



**Universidad de Costa Rica**

**Facultad de Ciencias Económicas**

**Escuela de Administración Pública**

**Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo**

**El Estado costarricense y sus débiles niveles de ejecución:  
¿secuestrado por los intereses económicos de unos cuantos o  
por la maraña técnico legal de su jerarquía interna?**

**Olman A. Villarreal Guzmán**

Profesor asociado Escuela de Administración Pública

Director del Posgrado en Evaluación de Programas y Proyectos de Desarrollo

FORO INSTITUCIONAL, agosto 2016



# Algunos argumentos e ideas fuerza...

- El consenso social y la legitimidad del gobierno y del Estado se construyen sobre la base de la confianza que los ciudadanos tienen sobre la acción estatal.
- Como se plantea en la Hora de la Igualdad, “es necesario crear una nueva arquitectura estatal que permita posicionar al Estado en el lugar que le corresponde en la conducción de las estrategias de desarrollo de los países de la región, articulando acciones al menos en cinco grandes ejes: dinamizando el crecimiento económico; promoviendo la convergencia en la productividad sectorial, fomentando una mayor articulación territorial; impulsando mejores condiciones de empleo e institucionalidad laboral y proveyendo bienes públicos y protección social con clara vocación universalista y redistributiva”. (CEPAL, 2012:16)



# Citas, notas y preguntas...

- El proceso de construir consensos en una sociedad es complejo y requiere de habilidades políticas, mensajes claros y resultados concretos.
- En 1998 se realizó un esfuerzo “interesante” de concertación que NO concretó acuerdos básicos.
- El único y último mecanismo constitucional de consulta ciudadana a nivel nacional: Referéndum de octubre 2007 sobre el NAFTA polarizó abiertamente no solo a la clase política y empresariado, sino también a la ciudadanía.
- Palabras clave: credibilidad, transparencia, manipulación, acuerdos, agendas ocultas, intereses privados versus interés nacional...



# Algunos argumentos e ideas fuerza...

- Es importante relevar el papel del Estado, y especialmente de la política fiscal, en el objetivo de desarrollo inclusivo. Es manifiesta la insuficiente provisión de bienes públicos esenciales, por lo que el imperativo de cobertura es clave en muchos países de la región.
- Como es sabido, los efectos del gasto público no dependen necesariamente del monto de recursos utilizado, sino de los impactos logrados. Una manera de poner en evidencia este contraste entre insumos y resultados es comparando el nivel del gasto público de los países con sus indicadores de desarrollo. (CEPAL, 2012:13)



# Citas, notas y preguntas...

- Existen condiciones políticas, institucionales y sociales para lograr un acuerdo a torno a una línea gradual de política fiscal al estilo de los países de la OECD?
- Que pasó con las recomendaciones de los exministros de Hacienda?
- Es posible esto con evidentes niveles de evasión fiscal generalizados?
- Palabras clave: miedo a proponer reformas, corrupción, ineficiencia, para qué quiere mas recursos al Estado si NO los invierte y ejecuta adecuadamente?
- Dato: desde 1997 la CGR registra sistemáticamente niveles superávit, evasión, problemas en recaudación, ejecución presupuestaria y desarrollo de proyectos de inversión.



# Algunos argumentos e ideas fuerza...

- La discusión en torno a la eficacia y a la eficiencia del gasto público cobra aún más importancia si el objetivo de igualdad pasa a ser prioridad en las estrategias de desarrollo. Así, cuando se contrasta el nivel del gasto público con el coeficiente de Gini, las conclusiones son claras, pues un mayor nivel de gasto público no garantiza ni un índice de desarrollo humano elevado ni grados satisfactorios de igualdad.
- Importa también la calidad de las políticas públicas y la capacidad de generación de consensos, lo que CEPAL (2010) ha denominado una nueva arquitectura estatal. Una condición ineludible para alcanzar una mayor convergencia productiva con igualdad es una gestión pública de calidad.



# Citas, notas y preguntas...

- Pero esto es posible en un escenario agudizado del diagnóstico ya esbozado en 1986 por don Wilburg Jiménez Castro de un Estado y una AP asistémica.
- Solo para el sector de niñez y adolescencia en el Informe de la Comisión de Notables para el PANI en 2002, se recomendaba una impostergable transformación y aportaba algunas acciones estratégicas.
- Palabras clave: archipiélago normativo y de organizaciones contrapuestas y concurrentes, feudos técnicos y de jerarquías centrales y regionales inamovibles. Que hacen las autoridades superiores?



# Algunos argumentos e ideas fuerza...

- En los países de la región se abandonó por largos años el ejercicio fundamental de construir el futuro, con todas sus complejidades y dificultades. Durante los años de “repliegue” de la planificación (Jorge Leiva, 2009), los consensos nacionales fueron reemplazados por las ideas recogidas por los organismos internacionales de financiamiento, que impulsaban ajustes fiscales y reformas estructurales luego de la gran crisis de la deuda. Tras el agotamiento de estas recetas, la mirada de los países se vuelve hacia nuevos modelos, o se revisitan los antiguos. La planificación para el desarrollo (PpD) emerge entonces como un tema clave para configurar el panorama de la gestión pública.
- Se orienta a definir contenidos, partiendo por la visión de lo que se quiere lograr, acordando las políticas necesarias para lograrla, y definiendo indicadores que permitan medir en ciertos plazos acordados. Es un proceso gubernamental integrador, explícito, organizado y participativo, orientado a determinar los cursos de acción que un país debe emprender para el logro de objetivos de largo plazo.



# Algunos argumentos e ideas fuerza...

- El proceso de planificación del desarrollo, tanto en el pasado como en el presente, no está exento de dificultades. Muchas veces, los planes nacionales de desarrollo son instrumentos de carácter exclusivamente político, que poco inciden en el presupuesto y escasamente en la evaluación y rendición de cuentas.
- La brecha que existe entre el anuncio de los grandes ejes y objetivos estratégicos de Gobierno y la aplicación de políticas y programas para cumplirlos es con frecuencia significativa, develando una serie de “eslabones perdidos”, que requieren atención particular por parte de las autoridades. En la mayor parte de los casos, se pierde la articulación entre el nivel macro y el nivel sectorial-institucional, pues las metas nacionales tienen escasa expresión en las prioridades sectoriales; las metas sectoriales difícilmente están articuladas con las metas institucionales, y las metas institucionales no tienen mayor conexión con las metas operacionales. Así, la debilidad de una planificación estratégica institucional dificulta una gestión orientada a resultados del desarrollo.



# Citas, notas y preguntas...

- Es posible lo anterior cuando:
- Se abandonó la planificación del desarrollo ya propuesta por Rodrigo Facio (1959) en: Planificación económica en un régimen democrático.
- Pero se requiere de los actores políticos, sociales e institucionales, acuerdos básicos y estratégicos que compaginen y articulen los diversos intereses económicos y políticos dominantes.
- Pero eso es posible y viable?, cuando grupos concentrados de empresarios nacionales e internacionales se disputan jugosos negocios y/o contratos con las organizaciones públicas?
- Palabras clave: tráfico de influencias, corrupción, ética pública para lograr acuerdos...



# Algunos argumentos e ideas fuerza...

- Una de las dificultades metodológicas centrales de la medición de los resultados de las políticas es que a ellas contribuyen varias instituciones y/o programas. La complejidad de atribuir resultados a un determinado grupo de programas o entidades enfrenta la necesidad de contar con mecanismos de coordinación expeditos. Una causa central de los problemas de la planificación gubernamental tiene que ver justamente con estos aspectos. Junto con asuntos de economía política relativos a los arreglos institucionales idóneos (servicio civil, órganos de control político y ciudadanía que hagan el contrapeso suficiente al ejecutivo y sus “promesas” ), la solución parece ser definir indicadores compartidos de resultado, los denominados shared outcomes, que se instrumentalizan a través de Acuerdos de Desempeño.
- Ejemplos de estos acuerdos o convenios son los Public Services Agreements (PSAs), del Reino Unido, o los indicadores definidos en Nueva Zelanda, para las áreas relacionadas con el crecimiento y la innovación, la seguridad vial, el cambio climático, la atención a situaciones de alta complejidad en salud de niños y ancianos, entre otros. Estos acuerdos parten con la definición del objetivo sectorial que se comparte y que constituye un “megaobjetivo”, que es clave para la implementación de una política pública determinada. (CEPAL, 2012)



# Citas, notas y preguntas...

- La rendición de cuentas, transparencia en la gestión pública, medición de resultados, calidad de la inversión pública es un postulado que normalmente se encuentra formalizado o legalizado, pero: Qué resultados se han obtenido?
- Se cuenta con los informes anuales de la CGR, de la Defensoría de los Habitantes, de la Procuraduría de la Ética, pero luego de las denuncias pasa algo trascendente que transforme la gestión pública?
- Avances? Si algunos: se han realizado evaluaciones puntuales de programas y proyectos públicos, aquí existen aportes de UCR-TFG; Agenda Nacional de Evaluación –ANE-, entre otros.
- Palabras clave: uso efectivo de evaluaciones para TdDs, acceso a informes de gestión; probidad.

# Balance de la CEPAL (2012)...

## ■ RECUADRO 4 PROBLEMAS PARA MEDIR LOS IMPACTOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- Intangibilidad de los resultados
- Existe una importante área de la acción gubernamental relacionada con la provisión de bienes públicos que se caracteriza por la "intangibilidad" de sus resultados. Estos resultados en general provienen de bienes públicos de carácter colectivo (defensa, seguridad ciudadana, diplomacia, actividades culturales) En estas áreas muchas veces no es posible identificar las variables ni encontrar la información pertinente para realizar las mediciones cuantitativas, lo que dificulta considerablemente la evaluación a través de indicadores.
- Multiplicidad de objetivos de las organizaciones públicas Las organizaciones públicas tienen objetivos múltiples y a veces no muy coherentes entre sí. Esta situación que tiene que ver con el incremento en las funciones y las áreas de intervención del Estado en las últimas décadas, especialmente en el ámbito social y regulatorio, describe sin duda la realidad de muchas instituciones públicas en América Latina. Este tema ha sido abordado a través de la creación de agencias gubernamentales, que se hacen cargo de partes cada vez más específicas y acotadas de las políticas públicas y de la "contractualización" de paquetes de servicios entre estas agencias y los ministerios del nivel central"
- La indivisibilidad de los productos y resultados Este problema hace referencia a que en muchos casos, los productos y resultados de las instituciones y programas públicos, no pueden ser analizados en términos de contribuciones individuales o grupales. En un primer nivel, el hecho de que los servicios sean generados mediante el trabajo conjunto de muchas personas a lo largo de una extensa cadena de producción, dificulta la medición de los aportes individuales y, por lo tanto es muy difícil hacer un juicio objetivo (evaluar) esos aportes individuales. Es por esto que en la mayoría de los países desarrollados se ha abandonado la opción de evaluar desempeño individual en base a indicadores.
- Transversalidad de las instituciones que gestionan los resultados Los resultados finales medidos a través de indicadores de impacto dependen casi siempre del accionar de más de una institución, por lo cual deben realizarse estudios específicos que determinen cuales son las contribuciones que cada uno de los programas puede atribuirse en términos aproximados.
- Factores externos que influyen en los resultados de las políticas: Los resultados finales pueden estar afectados por factores externos no controlables (comportamiento de las variables económicas, cambios culturales, medioambientales, etc.) por lo cual la atribución directa del programa no siempre es comprobable. De esta manera para saber la verdadera contribución del Programa deben hacerse estudios complejos para aislar los efectos de otras variables. Los impactos de las políticas y los programas están determinados por muchos factores. Algunos están bajo control y otros no.
- Fuente: Elaboración propia, CEPAL, 2012.



# Criterios o variables para el análisis...y encontrar soluciones?

1. **Modelo alternativo de gestión pública centrada en logros y resultados para el desarrollo de la sociedad**
2. **Estado y AP descentralizada en la TdDs efectiva con los ciudadanos, habitantes y comunidades**
3. **Privilegio/Preminencia de jerarquías aplanadas transparentes, virtuosas, esforzadas, íntegras**
4. **Organizaciones mejor vinculadas con su entorno en los asuntos estratégicos que afectan calidad de vida de las personas**
5. **Palabras clave: mejores practicas, experiencias relevantes, construcción colectiva recuperando los mejores resultados disponibles, adaptación a los contextos sociales, culturales, organizacionales específicos, voluntad para actuar...**



# Reflexión final...

- TODOS debemos poner las barbas en remojo...y actuar¡¡
- *Ejemplaridad Pública* de Javier Gomá:
- Recuperar de Aristóteles: “la ética de las virtudes”.
- “El todo de la Polis prevalece sobre el ciudadano”. “Es la prudencia la virtud de las virtudes”.
- La ética rige las cualidades del individuo y la política así entendida puede regir las cualidades de la Polis.