef_academico/20319/Las-lecciones-de-la-Tregua.htm
- Žižek, S. (2005) Contra los derechos humanos. New Left Review 34.

A close-up photograph of a hand holding a gold-colored pen, writing on a document. The document features a series of checkboxes, with two of them marked with a red checkmark. The background is a soft, out-of-focus light blue and green gradient.

Identificación de Casos de estudio
Paradigmáticos sobre las Políticas
Públicas Fallidas: la evaluación del
Programa Sistema de Información
Cultural (Sicultura) del Ministerio de
Cultura y Juventud de Costa Rica



Investigador

David Rojas*

* Bachiller en Arte Escénico de la Universidad Nacional y Máster en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo de la Universidad de Costa Rica. Actualmente es miembro de la Red de Evaluación y Seguimiento de Costa Rica (RedEvalCR), y profesor de varios cursos artísticos con poblaciones de diversas edades en distintas instituciones públicas y privadas. Además, en el año 2018 publicó el ensayo científico "Enseñanza científica de la actuación teatral para personas adultas mayores".

Recibido: 12 de abril de 2019

Aprobado: 03 de mayo de 2019

Resumen

El presente artículo resume parte de los elementos más relevantes de la Evaluación del Programa Sistema de Información Cultural (Sicultura) de Ministerio de Cultura y Juventud del Gobierno de Costa Rica. La información escogida de dicho proceso se da conforme al tema que presenta la 76 edición de la revista centroamericana: La Gestión del Conocimiento en las Políticas Públicas Fallidas. Por esta razón, la evaluación del Sicultura presente un debate actual que se presenta de manera regional en América Latina, la determinación y operación del concepto cultura y su efecto en la Política Pública Cultural. Así por medio del presente artículo se expone el debate que impera entre los diversos enfoques de este concepto y parte de sus posibles efectos en los diversos grupos poblacionales.

Palabras claves

Cultura, tecnología de información y comunicación.

Abstract

This article summarizes part of the most relevant elements of the Evaluation of the Cultural Information System Program (Sicultura) of the Ministry of Culture and Youth of the Government of Costa Rica. The information chosen from said process is given according to the theme presented by the 76th edition of the Central American magazine: Knowledge Management in Failed Public Policies. For this reason, the evaluation of Sicultura presents a current debate that is presented regionally in Latin America, the determination and operation of the concept of culture and its effect on Public Cultural Policy. Thus, through this article, the debate that prevails among the different approaches of this concept and part of its possible effects on the different population groups is exposed.

Key words

Culture, information and communication technology .

DOI: 10.35485/rcap76_4

David Rojas (2019) Identificación de Casos de estudio Paradigmáticos sobre las Políticas Públicas Fallidas: la evaluación del Programa Sistema de Información Cultural (Sicultura) del Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, (76): 88-151, enero-junio/2019/ -91-

1. Introducción

El presente trabajo expone las principales conclusiones y lecciones aprendidas del Trabajo Final de Investigación Aplicada (TFIA) del autor de este artículo, en la Maestría Profesional en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo (MEPPD) de la Universidad de Costa Rica (UCR), el cual tuvo su defensa pública en diciembre del año 2017. La evaluación fue de medio término y por lo tanto formativa, ejecutada sobre el Sistema de Información Cultural (Sicultura), programa vigente del Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica (MCJ).

La evaluación se sustentó en nueve preguntas evaluativas correspondientes a tres criterios evaluativos: pertinencia, eficacia y eficiencia.

Por *pertinencia* este trabajo entiende la correspondencia de las acciones evaluadas con las necesidades del contexto. La *eficacia* de esta evaluación se observa en el alcance de los objetivos propuestos por parte del Sicultura, tanto de su objetivo principal dirigido hacia la población costarricense que demanda y ofrece servicios artísticos y culturales, así como el alcance de objetivos secundarios, que brindan una base de datos para el uso técnico del MCJ. La *eficiencia* del Sicultura se observa en esta evaluación en el uso y el aprovechamiento de los recursos con los que el sistema ha contado desde su formación hasta la actualidad.

A continuación, se presenta la tabla matriz de evaluación:

Tabla 1.
Matriz de evaluación

Pertinencia
1. ¿De qué manera el Sicultura conceptualiza cultura y cómo se aplica en la metodología a las características de Costa Rica?
2. ¿Cuáles han sido las necesidades de información en la gestión pública del campo cultural de Costa Rica que el Sicultura ha reconocido cuáles son las estrategias que ha aplicado para solventarlas?
3. ¿De qué manera el Sicultura recolecta y sistematiza la información del campo cultural costarricense?
4. ¿Cuáles son los requerimientos de información que percibía y percibe el MCJ y que justifican la creación y el diseño del Sicultura?
Eficiencia
5. ¿De qué manera el Sicultura ha utilizado y aprovechado los recursos con los que ha contado desde su creación hasta el año 2016?
6. ¿Cuáles son los criterios y los medios de convocatoria que el Sicultura utilizó con los representantes del ámbito cultural costarricense y con los departamentos del MCJ para la planificación del componente en función de determinar las necesidades y las características de dicho sector?
7. ¿De qué manera el Sicultura ha contextualizado las prácticas y experiencias en Sistemas de Información Cultural de otros países de América Latina, en función de las características de la sociedad costarricense?
Eficacia
8. ¿Cuáles los alcances en los objetivos planteados en el sistema desde su formación hasta el año 2016?
9. ¿De qué manera las teorías y metodologías aplicadas en el Sicultura logran solventar las necesidades por las cuales fue formado el sistema?

Fuente: Elaboración propia

El análisis abarcó diez años de funcionamiento del sistema: desde su formación en el año 2006 hasta el año 2016. El proceso de recolección y análisis de información se ejecutó entre los años 2014 y 2017, con base en el enfoque evaluativo CIPP (Contexto, Insumos, Procesos y Productos). A continuación, se presenta de manera sintética los elementos más generales de cada uno de estos elementos.

Contexto e insumos

Del análisis del contexto y de los insumos se generó y reelaboró la teoría del programa, la cual contempló las condiciones relevantes presentes en la formación teórico conceptual del sistema. A partir de esta línea base se generaron comparaciones entre la ejecución y lo planificado, lo cual concluye con la determinación de los factores relevantes del contexto que han incidido en el programa, tanto condicionando al Sicultura como ofreciéndole oportunidades.

Procesos y productos

Por parte de los procesos y productos se identificaron algunos de sus alcances en la población meta. Para este fin, ha sido predominante las percepciones de actores clave, documentos oficiales del proceso de formación del programa y recolección de datos de la población objetivo. Finalmente, la evaluación contempló factores sociales y decisiones que permitieron tanto buenas prácticas, como decisiones fallidas que han impedido la eficacia de las acciones del programa. El interés de este ejercicio es generar una base para la proyección futura del sistema, por medio de un árbol de decisiones, una tabla de factores de dicho árbol aplicado al Sicultura y una tabla FODAR (Fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y riesgos).

A continuación, una tabla de los actores fuentes de información más relevantes en la evaluación.

Tabla 2.
Enfoque CIPP (Contexto, Insumos, Procesos y Productos).

TABLA DE ENFOQUE CIPP (Contexto, Insumos, Procesos y Productos) APLICADO AL Sicultura							
Contexto		Insumos	Procesos	Productos			
Internacional	Sistemas de información regionales	SINIC	Consultorías	Segmentación de la población meta	Agenda Cultural (Información de eventos culturales)		
		SINca	Consultorías				
		SIC-CONACULTA	<ul style="list-style-type: none"> Consultorías Recurso Tecnológico 				
	Organismos internacionales	OEA	Consultorías		Determinación de indicadores	Directorio de financiamiento y capacitación	Fichas publicadas
		UNESCO	Recurso financiero				
Cooperación Internacional	AECID	Consultorías					
Nacional	MCJ	DC	<ul style="list-style-type: none"> Personal Recurso Financiero Consultorías con población meta Activos tecnológicos Infraestructura 	Escogencia y desarrollo de tecnología	Directorio Cultural		
		UCE	<ul style="list-style-type: none"> Personal Recurso Financiero Activos tecnológicos Infraestructura 	Metodología de recolección de información	Mapa Cultural		
	INEC		Información		Estadísticas Culturales		
	ING		Información				
	Municipalidades		Inventario cultural				

Fuente: Elaboración propia

2. Objeto de evaluación

El objeto de análisis de la evaluación fue el Sicultura, el cual es encargado de captar, contener y organizar la mayor cantidad posible de información del campo cultural de Costa Rica (CR). Esta plataforma está integrada por cuatro pestañas de información:

1. *Directorio Cultural*, el cual permite acceder a información de “recursos culturales”, tanto de personas y agrupaciones relacionadas con el sector artístico-cultural costarricense, así como espacios físicos a los que se les dan usos culturales y elementos del patrimonio tangible e intangible de todo el país.
2. *El Directorio de Financiamiento y Capacitación* en el que se encuentra la oferta de fuentes de capacitación y financiamiento nacionales e internacionales disponibles para emprendedores y pymes culturales de Costa Rica. En este Directorio se pueden consultar los requisitos y contactos de las diferentes entidades que brindan capacitación artística-cultural y gestión empresarial, así como opciones de financiamiento para impulsar emprendimientos y empresas culturales.
3. *La Agenda Cultural* presenta una amplia oferta de actividades culturales, tanto de la Gran Área Metropolitana como de otras regiones del país.
4. *Estadísticas Culturales*, esta sección pone a disposición del público general, investigadores y académicos las mediciones y datos que elaboran la CSCCR, la ENC y el Atlas de Infraestructura y Patrimonio Cultural de CR.

De las fuentes que tienen información editada por usuarios del sistema, el Directorio Cultural es la principal acción del Sicultura desde su formación. En este directorio se encuentran implícitos los conceptos de cultura y las metodologías que dieron forma al sistema y es uno de los objetos de análisis más importantes para esta evaluación. El directorio contó en el momento de defensa del trabajo (en diciembre del año 2017)

con 3482 fichas, de las cuales 1092 son de personas, 1040 son de agrupaciones y organizaciones, 129 son de expresiones y manifestaciones y finalmente, 648 fichas de infraestructura.

En la actualidad la información del programa se compone por seis pestañas: El Directorio Cultural, El Mapa Cultural, Capacitación y Financiamiento, Agenda Cultural, Emprendimiento Cultural y, finalmente, Estadísticas Culturales. No obstante, es importante resaltar que el Directorio Cultural fue la primera y de las más importantes acciones desde la formación del Sicultura, y hasta el año 2014 abarcaba la mayoría de la información que contenía el sistema. El Directorio Cultural consiste en una serie de fichas informativas elaboradas dentro del sistema por usuarios/editores que ingresan información. Estas fichas informativas son la estructura sobre la que reposa la clasificación y sistematización de la información que alimenta hasta la actualidad la mayoría del sistema. Por esta razón, la formación del Directorio Cultural tiene un papel protagonista en la evaluación, especialmente de la primera fase del Sicultura.

Con base en este contexto, se concluye de este proceso pre evaluativo que lo que el MCJ entiende como cultura determina la pertinencia y la eficacia de las acciones del Sicultura. A partir de este fundamento teórico, para la evaluación se hicieron entrevistas a actores clave como funcionarios (as) y exfuncionarios (as) del Sicultura, personal del departamento de Dirección del Cultura (DC, lugar en el que se formó el Sicultura), de Fomento Cultural, directores (as) y ex directores (as) de la DC. Además, se generaron entrevistas con Manuel Obregón, ministro de cultura en la administración 2010-2014, entrevista con Cecilia Montilla consultora de Sistema de Información de Cultura de México (SIC- CONACULTA, consultora a cargo de la formación del Sicultura) y entrevistas semi-estructuradas a personas del ámbito cultural de CR. Finalmente, se ha generado un seguimiento del Sicultura,

documentando las modificaciones en la recolección de datos y en la funcionalidad de su plataforma desde que inició este proceso evaluativo en inicios del año 2014 hasta finalizar el año 2016.

Además, se estudiaron a fondo los documentos oficiales del PPTC, de Ecosistemas de Información Compleja de SIC-CONACULTA, la PNDC, el PLGDC, la ENC, la CSCCR, las Encuestas y Censos del INEC desde el año 2010 hasta el presente. Con respecto a libros de referencia sobre el tema de cultura en Iberoamérica se estudiaron documentos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), documentos de la UNESCO, de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), documentos de la Cuenta Andrés Bello López (CAB) como por ejemplo la Cuentas Satélites de Cultura Manual Metodológico para su Implementación en América (CSCMMIAL) y la Guía Metodológica para la Implementación de las Cuentas Satélites de Cultura de Iberoamérica (GMICSCI). Además, hay una serie de autores académicos que se utilizaron como base de referencia como Alejandro Grimson Amartya Sen, Manuel Castells, Antonio Gramsci, Stuart Hall, entre otros.

3. Estructura del análisis de la evaluación

La evaluación del Sicultura inició por medio del diseño de evaluación, enviado y aprobado por la comisión del MEPPD en el año 2013. Este documento cumplió, entre varios propósitos, la función de identificar la información relevante para la recolección de datos que inició a partir del año 2014, por medio de entrevistas, estudios sobre el tema cultura y revisión de documentos oficiales del MCJ. De este proceso se reconocen debates y acciones relevantes de lo que se entiende como cultura y su utilización, tanto en los círculos académicos como en las funciones públicas de la región Iberoamericana. El concepto cultura se consideró fundamental para la valoración de las acciones del Sicultura. Se trabajó bajo la hipótesis de que si el concepto cultura es ambiguo, existe gran probabilidad de

que las acciones de un sistema de información que se determina por lo cultural lo sea ambiguo también.

Así, en términos generales, el debate se centra entre dos grandes enfoques, uno cerrado y otro abierto, uno tradicional y otro no tradicional, uno enfocado en la cultura como especificación del trabajo y otro antropológico. El primer enfoque, el tradicional, circunscribe a la Cultura en las bellas artes y lo patrimonial, reduciendo este último a las prácticas y hábitos de un grupo social dominante, también llamado cultura hegemónica.

De distinta manera, el otro enfoque entiende lo cultural como un campo de estudio más amplio que, abarcando al anterior, incluye además todas las construcciones subjetivas e intersubjetivas de la realidad, materializadas en las prácticas, hábitos, creencias y valores de todos los grupos e individuos humanos.

Si bien ambos enfoques no son mutuamente excluyentes en relación con la cantidad de población a la que abarca, el enfoque tradicional puede ser excluyente con grupos vulnerables o minorías. Así, visto desde la inclusión social se pueden entender como extremos opuestos de una línea. Entre ambos enfoques, la Cultura existe entre una gran variedad realidades, que según Grimson son constantemente motivados por diversos factores, entre ellos el poder. Así cultura es “un espacio en el cual hay tramas simbólicas compartidas, hay horizontes de posibilidad, hay desigualdades de poder” (Grimson, 2011, p 28).

4. Política Pública Cultural

De ambos enfoques surgen diversas expresiones de Política Pública Cultural, tanto en la región latinoamericana como en Costa Rica. Estas responden a las características históricas de los gobiernos, pero además a la conformación

y diversidad de los grupos sociales, como por ejemplo a la cantidad y diversidad de los grupos étnicos o la cantidad idiomas, por mencionar solamente dos entre muchos otros factores relevantes.

En algunos países las acciones rectoras se generan prioritariamente desde un Ministerio, mientras que en otros casos es desde la sociedad civil. Asimismo, para la administración pública las estrategias de incidencia son múltiples y van: desde una versión centralizada y directiva hasta una versión más facilitadora de procesos entre las fuerzas de la sociedad. Finalmente, la estrategia administrativa del ámbito de acción puede ser aplicada de forma transversal, incidiendo en todos los demás campos de la función pública o de manera enfocada de la sociedad, de forma centralizada o descentralizada.

Con base en estas o otras necesidades de delimitación, de actualización conceptual y administrativa es que surge en el gobierno 2010-2014 la Política Nacional de Derechos Culturales 2014-2023 (PNDC) publicada en diciembre del año 2013 por parte del MCJ. La PNDC fue acompañada por el Proyecto de Ley General de Derechos Culturales (PLGDC) que se encuentra aún en estudio en la Asamblea Legislativa. Ambas acciones definen y diagnostican el ámbito cultural en CR con el propósito de direccionar y validar la rectoría del MCJ en la Política Pública Cultural.

En esta dirección, se han dado diversas acciones relevantes del MCJ como fue la primera medición de la cultura realizada por la Cuenta Satélite de Cultura de Costa Rica (CSCCR), la cual presentó sus primeros resultados en el año 2011 y fue creada por una comisión interinstitucional (INEC-MCJ- Banco Central de CR-Programa Estado de la Nación-Consejo Nacional de Rectores-AECID-Organización de los Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura-SINIC). En el año 2016 se efectuó la segunda encuesta Nacional de la cultura. El propósito de la CSCCR es visibilizar el aporte económico del segmento de la población que se dedica a actividades artísticas y culturales den-

tro de CR, estimando el porcentaje monetario de la oferta de bienes y servicios culturales dentro del Producto Interno Bruto Nacional (PIBN). Esta acción fue complementada en el año 2013 y 2016 con las Encuestas Nacionales de Cultura (ENC), las cuales recaban información de las prácticas, intereses y servicios culturales demandados por las personas que habitan en CR.

En estas acciones se presentan dos tipos de conceptos de cultura; por una parte una definición amplia y por otra parte una definición operativa la cual permite las mediciones económicas, además de la recolección de información por parte del Si-cultura. Así, la ENC utiliza las dos versiones desarrolladas por el CAB por medio del CSCMMIAL, el cual menciona en la definición amplia que

cultura abarca los rasgos, creencias, convenciones, formas de convivencia, costumbres, imaginarios, sistemas de valores y prácticas simbólicas colectivas e individuales que prevalecen en un grupo. (ENC, 2014, pág. 27) (CSCMMIAL, 2009, pág. 31).

A partir de esta concepción la ENC considera que el enfoque adoptado trasciende las bellas artes y promueve un concepto más amplio de cultura, “enriquecido por la identidad y la diversidad de manifestaciones y formas de expresión” (ENC, 2014, pág. 28). Este enfoque amplio también se desarrolla de forma similar tanto en la PNDC como la PLGDC, donde se considera cultura como un concepto polisémico.

Así inician con la definición de la UNESCO que atribuye a los patrimonios una importancia determinística, en donde la cultura es

“diversas formas en que se expresa, enriquecen y transmite el patrimonio cultural de la humanidad mediante la variedad de expresiones culturales, y también a través de distintos modos de creación artística, producción, difusión y disfrute de las expresiones culturales, cualesquiera que sean los medios y tecnologías utilizados”. (UNESCO, Artículo 4, 2005).

La definición amplia de cultura que desarrolla el CAB entiende que “todas las actividades humanas tienen un carácter cultural tan pronto generan procesos de significación”. Por ejemplo, en las ocupaciones laborales “se presentan una gran cantidad de relaciones sociales de significación” (CSCMMIAL, pág. 31).

Asimismo, los procesos de significación pueden encontrarse en todos los campos del hacer humano. A partir de esta definición se reconoce imposible sistematizar la información del campo cultural en sistemas de información, en encuestas o mediciones económicas. Es por esta razón que en el CSCMMIAL y en la ENC, se expone una versión reducida del concepto cultura a partir de las características de productos comerciables, en donde el campo cultural se determina por productos y servicios que crean, expresan, conservan y transmiten contenidos simbólicos.

Así, este enfoque operativo

Permite la medición, pues la cultura se entiende como un campo determinado del quehacer humano que incluye actividades y productos diferenciados de los demás, esencialmente por su contenido simbólico” (ENC, 2014, pág. 28). Más precisamente, el CSCMMIAL apunta a diferenciar los productos y servicios culturales de los no culturales por la función u objetivo de generar “un procesamiento simbólico” (CSCMMIAL, pág. 31).

De esta forma, a pesar de que en la definición conceptual la ENC dice que su enfoque trasciende las bellas artes, en la práctica, lo cultural se direcciona en su mayoría a lo artístico y a lo patrimonial, campos de trabajo del enfoque tradicional de cultura. Lo novedoso es la inclusión de nuevas ocupaciones artísticas creadas o modificadas por las tecnologías de Información y Comunicación (TIC), como por ejemplo los subsectores diseño industrial, arte industrial, video juegos o multimedia.

5. Las fases de trabajo del Sicultura

En la evaluación se parte de analizar al Sicultura desde las dos fases o lapsos de tiempo (2006-2014 / 2014-2016) presentados en la introducción de este documento. La evaluación se fundamenta a partir de la pertinencia del Sicultura dentro del contexto del MCJ y de los cambios desde su formación hasta su adaptación en la UCE, a partir de los criterios de eficacia y eficiencia.

En la primera fase la planificación se dio con el apoyo de organismos internacionales como el Sistema de Información Cultural del Consejo Nacional de las Artes y la Cultura del Gobierno de México (SIC-CONACULTA), el Sistema Nacional de Información Cultural del Gobierno de Colombia (SINIC), la Oficina Técnica de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo en México (AECID), el Fondo de Naciones Unidas para el Alcance de los Objetivos del Milenio (MDGFI), entre otros actores.

Por otra parte, en el segundo momento el Sicultura experimenta una serie de cambios producto de la adaptación a la UCE la cual se estructura a partir del Manual Metodológico de las Cuentas Satélites de Cultura para su Implementación en América Latina (CSCMMIAL) el cual se actualiza en el año 2015 como la Guía Metodológica de Implementación de Cuentas Satélites de Cultura de Iberoamérica (GMICSCI) del convenio Andrés Bello.

Flujo grama histórico del desempeño del Sicultura

Con fin de ordenar la información para el análisis, en el proceso evaluativo se creó un flujo grama histórico de las acciones relevantes en la formación y ejecución del Sicultura. La recolección de datos relevantes se desagrega en etapas del tiempo de funcionamientos del Sicultura, las cuales se explican a continuación.

Antecedentes, en dónde se presentan las necesidades y las oportunidades que permitieron la creación del Sicultura. En estos procesos se observan algunos elementos del contexto. *Primera*

etapa, la cual se da entre los años 2006 y 2014 en donde se forma la parte conceptual del PPTC y se reconocen la mayor cantidad de procesos que esta evaluación recaba del Sicultura así que se divide a su vez en etapas por años. Entre el 2006-2007 se encuentran los primeros insumos y procesos. Del 2008. Entre los años 2009 al 2010 se desarrolla la parte operativa y conceptual del Sicultura. Asimismo, del 2010 al 2014 es el momento de mayor captación de fichas editadas. *Segunda etapa*, la cual abarca del año 2014 al año 2016, momento en el cual el Sicultura se traslada a la UCE y se fortalece.

Se incluye procesos experimentados, sin embargo, sobre todo se reconocen los mayores productos del Sicultura. Por ser lapsos de tiempo amplios y llenos de información se procede a detallar algunas de las acciones más relevantes por año o grupo de años.

6. Conclusiones

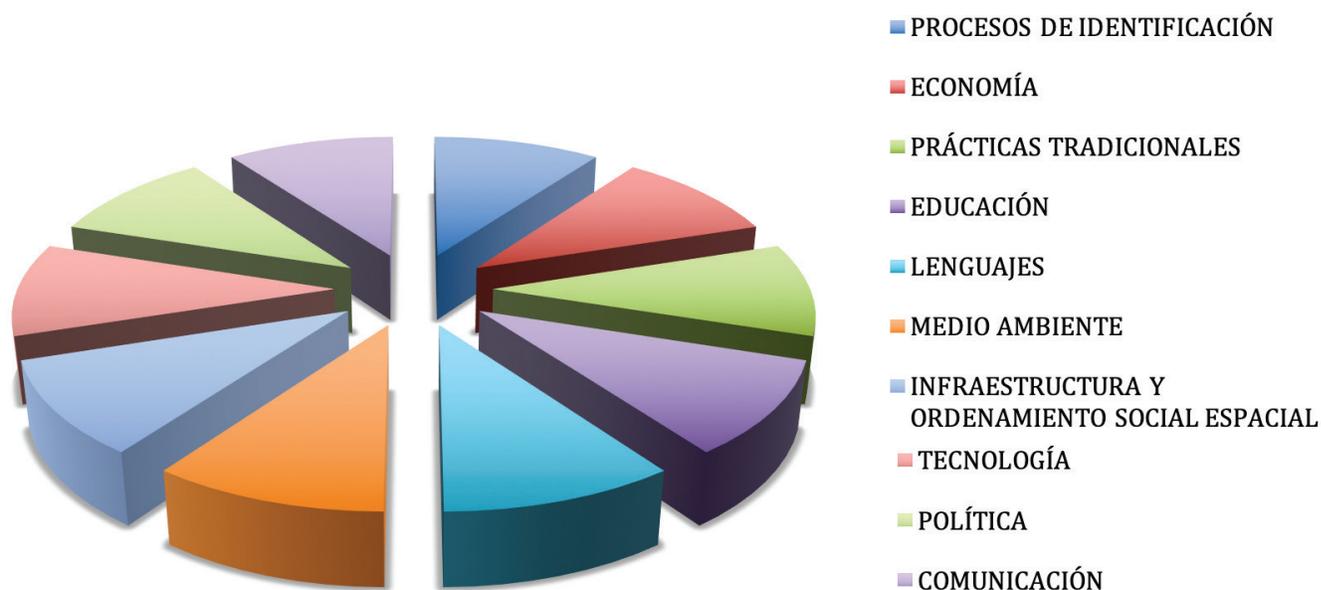
Del apartado contexto se concluye que en el Sicultura se opera el concepto tradicional de cultura, como en el caso como muchos de los programas del MCJ, en tensión con la propuesta de la PNDC (pág. 13), en donde se expone aspectos relevantes para la cultura como por ejemplo la identidad de las prácticas y hábitos de las personas o de los grupos sociales. Estos aspectos son las estructuras simbólicas, las estructuras de valores y las relaciones de poder que atraviesan las prácticas y hábitos de los grupos poblacionales,

los cuales configuran la realidad humana, por lo cual Grimson determina que de

estas prácticas sociales devienen objetos materiales y simbólicos, se vuelven tan reales que las sociedades se organizan sobre la base de sus tipificaciones... son inventos humanos sedimentados en los modos de percepción, significación y acción. Por eso son reales. En términos de Searle (1997), son ontológicamente subjetivas y epistemológicamente objetivas (Grimson, 2011, pág. 26).

A partir del enfoque conceptual de Grimson, la evaluación del Sicultura entiende que la cultura son convenciones intersubjetivas de los grupos poblacionales, como por ejemplo las fronteras políticas de los Estados. Como se puede apreciar, este concepto trasciende la característica del simbolismo en las prácticas mercantilistas humanas para revestir a todas las actividades humanas con la denominación cultural, desde lo innovador hasta lo ancestral o tradicional, tanto de la tecnología como de los estilos de vivir o de las percepciones de la realidad. Así, pueden incluirse otras características que moldean el vivir de los seres humanos como por ejemplo la relación de los grupos humanos con el medio ambiente o la infraestructura social pública y privada, además de las condicionantes políticas. Con base en los indicadores de la UNESCO en combinación con los indicadores de Manual Metodológico de las Cuentas Satélites de Cultura para su Implementación en América Latina se propone en el siguiente gráfico una muestra de algunas grandes dimensiones de lo que puede implicar lo cultural más allá de las artes y lo patrimonial.

Gráfico 1.
Dimensiones del concepto amplio de cultura



Fuente: Elaboración propia con base en los indicadores culturales UNESCO y del GMICSCI.

Con base en lo anterior, en el enfoque amplio se pueden considerar otros aspectos más que el artístico y el patrimonial, como por ejemplo las dinámicas y los impactos de los intercambios comerciales nacionales e internacionales (macro y micro economía); los fenómenos migratorios, las estructuras y dinámicas de poder, la interacción entre grupos de diversas nacionalidades y etnias, el acceso (o inaccess) a recursos naturales (el acceso y control de recursos estratégicos), el acceso (o inaccess) a la tecnología, entre otras posibilidades. En los productos del Sicultura se abarcan la dimensión artística, la económica,

la patrimonial, y algunos aspectos de los procesos de identificación, como la identificación étnico racial tomada de datos del INEC y que se encuentra presente en el Mapa Cultural. Así, el Sicultura se descarta datos de las personas editoras/usuarios como nacionalidad, idioma(s) (lengua materna), religión, identidad de género o preferencia sexual. A continuación, se adjunta una tabla con las dimensiones mencionadas anteriormente y los factores que pueden implicar cada dimensión. Se marca en rojo las dimensiones que abarca el Sicultura.

Cuadro 1.
Dimensiones y factores que abarcan el concepto amplio de cultura.

Cuadro de dimensiones y factores que abarcan el concepto amplio de cultura	
Dimensión	Factores
Procesos de identificación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificación étnico racial 2. Identificación de género 3. Preferencia sexual 4. Subculturas 5. Contraculturas 6. Creencias religiosas
Economía	<ol style="list-style-type: none"> 1. Economía tradicional del campo de la cultura -Mercados e industrias de las artes y de lo patrimonial (Turismo nacional e internacional, bienes y servicios artísticos, entre otros). 2. Macroeconomía (Presencia de productos y servicios y de empresas de otras naciones o culturas que con la implicancia de valores que cada uno conlleva) 3. Microeconomía (tamaño y conformación de los mercados internos del país) 4. Niveles de ingreso (línea de pobreza, quintiles de ingreso)
Prácticas tradicionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Patrimonio inmaterial 2. Historia nacional y local
Educación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cantidad de personas alfabetizadas 2. Inversión el PIB en educación 3. Infraestructura y calidad de los servicios educativos 4. Oferta educativa 5. Demanda educativa
Comunicación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Libertad de expresión 2. Acceso al uso e internet 3. Diversidad de programas de 4. Publicidad Oferta educativa
Política	<ol style="list-style-type: none"> 1. Participación 2. Ciudadanía 3. Gobernanza 4. Legislatura 5. Jurisprudencia 6. Forma y tamaño de los servicios y productos públicos y de los privados
Lenguajes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Matemático 2. Idiomas 3. Dialectos 4. Estructuras sociales de lenguaje corporal en la comunicación cotidiana 5. Artes (visuales y/o plásticas, escénicas, musicales, audiovisuales, literatura).

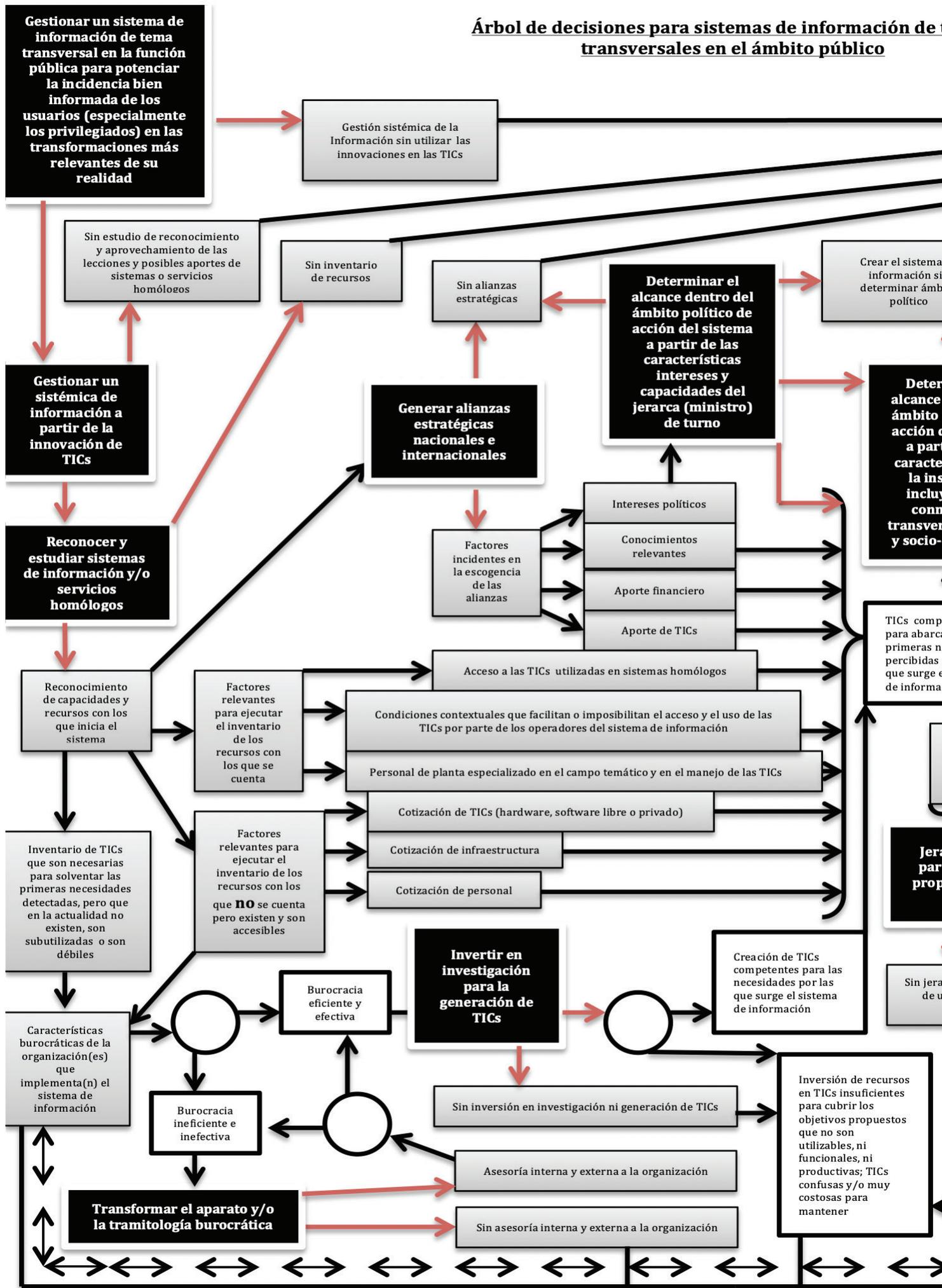
Medio ambiente	<p><i>Condiciones medio ambientales que modifican la vida y la percepción de la realidad de los grupos poblacionales como:</i></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Propensión a catástrofes naturales 2. Clima estacional/ clima tropical 3. Clima extremo 4. Recursos estratégicos (agua, acceso al mar, minerales, petróleo entre otros)
Infraestructura y ordenamiento social espacial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Infraestructura pública no patrimonial: carreteras, centros de educación, puertos, aeropuertos, hacinamientos (zonas urbano-marginales, zonas exclusivas) 2. Patrimonio material 3. Infraestructura privada no patrimonial: Centro comerciales, zonas industriales, acceso servicios básicos -alimentos, agua, electricidad, medicina-
Tecnología	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tecnología en todos los campos estratégicos de la economía (automatización de producción, automatización de servicios, entre muchos otros) 2. Tecnología que impacta la vida cotidiana de las personas (TICs, medicina, transporte, entre muchos otros)

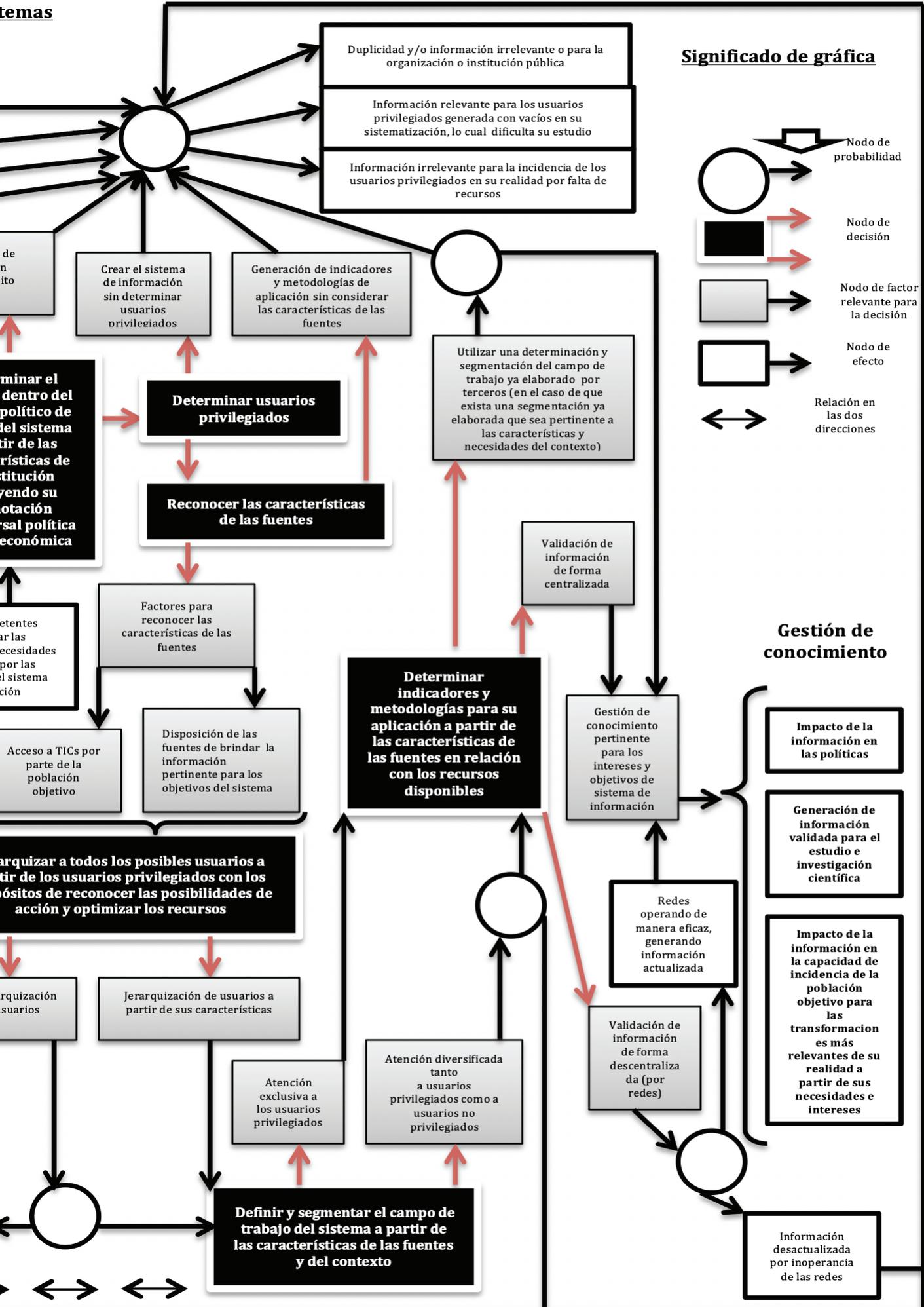
Fuente: Elaboración propia

Por medio del análisis de la información recabada en el proceso de evaluación del Sicultura se plantea la necesidad de generar un árbol de decisiones que estructure los factores a tomar en cuenta en la formación del sistema de información de cultura. El propósito de esta herramienta es reconocer y sistematizar los factores relevan-

tes desde la experiencia hacia la formación de lecciones aprendidas. Es una especie de mapa que determina los aspectos más relevantes a tomar en cuenta entre dos ámbitos del conocimiento muy complejos, dinámicos y actuales: la tecnología y la cultura.

Árbol de decisiones para sistemas de información de transversales en el ámbito público





Referencias Bibliográficas

- Montilla, A., Durán, S., Silva, E., y Flores, A. (2010). Ecosistemas de información Compleja. Construcción de Sistemas de Información Cultural, Estudios de Prácticas y Hábitos Culturales y Sistemas de Indicadores en Centroamérica (Consultoría de diagnóstico y asistencia técnica, oct 2009-feb 2010). Proyecto "Sector Cultural e Integración" Red de Centros Culturales de España.
- Briones, G. (1991). Evaluación de Programas Sociales. Editorial Trillas.
- Geifus F. (sf). Herramientas para el desarrollo participativo. IICA-Holanda/Laderas.
- Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica. (sf). Proyecto Plataforma Tecnológica Cultural Dirección de Cultura. 2006-2014.
- Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica. (sf). Documento de Diseño y Elaboración de Indicadores Culturales. Dirección de Cultura. 2008-2009.
- Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica. (2009). Ocupaciones vinculadas al sector cultura y equipamiento del sector cultural. Dirección de Cultura.
- Primer documento del Proyecto de Ley Cultural. 2013.
- Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN). (sf). Manual de Evaluación del MIDEPLAN.
- Fundación Neotropica. (2012). Ventana Temática Cultura y Desarrollo. Título del Programa: Políticas Interculturales para la Inclusión y Generación de Oportunidades.
- MIDEPLAN. (2007). Cumplimiento de Metas Estratégicas 2007, tomo I.
- MIDEPLAN. (2008). Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2008.
- MIDEPLAN. (2009). Informe de Evaluación del Plan Nacional de Desarrollo 2009.
- MIDEPLAN. (2010). Informe de Evaluación Anual 2010.
- MIDEPLAN (2011). Informe Anual de Cumplimiento de Metas PND 2011.
- MIDEPLAN (2012). Cumplimiento de Metas estratégicas 2012.
- MIDEPLAN (2011). Informe Anual de Cumplimiento de Metas PND 2011.
- MIDEPLAN (2014). Informe de Seguimiento de Metas PND 2011-2014.
- MIDEPLAN (2015). Informe de Seguimiento de Avance de Metas 2015 PND 2015-2018.
- MIDEPLAN (2016). Cumplimiento de Metas Estratégicas 2016.
- Martínez, R. (2008). "Sistematización del concepto de cultura". Documento de trabajo inédito, utilizado para la capacitación del proyecto Gestión Local: Motores de Desarrollo, de la Dirección de Cultura del Ministerio de Cultura y Juventud. Heredia, Costa Rica.
- Gobierno de Costa Rica MIDEPLAN. (2006). Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010.
- Gobierno de Costa Rica MIDEPLAN. (2010). Plan Nacional de Desarrollo Alberto Cañas Escalante 2010-2014.
- Gobierno de Costa Rica MIDEPLAN. (2014). Plan Nacional de Desarrollo María Teresa Obregón 2014-2018.
- Grimson A. (2011) Los límites de la cultura. Argentina: Siglo Veintiuno Editores.
- Crowther, W, Cubero F. y Sibille, M. (1990). Estrategias de Información. Un enfoque para la Gestión Pública. San José Costa Rica, ICAP 1990.

Hall, S. (1996). Cuestiones de identidad cultural. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu editores.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). Informe sobre el desarrollo humano 2004. Recuperado de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2004_es.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2013). Informe sobre el desarrollo humano 2013. Recuperado de https://www.undp.org/content/dam/venezuela/docs/undp_ve_IDH_2013.pdf

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2001). Características sociodemográficas y socioeconómicas de las personas de edad en América Latina. Recuperado de http://inmayores.mides.gub.uy/innovaportal/file/1353/1/02_cepal-popolo.pdf

Rodriguez, N. (2011). Cultura en Cuidados Intensivos. Recuperado de <http://redcultura.com/php/Articulos814.htm>



DOCUMENTOS

Propuesta metodológica para la realización de un análisis prospectivo en la educación secundaria en Costa Rica al 2030¹

Investigadoras:

Adriana Briceño*

Pauleth Hidalgo**

*Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y Máster en Comunicación y Mercadeo de la Universidad Latina de Costa Rica. Actualmente labora en el Ministerio de Planificación y Política Económica como analista prospectivo y de políticas públicas asimismo como profesora universitaria.

**Licenciada en Ciencias Políticas y Máster en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Es profesional del servicio civil del Ministerio de Educación Pública. Ha llevado a cabo diversos proyectos donde el diseño e implementación integral de recursos humanos, desconcentración en las direcciones regionales de educación son los que sobresalen.

Recibido: 11 de noviembre de 2018

Aprobado: 22 de abril de 2019.

Resumen

Ante la necesidad de disponer de mecanismos de anticipación y pensamiento de futuro en el ámbito de la educación, particularmente en la educación secundaria, este artículo propone una metodología para el análisis prospectivo que pueda ser aplicada en la educación secundaria costarricense con el objetivo de orientar las acciones hacia la construcción de una visión a largo plazo. Se trata no sólo de facilitar la toma de decisiones sino también de brindar herramientas que lo hagan posible.

La administración pública debe equilibrar resultados de corto y mediano, a los que ha estado acostumbrada, con los resultados de largo plazo mediante la planificación. Lo anterior, es fundamental para establecer estrategias, alcances y limitaciones en su accionar. Para ello, la prospectiva ayuda a alcanzar el futuro de manera racional, con alternativas de elección y con la incorporación de todos los elementos de intervención pública, lo cual convierte al futuro en una decisión y no en una incertidumbre.

A fin de contar con un instrumento en materia prospectiva de este tipo, la propuesta se estructura en tres fases, cada una con sus respectivas etapas: la primera, obtención de la información y generación de las principales variables; la segunda, elaboración de hipótesis y de escenarios; y la tercera, construcción y puesta en práctica de la visión a futuro.

Esta metodología no pretende ser exclusiva ni reduccionista, por el contrario, busca ser una guía para la aplicación de la prospectiva enfocada en el sistema educativo costarricense.

Palabras claves

Prospectiva, educación secundaria, metodología.

1. Este trabajo de investigación constituye la propuesta metodológica derivada del proyecto final de graduación para optar por la Licenciatura en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, fue expuesto en el Seminario 70 años de la CEPAL: Planificación para el desarrollo con visión de futuro en octubre del 2018.

DOI: 10.35485/rcap76_5

Adriana Briceño y Pauleth Hidalgo (2019) Propuesta metodológica para la realización de un análisis prospectivo en la educación secundaria en Costa Rica al 2030

Abstract

Having the need of mechanisms of anticipation and future thinking in the educational field, high school level specially, this article proposes a methodology for prospective analysis that can be applied in Costa Rican high school level with the aim of directing actions towards the construction of a long-term vision. It is not only about facilitating the decision-making process, but about providing tools that make it possible.

The public administration must balance short and medium-term results, to which it has been used to, with long-term results through planning, where prospective analysis plays a key role to define strategies, scope and constraints; since it helps to reach the future in a rational way, through alternatives of choice and incorporating all elements of public intervention, making the future a decision and not an uncertainty.

In order to have an instrument in this type of prospective matter, the proposal is structured in three phases, each of them with their respective stages: the first one, information gathering and main variables definition; the second one, hypotheses definition and scenarios characterization; and the third one, construction of the visualized future and its implementation.

This methodology is not intended to be exclusive or reductionist, on the contrary, it aims to be a guide for foresight application focused on Costa Rican educational system.

Key words

Prospective, junior high school, senior high school, methodology.

1. Introducción

La planificación y las decisiones gubernamentales no suelen tener el mismo compás que los cambios sociales; esto genera incertidumbre en el ámbito educativo sobre la incorporación de tendencias, tecnologías de la información y variaciones poblacionales, aspectos que son necesarios para la generación de políticas públicas que respondan de manera eficaz a las demandas de la ciudadanía.

Las cadencias específicas de la educación escapan al ritmo propio del dominio de la planificación. Los plazos necesarios para evaluar los efectos de una reforma de la educación son mucho más largos que los que se acuerda a las autoridades políticas responsables de la reforma propuesta y de la ejecución del plan. (...) Las cadencias del sistema educacional son normalmente más largas que las de la preparación de los planes y las cadencias de estos últimos son más largas aún que el período de duración de numerosos gobiernos. (Hallak, 1989, p. 3)

La educación requiere un planteamiento que trascienda las fronteras temporales, considere los cambios sociales e integre a los actores sociales que son parte del sistema educativo; en donde la política pública genere el debido apoyo para que sea sostenible a través del tiempo, cuente con el respaldo financiero público adecuado y equilibre sus resultados de corto, mediano y largo plazo.

Ante la necesidad de incorporación del pensamiento de largo plazo en materia educativa, los proponentes desarrollaron una metodología con el interés primordial de otorgar a las autoridades educativas herramientas para la elaboración de una visión prospectiva.

Para el desarrollo de este estudio se consideran las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son las fortalezas, oportunidades y posibles áreas de mejora que debe incluir un diagnóstico de la planificación en la educación secundaria en Costa Rica?

- ¿Cuáles son los elementos teóricos y metodológicos que inciden en el diseño de una metodología de análisis prospectivo para la educación secundaria en Costa Rica con miras al año 2030?
- ¿Qué actores y variables ejercen influencia en el funcionamiento de la educación secundaria en Costa Rica?
- Elaborar un diagnóstico de la planificación en la educación secundaria en Costa Rica, con el fin de conocer sus fortalezas, oportunidades y posibles áreas de mejora.
- Describir los actores y las variables que ejercen influencia en el funcionamiento de la educación secundaria en Costa Rica.
- Definir los elementos teóricos y metodológicos para el diseño de una metodología de análisis prospectivo para la educación secundaria en Costa Rica, con miras al año 2030.

Con el propósito de atender las inquietudes anteriores, se desarrolló un ejercicio que implicó la participación de un grupo de expertos en planificación y educación, los cuales contribuyeron en la selección y ponderación de las variables y los escenarios posibles, necesarios para la elaboración de la metodología.

El objetivo primordial de esta investigación consistió en formular una metodología de análisis prospectivo para la educación secundaria en Costa Rica con miras al año 2030, que permitiera fortalecer el proceso de diseño de políticas públicas educativas con una visión de largo plazo. Este objetivo, posteriormente se derivó en los siguientes objetivos específicos:

2. Marco teórico

En las líneas que prosiguen, se exponen los conceptos utilizados para el desarrollo de esta investigación, el cual se afirma específicamente en dos vertientes: la primera, la educación secundaria; la segunda, la prospectiva, ambas necesarias para llevar a cabo la consolidación de la metodología propuesta. En ese sentido, se utilizaron definiciones provenientes de la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE) diseñada por la UNESCO en la que distingue dos niveles educativos: la educación secundaria baja y la educación secundaria alta.

Tabla 1.
Clasificación propuesta por la CINE

Nivel educativo	Definición
Educación secundaria (baja)	Diseñado para continuar con los programas básicos de nivel primario pero la enseñanza está más centrada habitualmente en las asignaturas, lo que requiere profesores más especializados en cada materia. El final de este nivel suele coincidir con el final de la enseñanza obligatoria.
Educación secundaria (alta)	La última etapa de la educación secundaria en la mayoría de los países, la enseñanza se organiza a menudo aún más con programas más específicos de las asignaturas y los profesores suelen necesitar una cualificación más elevada o especializada para impartir estas asignaturas que en el nivel 2.

Fuente: Elaboración propia con base en CINE, 2011

La educación secundaria baja tiene como objetivo el asentamiento de las bases para el desarrollo humano, con normalidad los programas en este nivel están estructurados en asignaturas o materias, a través de un conglomerado de éstas se exponen ciertos conceptos o temas (CINE, 2011, p. 85) Las siguientes son las características de dicho nivel:

- Se inicia después de 4 o 7 años de educación en el Nivel CINE 1.
- La edad de ingreso ronda los 10 y 13 años.
- Algunos de estos niveles se orientan también a generar destrezas para el acceso al mercado laboral.
- El personal docente debe haber recibido formación en asignaturas específicas, por lo que se pueden tener varios profesores.
- Puede denominarse: escuela secundaria (primer ciclo/grados inferiores, de contar con un programa que abarque los niveles CINE 2 y 3), escuela media, junior secondary school, middle school o junior high school. Si un programa abarca los niveles CINE 1 y 2, se suelen utilizar los términos educación elemental o educación básica (segunda etapa/grados superiores) (CINE, 2011, p. 35).

Para dar continuidad al establecimiento de las bases del desarrollo humano es necesario preparar al estudiante para enfrentar la educación postsecundaria, educación superior o el mercado laboral, por ello el Nivel CINE 3 (...) suele tener como principal objetivo consolidar la educación secundaria en preparación a la educación terciaria o proporcionar destrezas laborales (o ambos). Los programas de este nivel se caracterizan por impartir a los estudiantes un tipo de instrucción más diversificada, especializada y avanzada que los programas de educación secundaria baja (nivel CINE 2) (CINE, 2011, p. 85). Entre sus peculiaridades se destacan:

- Tienen un mayor grado de diferenciación y ofrecen un espectro más amplio de opciones y trayectorias.

- Los docentes han recibido una sólida formación en las asignaturas o campos de especialización que enseñan, particularmente en los grados superiores.
- Comienza después de 8 a 11 años de educación.
- La edad de ingreso ronda los 14 y 16 años.
- Los programas comprendidos en este nivel suelen tener una duración de doce o trece años a partir del inicio del nivel CINE.
- Puede denominarse: escuela secundaria (segunda etapa/grados superiores), senior secondary school o (senior) high school (CINE, 2011, p.40)

Por otro lado, el siguiente concepto necesario para esta investigación es la prospectiva, definida para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como:

(...) construcción de futuro, es una actividad permanente que permite generar imágenes de futuro de alta calidad (anticipación), estimular la participación y asimilación de escenarios y desafíos futuros (apropiación) la puesta en marcha de proyectos pertinentes (acción) y la retroalimentación constante que facilite examinar las brechas entre las imágenes de futuro propuestas y el cumplimiento de metas en el presente (aprendizaje) (CEPAL, 2006).

A partir de este concepto es posible desprender una relación con el futuro, puesto que la prospectiva permite la posibilidad de analizarlo y anticiparse, entre otros aspectos, de esta manera, la prospectiva podría definirse como:

(...) una disciplina para el análisis de sistemas sociales, que permite conocer mejor la situación presente, identificar tendencias futuras y analizar el impacto del desarrollo científico y tecnológico en la sociedad. Con ello se facilita el encuentro entre la oferta científica y tecnológica con las necesidades presentes y futuras de los mercados y de la sociedad (Medina y Ortégón, 2006, p.85).

De acuerdo con Ortega, la prospectiva es “(...) una disciplina científica que nos ayuda a reducir la incertidumbre” (2011, p. 4) y en ese sentido constituye un instrumento que sirve para gestionar “la incertidumbre de los escenarios futuros que posiblemente vivamos” (Ortega, 2011, p. 4). A esta definición se le incorpora un concepto nuevo, como lo es la incertidumbre, precisamente, derivado de esa incapacidad que tiene el ser humano para prever con claridad el futuro pero que la prospectiva colabora administrando.

3. Orientaciones y dimensiones de la prospectiva

Dentro de la prospectiva, la tipología de orientación es fundamental ya que permite señalar cuál es el objetivo o ámbito por intervenir desde el estudio prospectivo, Medina, Becerra & Castaño, (2014, p.57) generan la siguiente clasificación de orientaciones para guiar los diversos estudios prospectivos (ver Figura 1).

Figura 1.
Orientaciones de la prospectiva

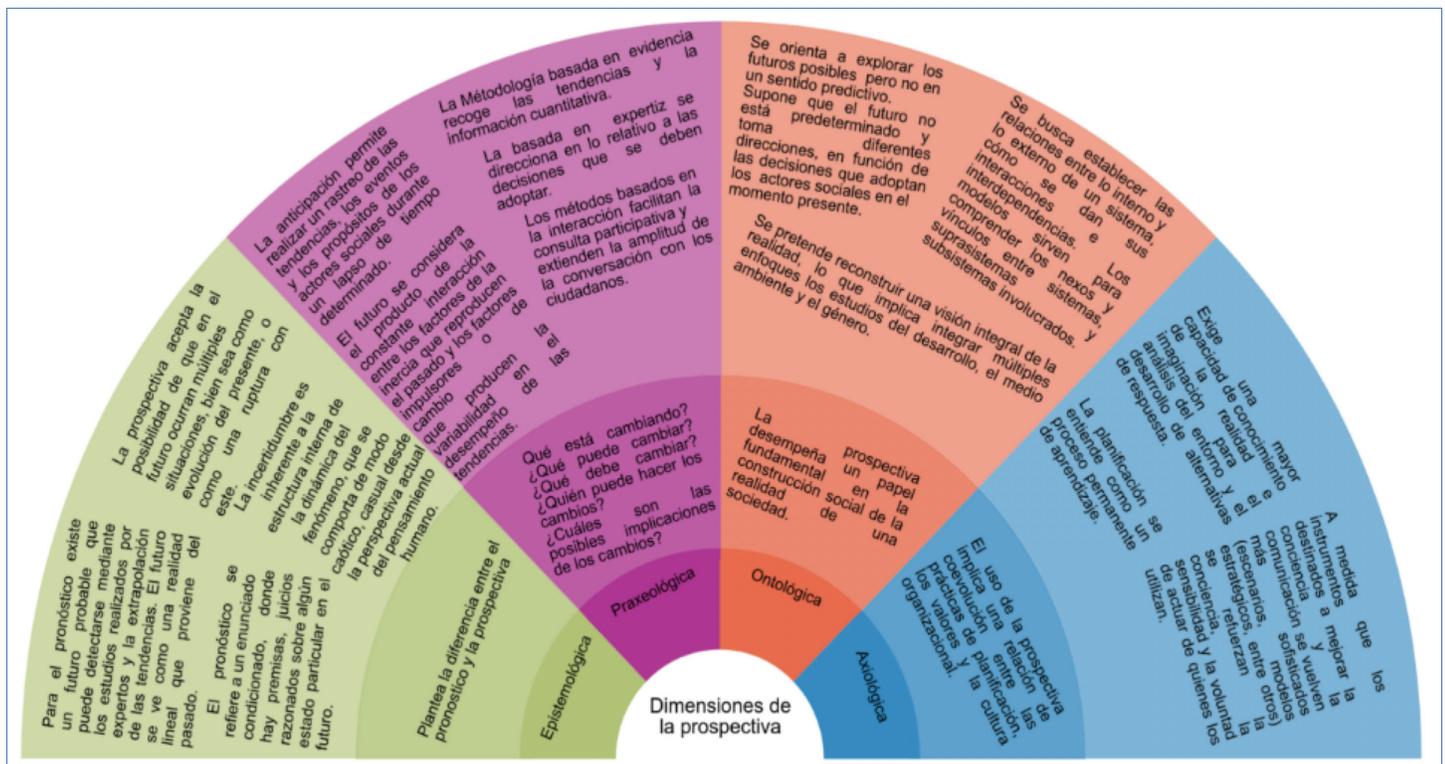


Fuente: Elaboración propia con datos de Medina, Becerra y Castaño 2014

Por otro lado, según el modelo de Bedard (1998) citado en (Medina, Becerra y Castaño 2014, p. 64), se presentan cuatro dimensiones que constituyen los pilares que sostienen los fundamentos de la prospectiva, a saber: i) la dimensión epistemológica, que se refiere a la teoría del conocimiento empleada; ii) la dimensión praxeológica, que se relaciona con los instrumentos para

operar en el contexto; iii) la dimensión axiológica, que tiene que ver con los valores esenciales en juego, y iv) La dimensión ontológica que se refiere a los modos de ser de las personas que utilizan la prospectiva. Estas dimensiones son expuestas con mayor detalle en la Figura 2.

Figura 2.
Dimensiones de la prospectiva



Fuente: Elaboración propia con datos de Medina, Becerra y Castaño 2014

Específicamente para esta investigación se utiliza el concepto de prospectiva exploratoria, pues buscar generar el ejercicio prospectivo por medio de la búsqueda de patrones tomando en cuenta el diagnóstico del sistema educativo, además, tiene orientación social tecnológica por tratarse del educativo costarricense y está inmersa dentro de la dimensión ontológica y axiológica, pues busca generar un consenso social y a su vez generar evolución de las prácticas planificativas.

4. Metodología

Este estudio fue diseñado con un enfoque de investigación cualitativo que: “utiliza la recolección y análisis de datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación” (Hernández-Sampieri et al, p.7). Además, este paradigma se caracteriza por ser inductivo y con una predominancia de interés en las experiencias y puntos de vista de los participantes del estudio, los instrumentos de recolección de la información no estandarizados y por no tener pretensiones de una posterior generalización de los resultados.

Como aproximación, marco interpretativo o estrategia de indagación para este proyecto de investigación se utiliza la denominada investigación-acción, la cual busca comprender y resolver problemáticas específicas de una colectividad vinculadas a un ambiente, frecuentemente aplicando la teoría y mejores prácticas de acuerdo con el planteamiento. Dicho enfoque se centra en aportar información que guíe la toma de decisiones para proyectos, procesos y reformas estructurales. (Hernández-Sampieri et al, 2014, p. 496)

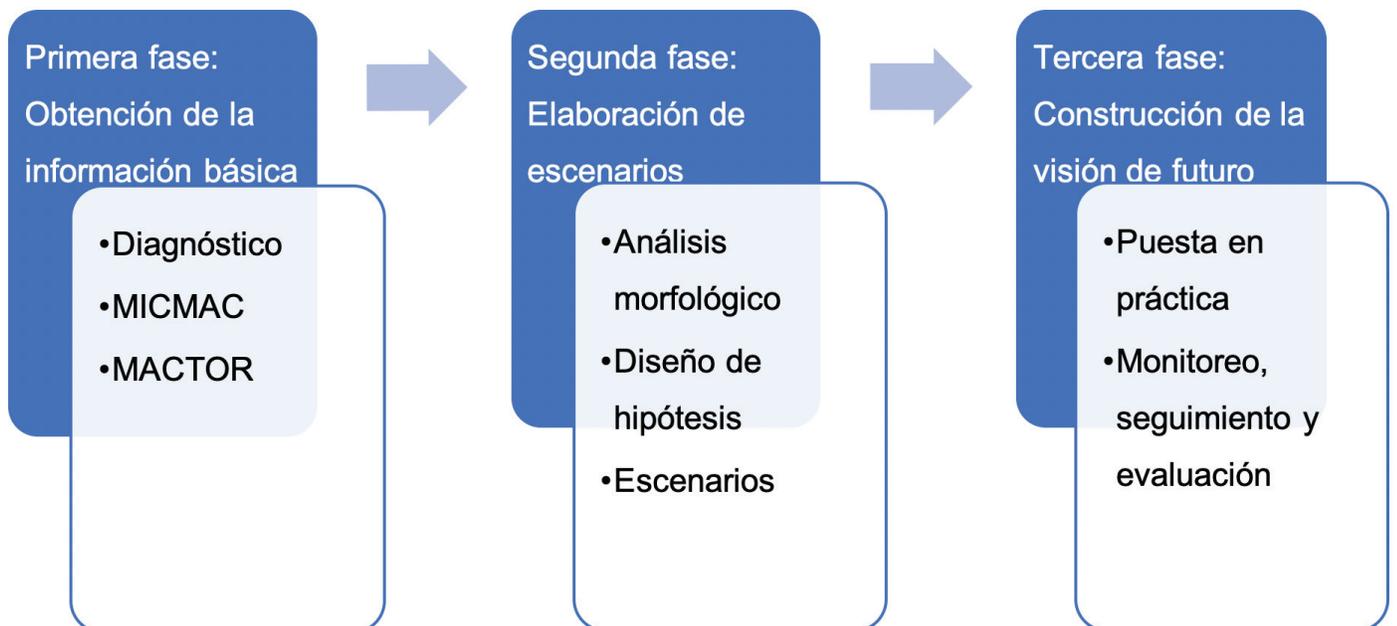
Para el estudio que atañe se elaboraron dos grupos de categorías: preliminares y emergentes, las primeras, se desarrollan previamente al proceso de investigación, por ejemplo, educación secundaria y prospectiva; las segundas son denominadas así pues son el resultado de los instrumentos y técnicas metodológicas utilizadas dentro del proceso de investigación y análisis. A partir de la tipología antes realizada, se definieron las siguientes categorías de análisis:

- Modalidades de planificación educativa
- Fundamentación conceptual de herramientas para el análisis prospectivo
- Fundamentación conceptual de la educación secundaria
- Competencias
- Gestión de Operacionalización de la planificación

5. Resultados

Tal y como se mencionó anteriormente, la metodología está compuesta por tres fases y sus respectivas etapas (ver Figura 3), en seguida se detalla la propuesta de acción para cada una de ellas.

Figura 3.
Fases y etapas de la propuesta



Fuente: Elaboración propia

A. Primera fase: Obtención de información básica

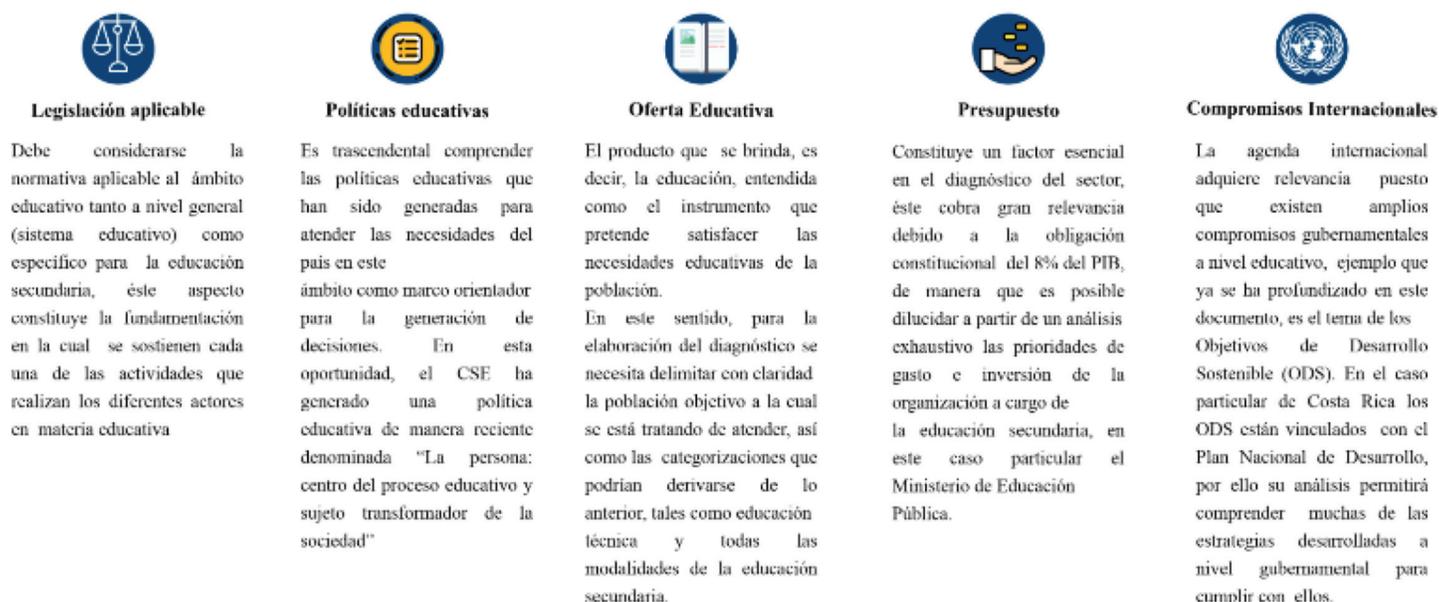
Esta fase le permitirá al investigador la obtención de información necesaria para llevar a cabo las siguientes fases, en un primer momento, con la elaboración del diagnóstico de la educación secundaria; en un segundo y tercer momento, con la elaboración de la Matriz de Impacto Cruzado Multiplicación Asociada a una Clasificación (MICMAC) y Método, Actores, Objetivos, Resultados de Fuerza (MACTOR), respectivamente. Estas etapas son detalladas en las líneas que prosiguen.

i. Primera etapa: Diagnóstico de la educación secundaria en Costa Rica

El proceso de diagnóstico debe realizarse de manera previa al proceso de planificación o elaboración de una política pública, programa o proyecto, esto con el fin conocer y entender el funcionamiento del sector u organización en la que se llevan a cabo, este ejercicio es vital para cualquier análisis prospectivo, es importante realizar un diagnóstico del sector u organización con que se esté trabajando, en esta oportunidad, sobre educación secundaria.

Para realizar un diagnóstico educativo deben considerarse principalmente políticas educativas, aspectos legales, internacionales y presupuestarios. La Figura 4 detalla los elementos sugeridos para realizar un diagnóstico en el sector educativo.

Figura 4.
Elementos fundamentales para un diagnóstico educativo



Fuente: Elaboración propia

ii. Segunda etapa: Análisis MICMAC²

El paso siguiente es el análisis de la matriz de impactos cruzados multiplicación aplicada o mejor conocida como MICMAC³, esta herramienta se utiliza para identificar cuáles son las variables más importantes dentro de un sistema, dicho análisis se realiza a través de la generación de un plano proveniente de una matriz de análisis en donde el investigador puede visualizar el grado de influencia y dependencia de cada variable dentro del sistema. En seguida se detallan cada una de las acciones específicas para llevarlo a cabo.

Selección de Variables

Esta labor consiste en la enumeración de un conjunto de variables que caracterizan al sistema a investigar (en este caso la educación secundaria y su entorno), lo cual implica plantear variables internas y externas al sector en estudio. En este ejercicio, el investigador verifica su lista propuesta con personas que considere como representantes de los diversos actores del sistema a investigar.

Las variables seleccionados a partir del criterio de los expertos, para esta investigación fueron las siguientes: Presupuesto, Cambio demográfico, Formación Docente, Entorno económico, Infraestructura educativa, Compromisos internacionales, Autonomía de los centros educativos, Entorno social del país, Oferta Educativa,

2. A partir de esta fase, los ejercicios que se derivan fueron ejemplificados para una mayor comprensión del lector.

3. Antes de iniciar con el análisis MICMAC, es importante indicar que para la segunda y la tercera etapa (elaboración de MICMAC y MACTOR), existe un apoyo informático disponible que puede ser descargado de la siguiente página web de manera gratuita: <http://es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Descarga-de-aplicaciones/descarga/FtIBFMTuXikFLgTNolIP/gglubo%40hotmail.com>. Se considera que dicha herramienta facilita el manejo de los datos y la interpretación de resultados por lo cual, será utilizada para la construcción de la propuesta.

Mercado Laboral, Planificación Educativa, Normativa, Uso de las TI, Calidad de la formación docente, Permanencia, Exclusión, Contexto familiar, Programas de equidad, Satisfacción de Usuarios, Cantidad Personal Docente, Oferta Educativa Privada, Interrelación Docente-Estudiante, Nuevas temáticas a enseñar, Vínculos y alianzas externas, Inversión por estudiante, Bullying, Enseñanza de otros idiomas, Educación a personas capacidades extraordinarias, Enseñanza Técnica, Juntas administrativas, Gestión Administrativa.

Influencia entre las variables

Una vez seleccionadas las variables, se procede con la medición de influencia que poseen las variables entre sí, para este paso el investigador debe seleccionar un grupo de personas expertas (recomendable que sean quienes participaron previamente en el listado de variables y en su definición), las cuales completan la matriz del análisis estructural; el llenado de esta matriz se facilita mediante el software MICMAC (Godet, 2007).

Para este procedimiento, es necesario establecer la relación de causalidad de una variable con relación a otras variables seleccionadas dentro del mismo sistema; esta relación de causalidad se realiza por medio de la matriz de análisis estructural.

La matriz consiste en una tabla de doble entrada de información, donde se colocan las variables tanto en las filas como las columnas que corresponde tanto a su posición en la fila como en la columna la cual se completa según la relación que posee una variable sobre la otra, reflexionando acerca de ¿qué tanta influencia la variable “xyz” sobre la variable “abc”? Las influencias oscilan entre 0 y 3, con la posibilidad de identificar influencias potenciales: 0: sin influencia; 1: débil; 2: influencia moderada; 3: fuerte influencia; P: influencia potencial⁴ (Godet, 2007).

4. Una variable con influencia potencial significa que se puede presentar en un futuro su algún factor cambia de manera importante.

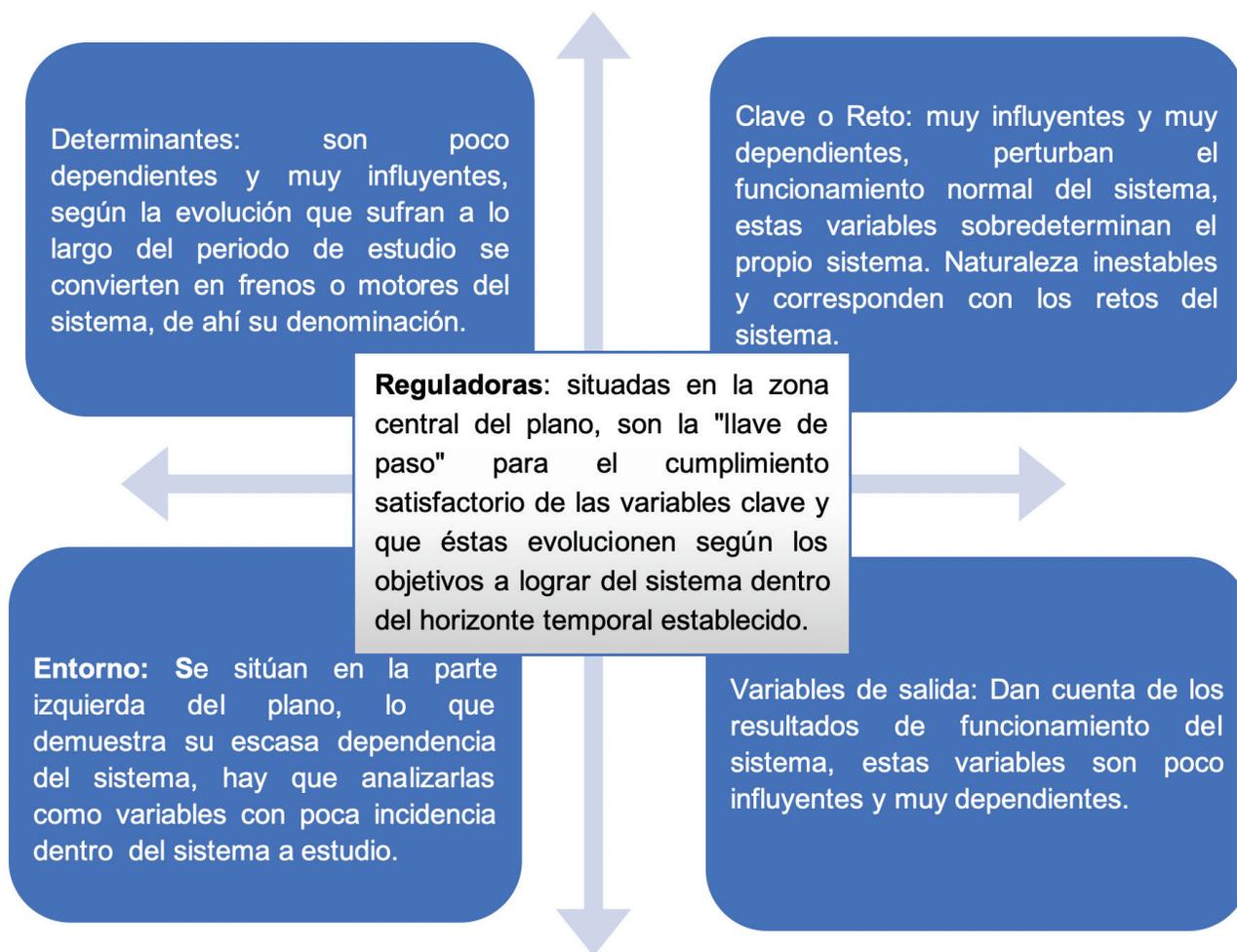
A partir del cruce de variables, se procede a analizar el grado de influencia general, esta clasificación de la influencia genera una clasificación de las variables (generado por el software), la cual se enfatiza en aquellas con mayor influencia dentro del sistema educativo.

Esta fase de clasificación de las variables es necesaria para determinar las principales variables a seleccionar dentro de las hipótesis a futuro, en este ejercicio las cinco variables más influyentes son: Presupuesto, Planificación Educativa, Exclusión, Permanencia y Satisfacción del Usuario.

Análisis del plano de influencia de variables

Posterior a la clasificación de variables obtenidas por el MICMAC, debe generarse un plano de Influencia y Dependencia (dado por el software), ubicando a cada variable según su indicador de influencia (dentro del eje Y) y dependencia (dentro del eje X). Para una mayor comprensión, las características de ubicación de las variables se describen en la Figura 5.

Figura 5.
Comportamiento de las variables dentro del sistema



Fuente: elaboración propia con datos de Godet 1991.

A partir del análisis realizado y la incorporación de los datos en la herramienta, las variables claves resultantes para esta investigación fueron: Presupuesto, Planificación Educativa, Exclusión y Permanencia en el sistema educativo, y adicional a ello, se encuentra con mayor influencia la Satisfacción del Usuario con mayor independencia.

Esta visualización permite clasificar a las 31 variables analizadas de la siguiente manera:

- Las variables determinantes son Satisfacción del usuario, Enseñanza Técnica, Educación a personas con capacidades extraordinarias, interacción docente estudiantes, Enseñanza de otros idiomas y Vinculación y Alianzas.
- En otro cuadrante del plano, las variables claves son Presupuesto, Exclusión, Permanencia, Planificación Educativa, Entorno Social, Oferta Educativa, Bullying, Formación Docente, Uso de Tecnología de información, Infraestructura educativa, Programas Entorno económico, Personal Docente, Gestión Administrativa, Nuevos temas e Inversión por estudiante.
- Las variables de entorno son únicamente las Juntas Administrativas y la Oferta de Educación privada. Las variables de salida son la normativa vigente, los compromisos internacionales, la calidad de formación docente y la autonomía de los centros educativos. Y, por último, las variables regulatorias son los programas de equidad, el contexto familiar y el mercado laboral.
- La mayoría de las variables analizadas se encuentran dentro del cuadrante de variables clave, esto significa que esas 16 variables son parte fundamental del reto dentro de todo el sistema educativo de secundaria, lo que significa que existe un alto grado de complejidad en accionar del sistema.
- La evolución de las variables determinantes facilitaría o entorpecería la mejora de las variables claves del sistema, por lo cual, variables como satisfacción del usuario y en un segundo orden, la enseñanza técnica, poseen un alto peso para desarrollar estra-

tegias prospectivas dentro del sistema educativo.

- Las variables de salida, las cuales son el resultado del sistema están muy relacionadas con variables fundamentales del sistema como lo son la normativa y compromisos internacionales.
- El cuadrante con menos presencia es el de variables entorno, las cuales poseen muy alta independencia, esto quiere decir que tanto las juntas administrativas y la oferta de educación privada no afectan de manera significativa el sistema educativo.
- Las variables llave, en este sistema están relacionadas con el entorno del estudiante en sí y como este entorno presiona o potencia al sistema, en general, por las variaciones de las variables de Programas equitativos, Contexto familiar y Mercado laboral. Adicionalmente, es importante indicar que a pesar del peso que posee el cuadrante de variables claves, es necesario tomar en cuenta a las principales variables que por su grado de influencia hayan quedado fuera de este cuadrante.

Para culminar, el interés primordial del análisis MICMAC es determinar los niveles de influencia entre las variables e identificar a cuáles variables debe atenderse con prioridad para la construcción de un escenario ideal. Este ejercicio es importante, dado su carácter participativo con expertos en la materia, esto le brinda la posibilidad de fortalecer el conocimiento respecto al tema investigado. También es reflexivo, pues exige una discusión y concertación respecto al peso de las variables por lo cual enriquece el conocimiento de las diferentes variables que componen al sistema educativo.

El uso fundamental del MICMAC recae en la visualización y jerarquización de las variables más influyentes, las cuales, al ser potencializadas a futuro, realizarán una fuerza motora en todo el sistema hacia los objetivos planteados en el horizonte temporal.

iii. Tercera etapa: Análisis MACTOR

Una vez concluido el análisis MICMAC corresponde la matriz MACTOR, la cual es una herramienta de características similares cuyo software se encuentra disponible en la dirección antes mencionada. La matriz muestra las relaciones de fuerza e influencia entre los diversos actores que interactúan dentro de un sistema (Godet, 2007, p.69).

El investigador en primer lugar debe identificar los actores presentes y asignarles un nombre corto para facilitar su visualización dentro del plano. Tal como se amplió en el ejercicio anterior, en esta ocasión se proponen una serie de actores con el objetivo de desarrollar con mayor claridad el ejemplo y para que de esta manera, el lector tenga una mayor comprensión. Los actores identificados en el ejercicio son los siguientes: Ministerio de Educación Pública, Colegio de Licenciados y Profesores, Gremios sindicales educativos y empleados públicos, Dirección General del Servicio Civil, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Gobiernos locales, Juntas Administrativas Educación, Ministerio de Hacienda, Universidades Públicas y Privadas, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo y Educación, Programa Estado de la Nación, Consejo Superior de Educación, Consejo Nacional de Enseñanza Superior Universitaria Privada.

Seguidamente de la identificación de los principales actores, se procede con la visualización de los objetivos que posee el sistema, esto determina las posiciones e influencia con las cuales el actor actúa con las variables clave del sistema (analizadas previamente con el MICMAC) (Godet, 2007, p.69). Esta tabla de los objetivos es importante, ya que prioriza las metas a alcanzar de la totalidad del sistema, en la realidad se pueden perseguir diversos objetivos (por su naturaleza jurídica, valores institucionales o posiciones en determinada coyuntura), al generar la tabla, esta diversidad de objetivos individuales queda en un segundo plano y hace que la estrategia prospectiva se enfoque en la totalidad del sistema.

Una vez identificados los actores y los objetivos, se procede a establecer el grado de influencia que posee cada actor con relación a los otros actores, y con ello poder visualizar dichas influencias existentes en el sistema. Para ello se crea un cuadro de influencias, donde se evalúa el grado de influencia de la siguiente manera:

- 0: si el actor no posee influencia sobre el otro actor.
- 1: si el actor puede cuestionar de manera limitada los procesos operativos del otro actor.
- 2: si el actor puede cuestionar los proyectos.
- 3: si el actor puede cuestionar las misiones.
- 4: si el actor puede cuestionar la existencia del actor. (Godet, 2007, p.69)

Plano de influencias y dependencias entre actores

El mapa de influencia y dependencia entre actores es una representación gráfica de las posiciones de los actores con respecto a las influencias y dependencias directas (denominadas Di) o indirectas (identificadas con Ii) entre sí. Este plano de influencia puede obtenerse del software MACTOR, ya que las posiciones se calculan automáticamente por la herramienta (Godet, 2007, p.70).

La matriz MDII determina las influencias directas o indirectas entre los actores. La utilidad de esta matriz es su visión completa de los juegos de competitividad (un actor puede reducir el número de opciones de otro al influir en él a través de un actor intermediario). Los valores en MDII son un buen indicador de la importancia de la influencia directa e indirecta de los actores sobre los demás. Dos indicadores se calculan a partir de la MDII (Godet, 2007, p.70):

- El grado de influencia directa e indirecta de cada actor (Ii, sumando filas).
- El grado de dependencia directa e indirecta de cada actor (Di, sumando columnas).

La Matriz de Influencias Indirectas Directas (MDII) proporciona dos principales resultados:

Las influencias directas e indirectas que el actor tiene sobre otro actor (MDII) ij donde $A = B$ y son equivalentes, por definición, a la dependencia directa e indirecta que el actor A tiene con respecto al actor B.

El actor de influencias indirectas, es decir la influencia que tiene sobre sí mismo, o que viene dada a través de un actor intermediario. Esto se llama retroacción (MDII) ii. Cuando un actor es más competitivo, así será su influencia, pero su dependencia y retroacción serán bastante débiles. No debe pensarse que solo la influencia del actor mide su competitividad. Un actor puede ser muy influyente, ser muy dependiente y, al mismo tiempo, ser muy retroactivo: esto daría lugar a una competitividad débil. Sin embargo, un actor que sea moderadamente influyente y que no tenga dependencia o retroacción será muy competitivo.

La herramienta MACTOR, proporciona la información sobre la relación de fuerza entre los actores, es importante señalar que en este caso R_i^* es la relación de fuerza del actor teniendo en cuenta las influencias y dependencias directas e indirectas y su propia acción.

Para continuar con esta fase, se genera la matriz de posición simple, la cual muestra la valencia de cada actor con respecto a cada objetivo (probable, improbable, neutral o indiferente). Esta matriz trata de describir la actitud actual de cada actor respecto a cada objetivo y con ello poder identificar las posibles alianzas u oposiciones a la consecución de los objetivos a lo largo del tiempo; esta matriz se pondera de la siguiente manera (Godet, 2007, p.69):

- -1 : actor desfavorable a la consecución del objetivo
- 0 : Posición neutra
- 1 : actor favorable a la consecución del objetivo

Dicha matriz logra visualizar los retos estratégicos y los diversos debates que se podrían dar entre los actores, en este punto es donde el investigador podrá determinar si los objetivos dentro del sistema podrán ser llevados a cabo según las posibles alianzas o confrontaciones para cada uno de los actores con respecto al sistema. Al concluir la fase de obtención de la información relevante, prosigue la generación de escenarios, tal como se señala en seguida.

B. Segunda fase: Elaboración de escenarios

En esta fase se pretende construir escenarios y está compuesta por una etapa en la que se propone realizar análisis morfológico, además se construirán las hipótesis para la visión del futuro y con ello, se elaborarán los escenarios mencionados. A continuación, se detalla con mayor profundidad cada una de las etapas.

i Primera etapa: Análisis morfológico

Esta técnica tiende a expresar de manera combinada los futuros posibles a partir de todas las combinaciones resultantes de la descomposición de un sistema. Con esta premisa, esta herramienta constituye el primer paso para desarrollar una metodología de análisis prospectivo en materia educativa; en primera instancia con la selección de las variables que influyen dentro de la planificación de la educación secundaria, las cuales son los parámetros caracterizadores que determinan las causas y problemáticas a atender dentro del tema educativo.

ii. Segunda etapa: Diseño de hipótesis para la construcción del futuro

Dentro de la metodología, el diseño de hipótesis se utiliza para explicar y a la vez prever una serie de acontecimientos que pueden surgir de la conjugación de influencias de las variables que componen una realidad (Kliksberg, 1996:2). De modo que, con la selección de variables claves identificadas por medio del MICMAC, se proce-

de a formular una serie de hipótesis. Al respecto, se aconseja no generar más de cuatro hipótesis por cada variable, pues podría generar confusión con la aplicación del concepto; las cuatro hipótesis recomendadas son: positiva, moderada, tendencial, negativa.

Para ahondar en los conceptos, se entiende por hipótesis positiva la mejora sustancial de la variable respecto a su situación actual; hipótesis moderada se prevé la mejora de la variable, pero de manera marginal; hipótesis tendencial es aquella en la cual se mantienen las condiciones actuales hasta el lapso establecido, en este caso el año 2030; y, por último, la hipótesis negativa en donde las condiciones de la variable son deplorables dentro del horizonte temporal.

Es importante señalar, que estas hipótesis son excluyentes entre sí, ya que implican un determinado curso de acción exclusivo, y, por lo tanto, no puede existir dos o más ejecuciones de hipótesis de una misma variable.

Para este ejercicio de educación secundaria, se escogieron estas 4 variables: Presupuesto, Planificación Educativa, Exclusión y Permanencia Educativa, Satisfacción del Usuario; las cuales provienen del análisis MICMAC desarrollado en apartados anteriores, estas variables poseen cada una tres hipótesis.

Tabla 1.
Variables con respectivas hipótesis al 2030.

Variable	Hipótesis		
	Positiva	Tendencial	Negativa
Presupuesto	A1) Aumenta a un 15% del PIB	B1) Se mantiene en el 8% del PIB	C1) Se reduce al 5% del PIB (Recomendación OCDE)
Planificación Educativa	A2) Se generan mejores instrumentos de planificación.	B2) Se mantiene la relación de planificación presupuesto.	C2) Se reduce la Planificación exclusivamente a materia presupuestaria
Exclusión y Permanencia Educativa	A3) Se reduce la exclusión al 3% anual.	B3) Se mantiene la exclusión en 7.2% anual	C3) Aumenta la exclusión al 15% anual
Satisfacción del Usuario	A4) Los usuarios están satisfechos con la educación secundaria: participan en la generación del mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.	B4) Los usuarios están conformes con la educación secundaria: Usan los servicios del MEP, presentan algunas quejas, poca participación dentro del sistema educativo.	C4) Los usuarios están insatisfechos con la educación secundaria: buscan alternativas de educación secundaria diversas a las ofrecidas por el MEP.

Fuente: elaboración propia.

Como se podrá observar las variables seleccionadas, así como las hipótesis planteadas para cada una de ellas será el insumo para la construcción de escenarios, tal como se profundiza en la siguiente etapa.

iii. Tercera etapa: Elaboración de escenarios

El objetivo de esta tercera etapa es plantear los escenarios con la generación de un modelo de una situación futura esperada, el cual inicia con la situación actual, la descripción de su trayectoria a futuro (en este caso con el horizonte al 2030) con algunos cursos de acción posibles, y finaliza con la descripción de la situación de futuro.

Sobre la generación de escenarios, Bas (2002) plantea que “un escenario es un futurible, el cual describe una situación hipotética futura. Los escenarios son las descripciones de los posibles entornos que se podrían generar en el futuro”. Por otro lado, Garrido (2003) señala que:

(...) dicho método es la consideración de varias hipótesis de futuros diferentes y alternativas a la hora de valorar el mismo, permitiendo contemplar más posibilidades de futuro que la descrita por una determinada técnica de predicción, al observar bajo distintos entornos, cuáles serán los puntos débiles o fuertes, las amenazas y las oportunidades con el fin de prepararse al respecto.

Por lo anterior, esta metodología propone que los escenarios se crean de la combinación de las diferentes hipótesis de realización de las variables; en este sentido, se debe indicar que sólo se puede escoger una hipótesis de cada variable, ya que en un escenario sería irreal que se den al mismo tiempo la ejecución de dos hipótesis.

Otro aspecto fundamental, es la selección de escenarios; al combinar todas las variables es posible realizar 495 escenarios, sin embargo, aplicando la depuración de escenarios irreales, la cantidad de escenarios se reduce a 81 a lo cual se le denomina espacio morfológico prospectivo. Lo anterior, se realiza al descartar los escenarios

que no sean factibles dentro de la realidad de la educación secundaria; para este proceso se requiere de la consulta de expertos en la materia para la selección del escenario apuesta a realizar para el año 2030.

Para continuar con la elaboración del escenario, se procede con el análisis de las variables según grado de influencia, siendo la primera en analizarse, la variable presupuesto; para dicho análisis se realizaron entrevistas a profundidad a diversos de expertos en materia educativa y en planificación, quienes señalaron que el tema presupuestario es fundamental para la educación secundaria, seguido de la satisfacción del usuario para que no exista un aumento de la exclusión en materia secundaria.

En este sentido, por su carácter constitucional, se observa que la conclusión de los expertos es que la variable presupuesto no se modifica dentro del horizonte al 2030; por lo cual se prevé que el 8% del PIB sea estable. Esta premisa de la opinión de expertos reduce el espacio morfológico prospectivo de 81 escenarios a 27 escenarios posibles, pues es la cantidad de combinaciones que poseen la variable tendencial B1 de mantener el presupuesto de educación en el 8% del PIB.

El paso siguiente, requiere continuar con el análisis de las variables, los expertos indican que la planificación se va a reforzar y tomar un papel importante dentro del tema educativo, por lo cual, aplicando el mismo ejercicio de selección de la hipótesis, dentro de las 27 posibles, se escogen los escenarios que proveen una hipótesis positiva a la variable de planificación educativa A2, lo que lo reduce a nueve escenarios posibles.

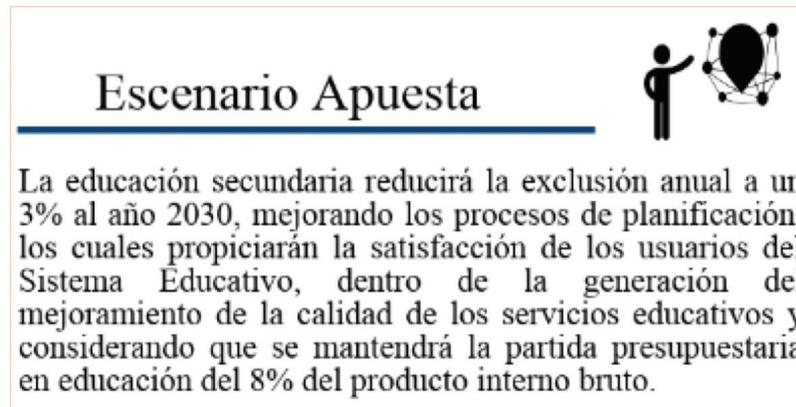
Para finalizar el proceso de elaboración y selección de escenarios, la variable de Permanencia-Exclusión de la educación secundaria se propone dentro del objetivos de desarrollo sostenible en materia educativa, que la misma sea de carácter universal y sin rezago; por lo cual para cumplir ese objetivo, se plantea la hipótesis del escenario positivo A3 en donde con las mejores en planificación y un presupuesto estable,

se logra disminuir la exclusión colegial anual a un 3%; por lo tanto, se procede a realizar el descarte de variables.

Una vez realizado el análisis, permanecen únicamente tres opciones, con el criterio de los ex-

pertos se procede a generar el escenario apuesta a realizar para el 2030, por lo que se escoge la hipótesis de la variable 4 y se generan acciones a corto, mediano y largo plazo, de la siguiente manera, según se muestra en la Figura 6.

Figura 6.
Escenario apuesta



Fuente: elaboración propia.

Al finalizar la segunda fase, ya debe haberse identificado el escenario apuesta con ello, se puede dar inicio a la tercer y última fase, que es la construcción de la visión de futuro, detallada a continuación.

C. Tercera fase: Construcción de la visión de futuro

Por último, se propone una tercera fase que se denominó “Construcción de la visión de futuro”, esta etapa permitirá no sólo la puesta en práctica de la visión de futuro sino también, el seguimiento y la evaluación de las acciones en la búsqueda de un escenario ideal. Cada etapa se profundiza en los próximos párrafos.

i. Primera etapa: Puesta en práctica, diseño de plan a largo plazo

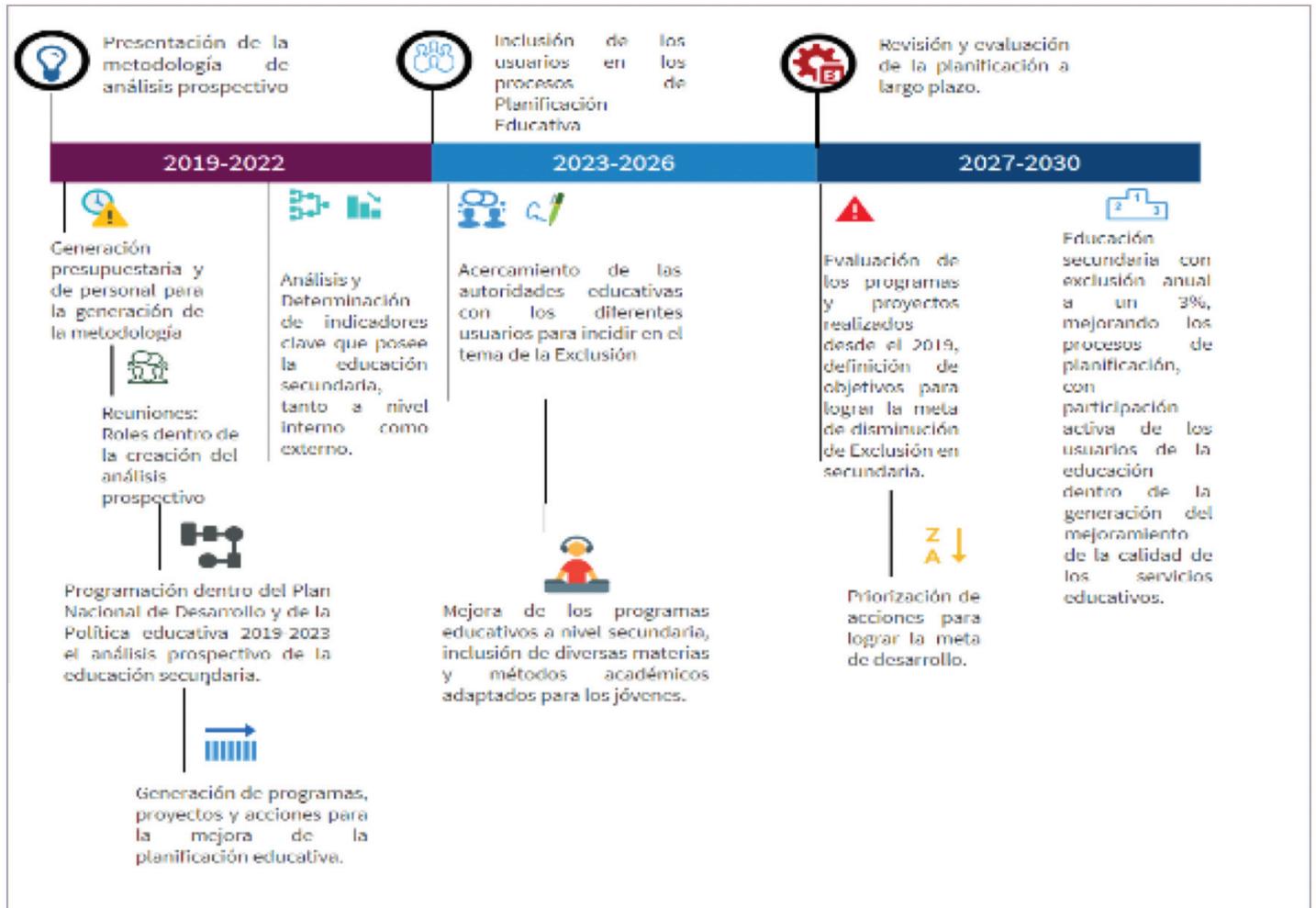
Para iniciar con el diseño del plan a largo plazo, conviene reconocer lo que se entiende por visión de futuro, de acuerdo con la Unidad de Prospectiva del MIDEPLAN: “La visión de futuro

se define como una imagen estructurada, transformadora, se construye a lo largo del tiempo y debe ser interactiva con la sociedad, cumple con varias condiciones: ser estructurada, transformadora y realizable” (MIDEPLAN, 2015). Estos elementos mencionados son necesarios para la puesta en práctica de un diseño de plan a largo plazo. Es necesario realizar el ejercicio de idear una imagen con las principales acciones y hechos dentro de la línea del tiempo con el horizonte temporal indicado para el cumplimiento del objetivo de estudio.

En el caso de la propuesta metodológica para la educación secundaria para el año 2030, dado que constituye una guía para el desarrollo del análisis prospectivo, se elaboró una línea de tiempo con las acciones provenientes del escenario apuesta y las principales variantes provenientes de los análisis de MICMAC y MACTOR (véase la Figura 7) que fueron analizadas y en fases anteriores, y que se considera deben ser parte de dicho análisis. Se recalca que constituye una propuesta de cómo podría estructurarse una vez realizado el análisis prospectivo.

Figura 7.

Línea de tiempo acciones para lograr escenario apuesta de la educación secundaria para el año 2030.



Fuente: elaboración propia.

Concluidas la etapa de diseño y generación del escenario, se propone estructurar la visión de largo plazo (al 2030) en un ejercicio similar a este. Para ejemplificar se establecieron tres periodos; el primero, de 2019-2022, el segundo, de 2023-2026, el tercero, de 2027-2030, en cada uno de ellos se llevarán a cabo una serie de acciones con el interés de cumplir con los objetivos establecidos.

Es importante indicar que lo anterior, constituye una propuesta acerca de cómo podría estruc-

turarse la visión de largo plazo, en ese sentido, una vez que el tomador de decisiones realice el análisis prospectivo con base en esta metodología, le corresponderá realizar un ejercicio similar a este en el que se recomienda estructurar de la siguiente manera.

- **Periodo 2019-2022:** durante este se propone la presentación de la metodología de análisis prospectivo, lo cual se lleva a cabo mediante la asignación presupuestaria y de personal para la metodología, además, debe procederse al establecimiento de roles

de cada uno de los participantes y continuar con la programación dentro del Plan Nacional de Desarrollo, en este punto, es esencial un proceso de comunicación y sensibilización para el nivel político, director y asesor del Ministerio para generar programas, proyectos y acciones de mejora en la planificación de la educación secundaria. En este periodo se torna esencial la definición de indicadores clave para el sector, con el fin de elaborar indicadores que permitan un seguimiento y evaluación adecuados (como será visto en la siguiente fase).

- **Periodo 2023-2026:** En este lapso, es vital la inclusión de usuarios en el proceso de planificación del Sector Educativo. Como bien se planteó en etapas anteriores, producto del ejercicio de simulación realizado se obtuvo la Exclusión como una de las variables de mayor importancia, es por ello que se propone realizar un acercamiento de las autoridades educativas con los usuarios para incidir en este tema, lo anterior lleva consigo la mejora de los programas educativos a nivel de secundaria e inclusión de diversas materias y métodos académicos adaptados para los jóvenes.
- **Periodo 2027-2030:** Para la revisión y evaluación de la planificación a largo plazo, deben evaluarse los objetivos que fueron planteados en el 2019 para lograr la meta planteada (en la ejemplificación, el tema de Exclusión) debiendo priorizar a partir de ello las acciones para lograr dicha meta. Una vez concluidas todas las acciones se esperaría el cumplimiento del objetivo que para el ejemplo visto fue que la educación secundaria tuviera una exclusión anual del 3%,

asimismo, una mejora de los procesos de planificación con participación activa de los usuarios de la educación dentro de la generación del mejoramiento de la calidad de los servicios educativos.

De manera complementaria, debe llevarse a cabo un proceso de seguimiento y evaluación de los objetivos planteados para determinar si se cumplieron ya sea durante la puesta en práctica o al finalizar el periodo. Lo anterior, se detalla con más profundidad en las próximas líneas.

ii. Segunda etapa: Monitoreo, seguimiento y evaluación

Una vez concluida la puesta en práctica se propone establecer un proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación para determinar si los cursos de acción para llegar al escenario deseado son los esperados o bien si se cumplió el objetivo establecido. Para esto es importante ahondar en lo que se entiende por monitoreo, seguimiento y evaluación.

Estos tres conceptos son utilizados para identificar el grado de consecución de los objetivos fijados en la planificación, ya que permiten conocer la desviación respecto al objetivo que se había determinado. El objetivo en esta oportunidad es la consecución del escenario deseado. De esta manera, durante y al finalizar, la etapa de puesta en práctica del análisis prospectivo se proponen tres actividades; la primera, monitoreo, la segunda, seguimiento y la tercera, evaluación; cada una de ellas entendida de la siguiente manera, según se muestra en la Figura 3.

Figura 8.
Definición de monitoreo, seguimiento y evaluación

Monitoreo	Seguimiento	Evaluación
<ul style="list-style-type: none"> • Se define como una actividad continua y sistemática que controla, con base en la medición de valores y sus parámetros previamente determinados, el progreso y los resultados de la ejecución de procesos y procedimientos específicos en un periodo de tiempo definido. Su objetivo es identificar si se están logrando los resultados esperados o de lo contrario, es necesario buscar alternativas de solución. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se refiere al conjunto de valoraciones o mediciones periódicas y/o cíclicas que permiten identificar en qué medida se están cumpliendo las metas establecidas en la planificación; en términos de recursos utilizados, productos intermedios y finales logrados, cumplimiento de objetivos y estrategias, avances de proyectos y administración de riesgos. Con el objetivo de validar si el rumbo que se lleva en la ejecución de los planes está alineado a la planificación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Es un análisis crítico de los efectos e impactos, internos y externos, y su incidencia en la población meta como resultado de las actividades de ejecución y la forma en que se desarrollaron, o bien, su diseño. El objetivo es determinar la pertinencia de los métodos utilizados y el impacto en los beneficiarios, identificar los aspectos que han dificultado o favorecido el desempeño y documentar el aprendizaje. Generalmente, se realiza en periodos anuales o al finalizar etapas.

Fuente: elaboración propia con base en Sistema de Medición y Evaluación de la Gestión de la Unidad de Gestión de la Calidad, MEP (2018, p.11-12).

Como ya se observó, deben plantearse metas para llegar al desarrollo del escenario deseado; así, es necesario el monitoreo, seguimiento y evaluación de esas metas, las cuales con normalidad deben ser expresadas en indicadores, (entendidos como expresiones cuantitativas que permiten medir el desempeño de una determinada variable que, al ser comparada con una referencia, permite identificar desviaciones del comportamiento esperado y sobre las cuales se deben tomar acciones. De allí que reciba su nombre de "indicador" (MEP, 2018, p.13).

Como parte de las acciones llevadas a cabo para el monitoreo y seguimiento se sugiere la verificación del cumplimiento de los indicadores en los planes de trabajo, planes estratégicos, pla-

nes nacionales de desarrollo, así como, la verificación de la consecución de objetivos y avances de planes, programas y proyectos. Finalmente, debido a que se planteó en la etapa anterior la participación de los usuarios de los servicios, se recomienda considerar para la evaluación de los resultados en términos de efectos e impactos, así como enfatizar en aspectos como: la determinación del nivel de satisfacción de los usuarios y la generación de valor público.

Como podrá observarse, las anteriores líneas constituyen la propuesta para realizar el análisis prospectivo de la educación secundaria, se espera que las ejemplificaciones utilizadas sean de apoyo para el lector o lectora, así como para quienes apliquen dicha metodología.

6. Conclusiones

Con la experiencia adquirida en esta investigación, se determinó las siguientes conclusiones con respecto a la planificación a largo plazo y la prospectiva dentro del sector educativo de la educación secundaria.

Existen limitaciones de conocimiento acerca de la aplicación efectiva de las prácticas de prospectiva, el Ministerio de Educación mantiene prácticas planificativas de corto y mediano plazo, lo cual restringe la generación de metas educativas del país.

La generación de instrumentos de intervención pública, se pueden planificar al corto, mediano y largo plazo; esto es fundamental para establecer las principales estrategias, alcances y limitaciones dentro del accionar de la Administración gubernamental. La prospectiva ayuda a alcanzar el futuro de manera racional, con alternativas de elección y con la incorporación de todos los elementos de intervención pública, lo cual convierte al futuro en una decisión en lugar de una incertidumbre.

La metodología aquí presentada constituye un instrumento para el desarrollo del análisis prospectivo con miras al año 2030, el interés es brindar a las autoridades la posibilidad de orientar sus acciones en educación secundaria hacia el futuro deseado.

El análisis MICMAC posibilita identificar las variables motrices y dependientes que serán necesarias para la generación de tomas de decisiones a futuro, lo cual reduce la incertidumbre sobre qué podrá pasar acerca de las acciones.

El análisis MACTOR proporciona una versión interactiva del análisis del juego de actores dentro del sistema con sus objetivos y agrega las misiones y visiones estratégicas de cada uno, este aspecto es importante debido a que logra visualizar la intencionalidad que cada actor posee desde su naturaleza de creación (jurídica, posición ideológica, rol social); esta naturaleza del

actor muestra los posibles alianzas y conflictos, e influencias que los actores puedan generar en los escenarios futuros.

El uso de las herramientas MICMAC y MACTOR, permite describir de manera gráfica e inmediata por medio de matrices factores cualitativos, las cuales muestran la interacción entre los diversos componentes (en el caso de MICMAC con las variables y para el MACTOR con los actores) que participan en el sistema que se está analizando. Dentro de esta metodología propuesta, se finaliza con la generación de escenarios, esta fase ayuda a discernir las hipótesis posibles de realización en el futuro, lo cual permite a los tomadores de decisiones implementar la estrategia más idónea para lograr el objetivo planteado a largo plazo.

La elaboración de la metodología propuesta permitió la generación de los escenarios mediante el debate de un grupo de expertos avalado por el uso de herramientas técnicas, esto proporciona una dinámica confiable y analizable a lo largo del tiempo, confiable ya que minimiza la subjetividad que podría tener tanto las investigadoras como los integrantes del grupo focal, y analizable a lo largo el tiempo ya que sistematiza las variables, actores y consulta de expertos por medio tanto del MICMAC, el MACTOR, el cuadro de entrevistas, las posibles hipótesis y los escenarios a futuro.

Referencias Bibliográficas

- Godet, M. (2007). *Prospectiva Estratégica: problemas y métodos*. Cuaderno N20. Recuperado de <http://www.prospektiker.es/prospectiva/caja-herramientas-2007.pdf>.
- Hallak, J. (11-15 de diciembre de 1989) *Planificación de la educación: algunas reflexiones retrospectivas y prospectivas*. En Cuarta Semana Monográfica sobre el tema "Prospectiva, reformas y planificación de la educación". Fundación Santillana, Madrid, España.

- Hernández-Sampieri, Fernández-Collado, & Baptista-Lucio, R. (2014). Metodología de la Investigación. Sexta Edición. México, Mc Graw Hill.
- Instituto de Estadísticas de la UNESCO. (2011). Clasificación Internacional Normalizada de la Educación CINE 2011. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0022/002207/220782s.pdf>
- Kliksberg B. (1996). Em direção de um gerenciamento social eficiente, algumas questões chave. Instituto Interamericano para o Desenvolvimento Social. I Congresso inteamericano do CLAD sobre a Reforma do Estado e da Administração Pública.
- Medina, J.& Ortégón, M. (2006). Manual de prospectiva y decisión estratégica: bases teóricas e instrumentos para América Latina y el Caribe, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/5490-manual-prospectiva-decision-estrategica-bases-teoricas-instrumentos-america>
- Ministerio de Educación Pública (2018). Sistema de Medición y Evaluación de la Gestión. Recuperado de http://drh.mep.go.cr/sites/all/files/drh_mep_go_cr/publicaciones/libro_simeg_web.pdf
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (2015). Visión de Largo Plazo y Planificación Sectorial en Costa Rica. San José, Costa Rica. MIDEPLAN.
- Ortega, F. (2011). Prospectiva: Herramienta indispensable de planeamiento en una era de cambios. Recuperado de www.oei.es/historico/salactsi/PROSPECTIVA2.PDF

La gestión del recurso hídrico en China: problemática, acciones y desafíos hacia el centenario de la República¹

Investigadores:

Israel Rojas Dámico*
Melanie Bonilla**

*Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica, UCR, actualmente estudiante activo de la Maestría en Gerencia de Proyectos de Desarrollo por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y Mediador certificado por el St Jude School. Consultor e investigador en temáticas de gobernanza y gobernabilidad, cambio climático y bienes públicos regionales, seguridad regional centroamericana; política económica, gestión de proyectos productivos, comunicación estratégica, gestión y administración pública y fomento empresarial para las siguientes organizaciones: Fundación del Servicio Exterior para la Paz y la Democracia (FUNPADEM), el ICAP y la Alianza Mesoamericana de Bosques y Pueblos (AMBP).

** Licenciada en Estudios Internacionales de la Universidad Central de Venezuela (UCV), realizó talleres dictados por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre liderazgo en la Administración Pública. Ha colaborado con organizaciones como Amnistía Internacional Venezuela, Asociación Venezolana Americana de la Amistad, Grupo Ecológico San Pedro y Techo Venezuela. Desarrolló una pasantía en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y actualmente es pasante en el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP)

Recibido: 01 de abril de 2019

Aprobado: 02 de mayo de 2019

Resumen

En 1978 la República Popular China puso en marcha una reforma económica enfocada en el desarrollo de la agricultura, la industria, la tecnología y la defensa. Desde 1978 hasta comienzos del siglo XXI, China había aumentado en gran manera su Producto Interno Bruto (PIB). De igual forma, durante esos años la población del país fue creciendo, hasta convertirse en la actualidad en el país con mayor población en el mundo. Este acelerado crecimiento económico y poblacional trajo consigo el deterioro de su medio ambiente, principalmente de su agua y su aire. La grave situación de contaminación del recurso hídrico en China le ha planteado un gran reto al Partido Comunista de frente al Centenario del establecimiento de la República en 2049. En ese sentido, la estrategia adoptada por el gobierno para atender esta problemática se ha centrado en dos aristas: la creación de mega estructuras y la recuperación de cuencas.

Palabras claves

Reforma en China, Recurso hídrico, Contaminación, Población, Escasez, Distribución, Gestión.

Abstract

In 1978 the People's Republic of China launched an economic reform focused on the development of agriculture, industry, technology and defense. From 1978 to the beginning of the 21st century, China had increased its Gross Domestic Product (GDP). During those years the population of the country grew, becoming the country with the largest population in the world. This economic and population growth brought with it the deterioration of its environment, mainly its water and its air. The serious situation of contamination of the water resource in China has posed a great challenge to the Communist Party in front of the Centennial of the establishment of the Republic in 2049. In that sense, the strategy adopted by the government to address this problem has focused on two edges: the creation of mega structures and the recovery of watersheds.

Key words

Reform in China, Water Resource, Pollution, Population, Shortage, Distribution, Management.

1. Artículo presentado en la Sección de Casos Especiales del Laboratorio Nacional de Aguas del AyA.

1. Antecedentes

En 2049 la República Popular China celebrará un siglo desde su establecimiento. El pueblo chino y su gobierno preparan de manera estructurada y planificada, una fiesta que en definitiva tendrá grandes repercusiones en el quehacer de la institucionalidad internacional, y por supuesto desde nuestra óptica no podemos quedarnos expectantes ante la consolidación mundial de este gigante asiático.

Primero, la República Popular China nació a inicios del siglo XX, cuando la economía del país se caracterizaba por presentar elementos feudales, una descentralización poco funcional y una sectorialización del parque productivo basada en la planificación vertical, además de que predominaba el sector agrario primario (Embajada China en Colombia, 2019). Desde entonces, su población ya era increíblemente numerosa, además de estar condenada a una pobreza extrema. Sumado a lo anterior, se debe mencionar que la organización política y social nacional estaba sumida en profundos procesos de extracción y explotación colonial, principalmente por los ejes hegemónicos presentes en el subcontinente, como el caso del imperio británico, Francia y el Imperio Japonés, con quienes enfrentaron cruentas guerras en las que disputaron varios territorios continentales e insulares, tales como los pertenecientes a la provincia de Shangdong (Deutsche Welle, 2016).

Las estructuras subregionales de poder en el continente asiático tuvieron un punto de ruptura irreversible debido a las consecuencias directas que China sufrió por la finalización de las dos grandes guerras mundiales que caracterizaron el siglo XX. Además, el surgimiento y consolidación de la ideología comunista permeó a pensadores del este asiático, potenciando el surgimiento de activistas influenciados por el éxito militar y organizativo de la Revolución Rusa y la creciente oleada de consolidación de los partidos socialistas en Europa.

En el mes de julio de 1921 se fundó el Partido Comunista de China (PCCh), con la finalidad de dirigir a su pueblo en una ardua lucha contra el imperialismo occidental y japonés, combatir estructuralmente el feudalismo y el capitalismo burocrático que imperaba en su sociedad, así como su rústico sistema productivo. Además, y como principal estandarte, salvaguardar la independencia y seguridad nacional. De modo que, China pasaría de ser un gran país de recursos naturales y sociales pero sometido a la voluntad de las potencias, a adaptar y adoptar un modelo de democracia socialista que le permitiera un despegue económico y cultural sin precedentes en la historia de la humanidad (Programa Asia Pacífico, 2011).

Sin embargo, no es hasta la década de los 70, que se inicia la apertura de China al mercado y la comunidad mundial, en materia de comercio y política exterior. Según el investigador alemán Sebastian Heilman, el éxito de la revolución fue provocada por el buen funcionamiento del sistema, el cual estuvo enfocado en la provisión de bienes públicos (cobro de impuestos) y la dirigencia por parte de los líderes de partidos (cuadros dirigentes) (The New York Times, 2017). Los mecanismos gubernamentales promovieron la concentración de recursos en áreas prioritarias como la tecnología, la industria y la infraestructura.

2. Realidad, crecimiento y recurso hídrico

En 1978 el padre de la verdadera revolución económica, Deng Xiaoping, formuló y puso en marcha una reforma económica y de apertura al exterior, fundamentada en las denominadas “cuatro modernizaciones”, que incluían la agricultura, la industria, la tecnología y la defensa (Quiroga, 2008). La reforma incluyó principalmente mayor apertura en cuanto a la planificación de mercado, la movilización de sus ineficaces recursos laborales y la adaptación a la lógica internacional de ventaja competitiva. Se puede afirmar que, mediante la implementación de dicha política, China podría convertirse en una

potencia global mediante el crecimiento económico y desarrollo tecnológico.

En el periodo comprendido entre 1978 y 2007, China vivió un crecimiento económico y adquisitivo impresionante, creciendo su Producto Interno Bruto (PIB) por encima del 10% anual en promedio (Quiroga, 2008). Para el año 2016, el PIB chino ya era 75 veces mayor que en 1978 (Banco Mundial, 2018). Sin embargo, el país tiene algunas particularidades que dificultan su desarrollo, dentro de las que destaca sostener ese acelerado crecimiento mientras combate el deterioro de su medio ambiente y ecología, en particular su aire y agua (Chao, 2012). El acelerado aumento de la población, que trajo consigo mayores demandas del recurso hídrico (principalmente por parte de las actividades de agricultura e industria), junto con las sequías, contaminación y erosión de suelos, generan grandes retos para la gestión del agua (Ministerio de Economía y Competitividad de España, 2016).

A continuación, un breve repaso por esas condiciones y su relación con la disponibilidad del recurso hídrico:

2.1 Su inmensa población y desbalance demográfico

Una de las principales características bien conocidas de China es su inmensa y creciente población. Cabe destacar que según datos del Banco Mundial (2019), la población total del país ascendió en 2017 a 1386 millones de personas, lo que representa al menos la quinta parte de población mundial. En otras palabras, uno de cada cinco personas en el mundo nació en ese país. Esto representa dos cuestiones de gran importancia para su

estructura demográfica; la primera es que efectivamente cuenta con una gran capacidad productiva y de mercado, debido a la posibilidad de abaratar costos por la sobreoferta de mano de obra disponible. Esta mano de obra incentivó durante los años de las décadas de los 80s y 90s una fuerte expansión de las inversiones extranjeras directas para las líneas de productos tipo hecho en China.

Y la segunda, por otro lado, es que su inmensa población representa una gran presión para el ecosistema nacional, que debe cargar con la alimentación de esa enorme cantidad de personas y que constantemente demandan granos, espacio, animales domésticos y agua. Este recurso resulta fundamental para la supervivencia humana y la continuidad del crecimiento de la industria.

A lo anterior se debe agregar que existe un desbalance interno muy marcado en cuanto a las concentraciones demográficas e hídricas. En ese sentido, alrededor de las siete grandes cuencas del norte del país se aglomera el 47% de la población, a pesar de que estas cuencas cuentan únicamente con el 12% del agua nacional. Mientras que en el sur del país se agrupa prácticamente la misma proporción de población, pero con el 80% del recurso a su disposición (Programa Asia Pacífico, 2011). Esto quiere decir que existe una distribución desigual del agua en comparación con la población, en la que la zona sur del país posee mayor recurso hídrico, mientras que en el norte el recurso es escaso. Cabe acotar que la disponibilidad en este aspecto tampoco refleja la calidad del recurso.

Figura 1:
Distribución del recurso hídrico en China



Fuente: Xataca – Magnet, Artículo “De dónde surgió la política de hijo único en China y qué consecuencias ha tenido” (2015).

En cuanto a la calidad del recurso hídrico, el Ministerio de Economía y Competitividad de España (2016), presentó una división de los grados de contaminación que presentan los principales

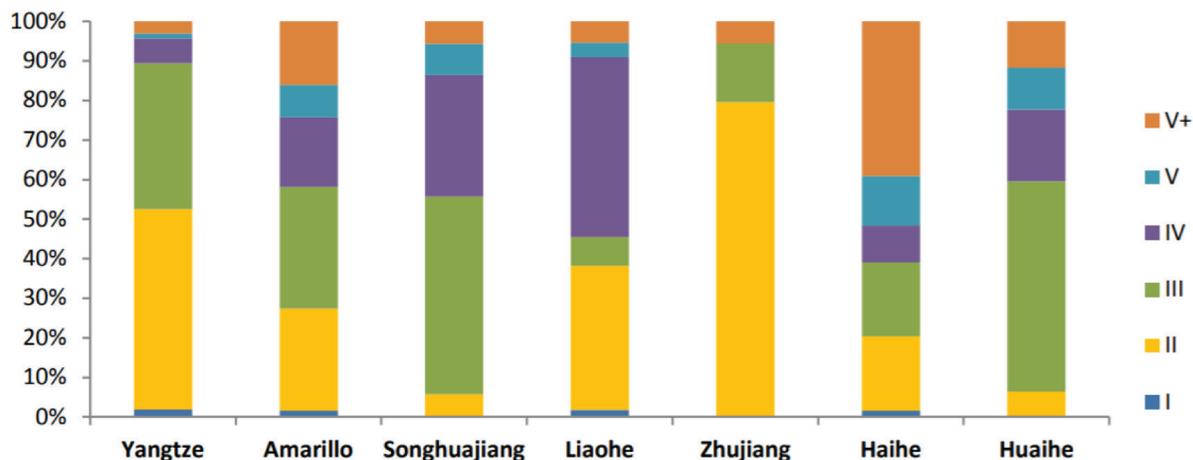
ríos de China. Los grados contemplan desde el grado I (menos contaminado) al grado V+ (más contaminado):

Figura 2:
Clasificación de los grados de contaminación del recurso hídrico

GRADOS	CARACTERÍSTICAS
I	Agua potable sin necesidad de tratamiento
II	Agua potable con necesidad de tratamiento
III	Agua potable con necesidad de tratamiento. Se utiliza para actividades recreativas de contacto con los seres humanos
IV	Agua apta para actividades industriales y recreativas, evitar contacto directo con seres humanos
V	Agua solo para usos de agricultura y jardinería
V+	Agua cuyo uso debe estar prohibido por su alto nivel de contaminación

Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad de España (2016)

Figura 3:
Grado de contaminación de los principales ríos de China



Fuente: Ministerio de Economía y Competitividad de España (2016)

Se puede observar como el porcentaje de agua que no requiere ningún tipo de tratamiento es totalmente escaso. Además, casi el 30% del recurso hídrico nacional se encuentra en un grado

de contaminación igual o por encima del grado IV, un ejemplo de ello es el río Liaohe, cuyo grado de contaminación es muy alto (Ministerio de Economía y Competitividad de España, 2016)

2.2 Sus condiciones geográficas y disponibilidad del recurso hídrico

El país está ubicado en el continente asiático y se extiende por gran parte de la zona templada del hemisferio oriental. A pesar de su extensa línea costera continental que se extiende por 18 000 Km (China Information Center, 2018), se encuentra cercado al suroeste por la Cordillera del Himalaya y grandes y secos desiertos al norte. Algunas de sus provincias están muy lejos de la costa o de los climas subtropicales del sur, por lo que, en lugar de lluvias, gran parte del país ha recibido grandes marejadas de sal que se producen debido a la irrupción del mar por el bajo nivel de los ríos. Esta situación genera dos consecuencias inmediatas, por un lado, se lastiman las nacientes de agua dulce cercanas a la costa, mientras que la destrucción del mangle potencia los devastadores efectos de tifones y tormentas tropicales (Programa Asia Pacífico, 2011).

Es importante destacar que, como bien se había hecho referencia anteriormente, la gran desigualdad en términos de la distribución del recurso hídrico, junto con la extensa población, la infraestructura precaria y la mala gestión del agua, ha llevado a que más de 600 ciudades en el país presenten altos niveles de escasez de agua, de las cuales 100 se encuentran en peor estado, entre ellas, se puede mencionar: Pekín, Xingtai, y Tianjin (Gleick, 2009).

Sumado a lo anterior, resulta clave mencionar que el 80% de la población del sudoeste tiene graves problemas de acceso al agua potable por la sequía como causa directa, a tal punto que, en las regiones más áridas y desérticas no hay disponibilidad en absoluto del líquido (Chao, 2012).

2.3 Su acelerado desarrollo y el consumo del recurso hídrico

Este aspecto fue tratado anteriormente, sin embargo, en términos cuantitativos destaca que el acelerado crecimiento económico chino dependió al finalizar el ejercicio anual 2011 de la friolera cantidad de 1 800 millones de metros cúbicos de agua. De ese suministro, el 68% se dedicó a la agricultura, el 20% al consumo humano y sólo una séptima parte se empleó para mantener o rehabilitar los entornos naturales. La expansión demográfica y su consecuente industrialización llevarían esta cifra a su máximo de 6.800 millones de metros cúbicos en los próximos 20 años.

Para el año 2014, los recursos hídricos per cápita de China se encontraban entre los más bajos del mundo, llegando a los 2093 metros cúbicos, en comparación con el promedio mundial que ascendió a 6123 metros cúbicos (Funds Society, 2014). Estos datos posicionan a China como el principal consumidor de agua en el mundo y la vez como uno pobre en cuanto a disponibilidad. (Programa Asia Pacífico, 2011).

Además, el acelerado crecimiento económico, industrial y urbano desencadenó la sobre explotación y contaminación de los recursos hídricos. El propio gobierno chino reconoce que el 30% de los ríos y el 60% de sus aguas subterráneas están contaminados. Esto sumado a la problemática mencionada del escaso tratamiento de las aguas residuales que al año 2014 sumaron 68 500 millones de toneladas vertidas (Funds Society, 2014).

Alrededor de 10.000 empresas de la industria química se encuentran a lo largo del río Yangtze, ocasionando vertederos de agentes contaminantes que afectan cada vez más el estado del recurso hídrico en el país, estas prácticas no se encuentran controladas, o muy poco (Gleick, 2009).

Como resultado de lo anterior, las recientes estimaciones tipifican que durante el año 2014 alrededor de 300 millones de personas enfrentaron en China falta de agua para beber. Esta preocupante situación desencadenó una epidemia de enfermedades asociadas al consumo o falta de consumo del líquido, dejando como saldo 190 millones de personas enfermas y 60 000 muertes relacionadas durante ese año (Diario UChile, 2014).

3. Gestión

Las condiciones expuestas en cuanto a la situación del recurso hídrico en China le han planteado un gran desafío al Partido Comunista de frente al centenario del establecimiento de la República en 2049. En ese sentido, el gobierno ha entendido que la planificación y apertura económica que ha beneficiado el desarrollo de las ciudades costeras debe incluir de manera integral los elementos de gestión del recurso hídrico que solucionen los problemas de abastecimiento, distribución y tratamiento de la masa hídrica.

La estrategia adoptada por el gobierno para atender esta problemática se ha caracterizado desde el año 2000 por dos aristas principales a saber: creación de mega infraestructuras para el abastecimiento y conducción del recurso y la recuperación de las contaminadas cuencas principalmente en el norte del país. A continuación, un repaso por cada una:

3.1 Creación de mega infraestructuras

Como se mencionó anteriormente, China tiene graves problemas de distribución de sus recursos hídricos y el desbalance demográfico. La posibilidad de movilizar a la población adyacente a las sobrecargadas cuencas no es compatible con la planificación de desarrollo propuesta por el Partido para los siguientes lustros, entonces, una de las grandes propuestas para solventar la creciente demanda de agua para consumo humano y riego -principalmente-, es la construcción de grandes obras de infraestructura como

represas y canales de riego que representan por sí mismos hitos de la ingeniería mundial. Este es el caso de la represa de las Tres Gargantas, en el Río Yangtze, cuyas obras finalizaron oficialmente en 2016 tras 23 años de labores. En el punto máximo del embalse, se inundaron 30 000 hectáreas de tierra apta para la agricultura y se creó una reserva ambiental asociada de 80 000 kilómetros cuadrados (Ball, 2015). La finalidad de desarrollar esta infraestructura de dos kilómetros de largo fue potenciar la generación de energía hidroeléctrica, así como facilitar el riego de las extensas tierras cultivables de la cuenca, contar con un reservorio de agua dulce permanente apto para la navegación y contener las constantes inundaciones que afectan las planicies del sistema.

3.2 Recuperación de cuencas

El saneamiento y recuperación de las cuencas en China resulta una labor sumamente compleja acorde su extensión y a la cantidad de personas e industria que se agrupan alrededor de los cauces. El gobierno chino ha estimulado las acciones de recuperación con proyectos específicos para las principales cuencas ubicadas al norte del país, financiadas con recursos estatales y provenientes de los organismos internacionales como el Banco Mundial.

Las principales iniciativas de recuperación de cuencas se remontan la década anterior, cuando iniciaron las acciones del denominado: "Proyecto de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos y el Medio Ambiente de la Cuenca del Río Hai", en 2004. El río Hai es de gran importancia para el país debido a que atraviesa seis provincias del norte chino, así como los municipios de Beijing y Tianjin, lo que representa el 15% del PIB nacional (Banco Mundial, 2013). Antes de finalizar la intervención, las aguas de la cuenca estaban profundamente contaminados debido a su alta industrialización, escasez y una bajísima disponibilidad per cápita

que ascendía al 14% de la media nacional y apenas un 4% de la media anual (Banco Mundial, 2013).

Las principales acciones del proyecto mencionado anteriormente se enfocaron en aplicar un enfoque integrado que contemplaba una estricta planificación de uso de suelos para corregir las actividades terrestres que degradaban la cuenca, la subcuenca y las aguas marinas. Adicionalmente, el proyecto introdujo la gestión de la evapotranspiración del agua (ET) que consiste en minimizar la pérdida de aguas superficiales para potenciar su uso y disminuir así la dependencia de las aguas subterráneas. Se estima que este proyecto benefició a 20 millones de personas directamente (Banco Mundial, 2013).

Otro gran proyecto de recuperación de cuencas fue el de Abastecimiento de Agua y Tratamiento de Aguas Residuales de Jiangsu 2009-2015, que benefició directamente a 5 millones de personas en distribuías en varias ciudades de la provincia. Jiangsu se caracterizaba por tener pocas fuentes de agua superficiales que estaban altamente contaminadas al punto que varios municipios debieron suspender el servicio debido a la floración de algas adaptadas a la altísima contaminación de la cuenca. Ante el aumento de la demanda, las autoridades de los municipios de Nanjiang, Yancheng y Zhenjiang recurrieron durante décadas a la sobre explotación de las fuentes de agua subterránea que resultó a su vez corrompida por la intrusión de agua salada (Banco Mundial, 2018).

La estrategia implementada por este proyecto incluyó la intervención directa sobre la gestión de la calidad de las fuentes superficiales como ríos, lagos y canales mediante el control y monitoreo continuo de esos recursos, lo que no era una práctica común en la cuenca hasta ese momento. Adicionalmente, las autoridades de los municipios involucrados trabajaron en conjunto la

implementación de un plan integral para el suministro ininterrumpido que permitió la planificación de la demanda en el momento de ejecución del proyecto, así como la futura, contemplando de manera prospectiva el crecimiento urbano y rural de la provincia. La intervención presenta como elemento innovador, la agrupación estratégica de los servicios que la cuenca está en capacidad de ofrecer y el reforzamiento de financiero de las instituciones dedicadas a supervisar la seguridad y calidad del agua (Banco Mundial, 2018).

Una consecuencia directa del fortalecimiento financiero fue la realización de exhaustivos exámenes de validación tarifaria que permitió desarrollar un plan de gestión paralelo de tratamiento de aguas residuales (conjunción de servicios) para minimizar el impacto de las constantes descargas en la zona costera (Banco Mundial, 2018). La conjunción de servicios permitió el involucramiento del sector privado en el desarrollo de las obras, lo que aceleró el establecimiento de las plantas de tratamiento de aguas residuales. Es importante denotar como componente de lecciones aprendidas que, en un sistema altamente centralizado, el papel del sector privado puede favorecer el mejoramiento del entorno, en este caso el proyecto ha beneficiado de manera directa a 5 millones de personas a lo largo de toda la cuenca.

4. Conclusiones

Uno de los principales desafíos que enfrenta el pueblo chino rumbo a la celebración del centenario del establecimiento de su República es empatar su abrumador desarrollo económico, social y cultural con el terrible desgaste ambiental que sus recursos han sufrido a partir de la década de los años 70 del siglo pasado. Dentro de los recursos más lastimados como consecuencia de ese proceso se encuentran el aire y el agua. Por su situación geográfica y distribución de

demográfica, la disponibilidad de esos recursos atraviesa una complicada disposición en cuanto a calidad y cantidad. En el caso particular de los recursos hídricos, el avanzado estado de contaminación, agotamiento y deterioro en que se encuentran las principales cuencas del país, ha generado un severo problema de salud pública comparable con el de algunas de las peores epidemias sufridas por la humanidad.

El Partido Comunista, ha entendido la atención prioritaria de esta situación como uno de los principales ejes de intervención para continuar la senda de desarrollo económico y regional, sin embargo, las soluciones propuestas han tenido que ser integrales y contar con el apoyo y financiamiento internacional en algunos casos.

Específicamente, el presente estudio reseña dos de las principales modalidades de intervención propuestas para mejorar la gestión del limitado recurso hídrico a saber: la creación de mega estructuras que permiten potenciar el reservorio nacional dedicado al riego, generación hidroeléctrica y consumo humano; así como la recuperación y saneamiento de las grandes cuencas hídricas reversando el desgaste que han sufrido por décadas a manos de la sobre explotación industrial y agrícola.

Ahora bien, es destacable que el planeamiento y ejecución de mega infraestructuras asociadas a la gestión del recurso hídrico puede entenderse como parte de una compleja maquinaria de demostración mundial de capacidad ingenieril y arquitectónica, que sin embargo, responde a las necesidades presentes y futuras del contar con los recursos hídricos suficientes para continuar sosteniendo la creciente demanda agrícola, humana e industrial del país.

Por último, la intervención planificada de recuperación de las cuencas garantiza en el corto plazo la detención de la destrucción ambiental generada por la contaminación, mediante el fomento de alianzas público-privadas y de cooperación internacional efectiva que permita la intervención integral y el fortalecimiento del entramado institucional asociado al sector.

Referencias Bibliográficas

- Ball, P. (2015). La obsesión china por construir represas gigantes. Recuperado de https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151020_vert_fut_finde_obsesion_china_grandes_represas_yv
- Banco Mundial. (2013). China: Mejora de la gestión de recursos hídricos y control de la contaminación de la cuenca del río Hai [Text/HTML]. Recuperado de <http://projects-beta.bancomundial.org/es/results/2013/04/09/china-improving-water-resource-management-pollution-control-in-hai-basin>
- Banco Mundial. (2018). China: Mejorar los servicios de abastecimiento de agua y alcantarillado en la provincia de Jiangsu. Recuperado de <http://projects-beta.bancomundial.org/es/results/2018/02/26/china-advancing-water-and-wastewater-services-in-jiangsu-province>
- Banco Mundial. (2019). China | Data. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/pais/china>
- Ceballos, M. (s/f). La República Popular China: la última revolución industrial. Cátedra Nebrija-Grupo Santander en Dirección Internacional de Empresas, 14.
- Chao, R. (2012). La escasez de agua, uno de los mayores desafíos de China. Recuperado de <https://blogdelagua.com/actualidad/internacional/la-escasez-de-agua-apunta-como-uno-de-los-mayores-desafios-de-china/>
- China Information Center. (2018). China in Brief. Recuperado de <http://spanish.china.org.cn/spanish/xi-jk/201.htm>
- Deutsche Welle. (2016). La importancia de Mao para China. Recuperado de <https://www.dw.com/es/la-importancia-de-mao-para-china/a-19540638>

- Diario UChile. (2014). China enfrenta crisis por el agua. Recuperado de <https://radio.uchile.cl/2014/07/31/china-enfrenta-crisis-por-el-agua/>
- Embajada China en Colombia. (2019). Partido Comunista de China. Recuperado de <http://co.china-embassy.org/esp/zggk/pos/t224044.htm>
- Franek, A., Koncagul, E., Connor, R., & Hunziker, D. (2015). Informe de las Naciones Unidas sobre los recursos hídricos en el mundo 2015. Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos. UNESCO.
- Funds Society. (2014). Urbanización y recursos hídricos van de la mano en China. Recuperado el 22 de enero de 2019, de <https://www.m.fundssociety.com/es/noticias/mercados/urbanizacion-y-recursos-hidricos-van-de-la-mano-en-china>
- García, J. G. (2001). La República Popular China a Finales del Siglo XX, logros y desafíos hacia el sigloXXI. Problemas del Desarrollo. UNAM. México., 32, 35.
- Gleick, P. (2009). China and Water. Recuperado de <http://www.worldwater.org/wp-content/uploads/2013/07/ch05.pdf>
- Ministerio de Economía y Competitividad de España. (2016). Tratamiento de Aguas. [PDF en línea]. Recuperado el 05 de abril de 2019, de https://www.cdti.es/recursos/doc/Programas/Cooperacion_internacional/Chineka/Documentacion_relacionada/25520_292920161167.pdf
- Programa Asia Pacífico. (2011). Las claves para comprender el problema del agua en China - Programa Asia Pacifico [Text]. Recuperado de <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/claves-para-comprender-problema-agua-en-china>
- Quiroga, G. C. (2008). China, 30 años de crecimiento económico, 17.
- Ruiz, G. (2017). Economía Política del agua China reflexiones para Brasil. VIII Jornadas de Economía Ecológica.
- The New York Times. (2017). Cómo fue que el Partido Comunista logró encaminar a China hacia el éxito. Recuperado, de <https://www.nytimes.com/es/2017/06/06/como-fue-que-el-partido-comunista-logro-encaminar-a-china-hacia-el-exito/?rref=collection%2Fsectioncollection%2Fnyt-es>
- Xitaca. (2015). De dónde surgió la política de hijo único en China y qué consecuencias ha tenido. Recuperado de <https://magnet.xataka.com/en-diez-minutos/de-donde-surgio-la-politica-de-hijo-unico-en-china-y-que-consecuencias-ha-tenido>

An lisis legal constitucional y convencional a la no responsabilidad penal de los gerentes en caso de daño al medio ambiente

Investigador

Jorge Torres Manrique

*Consultor jurídico. Abogado por la UCSM (Arequipa). Doctorados en Derecho y Administración, y Maestrías en Derecho Empresarial y Derecho Penal, por la UNFV (Lima). Investigador Externo de la Universidad Continental (Perú). Docente Principal, Representante Académico Internacional y Director de Desarrollo Curricular, de la California Silicon Valley School of the Law, SFO (USA). Consejero Editorial de la Revista American Journal of Science and Technology (USA). Revisor de la Revista Forensic Research & Criminology International Journal (USA). Miembro de la Red de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública (España). Profesor Asesor del Área de Derecho Constitucional del Centro de Estudios e Investigación Scientia Et Iuris (Perú). Miembro del Cuerpo Editorial de Evaluadores de la Revista Universitaria Jurídica Juris del Centro Universitario Toledo Araçatuba -UNITOLEDO (Brasil).

Recibido: 01 de febrero de 2019

Aprobado: 03 de mayo de 2019

Resumen

En la presente entrega, el autor desarrolla y desentraña los diversos alcances que presenta la novísima Sentencia de Casación expedida en fecha 19/06/18, expedida por la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia peruana, Cas. N° 455- 2017- PASCO, por la que establece además, doctrina jurisprudencial.

Palabras claves

Delitos contra el medio ambiente. Responsabilidad penal de los representantes legales de las personas jurídicas. Principios de imputación necesaria y proscripción de la responsabilidad objetiva. Control de constitucionalidad. Control de convencionalidad.

Abstract

In this installment, the author develops and unravels the various scopes of the latest Sentence of Cassation issued on June 19/06/18, issued by the Permanent Criminal Chamber of the Supreme Court of Justice of Perú, Cas. N° 455- 2017-PASCO, which also establishes jurisprudential doctrine.

Key words

Crimes against the environment. Criminal liability of legal representatives of legal persons. Principles of necessary imputation and proscription of objective liability. Control of constitutionality. Conventionality control.

DOI: 10.35485/rcap76_7

Jorge Torres (2019). An lisis legal constitucional y convencional a la no responsabilidad penal de los gerentes en caso de daño al medio ambiente.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública, (76): 139-151 enero-junio/2019/ -139-

1. A modo de aproximación.

Una de las grandes preocupaciones en la temática de protección del medio ambiente, es la efectiva tutela o salvaguarda del mismo. Uno de los puntos basilares para la efectividad de dicha tutela, se constituye la plasmación de la respectiva responsabilidad penal para los funcionarios responsables.

En la presente entrega, analizamos los alcances de la Sentencia de Casación expedida en fecha 19/06/18, por la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia peruana, Cas. N° 455- 2017- PASCO. A la vez de determinar, si efectivamente resulta constitucional y justo, que los gerentes no sean pasibles de merecer pena privativa de libertad ante la plasmación de un daño ambiental.

Pero además, a efectos de determinar la eventual afectación a la sostenibilidad medio ambiental, como consecuencia del vertimiento de los efluentes mineros metalúrgicos referidos y a su vez, tutelar de manera efectiva los derechos transindividuales o supraindividuales.

2. Acerca de la responsabilidad penal en los delitos contra el medio ambiente.

En el presente punto, es de verse el contenido del Art. 304.-, del Código Penal peruano, que respecto del delito de contaminación ambiental; juridiza:

“El que, infringiendo leyes, reglamentos o límites máximos permisibles, provoque o realice descargas, emisiones, emisiones de gases tóxicos, emisiones de ruido, filtraciones, vertimientos o radiaciones contaminantes en la atmósfera, el suelo, el subsuelo, las aguas terrestres, marítimas o subterráneas, que cause o pueda causar perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o sus componentes, la calidad ambiental o la salud ambiental, según la calificación reglamentaria de la autoridad ambiental, será reprimido con pena privati-

va de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con cien a seiscientos días-multa. Si el agente actuó por culpa, la pena será privativa de libertad no mayor de tres años o prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas”.

3. Sobre el delito de responsabilidad de los representantes legales de las personas jurídicas.-

En principio, es de verse el Art. 314°-A, del Código Penal peruano, preconiza: “*Los representantes legales de las personas jurídicas dentro de cuya actividad se cometan los delitos previstos en este Título serán responsables penalmente de acuerdo con las reglas establecidas en los artículos 23 y 27 de este Código*”.

Empero, como veremos más adelante, la referida Sala Penal Permanente, estableció la interpretación esperada de lo contenido en el artículo precedente.

4. Sobre la teoría de infracción del deber.-

Al respecto tenemos que, en la teoría de los delitos de infracción de deber, el autor o figura central se concretiza en el criterio de la “infracción de deber”. Es autor quien realiza la conducta prohibida infringiendo un deber especial de carácter penal. En tanto que partícipe es aquel que también participa en la realización de la conducta prohibida, pero sin infringir deber especial alguno.¹

1 SALINAS SICCHA, Ramiro. La teoría de infracción de deber en los delitos de corrupción de funcionarios. En línea: recuperado en fecha 23/11/18 de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/e741c08041bf820599c2ff49cfca7f5d/LA+TEOR%C3%8DA+DE+LOS+DELITOS+DE+INFRACCI%C3%93N+DE+DEBER1-SALINAS.pdf?MO-D=AJPERES&CACHEID=e741c08041bf820599c2ff49cfca7f5d> Lima, p. 02.

Consideramos que dicha teoría postula un acertado fundamento, en razón a que, ello corrobora la naturaleza misma de la calidad de autor. En tal sentido, no podría ser responsable penal un autor al que previamente no se le haya demostrado fehacientemente su correspondiente participación merecedora de tal responsabilidad.

5. V. Derechos transindividuales.

Como intereses transindividuales generales, podemos considerar a aquellos que interesan a la sociedad en su conjunto o bien a una generalidad determinada de sujetos, es decir, puede referirse a la comunidad o a un grupo mayormente cohesionado, donde el interés esté mes o menos determinado. La titularidad de esta clase de interés es “difusa”, porque no hay un vínculo entre una persona, un individuo concreto y el interés.²

El que un derecho o interés sea supraindividual significa que trasciende la esfera de lo meramente individual, está marcado por la impersonalidad y rompe con el concepto clásico de derecho subjetivo. Estos derechos “no pertenecen a una persona física o jurídica determinada, sino a una comunidad amorfa, fluida y flexible, con identidad social, pero sin personalidad jurídica”.³

Al recoger el tipo legal la protección de un bien jurídico supra-individual, trataría de in interés difuso de orden colectivo, por lo que la sociedad en su conjunto sería la agraviada.⁴

Entonces, es de verse que los intereses o derechos, transindividuales o supraindividual; se

2. MOSSET ITURRASPE, Jorge y LORENZETTI, Ricardo Luis. *Defensa del consumidor Ley 24.240*. Rubinzal-Culzoni Editores. Buenos Aires, 1999, pp. 389- 401.

3. GIDI, Antonio. Derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. En: VV.AA. (coord. GIDI, Antonio y FERRER Mac-Gregor, Eduardo). *La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica*. México, Porrúa, 2003, p. 32.

4. PEÑA CABRERA FREYRE, Alfonso Raúl. *Derecho Penal Parte Especial*. Tomo IV. Editorial Moreno, Lima, 2010, pp. 209-210.

unimisman en buena cuenta a los consabidos intereses o derechos difusos, esto es, a aquellos derechos o interés que les pertenecen a todos en general y a nadie en particular.

6. Principios legales, constitucionales y penales a tomar en cuenta.-

6.1 De sostenibilidad.

Positivizado en el Inc. 6., del Art. III., del Título Preliminar de la Ley de recursos hídricos, Ley N° 29338, que preconiza: “El Estado promueve y controla el aprovechamiento y conservación sostenible de los recursos hídricos previniendo la afectación de su calidad ambiental y de las condiciones naturales de su entorno, como parte del ecosistema donde se encuentran. El uso y gestión sostenible del agua implica la integración equilibrada de los aspectos socioculturales, ambientales y económicos en el desarrollo nacional, así como la satisfacción de las necesidades de las actuales y futuras generaciones”.

6.2 De tutela jurídica.

Establecido en el Inc. 11., del Art. III., del Título Preliminar de la Ley de recursos hídricos, Ley N° 29338, que juridiza: “El Estado protege, supervisa y fiscaliza el agua en sus fuentes naturales o artificiales y en el estado en que se encuentre: líquido, sólido o gaseoso, y en cualquier etapa del ciclo hidrológico”.

6.3 De imputación necesaria.

Se encuentra registrado en el Inc. 14., del Art. 139, de la Constitución Política, que respecto de los principios y derechos de la función jurisdiccional, señala: “El principio de no ser privado del derecho de defensa en ningún estado del proceso. Toda persona será informada inmediatamente y por escrito de la causa o las razones de su detención. Tiene derecho a comunicarse personalmente con un

defensor de su elección y a ser asesorada por éste desde que es citada o detenida por cualquier autoridad”.

6.4 Motivación de resoluciones judiciales.

Contemplado en el Inc. 5., del Art. 139, de la Constitución Política, que respecto de los principios y derechos de la función jurisdiccional, señala: *“La motivación escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias, excepto los decretos de mero trámite, con mención expresa de la ley aplicable y de los fundamentos de hecho en que se sustentan”.*

6.5 De proscripción de la responsabilidad objetiva.

Prescrito en el Art. VII., del Título Preliminar del Código Penal, que en relación al principio de responsabilidad penal, preconiza: *“La pena requiere de la responsabilidad penal del autor. Queda proscrita toda forma de responsabilidad objetiva”.*

7. Derechos fundamentales y convencionales a considerar.

7.1 Derechos Fundamentales

7.1.1 Debido proceso y tutela jurisdiccional.

Es de verse el Inc. 3., del Art. 139, de la Constitución Política, que acerca de la observancia del debido proceso y la tutela jurisdiccional; señala: *“Ninguna persona puede ser desviada de la jurisdicción predeterminada por la ley, ni sometida a procedimiento distinto de los previamente establecidos, ni juzgada por órganos jurisdiccionales de excepción ni por comisiones especiales creadas al efecto, cualquiera sea su denominación”.*

7.1.2 Presunción de inocencia.

Se tiene el literal e), inc. 24 del art. 2º, de la Constitución Política, que respecto de los derechos fundamentales de la persona, dispone: *“Toda persona es considerada inocente mientras no se haya declarado judicialmente su responsabilidad”.*

7.1.3 Legalidad.

El Inc. 2., del art. 2º, de la Constitución Política, que en relación a la legalidad, preconiza: *“Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley”.*

7.1.4 Especificidad y Textualidad.

El Art. 3., de la Constitución Política, acerca de Derechos Constitucionales. *Numerus Apertus*, señala: *“La enumeración de los derechos establecidos en este capítulo no excluye los demás que la Constitución garantiza, ni otros de naturaleza análoga o que se fundan en la dignidad del hombre, o en los principios de soberanía del pueblo, del Estado democrático de derecho y de la forma republicana de gobierno”.*

7.2 Derechos convencionales.

En este punto, es oportuno destacar lo señalado en la Cuarta Disposición Final y Transitoria, de la Constitución Política, que señala: *“Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.*

Por su parte, el art. V, del TP del CPConst., respecto de la interpretación de los derechos constitucionales, indica: *“El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente Código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal*

de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como de las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte”.

Ahora bien, es de resaltar que “[en] el caso Almonacid Arellano vs. Chile, la Corte IDH ha ido precisando el contenido y alcance del concepto de control de convencionalidad en su jurisprudencia, para llegar a un concepto complejo que comprende los siguientes elementos (o: las siguientes características): a) Consiste en verificar la compatibilidad de las normas y demás prácticas internas con la CADH, la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte; b) Es una obligación que corresponde a toda autoridad pública en el ámbito de sus competencias; c) Para efectos de determinar la compatibilidad con la CADH, no sólo se debe tomar en consideración el tratado, sino que también la jurisprudencia de la Corte IDH y los demás tratados interamericanos de los cuales el Estado sea parte; d) Es un control que debe ser realizado ex officio por toda autoridad pública; y e) Su ejecución puede implicar la supresión de normas contrarias a la CADH o bien su interpretación conforme a la CADH, dependiendo de las facultades de cada autoridad pública”.⁵

Al respecto, en la jurisprudencia referida se aprecia: “(...)el Poder Judicial debe ejercer una especie de “control de convencionalidad” entre las normas jurídicas internas que aplican en los casos concretos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En esta tarea, el Poder Judicial debe tener en cuenta no solamente el tratado, sino también la interpretación que del mismo ha hecho la Corte Interamericana, intérprete última de la Convención Americana”.

Entonces, en resumidos términos el Control de la Convencionalidad, sostiene que las legislaciones internas de cada país, deberán adecuarse a los lineamientos establecidos en la Convención Americana de Derechos.

5. S/a. *Control de convencionalidad*. En línea: Recuperado en fecha 23/11/18, del Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7 <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/controlconvencionalidad8.pdf>, San José de Costa Rica, p. 06.

Así tenemos, que el Inc. 1., del Art. 1., de la Convención Americana de Derechos, respecto de la obligación de respetar los derechos, jurisdice: “Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Respecto de la “garantía” de los derechos, se debe tener en cuenta las garantías específicas, tales como: i) La obligación del Estado de asegurar el pleno goce y ejercicio de los derechos, ii) El deber de proteger a las personas frente a las amenazas de agentes privados o públicos en el goce de los derechos, iii) Adoptar medidas de prevención general frente a casos de violaciones graves de derechos, iv) Reparar a las víctimas y v) Cooperar con los órganos internacionales para que estos puedan desarrollar sus actividades de control.⁶

Por otro lado, corresponde traer a colación el principio pro personae, el que se encuentra contenido en el Inc. 1., del Art. 29, de la Convención Americana de Derechos Humanos, estableciendo: “Ninguna disposición del presente Pacto podrá ser interpretada en el sentido de conceder derecho alguno a un Estado, grupo o individuo para emprender actividades o realizar actos encaminados a la destrucción de cualquiera de los derechos y libertades reconocidos en el Pacto o a su limitación en mayor medida que la prevista en él”.

Seguidamente, es de apreciarse lo establecido por el Inc. 2., del Art. 29, de la misma norma, que señala: “No podrá admitirse restricción o menoscabo de ninguno de los derechos humanos fundamentales reconocidos o vigentes en un Estado Parte en virtud de leyes,

6. GOMES, Luiz Flávio y de OLIVEIRA MAZZUOLI, Valerio. *Comentários à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. Pacto de San José da Costa Rica*, 3a. ed., Sao Paulo, Editora Revista Dos Tribunais, 2010. Citado en: VV.AA. *Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario*. En línea: Recuperado en fecha 23/11/18, de http://www.kas.de/wf/doc/kas_38682-1522-4-30.pdf?140901164826, 2014, p. 48.

convenciones, reglamento o costumbres, so pretexto de que el presente Pacto no los reconoce o los reconoce en menor grado”.

8. Síntesis de la casación in examine.-

En breves términos, tenemos la Sentencia de Casación expedida en fecha 19/06/18, por la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia peruana, Cas. N° 455- 2017- PASCO.

El presente caso versa sobre la infracción del deber en delitos contra el medio ambiente frente al debate de las teorías comúnmente esgrimidas en el ámbito de la autoría y participación –i) dominio del hecho e ii) infracción del deber–, en lo que respecta al delito de contaminación del medio ambiente, por tratarse de un delito complejo en virtud de su singular estructura e implicancia material –importa una ley penal en blanco que inevitablemente remite al derecho administrativo–, es viable optar por la teoría de la infracción del deber, el cual se conceptualiza –en términos amplios– como la competencia de un agente que le viene otorgada por una norma jurídica para desenvolverse dentro de un espacio institucional –verbigracia: una compañía minera–.

En principio, se tiene que mediante la Resolución número veintiuno, de fecha 30/05/16, el magistrado del Primer Juzgado de Investigación Preparatoria de la Corte Superior de Justicia de Pasco declaró fundado el requerimiento de sobreseimiento, formulado por Juan José Herrera Távara y Teódulo Valeriano Quispe Huertas en la investigación que se les siguió por la presunta comisión de los delitos de contaminación ambiental y responsabilidad de los representantes legales de las personas jurídicas.

En fechas 17 y 18/08/16, contra dicha resolución, los representantes tanto del Ministerio Público como de la Procuraduría Pública del Ministerio del Ambiente, interpusieron recurso de apelación, elevándose los actuados a la Sala Superior Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Pasco, la que mediante Resolución número nueve, de fecha 31/01/17,

revocó la decisión asumida por el A quo y declaró infundado el sobreseimiento postulado por la defensa técnica de los imputados.

Posteriormente en fecha 30/03/17, los coprocesados Herrera Távara y Quispe Huertas, interpusieron recurso de casación excepcional, alegando errónea interpretación de los artículos trescientos cuatro –contaminación del ambiente– y trescientos catorce-A –responsabilidad de los representantes legales de las personas jurídicas– del Código Penal.

El planteamiento de casación, para el desarrollo de doctrina jurisprudencial por el motivo casacional de errónea interpretación de la norma penal se amparó en los siguientes fundamentos: i) Delimitar la función de garantes que ostentan los representantes legales de las personas jurídicas que se encuentren inmersos en el procesamiento de delitos ambientales, es decir, establecer las reglas y límites generales respecto a la autoría y participación de los agentes en este tipo de ilícitos, ii) Fijar criterios que complementen lo establecido en la Sentencia de casación número trescientos ochenta y dos-dos mil doce/La Libertad, expedida el quince de octubre de dos mil trece por los integrantes de la Sala Penal Permanente, que en sus apartados cuatro punto cinco a cuatro punto nueve, bajo el subtítulo de “*Fundamentos de derecho*”, estableció que el delito de contaminación ambiental es un tipo penal en blanco –condiciona la tipicidad de la conducta a una desobediencia administrativa señalada en la Ley número veintiocho mil doscientos setenta y uno, expedida el dieciséis de agosto de dos mil cinco–, cuyo bien jurídico protegido es el medioambiente. Los verbos rectores –elementos objetivos del tipo– de infringir, contaminar y verter se configuran con la infracción de las normas que regulan la protección ambiental, causando o pudiendo causar un perjuicio o alteración de la flora, fauna y los recursos hidrobiológicos.

Asimismo, dicha casación indicó que el delito de contaminación ambiental es de carácter omisivo y, a efectos de contabilizar el plazo de prescripción del delito, se estableció que este es de carácter permanente.

El representante del Ministerio Público, en su requerimiento de acusación, imputó a Teódulo Valeriano Quispe Huertas que: En su condición de gerente de operaciones de la compañía minera Volcán S. A. A., transgredió el deber de garante de la protección del ambiente, durante la dirección de las operaciones mineras de la unidad de producción Cerro de Pasco de la mencionada compañía, por cuya omisión dolosa y en varios momentos -i) del cuatro al ocho de octubre de dos mil ocho, ii) del tres al seis de diciembre de dos mil ocho, iii) el siete y ocho de mayo de dos mil nueve, iv) del veinticuatro al veintisiete de agosto de dos mil nueve, v) del seis al nueve de octubre de dos mil nueve y vi) del tres al seis de diciembre de dos mil nueve- provocó en contra de ecosistemas de influencia un aumento relevante de riesgo, y no eligió medios técnicos ni idóneos, a pesar de conocer de los sucesos contaminantes.

Así, el representante del Ministerio Público, atribuye que a través de los efluentes mineros metalúrgicos doscientos dos -de la unidad de procesos metalúrgicos-, doscientos tres -de la planta de neutralización- y doscientos cuatro -del servicio de mina- descargó aguas de difusa calidad cuyas concentraciones contaminantes han podido causar perjuicio sobre la calidad ambiental del lado norte del lago Chinchaycocha -naciente del río Mantaro- en el impacto de las concentraciones contaminantes arrastradas primero por el río Ragro o Ragre, ex quebrada Chinchaycocha, y luego traídas por el río San Juan en catorce punto cinco kilómetros de recorrido, aproximadamente, contado desde los puntos de descarga.

Contra Juan José Herrera Távara, el representante del Ministerio Público, indicó que: En su calidad de gerente general de la compañía minera Volcán S. A. A., cometió el delito de contaminación ambiental, al tener un deber jurídicamente relevante de impedir la producción de sucesos contaminantes, sin poder adoptar medidas gerenciales entre mayo y diciembre de dos mil nueve. Cabe señalar que sobre este imputado no recaen las características que fundamentan lo especial del tipo penal del artículo trescientos cuatro, encontrándose llamado en virtud del ar-

tículo trescientos catorce-A y completado por el artículo veintisiete del Código Penal.

En el presente caso, se pretende que dicha Corte Suprema establezca doctrina jurisprudencial por el motivo de errónea interpretación de la norma penal respecto a los límites de la autoría y participación de los agentes del delito de contaminación al ambiente -artículo trescientos cuatro del Código Penal-.

Al respecto, debe indicarse que, el sujeto activo de este delito puede ser cualquier persona, es decir, la autoría no requiere cualidad especial alguna en el agente, pues se trata de un delito común.

Empero, de un análisis más exhaustivo de la norma penal, se advierte que la comisión de este delito está contextualizada para los supuestos en los que la contaminación es causada por empresas cuyo campo de acción se encuentra vinculado directamente con el del medioambiente -para el presente caso, las compañías mineras-.

En lo que respecta al supuesto típico de "*causar o posibilidad de causar un perjuicio, alteración o daño grave al ambiente o sus componentes*", las máximas de la experiencia dictan que dicho perjuicio es generado por agentes organizados que se orientan por un fin económico, supuesto que claramente se opone a la contaminación del ambiente ocasionada por un agente particular.

En ese sentido, la delimitación de la autoría y la participación para los delitos de contaminación del ambiente especialmente se circunscribe al ámbito de las personas jurídicas, en las que los agentes que participan en aquellas se desempeñan conforme a una función previamente estipulada de manera normativa, es decir, el rol que cada agente desenvuelve dentro de dichas empresas viene exigido por el deber asignado normativa y previamente por estas.

Frente al debate de las teorías comúnmente esgrimidas en el ámbito de la autoría y participación -i) dominio del hecho e ii) infracción del deber-, en lo que respecta al delito de contaminación del medioambiente, por tratarse

de un delito complejo en virtud de su singular estructura e implicancia material –importa una ley penal en blanco que inevitablemente remite al derecho administrativo–, es viable optar por la teoría de la infracción del deber, que se conceptualiza –en términos amplios– como la competencia de un agente que le viene otorgada por una norma jurídica para desenvolverse dentro de un espacio institucional –verbigracia, una compañía minera–.

La elección de esta teoría, sin embargo, no es meramente subjetiva y discrecional, sino que viene impulsada por un criterio de aplicabilidad o simplicidad en el entendido de que la elección de ella permite operativizar de manera clara el ámbito de la conducta del agente o, en otras palabras, permite imputar la responsabilidad penal del agente en los supuestos en que la normatividad estipulada por la persona jurídica le otorga.

De ello se deriva que la conducta penalmente sancionada de los agentes activos en el delito de contaminación ambiental únicamente puede ser viable en la medida en que el deber exigido por la norma prevista por la persona jurídica así lo ha establecido, por lo que cualquier otra conducta que extralimite o no precise dicho deber o rol deberá excluir la responsabilidad del agente.

En el presente caso, del auto de vista se advierte que la Sala Superior, al revocar el auto del A que declaró fundado el requerimiento de sobreseimiento a favor de Quispe Huertas y Herrera Távara, consideró que: i) el delito de contaminación ambiental es un delito omisivo y por ello, conforme a los hechos descritos en la acusación fiscal, sería atribuible a los mencionados imputados en la medida en que no habrían intervenido para controlar dicho acto contaminante, el cual se encontraba en el ámbito de sus dominios; y ii) ello se refuerza aún más si por los cargos que desempeñaban tenían el deber de evitar que se produzca el resultado prohibido.

Sin embargo, no deja de advertirse que la decisión del Ad quem no precisó cómo no habrían intervenido –forma y modo de acusación fáctica y su calificación normativa– los imputados para

controlar el acto contaminante, es decir, no se delimitó el nexo causal entre el rol desempeñado por los procesados y el resultado imputado.

Si bien la Sala refiere que, según los hechos denunciados, los coprocesados tenían el deber de observar la no contaminación de río Ragro o Ragre y el río San Juan, en el auto de vista no se aprecian argumentos de la forma como dicha conducta habría excedido el ámbito de competencia de los roles asumidos por Quispe Huertas como gerente de operaciones y de Herrera Távara como gerente general de la compañía minera Volcán S. A. A.

Esto encuentra mayor asidero si en el requerimiento de acusación fiscal –folios dos a cuarenta y tres del tomo uno– se advierte lo siguiente:

Si bien se precisaron los términos de la imputación contra los mencionados coprocesados, no se advierten, una vez más, argumentos acerca de la manera como dichos coprocesados habrían infringido su deber –por el cargo que desempeñaban– en los hechos que se les imputan.

Luis Enrique Osorio Verástegui, al brindar su declaración previa, refirió que: *“En diciembre de dos mil ocho tenía el cargo de jefe de asuntos ambientales y de acuerdo con sus funciones realizaba el monitoreo de los vertimientos industriales minero-metalúrgicos, aguas antes y después de las operaciones mineras de la empresa. Explica que un monitoreo comprende la toma de muestras, el análisis químico en un laboratorio externo y el reporte, que es comunicado a las respectivas superintendencias para la adopción de medidas coercitivas”*.

Declaración que fue corroborada por la versión proporcionada de Quispe Huertas –folio trece–, quien aseveró que: *“Ocupó el cargo de gerente de operaciones y actualmente no labora para la empresa. Con relación al monitoreo ambiental, correspondía al área del medioambiente, que se encargaba de realizar todos los monitores, los cuales se informaban semanalmente vía correo electrónico, siendo el responsable de ello el ingeniero Luis Enrique Osorio Verástegui”*. Es decir, solo para esta persona el representante del Ministerio Público

sí logró establecer el nexo entre el deber que cumplía en la compañía volcán S. A. A. y la conducta imputada.

Para describir el tipo penal del delito de contaminación del ambiente, el representante del Ministerio Público señala que: *“No hace alusión a un elemento condicionante de autoría, en el sentido de exigir una cualidad funcional o de otra índole para ser considerado sujeto activo del delito de contaminación ambiental; autores serán todos aquellos que cuenten con el dominio del acontecer típico quienes tienen la posibilidad de frustrar el evento típico como protagonistas del suceso delictivo. Dicho dominio funcional puede ser compartido por varias personas, siempre que en aquellos concurren todos los elementos exigibles para el caso de una coautoría; de no ser así, su intervención delictiva ha de ser calificada como partícipes (cómplice o instigador)[...]”*.

De lo anterior se observa que, si bien el agente del delito de contaminación ambiental es un sujeto común, ello no implica que en el contexto de una persona jurídica los agentes no asuman determinados deberes y sean responsables únicamente por ellos, situación que equívocamente el representante del Ministerio Público no considera al asumir una teoría del dominio del hecho que no permite identificar con claridad el ámbito de competencia que le viene exigido por la normatividad de la empresa en la que dichos agentes se desenvuelven.

Esto trae como consecuencia la vulneración de los principios de imputación necesaria, como extensión del derecho de defensa-, al no delimitarse concretamente los hechos delictivos atribuidos a los procesados, y el de proscripción de la responsabilidad objetiva, al considerar como autores del delito de contaminación ambiental a Quispe Huertas y Herrera Távara por el hecho de detentar los cargos de gerente de operaciones y gerente general de la compañía minera Volcán S. A. A., respectivamente, circunstancia que en un Estado constitucional y democrático de derecho debe excluirse.

En ese sentido, la conducta atribuida a los procesados no constituye una conducta penalmente reprochable, pues el representante del Ministerio Público no solo omitió la forma en la que estos habrían incurrido en dicha conducta a partir de la función que desempeñaban en la compañía minera Volcán S. A. A., sino que, conforme a lo indicado anteriormente, no es posible atribuirseles responsabilidad, pues se mantuvieron en el ámbito de su competencia. Por ello, deberá ampararse la casación interpuesta.

Finalmente, si bien el representante del Ministerio Público le imputó al procesado Herrera Távara la comisión del delito de responsabilidad de los representantes legales de las personas jurídicas, debe indicarse que sobre este punto, mediante auto de calificación, los miembros de esta Sala no encontraron mayor relevancia casacional, por lo que no se emite pronunciamiento alguno en dicho extremo.

Así, los integrantes de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República: i) Declararon fundado el recurso de casación formulado por la defensa técnica de Teódulo Valeriano Quispe Huertas y Juan José Herrera Távara contra el auto de vista; y en consecuencia, Casaron el auto de vista recurrido que revocó el auto que declaró fundada la solicitud de sobreseimiento formulada por la defensa técnica de Quispe Huertas y Herrera Távara, ii) Actuando como sede de instancia, confirmaron la resolución que declaró fundado el sobreseimiento a favor de Quispe Huertas y Herrera Távara; con lo demás que contiene, y iii) Dispusieron la notificación de la presente Ejecutoria a las partes personadas a esta Sede Suprema.

9. Análisis de la resolución in comento.-

Como primer punto, debemos dejar constancia acerca de la especial como saludable trascendencia de la expedición de la presente resolución *sub judice*. Ello, en tanto que establece importante doctrina jurisprudencial sobre una temática como lo es el delito de contaminación

del medio ambiente, el mismo que desde hace no poco, ha venido siendo materia de discusión y decisiones no uniformes.

Ello, obedeciendo a la calidad de dicho delito, es pues, complejo, en razón a que comporta una ley penal en blanco, la que obliga la previa remisión a predios del derecho administrativo.

Así, nos referimos a la necesaria delimitación o determinación de la autoría y la participación para los delitos de contaminación del ambiente (poniendo fin al debate de las teorías del dominio del hecho y de infracción del deber), pues, se circunscribe al ámbito de las personas jurídicas, en las que los agentes o sujetos activos, que participan en aquellas se desempeñan conforme a una función previamente estipulada de manera normativa, es decir, el rol que cada agente desenvuelve dentro de dichas empresas viene exigido por el deber asignado normativa y previamente por estas.

Maravilla pues, que a propósito de la expedición de la resolución *in examen*, resulte inaceptable en extremo alguno, que en un Estado Constitucional de derecho, como el que rige en el ordenamiento jurídico peruano, se inobserve los principios de imputación necesaria y de proscripción de la responsabilidad objetiva acotados en la misma.

Luego, es de resaltar el protagonismo que se le atribuye en dicha resolución, al principio de responsabilidad penal (que proscribiera toda forma de responsabilidad objetiva, ergo, la prueba debe establecer el nexo de causalidad entre la acción u omisión intencional y sus efectos), al que se hace mención de manera tácita.

Además, aunque no lo mencione expresamente en la resolución bajo comentario, no hace más que reflejar el esperado abrace de los basilares derechos fundamentales de legalidad, especificidad y textualidad. Así, solo se puede ser responsable de lo que previamente se encuentre juridizado en una norma legal y que a su vez, tenga que figurar específica como expresamente en la misma, respectivamente.

Mención aparte, merece resaltar la preponderante lugar que se le asigna al derecho fundamental a la debida motivación de las resoluciones judiciales y presunción de inocencia. Aunque, el mismo dicho sea de paso, tampoco es referido en dicha resolución.

En ese orden de ideas se deja claramente establecido, que de no vulnerar dichos derechos fundamentales (además de los principios de imputación necesaria y proscripción de la responsabilidad objetiva, señalados en la resolución *sub examine*); los gerentes de una compañía minera, de manera alguna podrán ser imputados o responsabilizados penalmente.

Por otro lado, llama poderosamente la atención que siendo el Ministerio Público el defensor de la legalidad, el representante del mismo, haya incurrido en tan craso error (por decir lo menos). Así, nos referimos al requerimiento de acusación fiscal, en el que se no se aprecia argumentos de cómo es que los coprocesados (en el cargo que laboraban), habrían inobservado o infringido su deber, respecto de los hechos delictivos que se les imputa.

En iguales términos, resulta preocupante como lamentable, que la Sala Superior Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Pasco, haya revocado la decisión asumida por el *A quo*, declarando infundado el sobreseimiento postulado por la defensa técnica de los imputados. Ello, sin esbozar argumentos para tales efectos.

Lo evidenciado, parece revelar algo más preocupante aun. Y nos referimos a que, resulta probable que tanto el representante del Ministerio Público como también, la referida Sala Superior Penal de Apelaciones (al menos en lo que corresponde la presente resolución bajo análisis), inobservan principios convencionales, constitucionales y penales elementales, lo que a su vez no se unifica con el espíritu y lineamientos de un Estado Constitucional de derecho imperante. Presenta así además, un lamentable desfase y retroceso. Por otro lado y sin restar la merecida importancia y mérito a la referida resolución (en lo tocante a la inclusión de la Teoría de la Infracción del Deber); es preciso dejar constancia que resulta

preocupante, que tanto el representante del Ministerio Público y la señalada la Sala Superior Penal de Apelaciones, hayan inobservado lo preceptuado en los principios y derechos fundamentales indicados, toda vez, con anterioridad a la expedición de dicha resolución se tiene previsto el derecho fundamental al debido proceso y principio *iura novit curia*. Y en base a los mismos, pudieron resolver de conformidad a la resolución *sub examine*.

Es de acotar también, que en el presente caso no se incurre en un, supuesto como aparente, conflicto de derechos fundamentales (esto es preferentemente, entre el derecho a la presunción de inocencia, de los gerentes denunciados. y el derecho a gozar de un medio ambiente sano, equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Así, no ameritaba (como en efecto no se hizo) la correspondiente ponderación de dichos derechos.

No obstante, consideramos lamentable como imprescindible, que no se haya dilucidado también en pro de la efectiva contaminación del medio ambiente como producto de los efluentes mineros metalúrgicos, mencionados por el representante del Ministerio Público (determinado se haya infringido o no, las leyes, reglamentos o límites máximos permisibles); pues, el mismo refiere que descargó aguas de difusa calidad cuyas concentraciones contaminantes "*han podido causar perjuicio*" sobre la calidad ambiental del lado norte del lago Chinchaycocha -naciente del río Mantaro- en el impacto de las concentraciones contaminantes arrastradas primero por el río Ragro o Ragre, ex quebrada Chinchaycocha, y luego traídas por el río San Juan en catorce punto cinco kilómetros de recorrido, aproximadamente, contado desde los puntos de descarga. Y es su caso, determinar también, las acciones a tomar.

Así, se hubiera podido determinar la eventual afectación a la sostenibilidad ambiental, como consecuencia del vertimiento de los efluentes mineros metalúrgicos referidos y a su vez, tutelar de manera efectiva los derechos transindividuales, como son por ejemplo, el medio ambiente. Y que dicho sea de paso, fue en lo que sí acertó el representante del Ministerio Público al inter-

poner su respectiva denuncia en dicho extremo. En ese orden de pensamiento, llama la atención que en la resolución bajo comentario, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia peruana, únicamente haya considerado dos fundamentos para el desarrollo de doctrina jurisprudencial por el motivo casacional de errónea interpretación de la norma penal amparada (dejando de lado la referida tutela jurídica y del bien jurídico protegido, como es el medioambiente) y que fueron: i) Delimitar la función de garantes que ostentan los representantes legales de las personas jurídicas que se encuentren inmersos en el procesamiento de delitos ambientales, es decir, establecer las reglas y límites generales respecto a la autoría y participación de los agentes en este tipo de ilícitos, ii) Fijar criterios que complementen lo establecido en la Sentencia de casación número trescientos ochenta y dos mil doce/La Libertad, expedida el quince de octubre de dos mil trece por los integrantes de la Sala Penal Permanente, que en sus apartados cuatro punto cinco a cuatro punto nueve, bajo el subtítulo de "Fundamentos de derecho", estableció que el delito de contaminación ambiental es un tipo penal en blanco -condiciona la tipicidad de la conducta a una desobediencia administrativa señalada en la Ley número veintiocho mil doscientos setenta y uno, expedida el dieciséis de agosto de dos mil cinco-, cuyo bien jurídico protegido es el medio ambiente.

Finalmente, se aprecia que la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema, expidió la resolución bajo análisis, sin observar la legalidad, sin haber llevado a cabo el control de constitucionalidad (al resolver de manera extranjera a los referidos principios y derechos fundamentales) y lo propio respecto del control de convencionalidad (al desconocer los mismos en dicha sede y consecuentemente también, el principio *pro personae*).

10. Conclusiones.-

La utilización de la Teoría de la Infracción del Deber, por parte de la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema, deviene en necesaria, esperada como saludable.

No obstante, en vista que, no se ha dilucidado la efectiva contaminación del medio ambiente como producto de los efluentes mineros metalúrgicos mencionados (esto es, no se ha determinado que se haya), no se habría tutelado efectivamente el derecho transindividual a la sostenibilidad ambiental y del bien jurídico protegido, como es el medio ambiente.

Se ha determinado en la resolución *in examen*, que si bien es cierto, que se han observado los principios de: imputación necesaria, proscripción de la responsabilidad objetiva y principio de responsabilidad penal (este último de manera tácita); es de lamentar que por otro lado, no se haya considerado estricto su ajuste a, i) los principios de: sostenibilidad, de tutela jurídica, de motivación de resoluciones judiciales, ii) los derechos fundamentales de: al debido proceso, tutela jurisdiccional efectiva, presunción de inocencia, legalidad, especificidad y textualidad, y iii) el derecho convencional, al principio *pro personae*.

Por ello, la misma (aunque sea plausible, que contenga el acierto del criterio de la Teoría de la Infracción del Deber), deviene pues en ilegal, inconstitucional e inconvencional.

Por ende, dicha resolución fue expedida de manera clamorosa, a espaldas de la protección y salvaguarda al medio ambiente, que registran los principios de: sostenibilidad y tutela jurídica.

Ello preocupa sobremanera, puesto que no se condice con su naturaleza y obligación como ente supremo, con la calidad de doctrina jurisprudencial establecida vía la resolución *in comento* y así también, con el Estado Constitucional de derecho imperante.

11. Sugerencias.

La Sala Penal Permanente de la Corte Suprema, debió disponer que de manera previa a la expedición de la resolución *in comento*, que el representante del Ministerio Público disponga se lleve a cabo las acciones pertinentes, a efectos

de determinar la eventual infracción de leyes, reglamentos o límites máximos permisibles, en la denuncia de delito contra el medio ambiente.

Resulta imperiosa la implantación de una política de Estado a efectos de abrazar la difusión, capacitación, concientización y puesta en práctica, los reales como estrictos alcances y extremos de la legalidad, constitucionalidad y convencionalidad, en la totalidad de niveles y sedes educativos.

Además, la imposición de las correspondientes sanciones al representante del Ministerio Público y totalidad de magistrados, en razón de haber inobservado lo preconizado en sede legal, constitucional y convencional.

12. Referencias bibliográficas.

Gidi, A. (2003). Derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. En: VV.AA. (coord. GIDI, Antonio y FERRER Mac-Gregor, Eduardo). La tutela de los derechos difusos, colectivos e individuales homogéneos. Hacia un Código Modelo para Iberoamérica. México, Porrúa, 2003.

Gomes, I. y De Oliveira-Mazzuoli, V. (2010). Comentários à Convenção Americana Sobre Direitos Humanos. Pacto de San José da Costa Rica, 3a. ed., Sao Paulo, Editora Revista Dos Tribunais, 2010. Citado en: VV.AA. Convención Americana sobre Derechos Humanos. Comentario. En línea: Recuperado de http://www.kas.de/wf/doc/kas_38682-1522-4-30.pdf?140901164826.

Mosset Iturraspe, J. y Lorenzetti, R. (1999) Defensa del consumidor Ley 24.240. Rubinzal- Culzoni Editores. Buenos Aires, 1999.

Peña Cabrera, A. (2010). Derecho Penal Parte Especial. Tomo IV. Editorial Moreno, Lima, 2010.

S/a. Control de convencionalidad. (2017). En línea: Recuperado en fecha 23/11/18, del Cuadernillo de Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 7 <http://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/controlconvencionalidad8.pdf>, San José de Costa Rica.

Salinas Siccha, R. (sf). La teoría de infracción de deber en los delitos de corrupción de funcionarios. Recuperado de <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/e741c08041bf820599c2ff49cfca7f5d/LA+TEOR%C3%8DA+DE+LOS+DELITOS+DE+INFRACCI%C3%93N+DE+DEBER1-SALINAS.pdf?MOD=AJPERES&-CACHEID=e741c08041bf820599c2ff49cfca7f5d>



REFERENCIAS

*CRIA del ICAP**

A continuación, se presentan algunas publicaciones sobre la temática “Los aprendizajes para el buen gobierno: la gestión del conocimiento en las políticas públicas”, tema de objeto del número de esta revista.

PALABRAS CLAVES: BUEN GOBIERNO; GESTION DEL CONOCIMIENTO; POLITICAS PUBLICAS

KEY WORDS: GOOD GOVERNMENT ; KNOWLEDGE MANAGEMENT ; PUBLIC POLICIES

Alas, J. (2018). La continuidad de las políticas públicas en El Salvador :las políticas de seguridad ciudadana ante el fenómeno de las pandillas. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 75, 108-122. Disponible en http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/75/articulo_6.pdf

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

Astorga, M. (2018). Logros y desafíos de la Gestión del Riesgo de Desastres y la Acción Climática en el Sistema Nacional de Inversión Pública de Costa Rica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 75, 71-86. Disponible en http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/75/articulo_4.pdf

Benavides, S. (2017). Política Pública: algunos conceptos a considerar en el análisis. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 72. Disponible en <http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/72/articulo6.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>

Costa, L. (2005). La incorporación de la cuestión de género en las políticas públicas de desarrollo rural en México. Sinopsis, 2. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan032841.pdf>

Figueroa, R. (2015). La gestión de la información y el conocimiento: una aproximación para la administración pública centroamericana. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 68, 111-136. Recuperado de http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/68_69/articulo_5.pdf

Franco, R. y Lanzaro, J. (2006). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. México, DF: CEPAL; FLACSO.

Gobierno de Costa Rica. (2002). *Gobierno digital Costa Rica : plan nacional de políticas públicas*. San José, CR.: PNUD.

Huaylupo, J. (2006). De la política pública a la nueva gerencia pública: una dimensión de la reforma del Estado en Costa Rica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 48, 89-116. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan031930.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*. Disponible en http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/62_63/federico_rivera.pdf

Rivas, M. (2014). Política regional de igualdad y equidad de género, PRIEG :experiencia y perspectivas. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 66/67, 251-274 p. Disponible en http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/66_67/66_articulo_9.pdf

Rivera, F. (2013). La evaluación de las políticas públicas y el marco institucional para el desarrollo económico local de la Agricultura Familiar en Costa Rica / Federico Rivera Romero. *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 65, 123-147. Disponible en http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/65/65_articulo5.pdf

Rodríguez, A. y Supúlveda, S. (2003). Políticas públicas y gestión de territorios rurales. Sinopsis, 2. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan034814.pdf>

Rueda, I. (2015). *Manual de gestión del conocimiento: fundamentos, conceptos básicos y aplicación en la actividad empresarial*. Madrid : Dextra.

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.

*** Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**



LINEAMENTOS

Lineamientos para los Autores

Instituto Centroamericano de Administración Pública

La **Revista Centroamericana de Administración Pública** es una publicación semestral editada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). 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 investigadores, 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.

Busca 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.

Instrucciones para colaboradores

El Instituto Centroamericano de Administración Pública -ICAP-, en consideración de su papel central en la educación y 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 publicación de artículos científicos. Así, las orientaciones aquí planteadas, son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- El carácter de los documentos debe ser académico, siendo generados a partir de un proceso de investigación debidamente desarrollado y contando con un sustento teórico claramente definido.
- No se cobrará ningún monto de dinero a los autores por revisar, aceptar o publicar sus artículos.
- Los documentos que se desarrollen deben ser acordes a las temáticas de interés del Instituto Centroamericano de Administración Pública, bajo criterio del Comité Editorial y según la temática de cada edición de la Revista.
- Los autores se comprometen a mantener criterios éticos en cuanto a la originalidad de sus documentos, así como que los mismos sean inéditos y no hayan sido presentados a otras entidades editoriales.
- Es obligatorio que los autores cuenten con un identificador ORCID y lo indiquen al enviar el artículo. En caso de no tenerlo, puede ingresar a <https://orcid.org/> y crear una cuenta de manera gratuita. El sistema le proporcionará un identificador digital persistente, el cual permite distinguirlo de todos los otros investigadores y garantizar que su trabajo sea reconocido y difundido correctamente.
- Los documentos deben enviarse en formato editable a la Editora de la Revista vía correo electrónico a la siguiente dirección: publicaciones@icap.ac.cr.
- La extensión máxima de los artículos es de cuarenta páginas a espacio y medio, en tamaño carta. En casos especiales, el Comité aceptará trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Todo documento debe presentar de manera veraz las fuentes de información, especificándolas en el documento de acuerdo con las Normas APA (6ª ed.). Para más información sobre estas normas consultar www.apastyle.org. Las notas al pie de página deben limitarse a lo estrictamente necesario. Además, puede consultar el documento

Guía de citación bibliográfica en trabajos de investigación del ICAP. (<http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RCAP/Documentos%20de%20Apoyo/Gu%C3%ADa%20APA.pdf>)

- Si el documento incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales en formato digital suficientemente nítidos para el proceso de edición. Los mismos deben cumplir con las características indicadas en la Sección Inserción de tablas y figuras de la **Guía**.
- El artículo debe contener un resumen de contenido, en español e inglés, en que se presenten las ideas más significativas del documento.
- Debe adicionarse el currículum vitae del autor en el que aparezcan el nombre completo, calidades profesionales, experiencia profesional reciente y relacionada con el artículo, así como su afiliación institucional y correo electrónico.
- Todos los textos propuestos para publicaciones deberán contar con la aprobación del Comité Editorial antes de que se proceda a la publicación.

Política de acceso abierto

La Revista Centroamericana de Administración Pública se adhiere a los principios y políticas de libre acceso (BOAI), por lo que utiliza la Licencia Creative Commons Reconocimiento-No Comercial 4.0. Esta permite que los(as) usuarios(as) puedan tener acceso completo y gratuito al contenido electrónico, es decir que pueden leer, descargar, almacenar, imprimir, buscar, indexar, usar como datos para software y realizar enlaces a los textos completos de esta revista.

Además, se permite distribuir el artículo sin pedir permiso previo al editor o al autor, siempre y cuando se realice sin fines comerciales y se mencione la fuente y autoría de la obra.

Para estos efectos, el autor deberá entregar la **Carta de originalidad y cesión de derechos** en la cual se indica claramente el aporte de cada autor o autora y aceptación del uso de la información de acuerdo con la Licencia de la Revista; se le ruega detallar la colaboración que tuvo cada participante en la investigación, en la casilla que solicita dicha información.

La revista no realiza ningún cobro económico por someter, revisar, corregir, diagramar y publicar artículos en cualquiera de sus números. El ICAP asume la responsabilidad de transferir los resultados de investigación a la sociedad, difundiendo lo más ampliamente posible la producción científica y académica de sus publicaciones.

Procedimiento para la aceptación de las colaboraciones

Los trabajos sometidos a consideración del ICAP serán evaluados por el Comité Editorial y además se someterán a un Sistema de Revisión por Pares, con el fin de asegurar a los investigadores y a los lectores un producto de calidad.

La evaluación se realizará siguiendo el esquema de revisión doble ciego, debido a ser considerado el más efectivo para garantizar la calidad, confiabilidad e integridad de los artículos. A continuación, se detallan los procedimientos que conforman el Sistema de Revisión de Pares de la RCAP, permitiendo la gestión adecuada de la información brindada por los artículos y el cumplimiento de los períodos de publicación:

- La convocatoria de la Revista Centroamericana de Administración Pública será publicada en la página web de la RCAP y será compartida en redes sociales.
- Una vez publicada la convocatoria, la recepción de artículos se realizará por medio de los correos electrónicos melizondo@icap.ac.cr y publicaciones@icap.ac.cr.

- Los artículos recibidos pasarán una primera evaluación de forma, normas de citación y estilo por parte del equipo técnico, en caso de no cumplir con esos elementos será enviado nuevamente al autor para que rectifique.
 - Una vez aceptado el artículo por el equipo técnico, pasará a ser evaluados por al menos dos expertos. La asignación de los evaluadores de cada artículo, según los criterios establecidos anteriormente, estará a cargo del Comité Editorial.
 - El evaluador dictaminará el artículo según los tres niveles; aprobado para ser publicado, condicionado (con pequeñas modificaciones o revisiones amplias) o rechazado. Debe de asegurarse que sus comentarios sean objetivos y oportunos según su dictamen, correspondiendo a puntos de mejora para el investigador. Para estos efectos, debe utilizar el Formulario para evaluación de artículos científicos.
 - Una vez recibido el dictamen del evaluador, se le comunicará al autor el mismo y se le ofrecerá un plazo de 15 días hábiles para generar las mejoras pertinentes.
 - La decisión final de aceptar o rechazar un artículo corresponde al Comité Editorial de la Revista, el cual tomará en cuenta las evaluaciones realizadas por los revisores y las mejoras realizadas por los autores, la cual es inapelable.
- vos bibliográficos de instituciones nacionales, regionales e internacionales por medio de convenios.
 - Respalda la publicación con el sello editorial ICAP, el cual estará visible en todos los materiales publicados por la institución, así como en aquéllos en cuya coedición participe.
 - La publicación se realizará por medios digitales y se le brindará a cada autor un digital del documento final. En caso de que el Comité Editorial lo considere pertinente, se procederá a difundir en formato impreso el documento.

Compromisos del programa editorial

El Programa Editorial se compromete a cumplir las siguientes funciones una vez que el documento haya sido aprobado para publicación:

- Coordinar el diseño y diagramación del documento.
- Difundir los documentos publicados por medio del sitio web de publicaciones del ICAP y redes sociales institucionales. Además, las publicaciones se difunden en acer-

¿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 miembros 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

- Gerencia de la Salud
- Gerencia de la Calidad
- Gestión y Política Pública
- Gestión de Compras Públicas
- Gerencia de Aviación Civil (virtual)
- Gerencia de Proyectos de Desarrollo (Semipresencial y Virtual)
- Gestión Ambiental y Desarrollo Local
- Gerencia en Políticas y Programas Sociales
- Gestión del Conocimiento e Investigación en Políticas Públicas
- Maestría en Finanzas y Banca para el Desarrollo
- Gerencia Organizacional del Talento Humano (Virtual)

Doctorado

- Gestión Pública y Ciencias Empresariales

@ info@icap.ac.cr

www.icap.ac.cr

