

# Revista Centroamericana de Administración Pública

Revista del ICAP

65

## Gestión Pública Centroamericana: Perspectivas Modernas

# Revista Centroamericana de Administración Pública

## Revista del ICAP

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

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



# en este número

## artículos

**La evolución de los servicios  
civiles centroamericanos y  
el desarrollo de las  
capacidades estratégicas  
para su profesionalización**  
p. 9

**Hacia una política de formación,  
capacitación y  
especialización jurídica en  
el Perú**  
p. 35

**Gasto Público de Nicaragua en  
Salud 1990-2007**  
p. 69

**Desafíos y estrategias de  
intervención para el  
fortalecimiento de la  
Gestión Pública Local en  
Centroamérica**  
p. 91

**La evaluación de las políticas  
públicas y el marco  
institucional para el  
desarrollo económico local  
de la Agricultura Familiar,  
en Costa Rica**  
p. 123

**Integración económica entre El  
Salvador y Guatemala. El  
impacto del  
establecimiento de una  
unión aduanera en la  
economía salvadoreña**  
p. 149

*Mercedes Iacoviello y  
Luciano Strazza*

Se analiza la evolución de los Servicios Civiles en los siete países en el período 2004-2012, caracterizado en la subregión por contar con políticas meritocráticas y flexibles.

*Jorge Isaac Torres Manrique*

Examina la aguda problemática que subyace a la realidad de la formación, capacitación y especialización en el campo jurídico en el Perú, sugiriendo su revisión.

*Humberto Miranda Rivas*

Caracteriza la situación de salud de Nicaragua e identifica los objetivos alcanzados en relación con las metas del Milenio.

*Harys Regidor-Barboza*

Identifica los principales ámbitos de la gestión pública local y propone una Estrategia Regional de incidencia en Centroamérica.

*Federico Rivera Romero*

Investiga las características sociales, económicas, productivas y culturales que condicionan la posibilidad que tiene la agricultura familiar de responder y beneficiarse en lo local, de la apertura comercial.

*Roberto Miranda*

Evalúa las implicaciones de pasar de un esquema de libre comercio a una unión aduanera y su impacto entre El Salvador y Guatemala en la economía salvadoreña, señalando los beneficios de esta política.

Continúa...

...viene

## cifras

**Algunas apreciaciones  
sobre los entes rectores de los  
Servicios Civiles, Carreras  
Administrativas y Función  
Pública de Centroamérica,  
Panamá y República  
Dominicana**  
p. 197

### *ICAP*

Presenta las apreciaciones del Grupo de Trabajo de Técnicos del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana sobre el rol y naturaleza de las instancias rectoras de este Foro.

## documentos

**Compras de Gobierno y las  
PYMES participantes en  
procesos de articulación  
productiva**  
p. 213

### *Christian Campos Monge*

Precisa algunos retos cuyos resultados se orientan a alcanzar una verdadera incidencia de participación de las PYMES en las compras públicas gubernamentales.

**Gestión para un creciente  
desarrollo de ciudadanía:  
La experiencia del  
Municipio de Santa Tecla,  
República de El Salvador**  
p. 233

### *Alejandro Duarte*

Describe la exitosa experiencia de gestión pública de la municipalidad de Santa Tecla, actualmente uno de los municipios líderes en la República de El Salvador.

**Avances en materia de  
Carrera Administrativa  
en Costa Rica**  
p. 245

### *José Joaquín Arguedas*

Presenta con visión integral el desarrollo de las acciones sustantivas de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica, en el período 2010-2013.

Continúa...

...viene

## el icap en centroamérica

**Programa de Formación  
en Integración  
Centroamericana**  
p. 267

## referencias

p. 279

**Lineamientos para los  
colaboradores de la Revista  
Centroamericana de  
Administración Pública del ICAP**  
p. 287

### *ICAP*

Describe el Programa de Formación en Integración Centroamericana que realiza el ICAP en conjunto con la Secretaría General del SICA.

### *ICAP*

Incluye referencias relevantes sobre el tema de esta revista.

### *ICAP*

Indica las normas para la presentación de colaboraciones a la Revista Centroamericana de Administración Pública, que edita en forma digital, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

**Revista Centroamericana  
de Administración Pública**  
ISSN1409-0937

No. 65: julio-diciembre/2013

- ◆ **Directora**  
Rethelny Figueroa de Jain  
Coordinadora Técnica y Directora Subrogante del ICAP, Nicaragüense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ **Editora**  
Rethelny Figueroa de Jain  
ICAP
- ◆ **Comité Editorial**
  - Rethelny Figueroa de Jain  
ICAP
  - Alan Henderson García  
Coordinador del Área de Gerencia Social, Costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - Fremi Mejía Canelo  
Coordinador del Área de Gestión de Políticas y Negociaciones Internacionales, Dominicano, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - Ramón Rosales Posas  
Coordinador del Área de Gerencia de Proyectos, Hondureño, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
  - Harys Regidor-Barboza  
Coordinador del Área de Gestión Pública, costarricense, Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- ◆ **Coordinación Programa Editorial**  
Rethelny Figueroa de Jain  
ICAP

**L**as sociedades en general han experimentado importantes transformaciones durante las últimas décadas, cambiando no solo el modo de vida de las personas sino también cómo actúan sus gobiernos, repercutiendo en la atención que se le debe prestar desde la agenda gubernamental, a las nuevas demandas y a problemas reiterados como: a) la consolidación de la democracia; b) el fortalecimiento del crecimiento económico; y c) la reducción de la desigualdad social.

**E**stos déficits de desarrollo nacional, expresión también del desempeño de los gobiernos, ha sido objeto de examen de la gobernabilidad como un planteamiento que concierne a la sociedad, las autoridades nacionales y a la administración y gestión pública moderna. Así, una capacidad mínima de gestión eficaz y eficiente por parte de las administraciones del Estado, se asocia con la noción de gobernabilidad

# editorial

y gobernanza, en la que el servicio público se constituye en un actor estratégico dentro de la nueva perspectiva moderna de gestión pública que se está configurando.

**D**e ahí la importancia de la puesta en marcha de una gestión pública de excelencia, la que debe tener en cuenta particularidades propias del sector público como la naturaleza compleja de los usuarios y el régimen de los empleados públicos, pero también aspectos de actualidad, como una nueva definición del espacio público y sus respectivas alianzas con nuevos actores, las relaciones con los agentes del conocimiento, la innovación y mejora continua en la propia actividad administrativa y la correspondiente participación ciudadana, tanto en los procesos de decisión y políticas públicas como de la gestión de la administración.

**E**stas conjugaciones de perspectivas modernas de la ges-

ción pública y de incrementos de perfeccionamiento de la gobernanza y gobernabilidad de las instituciones públicas, constituyen un reto continuo de la administración pública y debe ser una prioridad para los directivos políticos y gubernamentales, cuya finalidad fundamental es la promoción y garantía de los principios y valores del servicio público, los que a su vez, devienen en el fortalecimiento y desarrollo continuo de la sociedad democrática.

**H**oy, en este número, la Revista Centroamericana de Administración Pública, Revista del ICAP, ofrece a sus lectores algunas de estas facetas de la gestión pública centroamericana, espacio que permita la discusión con respecto al quehacer cotidiano, para revisarlo y mejorar la capacidad institucional, con la finalidad de generar iniciativas propositivas sobre aspectos trascendentales, que coadyuven al desarrollo sostenible de los pueblos centroamericanos.

## **Revista Centroamericana de Administración Pública**

- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública es una revista abierta a todas las corrientes del pensamiento administrativo y público que aboga por el desarrollo de la disciplina en Centroamérica.
- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública está incluida en:
  - Los Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México: <http://biblat.unam.mx/index.html>
  - En el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas, LATINDEX, de la Universidad de Costa Rica: <http://www.latindex.org>
  - La base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés: [http://unpan1.un.org/intradoc.cgi/idc.cgi\\_isapi.dll?IdcService=GET\\_DOC\\_PAGE&Action=GetTemplatePage&Page=STANDARD\\_QUERY\\_PAGE](http://unpan1.un.org/intradoc.cgi/idc.cgi_isapi.dll?IdcService=GET_DOC_PAGE&Action=GetTemplatePage&Page=STANDARD_QUERY_PAGE)
  - Servicio de Información y Documentación Agropecuario de las Américas SIDALC: <http://www.sidalc.net/>
  - METABASE: Bibliografía en Red: <http://www.metabase.net/busqueda2bib.phtml?qm=a>
  - En la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. [http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com\\_docman&task=cat\\_view&qid=65&Itemid=127](http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&qid=65&Itemid=127)
- ◆ Esta publicación, es editada, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica, cada seis meses o bien dos números anuales en versión digital.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP**  
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049  
Teléfonos: (506) 2234-1011 / 2225-4616. Centro de Docencia: (506) 2253-4059 / 2253-2287  
Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)  
Web site: <http://www.icap.ac.cr>

---

## La evolución de los servicios civiles centroamericanos y el desarrollo de las capacidades estratégicas para su profesionalización\*

Mercedes Iacoviello\*\*

Luciano Strazza\*\*\*

A PARTIR DE LOS RESULTADOS OBTENIDOS RECIENTEMENTE EN EL SEGUNDO BARÓMETRO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA, SE ANALIZA LA EVOLUCIÓN DE LOS SERVICIOS CIVILES EN LOS SIETE PAÍSES EN EL PERÍODO 2004-2012, CARACTERIZADO EN LA SUBREGIÓN POR CONTAR CON POLÍTICAS MERITOCRÁTICAS Y FLEXIBLES. SE REVISAN LOS AVANCES LOGRADOS Y LOS DESAFÍOS TODAVÍA PENDIENTES EN LOS SERVICIOS CIVILES DE LOS SIETE PAÍSES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FUNCIÓN PÚBLICA, RECURSOS HUMANOS; REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, CENTROAMÉRICA; REPÚBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION, CIVIL SERVICE; HUMAN RESOURCES; CIVIL SERVICE REFORM; CENTRAL AMERICA, DOMINICAN REPUBLIC

### Introducción

Los desafíos para la profesionalización del servicio civil en los

países de Centroamérica son múltiples, pero la buena noticia es que el

---

\* Documento presentado en el XVII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, realizado en Cartagena de Indias, Colombia del 30 de octubre al 2 de noviembre del 2012.

\*\* Licenciada en Economía de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Coordinadora de Formación Ejecutiva en Gestión Pública, Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Argentina.

---

Correo electrónico:

[mercedesiacoviello@gmail.com](mailto:mercedesiacoviello@gmail.com)

\*\*\* Licenciado en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Consultor Internacional. Docente en la Universidad de Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO y la Universidad de San Andrés, todas ellas de Argentina.

Correo electrónico:

[lstrazza@gmail.com](mailto:lstrazza@gmail.com)

Recibido: 4 de abril del 2013.

Aceptado: 26 de junio del 2013

tema está definitivamente instalado en la agenda gubernamental de la mayoría de los países de la región, que intentan poner en práctica el modelo propuesto por la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-ONU, 2003).

A partir de los resultados obtenidos recientemente en el Segundo Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana, y de las dos evaluaciones previas realizadas desde el mismo marco conceptual por nuestro equipo de trabajo, se puede establecer cuál ha sido la evolución de los servicios civiles de la región en el período 2004-2012.

Si bien perduran algunos casos sujetos a la dinámica pendular que imprimen a esta política pública los sucesivos cambios de gestión, se van instalando normas y prácticas de gestión de las personas que buscan instalar los principios de mérito y flexibilidad. Esta tendencia se puede ver más tímidamente en algunos casos, donde recién comienzan a plantearse concursos públicos de ingreso y mecanismos meritocráticos de progresión en la carrera, y con mayor fuerza en aquellos que partieron de una línea de base más alta o que lograron sostener en el tiempo sus esfuerzos de profesionalización.

Entonces, a partir de la descripción de la situación actual, nos preguntaremos cuáles son las posibles estrategias para consolidar y profundizar el camino recorrido, así como también cuáles las prácticas

de gestión y las capacidades funcionales a ese objetivo. Para ello, aprovecharemos los aprendizajes que surgen de experiencias del mundo desarrollado y América Latina. Tres preguntas orientan este trabajo:

- ¿Cuál es la situación actual de los servicios civiles centroamericanos en cuanto a implementación del modelo de gestión propuesto en la Carta Iberoamericana de la Función Pública?
- ¿Qué aprendizajes derivan de las experiencias de profesionalización de la función pública en otros países latinoamericanos y del mundo desarrollado?
- ¿Cuáles son los desafíos a futuro para los servicios civiles centroamericanos?

Para responder estas interrogantes, el artículo se organiza en dos apartados. El primero se inicia con un breve repaso del alcance de los diagnósticos regionales ya realizados y la metodología utilizada para llevarlo a cabo. A continuación se presentan los resultados principales de la última evaluación llevada a cabo en la subregión centroamericana (2012) desde una perspectiva comparada, es decir, observado la evolución lograda desde el 2004, fecha del primer diagnóstico

Para enriquecer la lectura de los resultados obtenidos se analiza la situación actual de estos servicios

civiles desde la perspectiva de un conjunto de lecciones valiosas (tanto de mecanismos de gestión de recursos humanos como de capacidades organizacionales) provenientes de otros países latinoamericanos y anglosajones. Esto permitirá establecer con mayor precisión los avances logrados en Centroamérica y las asignaturas que aún se encuentran pendientes.

### **Servicios civiles centroamericanos: los estudios antecedentes y la metodología de diagnóstico**

Como se mencionó antes, para responder las interrogantes plan-

1. Este proyecto es una iniciativa de los países de la subregión a través del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, y recibió financiamiento de parte de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, y en la que participaron ambos autores. Mercedes Iacoviello se desempeñó como coordinadora del equipo de trabajo y Luciano Strazza como consultor a cargo de la elaboración de los informes-país de Costa Rica, la República Dominicana, Nicaragua y Panamá. Asimismo, colaboró con Francisco Longo y Mercedes Iacoviello en la producción del Informe de Síntesis.
2. Los países diagnosticados fueron: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela. Para más información ver BID-DRP (2006).
3. Los países alcanzados por el Informe Barómetro 2008-2009 fueron: Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Para más información ver AECID, FLACSO y SICA (2009).

teadas nos apoyaremos en los resultados del proyecto *Segundo Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles en América Central y la República Dominicana*.<sup>1</sup> Tal como se puede observar en el Informe Síntesis, contenido en dicho estudio (Longo y Iacoviello, 2012), se evalúa en términos comparados no solo la situación actual de la subregión, sino también la progresión de los resultados a lo largo de las tres mediciones realizadas en los últimos ocho años.

La primera de ellas fue realizada en el 2004 por impulso del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Con un alcance de dieciocho países latinoamericanos, permitió acumular conocimiento estratégico sobre la gestión de recursos humanos y el grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-ONU, 2003). Esto hizo que resultara de alto interés, tanto para los organismos internacionales como para los gobiernos de la región, en especial en un contexto de carencia de estudios regionales comparativos sobre la situación del empleo público.<sup>2</sup>

El segundo diagnóstico, denominado *Informe Barómetro sobre la profesionalización del empleo público en Centroamérica y la República Dominicana*, se llevó a cabo entre fines de 2008 y comienzos de 2009 y cubrió un total de siete países de la subregión.<sup>3</sup> El estudio fue impulsado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, la Facultad Lati-

noamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, y el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA.

Tres años más tarde se realizó el Segundo Barómetro (AECID y SICA, 2012), en el que se basa el presente artículo, con la finalidad de evaluar los progresos y asignaturas pendientes del proceso de modernización de los servicios civiles de la subregión.

Todas las evaluaciones siguieron el Marco Analítico para el Diagnóstico del Servicio Civil desarrollado por Longo (2002). Este marco tiene una directa correspondencia con los postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, CIFP, de manera tal que al evaluar la situación de los servicios civiles lo que se está mirando es su efectivo grado de implantación. El gráfico a continuación resume el enfoque adoptado.

### GRÁFICO 1

#### MARCO ANALÍTICO PARA EL DIAGNÓSTICO DEL SERVICIO CIVIL



Se parte de la premisa de que la Gestión de los Recursos Humanos, GRH, es un modelo integrado cuya finalidad básica es la adecuación de las personas a la estrategia de una organización o sistema multi-organizativo para la producción acorde con las finalidades perseguidas. Esa búsqueda, naturalmente, no se produce en el vacío sino que está condicionada en forma permanente por el contexto interno de la organización (estructura, cultura entre otros) y el entorno (marco legal, mercado laboral, entre otros).

En el nivel superior del modelo conceptual se ubica la Planificación de RH, que constituye la puerta de entrada en todo sistema integrado de GRH y permite anticipar la definición de políticas coherentes en todos los restantes subsistemas con los que aparece conectada. En el nivel intermedio se ubican cinco subsistemas, ordenados en una secuencia lógica. En primer lugar, la Organización Internacional del Trabajo, OIT, que prefigura y concreta los contenidos de las tareas y las características de las personas llamadas a desempeñarlas. Luego la Gestión del Empleo, que comprende los flujos de entrada, movimiento y salida de las personas. En tercer lugar, la

Gestión del Rendimiento, que planifica, estimula y evalúa la contribución de las personas. En el cuarto, por una parte, la Gestión de la Compensación, que retribuye esa contribución, y por otra la Gestión del Desarrollo, que se centra en el crecimiento individual y colectivo. Por último, la Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales, que se conecta a su vez con todos los subsistemas mencionados anteriormente. A estos subsistemas se le añade la Función de Organización de los Recursos Humanos, que hace foco en las características de la institucionalidad y autoridad del sistema, y la Función Directiva, cuya competencia e implicación en la gestión de los equipos a su cargo resulta central para la implantación de las políticas de recursos humanos.

El Marco Analítico, tanto en su versión original como en la calibrada que utilizamos en el Segundo Barómetro (2012),<sup>4</sup> propone una serie de puntos críticos que se distribuyen en los diferentes subsistemas referidos anteriormente. Del conjunto de puntos críticos se derivan cinco índices que permiten mensurar diferentes aspectos que hacen al desempeño general del sistema de servicio civil: (i) Mérito; (ii) Eficiencia; (iii) Capacidad Funcional; (iv) Capacidad Integradora; y (v) Consistencia Estructural. Del promedio lineal de estos cinco indicadores resulta una medida de síntesis denominada Índice de Desarrollo Burocrático, IDB, que cuantifica en forma agregada el grado de profesionalización del servicio civil de acuerdo a los postulados de

---

4. La nueva versión de la metodología respeta el marco conceptual subyacente y la lógica de la evaluación, pero la simplifica al concentrarse en una selección de los 33 puntos críticos que resultan más significativos para reflejar el nivel de desarrollo de cada subsistema y de cada índice, del total de 93 puntos críticos que incluía la versión original.

la CIFP. Todas estas medidas se mueven en un rango posible de 0 a 100 según el nivel de desarrollo e implantación de prácticas de gestión y de capacidades organizacionales.

El utilizar una misma metodología a lo largo de las tres evaluaciones fue fundamental por al menos dos motivos. El primero es que garantizó la comparabilidad de los resultados, atributo esencial para el análisis diacrónico y la acumulación de conocimiento. El segundo es que, por su propia naturaleza, la metodología permitió analizar a los servicios civiles desde la óptica del horizonte a seguir trazado por la CIFP. De esta forma, se pudo ver la evolución de los servicios civiles según el consenso regional de lo que es deseable lograr en el campo del empleo público y consolida una base para conti-

nuar desarrollando en el futuro esta línea de trabajo.

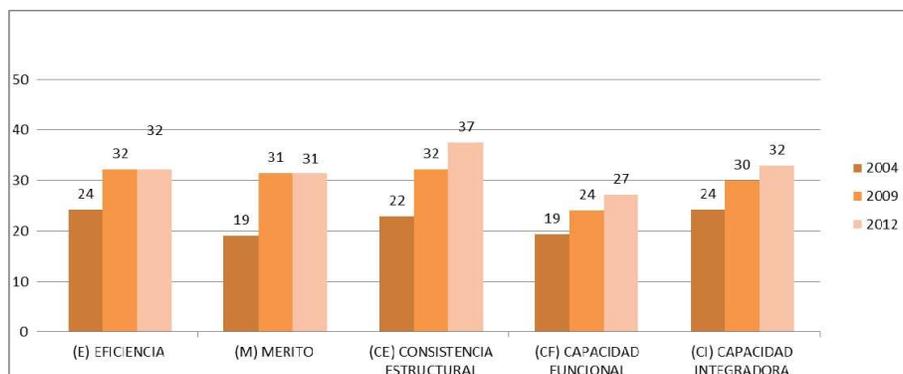
Dicho esto a continuación se verá cuál es la situación actual de los servicios civiles centroamericanos y cómo fue la evolución en los últimos años.

### Resultados del Barómetro centroamericano 2012 en perspectiva comparada

Una buena manera de comenzar a analizar esto es observar la progresión de los cinco índices de calidad. El gráfico 2 brinda una panorámica de la situación subregional y presenta dicha evolución a lo largo de las tres mediciones realizadas.

GRÁFICO 2

#### ÍNDICES COMPARADOS 2004-2009-2012



Fuente: BID-DRP (2006); AECID, FLACSO y SICA (2009); AECID y SICA (2012).

Si se toma en cuenta la línea de base de 2004, se observa que tres de los cinco índices crecieron en cada una de las evaluaciones. La Consistencia Estructural es el indicador que muestra avances más significativos al aumentar un promedio de 7 puntos en las dos oportunidades. Le siguen la Capacidad Integradora (+4,5) y la Capacidad Funcional (+4). Por su parte, el índice de Eficiencia y el de Mérito progresaron con mucha claridad del 2004 al 2009 (8 y 12 puntos respectivamente) pero se mantuvieron estables del 2009 al 2012.

Esta dinámica que presentan los índices de calidad del servicio civil, es el resultado de un conjunto de aspectos de carácter general en la subregión. A continuación se describen los más significativos:

- *Área rectora.* En varios países, la continuidad de las autoridades gubernamentales y de los equipos de las entidades rectoras resultó funcional a la construcción de capacidades organizacionales. Contar con un área rectora más sólida en lo político y consistente en lo técnico es condi-

---

5. Varios de los países de la subregión cuentan con planes nacionales plurianuales que establecen las prioridades de desarrollo y las áreas estratégicas. Los esfuerzos recientes se dirigen a estructurar políticas de recursos humanos coherentes con esos fines. Ejemplos de esas planificaciones macro son el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica y la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana.

ción esencial para construir un sistema de servicio civil sólido y coherente. Por el contrario, en aquellos casos donde la entidad rectora no contó con aval político y/o capacidad técnica adecuada, el sistema en su conjunto resultó afectado. Se retomará este tema en el próximo apartado.

- *Planificación.* En varios países se destacan mejoras en la planificación de los recursos humanos, sobresalen tres progresos puntuales. Uno es la mejor alineación entre la programación de las políticas de recursos humanos y las planificaciones estratégicas del Estado y las instituciones, con el objetivo de fortalecer la coherencia entre los diferentes niveles.<sup>5</sup> Luego, se constata una mayor conexión entre las políticas de recursos humanos y la política fiscal, con la finalidad de no desvirtuar la estructura del gasto público. En tercer lugar, se incrementó el desarrollo e implantación de sistemas de información, los cuales sirven de base esencial para la toma de decisiones sobre políticas de recursos humanos. En conjunto, todos estos aspectos explican el incremento de la Consistencia Estructural.
- *Relaciones laborales.* En paralelo se lograron mejoras en el subsistema de relaciones laborales, gracias a la constitu-

ción de instancias de diálogo y resolución de conflictos (ej. Comités de Apelaciones), la creación de Asociaciones Profesionales y, en algunos casos, la cooperación sostenida entre el gobierno y los actores sindicales.<sup>6</sup> Estos aspectos son la base de la evolución de la Capacidad Integradora.

Las mejoras en el campo de la planificación y de las relaciones laborales no solo son importantes en sí mismas sino, además, porque benefician al conjunto del sistema. Como muestra el gráfico 1, se trata de procesos transversales a todos los subsistemas, y eso hace que su mejora genere un campo fértil para una mayor coherencia estratégica y sostenibilidad del sistema, ya que, en ocasiones, las deficiencias puntuales de los servicios civiles se explican por la precariedad de la planificación y de las relaciones laborales.

- *Mérito.* La gestión del empleo ha mejorado levemente, pero la instalación de criterios de acceso transparentes y meritocráticos sigue pendiente en la mayoría de los países. Algo

similar ocurre con la utilización eficiente de los recursos disponibles. La conjunción de todos estos factores explica por qué los índices de Mérito y de Eficiencia no presentan modificación respecto de la medición anterior (2009).

- *Incentivos.* Al igual que en el 2009, se presentan debilidades en los subsistemas de gestión de la compensación y del rendimiento, y gestión del desarrollo. Todos ellos son el corazón de la estructura de incentivos del sistema (salariales, de premios y bonificaciones, y de capacitación y progreso en el escalafón). Su actual debilidad explica por qué, aún cuando experimentó un leve progreso desde el 2009 como resultado de diferentes iniciativas, el índice de Capacidad Funcional sigue siendo el indicador más bajo en la subregión. Varios de los países evaluados se encuentran en proceso de elaboración de reformas del sistema salarial y de constitución de la carrera administrativa. Y si bien son medidas auspiciosas que representan una mejoría respecto a la situación de 2009, su efecto pleno tiene como condición la implementación, maduración y sostenibilidad de dichas reformas/innovaciones.

- *Alta dirección pública.* No se registran mayores avances en

---

6. La República Dominicana y Nicaragua (el 2do y 3er país mejores puntuados en el Segundo Barómetro) son dos ejemplos canales de diálogo más fluidos entre gobierno y sindicatos que han logrado ser plasmados en dispositivos institucionales de participación compartida (comités de selección, comités de apelaciones, etc.).

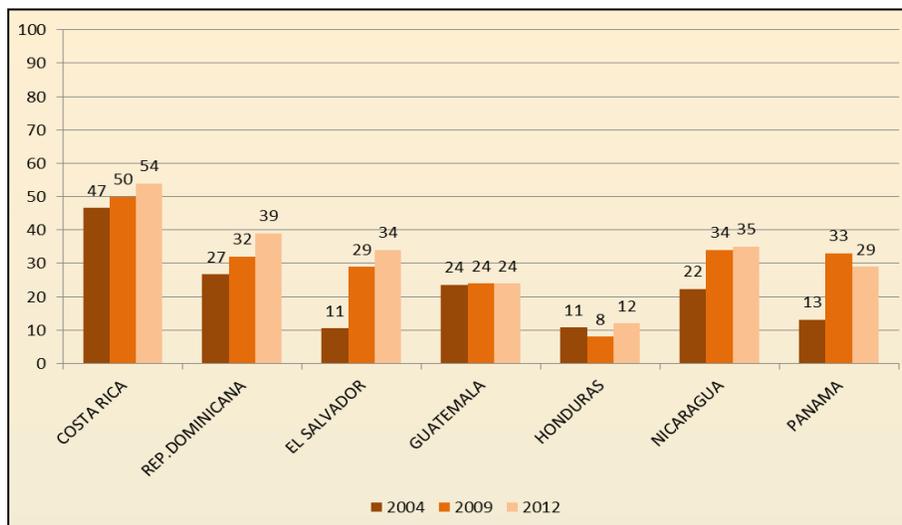
lo referido al desarrollo de un segmento gerencial. No se perciben políticas activas de reclutamiento y selección de profesionales (ya sea al interior del sector público como fuera de él), programas de formación especiales para los líderes actuales de las organizaciones públicas y una política de incentivos salariales y no salariales. Como se verá en el siguiente apartado, la al-

ta dirección pública es un recurso estratégico para la profesionalización del servicio civil demás del fortalecimiento del fortalecimiento del área rectora) que debe ser considerado en forma especial por las autoridades gubernamentales.

Otra forma de analizar los resultados es a partir de la evolución del IDB en cada uno de los países diagnosticados.

### GRÁFICO 3

#### RESULTADOS POR PAÍSES: EVOLUCIÓN 2004-2012



Fuente: Barómetros centroamericanos (AECID-SICA 2009 y 2012) y Diagnóstico de los servicios civiles latinoamericanos (BID 2006).

Como se puede observar en el gráfico, el IDB muestra cambios en la mayoría de los casos. Es posible identificar tres situaciones respecto a la línea de base del 2009:

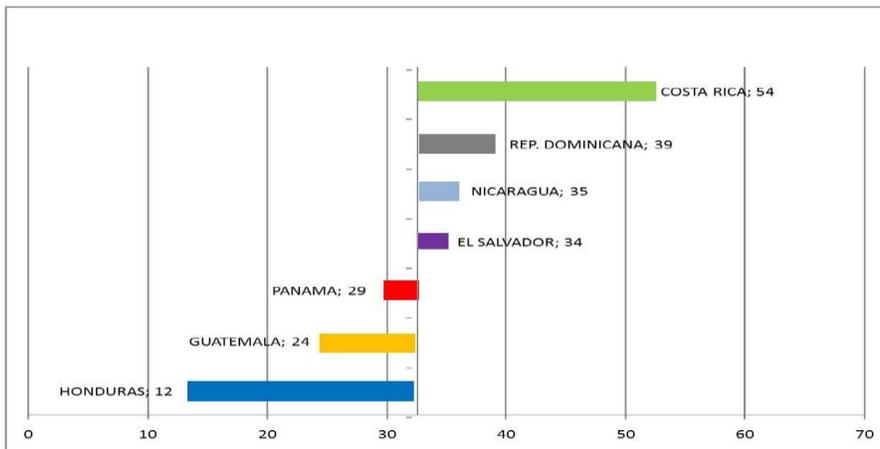
- *Mejoran.* Aquí se ubican cinco de los siete países. Ellos son: la República Dominicana (+7), El Salvador (+5), Costa Rica (+4) y Honduras (+4). Algunos de esos países (Costa Rica, República Dominicana) desde una línea de base más alta, mientras que otros (El Salvador y, especialmente, Honduras), desde posiciones más bajas. El progreso en estos casos responde, en general, a la dinámica de los aspectos descritos arriba (mejora de la planificación y las relaciones laboral, iniciativas incipientes en la gestión del mérito, y debilidades en los mecanismos de incentivación de los servidores públicos).
- *Se mantiene.* Guatemala fue el único caso de estabilidad absoluta del indicador agregado (24 puntos), que se mantuvo en el mismo valor a lo largo de las tres mediciones como resultado de debilidades que no han podido revertirse y fuertes influencias de la dinámica político-institucional. Nicaragua (+1) se mantiene prácticamente en el mismo nivel que en el 2009.
- *Retrocede.* Panamá, por su parte, sufrió un retroceso de 4 puntos en su IDB como con-

secuencia de la reversión de ciertos procesos vinculados a la gestión del mérito, la debilidad en el sistema de incentivos y algunas dificultades en el campo de las relaciones laborales.

El ritmo de evolución de los distintos países ha resultado variable. Por un lado, hay que mencionar que en las tres evaluaciones realizadas (2004, 2009 y 2012), Costa Rica y Honduras son los países que encabezan y cierran la escala. El rango de dispersión entre estos dos extremos creció del 2004 al 2009 (pasando de 36 puntos a 42), pero se mantuvo estable de 2009 al 2012. Por el otro, cabe señalar que República Dominicana y El Salvador son los únicos dos países que lograron una evolución significativa del IDB en los dos períodos evaluados (2004-2009 y 2009-2012). También es necesario mencionar a Costa Rica, que si bien tuvo un incremento más suave en cada período, consiguió hacerlo partiendo de un piso más elevado (47 puntos en 2004) y, por lo tanto, más exigente.

Como resultado de esta dinámica de progresos, estabilidad y retrocesos, el IDB subregional (el promedio de los IDB de los siete países) se incrementó en aproximadamente un 10% de 2009 al 2012, escalando de 30 a 32 puntos. Esta medida, que equivale a un tercio del puntaje total posible, expresa una evolución continua en los países centroamericanos, ya que el IDB de 2004 era apenas de 22 puntos.

**GRÁFICO 4:**  
**ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DE CADA PAÍS**  
**EN RELACIÓN AL PROMEDIO REGIONAL**



*Fuente: BID-DRP (2006); AECID, FLACSO y SICA (2009); AECID y SICA (2012).*

Como muestra el gráfico anterior, cuatro de los siete países se encuentran por encima del actual promedio del IDB subregional: Costa Rica (+22), República Dominicana (+7), Nicaragua (+3) y El Salvador (+2); en tanto que los tres restantes se ubican por debajo: Panamá (-3), Guatemala (-8) y Honduras (-20).

La distribución de los resultados que muestra el gráfico pone de manifiesto las grandes diferencias intrarregionales que existen en la profesionalización de los servicios

civiles. Dichas diferencias resultan evidentes cuando se compara el grado de profesionalización de, por ejemplo, Costa Rica y Honduras, esto es, entre un país con elevado grado de institucionalización del servicio civil y otro que intenta revertir debilidades de base e inercias nocivas de larga data.

Para finalizar, cabe señalar que los progresos mayores se han logrado en aquellos países que tuvieron una situación político-institucional de mayor continuidad.

De hecho, los países mejor posicionados en el Segundo Barómetro y que registran mayor crecimiento de su IDB, desde el 2004 son Costa Rica, República Dominicana y Nicaragua. En Nicaragua la mejora fue pronunciada en el período 2004-2009, pero se quedó prácticamente igual desde entonces. En El Salvador, en cambio, la mejora fue sostenida en ambos períodos desde la reforma de 2008. Esto les permitió dar mayor estabilidad a las políticas de recursos humanos y mejorar los índices de calidad de sus servicios civiles. Por el contrario, en aquellos países donde cambios en la institucionalidad implicaron la discontinuidad de las políticas (algo usual en la región), los resultados se vieron afectados, tal como lo muestran los casos de Guatemala y, en especial, Panamá. Y si bien existen casos de resultados levemente positivos en un contexto institucional cambiante, como es el caso de Honduras, esto se ha dado partiendo de una línea de base muy inferior, más sensible a iniciativas de mejora. En el próximo apartado se volverá a tratar este tema.

En síntesis, se puede ver a través de este Segundo Barómetro que:

- Los países en su gran mayoría mejoraron o sostuvieron su posición respecto a las mediciones previas (2004 y 2009).
- Los progresos se concentran en los aspectos más opera-

bles desde las áreas centrales: la propia organización de la función de recursos humanos (en su dimensión central o rectora), la planificación y, en menor medida, la organización del trabajo.

- El fortalecimiento de las áreas centrales que se dio en algunos países es un paso adelante que debe ser tomado como condición necesaria, aunque no suficiente, para avanzar en la profesionalización.
- Sin embargo, hay menos avances en aquellas funciones que pueden ser descentralizadas en las oficinas de recursos humanos de las organizaciones y que demandan un rol activo de los funcionarios de línea.
- Se registran importantes debilidades en la estructura de incentivos generales (salarios, desarrollo de carrera y capacitación). Esto es un punto crítico a tener en cuenta.
- Tampoco se perciben progresos en el desarrollo de un segmento directivo altamente profesionalizado e incentivado, que esté en mejor posición para conducir organizaciones públicas y obtener los resultados buscados.

En este contexto de logros y asignaturas pendientes, a continuación se analiza cuáles son los recur-

tos estratégicos en los que se recostaron un conjunto de países para profesionalizar sus propios servicios civiles.

### **Los servicios civiles centroamericanos desde la perspectiva de las capacidades estratégicas**

El desarrollo de capacidades es el eje central de los procesos de fortalecimiento de los servicios civiles. En un reciente estudio (Iacovello, Llano y Strazza, 2012), que analiza experiencias del mundo desarrollado y de América Latina, se identifican las capacidades estratégicas que funcionan como pilares esenciales de mejores servicios civiles. Ellas resultaron determinantes en la consolidación de sistemas de avanzada tales como Nueva Zelanda y Australia, y están siendo incorporadas en forma creciente por algunos de los países de nuestra región, como Chile, México, Argentina y Perú, entre otros. Según este estudio, se deben desarrollar dos grandes capacidades estratégicas: (i) un área rectora con capacidad política y solidez técnica; (ii) un segmento directivo profesionalizado y motivado. La experiencia internacional comparada muestra que, aunque no resultan suficientes en sí mismos, el desarrollo de estas capacidades es esencial y prioritaria para la construcción de servicios civiles más fuertes.

Las capacidades reconocen factores que los potencian. En el

caso del área rectora, éstos son la adecuación de la misión organizacional al marco normativo del empleo público, la articulación de planes estratégicos y la incorporación de recursos humanos calificados. Los resultados tienden a ser mejores si estos elementos gozan de estabilidad en el tiempo. Por su parte, la potencialidad de la alta dirección pública aumenta al incorporar profesionales sólidos, favorecer la movilidad, evaluar adecuadamente su desempeño y retribuirlos en niveles competitivos.

Desde ya, estas capacidades no son excluyentes con otras asociadas a los diferentes subsistemas. De hecho, su importancia radica en que su desarrollo favorece un “efecto dominó” sobre el conjunto del servicio civil. En este sentido, contar con un área rectora sólida propicia la estructuración de mejores políticas de recursos humanos, las que, a su vez, son esenciales para incorporar y retener gerentes públicos competentes que, a su turno, serán más capaces de obtener resultados positivos en las organizaciones públicas que conducen.

Por ello, resulta útil hacer un breve repaso del estado de situación de estos aspectos en la subregión que nos ocupa. Realizar el análisis según las lecciones aprendidas de los países anglosajones y algunas experiencias latinoamericanas, permitirá detectar cómo se encuentra Centroamérica en cada uno de estos parámetros. Por supuesto, el ejercicio no tiene por objeto plantear una

receta aplicable a todo tiempo y lugar, pero sí llamar la atención sobre prácticas que, con los matices correspondientes, pueden ser de provecho para la subregión.

### **La entidad rectora como generadora coherencia estratégica del servicio civil**

No existe un servicio civil desarrollado que carezca de una entidad rectora fuerte. Por “fuerte” entendemos dos cosas. Primero, que cuenta con un *stock* adecuado de capacidad política; es decir, que goza de respaldo de las autoridades gubernamentales, que es reconocida por las organizaciones públicas que son alcanzadas por sus políticas y, en especial, que su área de competencia (las políticas de recursos humanos) ocupan un lugar relevante en la agenda de gobierno. Segundo, que la entidad rectora dispone de capacidad técnica; es decir, que cuenta con recursos humanos adecuados en cantidad y calidad, y que su acción se apoya en una planificación estratégica racionalmente articulada.

Ambas dimensiones de la fortaleza de la entidad rectora son importantes. Una entidad rectora que cuente con capacidad política pero no técnica será incapaz de obtener resultados. Por el contrario, una que tenga la segunda pero no la primera resultará impotente para llevar a cabo todo aquello que fue capaz de producir internamente.

En este plano, ambas dimensiones aparecen interrelacionadas, ya que la entidad rectora es el centro de la planificación estratégica de políticas de recursos humanos. Para ello se apoya en la misión organizacional y en los mandatos legales vigentes, de los cuales se derivan sus objetivos y actividades, tanto de diseño como de implementación. Es así que:

*“... surge como una lección valiosa para la región el fortalecimiento de este esquema de elaboración de políticas. Eso requeriría, en principio, alinear con la mayor precisión posible la misión organizacional con los postulados normativos correspondientes a las funciones de las respectivas áreas rectoras. Luego, ello debería dar lugar a planes estratégicos que contengan objetivos tanto de diseño como de implementación de políticas. Son esas políticas las que, canalizadas a través de los diferentes subsistemas, moldearán el sistema de servicio civil” (Iacoviello, Llano y Strazza: 2012: 11).*

La diferenciación entre tareas de diseño y tareas de implementación no es vana. Si bien es frecuente asociar al área rectora en forma exclusiva con funciones de diseño, en la práctica ocurre que ella también cumple un rol central en la implementación de políticas. En los países donde las oficinas de recursos humanos de las organizaciones

públicas se caracterizan, paradójicamente, por la precariedad cuantitativa y/o cualitativa de personal, las entidades rectoras emergen como referentes de implementación de procesos complejos tales como por ejemplo el reclutamiento y selección de servidores, la evaluación de desempeño o la formación y desarrollo de competencias.

Contar con un área rectora fuerte es tan importante que aun en aquellos países donde existe una alta descentralización, las funciones estratégicas se han conservado concentradas en la entidad central. Este es el caso, por ejemplo, de Australia (Australian Public Service Commission) y Nueva Zelanda (State Service Commission), quienes dejaron en manos del área rectora la tarea de diseño de políticas de recursos humanos y la gestión de la alta dirección pública. En ambos casos, las áreas rectoras funcionan siguiendo una planificación estratégica que es coherente, tanto con su misión organizacional como con los grandes lineamientos de gobierno (Iacoviello, Llano y Strazza, 2012).

En América Latina, por su parte, una porción considerable de las mejoras sostenidas en el servicio

civil de Chile, Brasil, Colombia y, en forma más reciente, Perú, se pudieron concretar gracias al fortalecimiento institucional de la respectiva área rectora. En los primeros tres casos la entidad cuenta ya con grados considerables de institucionalización, que se traduce en altas dosis de capacidad política y técnica y, también, en un alto IDB. Por su parte, Perú dio, a partir de 2008, con la creación de la agencia SERVIR, importantes pasos en la rectoría del sistema, permitiéndole esto, comenzar a mejorar su desarrollo burocrático.<sup>7</sup>

Ahora bien, ¿cuál es la situación de los países centroamericanos en este aspecto? La respuesta que surge de los resultados de las tres mediciones realizadas arroja que desde el 2004 las áreas rectoras de algunos países se han fortalecido. La evolución puede verse, en principio, en las puntuaciones del subsistema de organización de la función de recursos humanos. Si bien este subsistema mide el desarrollo, tanto del área rectora como de la función directiva, como se muestra más adelante, en los países centroamericanos actualmente la primera tiene mucho más peso que la segunda en el valor de este subsistema.

---

7. Según la última medición disponible para cada caso, Brasil tiene un IDB de 64 puntos (2004), Chile de 68 (2009) y Colombia de 46 (2004). Perú, por su parte, gracias al trabajo realizado desde SERVIR a partir de 2008, logró escalar de 14 a 29 puntos. Para más información ver BID-DRP, 2006; Iacoviello, 2009 y 2010; Iacoviello, 2011.

**TABLA 1**  
**PUNTUACIÓN DEL SUBSISTEMA DE ORGANIZACIÓN  
DE LA FUNCIÓN DE RECURSOS HUMANOS**

Subsistema ORH	CR	RD	ES	GUA	HON	NIC	PAN	Prom
<b>2004</b>	60	50	0	30	10	30	0	<b>26</b>
<b>2009</b>	60	50	10	30	10	50	30	<b>36</b>
<b>2012</b>	70	60	30	30	13	50	30	<b>40</b>
<b>Estabilidad ER*</b>	Sí	Sí	No	No	No	Sí	No	
<b>IDB 09-12</b>	+4	+7	+5	0	+4	+1	-4	<b>+2</b>
<b>Puesto IDB 2012</b>	1ero	2do	4to	6to	7mo	3ero	5to	

\* Por "estabilidad" se entiende la permanencia de las autoridades de la entidad rectora y su entorno de confianza durante, al menos, todo el período presidencial.

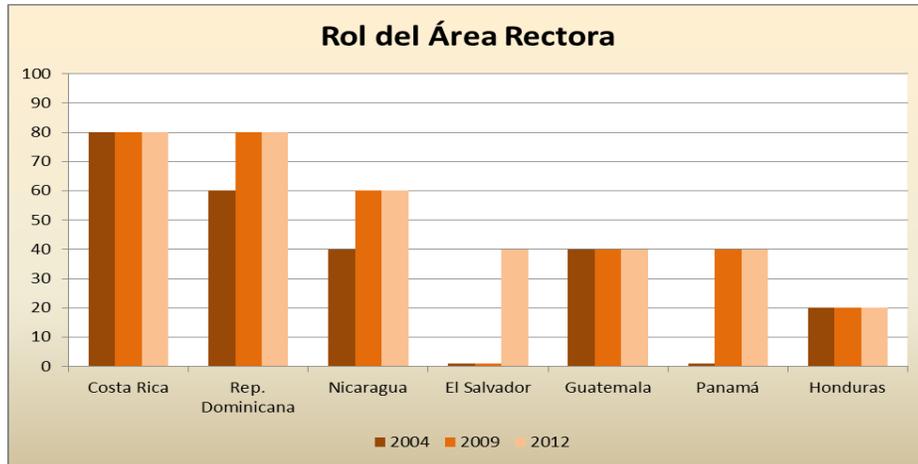
*Fuente: BID-DRP (2006); AECID, FLACSO y SICA (2009); AECID y SICA (2012).*

Como se observa, el promedio regional de esta función obtuvo sucesivas e importantes subas. Desde un nivel relativamente bajo en el 2004 (26 puntos), escaló en el 2009 a 36 puntos y otros 4 puntos (hasta llegar a los 40 actuales) en tan solo tres años. Se trata, junto con el de planificación, del subsistema que

mayor crecimiento mostró en cada evaluación.

Como se señaló anteriormente, la evolución de la función de organización de recursos humanos se explica mucho más por el fortalecimiento del área rectora que por una mejora en la función directiva.

**GRÁFICO 3**  
**EVOLUCIÓN DEL ÁREA RECTORA Y DE LA FUNCIÓN DIRECTIVA**  
**(2004-2009-2012)**



El indicador de desarrollo de la función directiva surge del puntaje obtenido por el punto crítico: “Los servicios centrales responsables del sistema de SC son percibidos por el resto de la organización como una instancia que aporta valor al logro de los objetivos comunes”, llevado a escala 0-100.



El indicador de desarrollo de la función directiva surge del puntaje obtenido por el punto crítico: “Los directivos se responsabilizan y ejercen adecuadamente sus responsabilidades como gestores de las personas adscritas a su esfera de autoridad formal”, llevado a escala 0-100.

*Fuente: BID-DRP (2006); AECID, FLACSO y SICA (2009); AECID y SICA (2012).*

El gráfico anterior muestra en una escala de 0 a 100, el nivel de reconocimiento del área rectora, y el grado de involucramiento de los directivos en la gestión de los grupos a su cargo cómo en los siete países el área rectora muestra desde el 2004 un mayor desarrollo que la función directiva. Solo en el caso de Costa Rica, en gran parte como resultado de la estabilidad de sus funcionarios, la alta dirección supera el umbral de los 40 puntos que ninguno de los demás casos logra.

Ahora bien, si se miran los casos en particular, se pueden apreciar dos correlaciones significativas:

- *Organización de la función de recursos humanos – magnitud del IDB.* Los países con mejores puntuaciones globales (o sea, con IDB más alto) son justamente aquellos que muestran una organización de la función de recursos humanos más fuerte. Es el caso de Costa Rica, República Dominicana, los dos países con mejor IDB individual (59, 39 puntos respectivamente en

ORH). Nicaragua tiene un puntaje intermedio (50), pero que no se modificó en absoluto desde el 2009, y es la desaceleración del proceso de profesionalización la que explica su poca incidencia actual. Por su parte, Guatemala, Panamá y Honduras se encuentran por debajo de la tercera parte (33 puntos), al igual que El Salvador, pero cabe señalar que este último caso se trata de un área muy nueva, con la que se revierte una historia previa de inexistencia de una institución a cargo de la política de GRH en el estado salvadoreño. Esto explica que a pesar de su bajo puntaje relativo haya logrado, por el apoyo político y alto nivel técnico, el impacto en la mejora del IDB desde la medición anterior.

- *Estabilidad de la entidad rectora-magnitud del IDB.* Los tres países con IDB más alto son aquellos que han conseguido estabilidad en la conducción del área rectora. En ellos, las autoridades de la entidad llevan ya más de un período presidencial.<sup>8</sup> Por un lado, esto es reflejo de un importante capital político recibido por parte de las autoridades gubernamentales. Por otro lado, la continuidad les permitió acumular un *stock* de capacidades técnicas acordes a los desafíos planteados, y les ofreció el tiempo para di-

---

8. En la República Dominicana, Ramón Ventura Camejo está al frente del Ministerio de Administración Pública (hasta 2008 con rango de secretaría) desde el año 2004 (los dos períodos de Leonel Fernández Reyna). En Costa Rica, José Joaquín Arguedas conduce la Dirección General de Servicio Civil desde el año 2006 (durante los gobiernos de Oscar Arias y, actualmente, Laura Chinchilla). Por su parte, en Nicaragua, Alba Luz Torres lidera la Dirección General de la Función Pública desde 2007 (transita el segundo período de Daniel Ortega).

señar e implementar un plan estratégico conectado a las prioridades de gobierno. Por el contrario, aquellos países con IDB más bajo, (Honduras, Panamá y Guatemala), las áreas rectoras han tenido menos estabilidad a la de los otros tres casos. Ya se mencionó la particularidad del caso salvadoreño, con gran progreso desde la reforma de 2008, y todavía en su primer período de gestión.

De esta forma, parece existir conexión entre la estabilidad de las áreas rectoras, su “fortaleza” política y técnica, y los resultados obtenidos. El razonamiento indica que áreas rectoras más estables tienen mayores posibilidades de aprender y acumular capital técnico. Si esto, además, se combina con el capital político (pues puede ocurrir que haya estabilidad del área rectora pero los recursos humanos no tengan prioridad política), hay mayores probabilidades de elaborar políticas más estables, adaptables, coherentes y eficientes, atributos claves de su calidad (BID, 2006).

En síntesis, como lo muestran los casos anglosajones y determinadas experiencias latinoamericanas, la presencia de un área rectora con respaldo político y capacidad técnica es requisito ineludible para sostener la profesionalización del empleo público. Sin embargo, como se verá a continuación, no es el único.

### **La alta dirección pública como líder de las organizaciones públicas para la obtención de resultados**

El otro pilar estratégico para la profesionalización del servicio civil es el segmento de los altos directivos públicos. Dado que el diseño e implementación de políticas no se da en el vacío y que existen organizaciones públicas que deben procesarlas, contar con gerentes públicos profesionales e incentivados se vuelve un objetivo central. Son estos altos directivos los encargados de liderar a las organizaciones públicas hacia la consecución de resultados sustantivos de políticas.

El objetivo de incorporar y retener a este tipo de profesionales de alta calificación dista mucho de ser automático. Si bien siempre ocurre que dentro de una administración pública existen personas con este tipo de perfil, articular una política específica para captarlos, motivarlos y retenerlos es una tarea compleja que no puede ser atribución de las propias organizaciones públicas sino que debe quedar en manos de la entidad rectora. Esto es coherente con las recomendaciones de la propia CIFP, que señalan la importancia del fortalecimiento, tanto de la rectoría del sistema como de los altos directivos (Iacoviello y Essayag, 2009).

Las políticas de desarrollo de la alta dirección pública han probado dar muy buenos frutos en el mundo anglosajón. Nueva Zelanda y Australia fueron países pioneros en el desarrollo de este segmento (Chief Executives y Senior Executive Service respectivamente). En ambos casos se generaron políticas específicas de reclutamiento y selección, de formación, de evaluación del rendimiento y de compensaciones, con la finalidad de atraer y retener a los mejores profesionales para la conducción de las organizaciones públicas. Las sucesivas evaluaciones realizadas por los organismos rectores recalcaron la importancia del segmento directivo y su contribución a la obtención de resultados de gestión (Iacoviello, Llano y Strazza, 2012).<sup>9</sup>

- 
9. Las innovaciones en el segmento directivo formaron parte de una reforma más amplia que, bajo el diagnóstico de un sector público sobredimensionado, poco flexible e ineficiente, impulsó la descentralización, la flexibilidad, la orientación a resultados y los incentivos (OCDE, 1997; CIMMGP, 1997). Esto, que luego recibió el nombre de Nueva Gestión Pública, promovía: (i) devolver autoridad y otorgar flexibilidad a los gestores; (ii) asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; (iii) desarrollar la competencia y la elección; (iv) proveer servicios adecuados y "amigables" a los ciudadanos; (v) mejorar la gerencia de los recursos humanos; (vi) explotar la tecnología de la información; (vii) mejorar la calidad de la regulación; y (viii) fortalecer las funciones centralizadas de gobierno (López, 2005; Iacoviello y Strazza, 2009).
10. Expresiones de esto son, entre otras, el diseño de un *framework* de competencias propio, la conformación de un esquema salarial en varios niveles según diferentes criterios, la movilidad de altos directivos

En nuestra región, esta política tiene varios exponentes. Con sus matices y en entornos políticos institucionales también diversos, Chile, México, Argentina y Perú llevaron adelante iniciativas específicas de fortalecimiento de la alta dirección pública. Tal vez el país que llegó más lejos fue Chile, quien desde el 2003 (con la sanción de la Ley de Nuevo Trato Laboral) priorizó como línea de reforma la construcción del Sistema de Alta Dirección Pública, SADP. El cuerpo comparte muchas de las características de sus equivalentes anglosajones, entre ellas, los mecanismos de selección meritocráticos, la orientación a resultados, las competencias de gestión y los incentivos. En esta línea también fue creado, en el 2008, el Cuerpo de Gerentes Públicos, CAG, de Perú. Si bien el diseño tiene muchos denominadores en común con las experiencias ya mencionadas, en especial la chilena, no ha descuidado las especificidades del país ni el marco de posibilidades y restricciones para su implementación.<sup>10</sup>

Otras dos experiencias relevantes, aunque absolutamente opuestas en términos de enfoque y alcance, son el Servicio Profesional de Carrera, creado en el gobierno federal mexicano, y el cuerpo de Administradores Gubernamentales del gobierno nacional argentino, que data de 1984. El primero es un sistema de concursabilidad general

---

en los tres niveles de gobierno y la gradualidad de implantación del CAG (ver Iacoviello, 2011).

para todos los cargos gerenciales del Estado federal a través de pruebas estandarizadas, mientras que el segundo es un cuerpo transversal de profesionales de alto nivel técnico que se desempeñan de manera rotativa en diferentes ámbitos de la administración pública. (Iacoviello, Llano, Strazza, 2012)

Como se puede ver en Iacoviello, Llano y Strazza (2012), cada una de estas experiencias, tanto las anglosajonas como las latinoamericanas, surgen en entornos institucionales y contextos distintos. Y si bien sus diseños pueden presentar matices y particularidades, en general por efecto de la cultura política, las tradiciones institucionales y los intereses de los actores, nos importa aquí recalcar dos cosas. En primer lugar, que todas ellas descansan sobre el denominador común de requerir gestores más capaces y motivados para liderar a sus organizaciones públicas hacia los objetivos trazados (cualquiera sea la forma que éstos tomen). En segundo lugar, que aquellos países que han logrado darle consistencia y sostenibilidad a la política de alta dirección pública, por ejemplo los anglosajones, Chile y en forma incipiente Perú, reconocen el rol clave que ella juega en la construcción de un servicio civil más fuerte.

Los resultados del Segundo Barómetro señalan, en cambio, que la función directiva tiene en Centroamérica un desarrollo bajo. Si bien, como se repasó en el apartado anterior, se lograron progresos en

varios subsistemas, no se constatan políticas específicas de reclutamiento y selección, formación y seguimiento del desempeño, particularmente aplicados a este segmento. Es cierto que algunos países cuentan con una franja gerencial más consolidada (el caso típico es Costa Rica), pero por lo general ello producto de la estabilidad general del sistema antes que el resultado de políticas particulares. Prima, entonces, un bajo desarrollo general del segmento y una gran heterogeneidad de tecnificación, ya que conviven gerentes de diverso nivel y formación profesional. Uno de los principales obstáculos para la captación y retención de personal calificado es la baja competitividad salarial externa que presenta el sector público en relación al sector privado. Y si bien en varios países existen organizaciones públicas (por ejemplo las entidades descentralizadas) con una mayor capacidad presupuestaria que les permite competir mejor con las empresas privadas, ello no alcanza para compensar el problema general del sistema.

A pesar de ello, el progresivo desarrollo de los servicios civiles subregionales abre una ventana de oportunidad para el fortalecimiento de la función directiva. En este punto resulta útil seguir las lecciones de las experiencias anglosajonas y latinoamericanas analizadas en Iacoviello, Llano y Strazza (2012). Se trata de líneas de acción orientadas a aspectos básicos tales como el mérito, las competencias y los diversos incentivos (evaluación del

rendimiento, formación y salarios competitivos) para un mejor aprovechamiento del potencial de los gerentes públicos.

Para terminar, cabe aclarar que este conjunto de lecciones no pretende operar como una receta de aplicación acrítica para todo tiempo y lugar. Como hemos visto, las lecciones se presentan con matices en cada uno de los países según su propio marco de posibilidades y restricciones. En algunos casos dicho marco permite la aplicación más plena de los mecanismos y en otros se ha debido optar por una implementación más gradual o por la introducción de ciertos ajustes. Sin embargo, de las diferentes experiencias de fortalecimiento de la alta dirección pública surge la importancia de considerar el mérito, las competencias, la movilidad y la evaluación de rendimiento, la formación y, en especial, la competitividad salarial). Por lo tanto, estas recomendaciones deben considerarse una guía orientativa y constructiva que, inserta en el entorno institucional de cada país, puede impulsar a la subregión hacia una gerencia pública más fuerte.

## **Conclusiones**

Los resultados contenidos en el Segundo Barómetro reflejan un conjunto de mejoras generales en Centroamérica y la República Dominicana en los últimos tres años. Entre ellas se destacan el fortalecimiento

del área rectora, mejores prácticas de planificación, mayor fluidez en las relaciones laborales y, en menor medida, la progresiva instalación del mérito en el acceso al empleo público.

No obstante, perduran asignaturas pendientes que vienen de larga data. Aquí deben mencionarse, principalmente, problemas de inequidad interna y falta de competitividad externa de los salarios, así como también debilidades en la gestión del desarrollo (carrera y formación) y la gestión del rendimiento. Es decir, la subregión todavía reconoce deudas en un aspecto esencial del sistema: los incentivos.

Preguntarse por cuáles son las posibilidades que tiene la subregión de avanzar y consolidar la profesionalización, implica considerar el desarrollo de dos capacidades clave: el área rectora y la función directiva. Según lo enseñan experiencias, tanto del mundo desarrollado como de nuestra propia región, el sistema en su conjunto se ve potenciado cuando estas capacidades están presentes.

El área rectora es esencial porque es quien da coherencia estratégica al sistema. Como lo constatan los resultados de las sucesivas mediciones realizadas en la región (BID-DRP, 2006; AECID, FLACSO y SICA, 2009; AECID y SICA, 2012), la profesionalización del servicio civil se beneficia de áreas rectoras fuertes y estables. Ambos atributos se retroalimentan: la estabilidad brinda

la posibilidad de aprender y acumular capacidades que, a su turno, desincentivan (aunque ciertamente no suprimen) la posibilidad de cambios drásticos en la institucionalidad del sistema.

Por su parte, la función directiva es una capacidad trascendente porque es quien tiene a su cargo el liderazgo de las organizaciones públicas hacia los resultados buscados. Aquí la situación de la subregión es más precaria, en todos los países hay mayor énfasis en desarrollo de capacidades en las áreas rectoras centrales, y en todo caso en las oficinas institucionales, pero no en relación al fortalecimiento de la función directiva.

Justamente por esta debilidad relativa, resulta útil seguir las lecciones de países que han transitado ese camino. Las enseñanzas se pueden resumir en los siguientes objetivos:

- Asegurar un acceso transparente y que combine mérito y flexibilidad (competencias genéricas).
- Favorecer la movilidad entre el sector privado y público (para captar los mejores profesionales) y al interior de las organizaciones públicas (para que los directivos adquieran experiencias diversas y para desincentivar situaciones de captura institucional).

- Realizar evaluaciones de desempeño amplias e inclusivas (con la participación de diferentes actores).
- Proporcionar formación estratégica y especializada.
- Asegurar la competitividad salarial (Iacoviello, Llano y Strazza, 2012).

Por supuesto, cada uno de ellos reconocerá marcos de factibilidad diversos según el país en cuestión, pero aun así son una guía útil para el desarrollo de la función directiva.

En suma, a pesar del desarrollo desigual y de los desafíos todavía pendientes en América Latina, se pueden encontrar iniciativas alineadas con los preceptos de la CIFP. El valor agregado está en que son innovaciones que van más allá del establecimiento de criterios meramente normativos, pues se trata de experiencias de aplicación de prácticas y de desarrollo de capacidades clave en la gestión de las personas.

Sin embargo, el desarrollo actual de los servicios civiles de Centroamérica y la República Dominicana se puede ver aún más potenciado a través del fortalecimiento de dos aspectos estratégicos del sistema: (i) el vértice superior para su gestión (el área rectora y la función de alta dirección); y (ii) la base procesal (la planificación, la selección por mérito y el set de incentivos). Fortalecer lo primero es clave para avanzar de

forma coherente y sostenida sobre lo segundo.

## Referencias

AECID-FLACSO-SICA (2009): Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles en Centroamérica y la República Dominicana. Plan Regional para el Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y la República Dominicana.

AECID-FLACSO (2012): Segundo Barómetro de la profesionalización de los servicios civiles en Centroamérica y la República Dominicana. Plan Regional para el Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y la República Dominicana.

BID (2006): La política de las políticas públicas, Editorial Planeta-Harvard University, Washington, USA.

BID-DRP (2006): Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Washington, DC. USA.

CLAD (2010): "Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI". Santo Domingo, República Dominicana.

CLAD (2011): "La Transformación del Estado para el Desarrollo

en Latinoamérica". Asunción, Paraguay.

CLAD-ONU (2003): "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.

Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública (CIMMGP) (1997): La reforma del sector público en Nueva Zelanda, Santiago de Chile, 6 de octubre de 1997.

Iacoviello, Mercedes (2009): "Diagnóstico institucional del Sistema de Servicio Civil de Chile". Documento inédito.

\_\_\_\_\_ (2010): "La calidad institucional del servicio civil chileno: evolución, avances y desafíos pendientes". Ponencia presentada en el XV Congreso del CLAD sobre Administración Pública y Reforma del Estado. Santo Domingo, República Dominicana. 9-12 de noviembre.

\_\_\_\_\_ (2011): "Diagnóstico Servicio Civil de Perú". Informe Final. BID

Iacoviello, Mercedes y Essayag Sebastián (2009): "El desafío de profesionalizar la función pública en América Latina". Proyecto PNUD, área de Gobernabilidad local y Descentralización del Centro Regional del PNUD. Julio.

- Iacoviello, Mercedes y Strazza Luciano (2009): "De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina". XIV Congreso del CLAD. Salvador de Bahía. Publicado en la *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, año 11, No. 16, Santa Fe, Argentina. 2011
- Iacoviello, Mercedes, Llano, Mercedes y Strazza Luciano (2012): "Fortalecimiento de la función directiva pública: exploración a partir de una selección de experiencias latinoamericanas y anglosajonas". En: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N°52, febrero 2012.
- Iacoviello, Mercedes y Pulido Noemí (2012): "Representatividad, participación y política: nuevo foco para el viejo debate sobre la función pública en América Latina". En: *Revista Buen Gobierno* No. 12, semestre enero-junio de 2012. Publicado en México D.F. Presentado en el Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Asunción, Paraguay, 8 - 11 de noviembre.
- Longo, Francisco (2002): "Marco analítico para el diagnóstico institucional de Sistemas de Servicio Civil". En: BID (2006) Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Diálogo Regional de Política, BID, Washington, USA.
- \_\_\_\_\_ (2004): Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Paidós, Barcelona, España.
- OCDE (1997): La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE, España ◇



# Hacia una política de formación, capacitación y especialización jurídica en el Perú

Jorge Isaac Torres Manrique\*

DESENTRAÑA LA AGUDA PROBLEMÁTICA QUE SUBYACE A LA REALIDAD DE LA FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN EN EL CAMPO JURÍDICO DESARROLLA CON FLUIDEZ LOS ALCANCES PARA EL RESPECTIVO ANÁLISIS Y REFLEXIÓN DE LA TRIADA JURÍDICA, SUGIRIENDO SE ARIBE A UNA VERDADERA FORMACIÓN, CAPACITACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN JURÍDICA.

PALABRAS CLAVES: FORMACIÓN JURÍDICA, CAPACITACIÓN JURÍDICA, ESPECIALIZACIÓN JURÍDICA, ENSEÑANZA JURÍDICA, POLÍTICA EDUCATIVA JURÍDICA

KEY WORDS: LAW FORMATION, LAW TRAINING, LAW SPECIALIZATION, LAW TEACHING, LAW POLITICS EDUCATIONAL

## Introducción

Como ciudadanos de todo país en vías de desarrollo, necesitamos implementar y/o mejorar muchas cosas y en muchos aspectos, siendo uno de ellos, entre otros puntos, el aspecto jurídico, y dentro

de éste, la necesidad de una urgente formación, capacitación y especialización jurídicas adecuadas,<sup>1-2</sup> para

\* **Comisionado de la Oficina Defensorial Lima Este de la República del Perú. Colaborador Externo del Bufete Jurídico Internacional, Jordan & Luciano Abogados (España). Experto en Derecho Empresarial y Administrativo, en Avalon, la red de expertos (España). Egresado de los Doctorados en Derecho y Administración, y de las Maestrías en Derecho Empresarial y Derecho Penal de la Universidad Nacional Federico Villarreal, Lima, República del Perú.**

Correo electrónico:

[kimblellmen@hotmail.com](mailto:kimblellmen@hotmail.com)

Recibido: 14 de octubre del 2012

Aceptado: 20 de junio del 2013.

1. Empleamos la frase de “especialización y capacitación adecuadas” ya que son harto conocidas las consecuencias de la “hiper especialización”, la que conllevan finalmente a que el hiper especialista llegue a un estado de no saber absolutamente nada o lo que equivale, en otros términos, al desconocimiento total del conocimiento y en su caso, de la información.
2. En ese sentido, el destacado iusfilósofo y profesor Juan Carlos Valdivia Cano, asume una prudente, reflexiva, como aguda posición al referir que se considera un “estudiante del derecho” y especialista en nada. Es más, hasta se jactaba de poseer tarjetas de presentación donde figuraba su nombre seguido de la etiqueta en la que se podía apreciar la frase: “especialista en nada” (él no se considera así mismo, un “profesional del derecho”). Al respecto,

Jorge Isaac Torres Manrique (2013). Hacia una política de formación, capacitación y especialización jurídica en el Perú.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (65): 35-68, diciembre 2013 35

mejorar nuestro nivel académico y profesional.<sup>3</sup> Sin lugar a dudas, la coartada mejor sería la situación de la enseñanza del derecho en el país, desde la perspectiva de las necesidades de un sistema de justicia que se halla en franco estado de crisis.<sup>4</sup>

En este álgido escenario académico nacional, donde la cultura académica y profesional no existe, la recertificación (entendida como la costumbre de estudiar infinidad-variedad de cursos y en consecuencia, obtener un certificado o título por cada uno de los mismos- lo que, por cierto, no es incorrecto) presa de la informalidad de muchos y la desidia de la mayoría ha originado que en muchos casos, como el presente, se pierda la orientación jurídica correcta de lo que en puridad o *strictu sensu* significan la formación, capacitación y la especialización, desde el punto de vista jurídico.

En ese sentido, van estas breves líneas de reflexión, análisis y

---

se desarrolla la explicación de estos términos en el Cuarto Mito que se detalla más adelante.

3. Por otro lado, se debe precisar que no sería errado, sino imposible, llegar a ser especialista y/o capacitador en la mayoría o en todas las ramas y/o instituciones del derecho. Aspecto que muchos abogados parecen no tomar en cuenta.
4. Pásara Luis. La enseñanza del derecho en el Perú: su impacto sobre la administración de justicia. En línea: Recuperado de [Justiciaviva.org.pe](http://Justiciaviva.org.pe), en fecha 12/10/11 de <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2004/informefinal.pdf>.
5. Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo IV, Buenos Aires, 1994, p. 96.

sugerencias, las mismas que además, ponen sobre el tapete un grave problema que se suscita día a día y que por ende, debe preocuparnos a todos los abogados y motivarnos para realizar algo en consecuencia.

### **Precisando los significados jurídicos de formación, capacitación y especialización**

En primer lugar: está el tema referido a la formación jurídica y básicamente tiene que ver con la enseñanza profesional para futuros profesionales (abogados) que se imparte en las facultades de derecho de las universidades del país. Así, “formación profesional” implica: “*El conjunto de enseñanzas que tienen por finalidad la capacitación de los alumnos para el ejercicio profesional; además de proseguir su formación integral(...)*”<sup>5</sup>

Consecuentemente, formación jurídica significa “la formación profesional en materia jurídica”. Finalmente, se entiende que dicha formación tiene que estar a cargo como mínimo de abogados; y en determinados casos profesionales en otra profesión (ya que el dictado de algunas asignaturas estarán a cargo de otros profesionales; v.g., para el caso de asignaturas como Informática jurídica, Matemática jurídica, Medicina legal; las que deben estar a cargo de Ingenieros de Sistemas, Matemáticos puros y Médicos Legistas, respectivamente). Lo deseable sería

que las mismas sean dictadas por profesionales en ambas profesiones, como por ejemplo, para el caso de la asignatura de Medicina Legal, un abogado y médico a la vez, a cargo; empero, lo que en muy pocas oportunidades es posible, porque no es muy común encontrar profesionales con doble titulación de dicha naturaleza.

Empero, sin perjuicio de ello, resulta pertinente traer a colación el punto de vista de Gordon (el mismo que compartimos), ya que señala que en principio la capacitación profesional se haría presente también, en predios del pregrado o nivel de estudiante, con miras a convertirse en abogado, así como del postgrado.

En segundo lugar, el autor citado realiza un importante desarrollo de varios modelos de educación del derecho. Al respecto, es de resaltar: “(...)Algunos, sin embargo, están al menos sutilmente conducidos por propósitos reformistas: #3, enseñar a pensar como abogado, especialmente asociado a #5, capacitación en la argumentación política, y #6, capacitación en ciencias políticas auxiliares, han sido diseñados para intentar mejorar el nivel promedio de la práctica brindándole a los abogados un vocabulario de argumentación más extenso y sofisticado para practicar su arte(...)”.<sup>6</sup>

En segundo lugar: está el tema de la capacitación<sup>7</sup> jurídica, y en ese sentido tenemos que, “capacitación”<sup>8</sup> son los “estudios o prácticas para superar el nivel de conocimientos, la aptitud técnica o la habilidad ejecutiva en actividades útiles y singularmente en las de índole profesional”, y que “capacitar”, quiere decir “hacer apto o suficiente”. En consecuencia, la función de impartir “capacitación jurídica” deberá estar a cargo de aquellos abogados o profesionales que hayan sido capacitados debidamente o aquellos que tengan

- 
6. Gordon, Robert W. *Distintos modelos de educación jurídica y las condiciones sociales en las que se apoyan*. En línea: Recuperado de Digitalcommons.law.yale.edu, el 13/10/11: [http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=yals\\_sela&sei-re-dir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.google.com.pe%2Fsearch%3Fhl%3Des%26sour-ce%3Dhp%26q%3Ddistintos%2Bmodelos%2Bde%2Beducaci%25C3%25B3n%2Bjur%25C3%25ADdica%2By%2Blas%2Bcondicio-nes%2Bsociales%2Ben%2Blas%2Bque%2Bse%2Bapoyan%26oq%3DDistintos%2BModelos%2Bde%2BEducaci%25C3%25B3n%2BJur%25C3%25ADdica%2By%2Blas%26aq%3D0v%26aqi%3Dgv1%26aqi%3D%26gs\\_sm%3Dc%26gs\\_upl%3D17661766101409411101010101281128112-11110#search=%22distintos%20modelos%20de%20educaci%C3%B3n%20jur%C3%ADica%20y%20las%20condiciones%20sociales%20en%20las%20que%20se%20apoyan%22](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=yals_sela&sei-re-dir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.google.com.pe%2Fsearch%3Fhl%3Des%26sour-ce%3Dhp%26q%3Ddistintos%2Bmodelos%2Bde%2Beducaci%25C3%25B3n%2Bjur%25C3%25ADdica%2By%2Blas%2Bcondicio-nes%2Bsociales%2Ben%2Blas%2Bque%2Bse%2Bapoyan%26oq%3DDistintos%2BModelos%2Bde%2BEducaci%25C3%25B3n%2BJur%25C3%25ADdica%2By%2Blas%26aq%3D0v%26aqi%3Dgv1%26aqi%3D%26gs_sm%3Dc%26gs_upl%3D17661766101409411101010101281128112-11110#search=%22distintos%20modelos%20de%20educaci%C3%B3n%20jur%C3%ADica%20y%20las%20condiciones%20sociales%20en%20las%20que%20se%20apoyan%22)
  7. Capacitación es la “Acción y efecto de capacitar o capacitarse” y capacitar significa “Hacer a alguien apto, habilitarlo para alguna cosa”. *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*. (En línea) Recuperado el 07/08/06 (de Cd- rom).
  8. Cabanellas. *Ob. cit.*, p. 54.

título de capacitador. Por tanto, solo pueden capacitar quienes están debidamente capacitados o quienes tienen título de capacitador y no otros.

- 
9. Especialidad es la *“Rama de una ciencia, arte u oficio que requiere una especialización precisa”*, especialista es *“El que se dedica a una determinada especialidad”*, y especializar *“Es cultivar una rama determinada de la ciencia o del arte”*. *Diccionario Enciclopédico Color Lexus*. p. 352.
10. i) Especialidad: *“Es la rama de una ciencia, arte o actividad, cuyo objeto es una parte limitada de las mismas, sobre la cual poseen saberes o habilidades muy precisos quienes la cultivan”*, ii) Especialista: *“Dícese del que con especialidad cultiva una rama de determinado arte o ciencia y sobresale en él”*, iii) Especialización es la *“Acción y efecto de especializar o especializarse”*; y iv) Especializar es, *“Cultivar con especialidad una rama determinada de una ciencia o de un arte”*. *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*. (En línea) Recuperado el 07/08/06 (de cd-rom).
11. Así, se puede ser especialista en: Derecho del Deporte, DD. Humanos, D. Internacional Humanitario, Ética y Deontología Jurídica, D. de las Personas, D. Genético, D. Médico, Responsabilidad Civil, D. Corporativo, D. Comunitario, D. Económico, Análisis Económico del Derecho, D. del Comercio Internacional, D. Empresarial, D. Procesal Empresarial, D. Contractual, D. Marcario, DD. de Autor, D. Informático, D. Contractual, Contratación Electrónica, D. Comercial, D. Civil, D. Procesal Civil, D. Inmobiliario, D. Penal, D. Laboral, D. Procesal Laboral, D. Tributario, D. Cambiario o Cartular, D. Societario, D. Concursal, D. Bursátil, D. Bancario, D. de la Competencia, D. Industrial, D. Minero, D. Internacional Privado, D. Internacional. Público, D. Comparado, D. Romano, Filosofía del Derecho, Historia del Derecho, D. Constitucional, D. Procesal Constitucional, D. Constitucional Económico, D. Judicial, Teoría del Derecho, Teoría General del Proceso, D. Electoral, D. Del medio Ambiente, D. Político, D. Adminis-

En tercer lugar: nos ocuparemos del tema de la especialización,<sup>9-10</sup> jurídica, y al respecto, tenemos como primer punto que según el referido diccionario, el significado de “especialidad” es: “Conocimientos teóricos o prácticos de índole genuino en una ciencia o arte. Intensificación del estudio o del ejercicio en alguna de las ramas concretas de la enciclopedia jurídica y de las actividades conectadas con ella”.

A continuación, tenemos que, “especialización” quiere decir: “Conocimientos o prácticas de un especialista”, y que además, “especializarse” es “dedicarse a estudios o ejercicios singularmente intensos para dominar más a fondo alguna materia”; y así también, “especialista” es “quien con intención y extensión cultiva una rama de cierta ciencia o arte. Jurista con conocimientos calificados en alguna de las ciencias privativas; como el mercantilista, el civilista, el penalista o el laboralista.”<sup>11</sup>

Empero, resulta pertinente hacer mención que las universidades (postgrado), poseen su particular cosmovisión de la especialización. Así, tenemos que la Universidad de

---

trativo, D. Procesal Administrativo, D. Financiero, D. Municipal, D. de la Integración, D. de Comunicaciones, D. de Transportes, D. Regulador, D. Aduanero, D. Sanitario, D. Penal Militar Policial, D. Electoral, D. Notarial, D. Registral, D. de la Seguridad Social, Sociología Jurídica, Epistemología Jurídica, Razonamiento Jurídico, D. Consular, D. Parlamentario, D. Aéreo y Espacial, D. de Familia, D. Sucesorio, D. Canónico; entre otros.

Buenos Aires, afirma que la Carrera de Especialización en Administración de Justicia, que ofrece, presenta como objetivo: “Lograr un punto de encuentro entre teoría y práctica en la aplicación del derecho, procurando incentivar la reflexión acerca de los casos que forman parte de la realidad cotidiana de los tribunales y, a su vez, intentando alcanzar un marcado acercamiento a las elaboraciones teóricas, a fin de evitar cualquier tendencia hacia un puro pragmatismo y el consecuente debilitamiento de la seguridad jurídica”.<sup>12</sup>

Al respecto, entre paréntesis, conviene realizar observaciones muy puntuales: *i*) La “Carrera de Especialización”, es conocida en nuestro medio como: “Segunda Especialidad”, ante lo cual huelga cuestionar en *strictu sensu*: ¿y cuál es la primera?, y así también, *ii*) La denominación “Carrera de Especialización”, de uso en Argentina, se encuentra referida al nivel postgrado; lo que difiere de la que se le dá en nuestro medio, ya que “carrera”, únicamente es utilizada para referirse al nivel de pregrado (*verbi gratia*: Carrera Profesional de Derecho).

---

12. Para mayor información ver: Carreras de Especialización de la Facultad de Derecho. Recuperado en fecha 12/10/11, de Uba.ar:

<http://www.uba.ar/download/academicos/posgrados/carreras/FacDerecho.pdf>

13. Rosenberg, J M. *Diccionario de administración y finanzas*. Editorial Océano Grupo Editorial S. A., Barcelona, 1983, p. 170.

14. Ribó Durand, L. y Fernández Fernández, J. *Diccionario de derecho empresarial*. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1998, p. 613.

Por otro lado, tenemos que el término: “especialización”, es definido por Rosenberg como: “Reducir una operación o tarea en actividades separadas, simplificadas e individuales”.<sup>13</sup> Así también, la “especialización” es entendida como sinónimo de organización, tal y como lo señalan Ribo Durand y Fernández Fernández: “La especialización es consecuencia de la amplitud de los conocimientos técnicos y, por lo tanto, creciente”.<sup>14</sup>

Sin embargo, sostenemos que desde el punto de vista “formal o estricto”, la especialización jurídica se adquiere únicamente al titularse como tal de un curso de postgrado universitario de “segunda especialidad” (que conste de cuatro semestres académicos). Aunque a nuestro parecer, se debería denominar “primera especialidad”, ya que el título de abogado es de naturaleza de generalización y no de especialización.

Finalmente, tenemos que capacitar está relacionado al aspecto genérico, mientras que especializar, lo propio hacia lo específico, es decir, entre los mismos hay una relación de género y especie, respectivamente.

En consecuencia, se considera que para tener una “verdadera especialización jurídica”: se debe poseer una condición o requisito de los que se mencionan a continuación y son: poseer los conocimientos o prácticas de un especialista jurídico, haber culminado un curso de espe-

cialización, haber hecho lo propio con una segunda especialidad (y en estos últimos casos obtener el título de especialista respectivo), haber escrito un libro en materia jurídica que no sea de materiales de enseñanza o ser jurista en una rama o institución jurídica, por lo menos.

Además, tener la condición o calidad de especialista jurídico no implica desconocer otras ramas o instituciones del derecho, sino más bien, dominar una de ellas desde el dominio a su vez de la totalidad de las fuentes del derecho (esto es, manejar una rama del derecho, pero a la luz de las fuentes del derecho, *exempli gratia*: tener una sólida formación en derecho empresarial, pero con una perspectiva, digamos corporativa, que incluya también el manejo de no solo la ley, si no a su

vez, la doctrina, jurisprudencia, principios generales del derecho...); debiendo preferirse la especialización en instituciones que en ramas del derecho, ya que la naturaleza de las primeras abarca un enfoque más global.<sup>15</sup>

### **Desnaturalizando dichos significados al crear, fomentar y defender “mitos jurídicos”**

Pero, en nuestro país, ¿entendemos los significados de capacitación, especialización y especialista jurídicos?, la respuesta es: no necesariamente (salvo que si lo entendamos y simplemente no queramos ponerlos en práctica o que no nos convenga hacerlo), porque lamentablemente gran parte de la juridicidad peruana, resulta cotidiana y sistemáticamente sacrificada, postergada, marginada y cuando no, olímpicamente ninguneada por los que por su naturaleza patética, tradicional, así como, tristemente célebre, denominaremos: “mitos<sup>16</sup> jurídicos”:

#### **Primer mito**

Muchas veces se cree que somos especialistas en mérito al haber asistido a uno(s) eventos académicos (seminario, forum, mesa redonda, conversatorio, congreso, etc) o por cursar o haber cursado un

---

15. Existen especialistas en todo el Derecho Civil: como los hermanos Mazeaud, Ennecerus, La Cruz Bermejo, Albaladejo, entre otros, así como en nuestro medio tenemos a su homólogo más representativo: el Dr. José León Barandiarán, creador del derecho peruano. No obstante, contamos con reconocidos especialistas (quienes además son ilustres juristas), como por ejemplo: El Maestro Carlos Fernández Sessarego (D. de las Personas), Dr. Mario Castillo Freyre (D. de las Obligaciones), Dr. Javier Valle-Riestra (D. Constitucional), Dr. Juan Guillermo Lohmann Luca de Tena (Acto Jurídico), Dr. Pinkas Flint Blanck (D. Empresarial y D. Concursal), entre otros.

16. *Relato alegórico que encierra algunas creencias cosmogónicas, teogónicas, históricas, etc., de una cultura aceptado como cierto por sus miembros(...) utopía o creencia aceptada y transmitida por una comunidad. Diccionario Enciclopédico Color Lexus. p. 626.*

postgrado,<sup>17</sup> diplomado,<sup>18</sup> actualización, maestría, doctorado, PhD.<sup>19</sup>

17. Nos referimos en este caso a los cursos que se imparten a los graduados de bachiller en adelante, pero con la particularidad que tienen menor cantidad de horas académicas de duración y que son distintos a los cursos (también de postgrado) como la maestría, doctorado o PhD; porque su titulación en los mismos no equivale a un grado académico de postgrado.
18. Últimamente algunas instituciones académicas nos han regalado nuevos cursos cuya naturaleza es una fusión (en consecuencia, no se puede determinar a ciencia cierta si son cursos de diplomados, especializaciones o de formación de formadores), denominándolos "diplomados en especialización" y "diplomados de formación de formadores".
19. Acerca de este último grado académico se debe mencionar que desde hace unos años se habla (y en su caso, para las maestrías y doctorados) sobre un supuesto grado superior al PhD: denominado "PhD Internacional" (International PhD) que vendría a ser, i) el máximo grado académico otorgado en el mundo; el que tendría el mismo significado del PhD "convencional o común" pero con la particularidad de ser posterior al mismo y versado en una institución o rama que abarque o se relacione con las mismas pero que traspase -o rebase- los límites de un Estado. En el caso del jurídico sería el "International PhD in Law" y su traducción: Doctor Internacional de Filosofía del Derecho. Ejemplo: El PhD internacional en Derecho Comunitario (International PhD in Community Law), es decir, el PhD que versa sobre temas y realidades tan amplias y globales como los de la actual Unión Europea; UE, y/o ii) el ostentar un PhD pero con la diferencia de ser expositor o conferencista internacional en tal calidad o asesorar, laborar en o para otros países. Sin embargo, desde nuestro punto de vista, se trata más bien del mismo grado de PhD, "convencional o común" (que es como denominaremos al PhD mencionado en el primer mito) pero cursado por extranjeros en países como Suiza, Holanda, entre otros (de ahí el agre-

Ante lo cual, se debe mencionar que dicha apreciación resulta equivocada, ya que según lo referido anteriormente, la especialización se alcanza bajo dichos presupuestos, además, los mencionados cursos abrazan los cauces de la especialización necesariamente. En tal sentido, se puede establecer que:

- *Un postgrado*, se caracteriza básicamente por su naturaleza posterior al grado profesional, el que puede tratar sobre una institución o rama determinada del derecho y en consecuencia no tiene por qué considerarse que un curso de postgrado resulta ser sinónimo de uno de especialización.
- *Un diplomado*,<sup>20</sup> es un curso de capacitación de carácter genérico y no específico; en consecuencia, no nos especializamos por haber estudiado un diplomado.

*Un curso de actualización*, que se caracteriza por dotar de conocimientos del derecho actuales, vigentes, así como de nuevas tendencias, el que se encuentra dirigido a

---

gado de "internacional"), es decir, cursado por peruanos en dichos países. Consecuentemente, además, su carácter es también general y no especial.

20. Respecto del cual no existe consenso acerca de su naturaleza académica. Debido a que hay dos vertientes que parecen no conciliar: la primera considera que dicho curso es de postgrado y la segunda refiere que es de pregrado. Nosotros nos inclinamos por la posición ecléctica.

profesionales o no, que deseen obtener los conocimientos e información jurídica actualizada; luego, está claro que este curso tampoco es de especialización.

- *Una maestría*, es impartida al bachiller (no tiene que ser necesariamente abogado, incluso puede graduarse de magíster sin serlo, pero con el impedimento de no poder ejercer la profesión) y está orientada a la formación hacia la investigación teórico-práctica con el objetivo de ampliar y no especializar.

En ese sentido, llama la atención, por decir lo menos, apreciar que comúnmente no pocas universidades<sup>21</sup> ofrecen cursos de maestría como sinónimo de cursos de especialización o que a través de los cuales se especializa al discente, con conocimientos que servirán de futuro como basamento para la construcción del Maestro o Magíster y no de especialista jurídico.

---

21. Acerca de las cuales se espera siempre un manejo serio de conceptos y criterios, no solo académicos.

22. González Mantilla, Gorki. *La enseñanza del derecho en el Perú: cambios, resistencias y continuidades*. En línea: Recuperado de [www.derechoshumanos.udp.cl](http://www.derechoshumanos.udp.cl), en fecha 12/10/11: <http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2009/07/peru1.pdf>, p.23.

Por otro lado, el presente curso, al igual que el doctorado y el PhD son catalogados como de postgrado “propriadamente dichos” o “de primer nivel”, debido a que a través (es decir, culminando los estudios requeridos y graduándose de tales) de ellos se puede obtener un grado académico de postgrado.

Al respecto, huelga acotar que se deja constancia de nuestra discrepancia con la postura de la naturaleza de especialización que asume González Mantilla, cuando señala: “*Las maestrías en Derecho surgieron con el ímpetu de convertirse en espacios de investigación, privilegiando, entre sus filas, a quienes provenían del ejercicio docente. No obstante, con el tiempo, este perfil fue debilitándose por la emergencia de sectores profesionales que buscaban espacios de actualización y de desarrollo de destrezas para su desempeño en las diversas áreas del trabajo jurídico operativo. La visión estrictamente académica de las primeras maestrías empezó a ceder a la demanda del mercado y surgieron, como se dijo, maestrías más especializadas; o, de otro lado, las maestrías originalmente concebidas empezaron a abrir sus estructuras, buscando lograr un equilibrio entre la demanda urgente y el desarrollo de sus propios proyectos académicos*”.<sup>22</sup>

- Un doctorado,<sup>23</sup> impartido al bachiller y egresado de maestría -ambos requisitos y no cualquiera de ellos- (no tiene que ser necesariamente abogado, ni magíster, también puede graduarse de doctor -siempre que primero se gradúe de magíster-, pero estará impedido de ejercer la abogacía, en el caso que no se haya titulado como abogado). Tiene los mismos objetivos que el de

maestría, con la diferencia de que debe su naturaleza a la hiper investigación, reflexión y análisis del, también como mínimo, bachiller en derecho. Es el máximo grado académico otorgado en el Estado peruano.

Por último, un PhD,<sup>24-25-26</sup> (el que es una contracción del término Doctor of Philosophy,<sup>27</sup> significa Doctor en Filosofía y que para este caso se va a pretender establecer su significado pero desde el punto de vista del derecho, es decir, como si se estuviera hablando de un “Ph. D. in Law” o un curso del postgrado para ser Doctor en Filosofía del Derecho) importa una formación orientada hacia el examen, estudio de los principios supremos del derecho, la introducción científica de su exposición especulativa que prescinde de la ley o derecho positivo, pero no de la realidad, personas y cosas, en sus relaciones y situaciones jurídicas, cuya generalización sistemática pretende.<sup>28</sup>

- 
23. A diferencia de las maestrías que tradicionalmente se dictaban únicamente en una profesión o rama científica o no del saber humano, como por ejemplo Doctorado en Derecho, Doctorado en Administración, Doctorado en Medicina, etc. Pero últimamente ya se pueden encontrar instituciones académicas que ofrecen dichos cursos pero en una rama del Derecho, como es el caso del Doctorado en Derecho Empresarial.
24. Doctor Philosophiae, equivalente del “Doctorado de investigación” en Iberoamérica. El PhD es el doctorado de investigación más común en los Estados Unidos y en el Reino Unido. Sin embargo hay otros tipos de doctorado que son también denotados como acrónimos: Ed.D. (Doctor of Education), D.A. (Doctor of Arts), DBA (Doctor of Business Administration), D.M.A. (Doctor of Musical Arts), Th.D. (Doctor of Theology), etc. La escritura con punto (Ph.D.) es del inglés norteamericano, mientras la forma sin punto (PhD) es del inglés Británico. (En línea) Recuperado el 7 de agosto del 2006, de <http://es.wikipedia.org/wiki/PhD>.
25. Es el doctorado orientado a la investigación y en mérito a ello se le conoce también como “Doctorado en Investigación”.
26. El término acrónimo significa “*Siglas constituidas por las iniciales, y a veces con otras letras o sílabas con las que se obtiene un nombre*”. *Diccionario Enciclopédico Color Lexus*. p. 11.
27. *Diccionario Oxford Compact Español-Inglés, Inglés-Español*. p. 779.

- 
28. Por ejemplo, la Universidad Católica Andrés Bello de Venezuela, tiene entre sus principales docentes, profesionales que ostentan el grado de PhD, no solo en Derecho (se hace referencia únicamente a los referidos grados): PhD. en Ciencia Política (Economía Política). Stanford University, PhD. en Derecho Comparado. Universidad Complutense de Madrid, PhD en Políticas Públicas. University of Pittsburgh, PhD en Procesos Políticos. Universidad de Salamanca, PhD. en Políticas Públicas y Administración Pública. The American University, PhD. en Economía. Universidad de Pensylvania, PhD. en Ciencias Sociales. London University, PhD. en Recursos Forestales. North Caro-

Entonces, se tiene que este curso se encuentra orientado hacia el más alto grado de investigación, a la luz de la ciencia filosófica o de amor al conocimiento, lo que implica básicamente investigación denominada “pura”. En consecuencia, su naturaleza tampoco es conteste con la naturaleza de un curso de especialización del derecho.

Como se ha dicho, no es válido pretender optar la calidad de especialista jurídico a través de los mencionados cursos, ya que, se ha expuesto las razones suficientes por las que no se les puede denominar ligeramente como: “cursos de especialización”, sino a nuestro criterio, más bien debieran denominarse: “cursos de individualización” y en su caso: “cursos de generalización”, pero de manera alguna: “cursos de especialización”, ya que, la naturaleza de estos últimos es totalmente distinta a la de un curso de especialización, como ya se ha apreciado.

### **Segundo mito**

Haber estudiado algún tipo de cursos mencionados en el anterior mito, pero con la diferencia que hayan sido en el extranjero, los convierte también, *ipso facto*, en no solo especialistas o capacitadores jurí-

---

lina State University, PhD. en Matemáticas. Ohio State University, PhD en Educación. Universidad de Columbia, PhD. en Ciencias Económicas. Universidad de los Ángeles. (En línea) Recuperado el 13/08/06, de <http://www.ucab.edu.ve/ucabnuevo/index.php?pagina=2563>

cos autorizados, sino, que de primera categoría.

En este último mito, la equivocación es mayor porque refleja que el estudiar (no una especialización jurídica, por cierto) en el extranjero no ayudó lo bastante como para poder entender acerca de la naturaleza y alcances de una especialización jurídica, ya que la especialización jurídica no se obtiene necesariamente por estudiar en el extranjero uno o todos los cursos y sobre todo, cuando lo que se estudió no fue un curso de especialización jurídica correspondiente. Y en su caso, de ser así, faltaría determinar si quien egresó de los mismos estuvo a la altura del caso, así como sus docentes. Además, es necesario tomar en cuenta que no todos los cursos seguidos en el extranjero son irrefutablemente referentes de primer nivel.

### **Tercer mito**

Ser egresado o titulado de abogado en una universidad de prestigio, significa incuestionablemente que se es especialista jurídico, calidad que puede ostentarse en una rama o institución del derecho, en varias y/o en todas.

Ante lo expuesto en el presente mito, hay que manifestar que es un craso error, porque, en las facultades de derecho (pregrado) se imparte conocimientos básicos como genéricos del derecho, en consecuencia, su naturaleza no es de lejos

siquiera cercana a la de una especialización jurídica.

#### **Cuarto mito**

Ser docente universitario, tener un cargo jefatural de institución pública o privada, profesional de carrera o de confianza en determinada institución, egresado de una universidad o laborar en un estudio jurídico, en ambos casos, de reconocido prestigio; les otorga automáticamente (*juris et de jure*), como por arte de magia, la calidad de especialistas jurídicos.

Este mito, también resulta ser un clamoroso error y las razones están en las precisiones mencionadas en los significados jurídicos de formación, capacitación y especialización indicados anteriormente.

#### **Quinto mito**

Con dominar o creer dominar de manera más o menos aceptable o aceptable una rama del derecho, se puede fungir de capacitadores oficiales o especialistas y muchas veces, de por vida y que consiguientemente “nunca” deben prepararse- profundizar constantemente, cuando no, estudiar los cursos que los legitimen como tales; y lo que es peor, ser víctima de sus propios prejuicios y complejos y de este “sistema educativo informal imperante” que significa que el profesor, capacitador no puede rebajarse y es más, debe “evitar a toda costa, ya que su imagen y auto-

ridad de docente no se debe nunca mancillar” someterse al sistema educativo, lo que quiere decir, convertirse de vez en cuando, también, en “estudiante del derecho”, lo que implica sentarse codo a codo con sus ex, actuales y/o potenciales alumnos.

Nuevamente tenemos que es incorrecto, porque en principio el mundo y por ende, el derecho están en constante cambio y evolución, por tanto nada se gana desconocer, no aceptar la realidad y no actuar positivamente en consecuencia; además, porque, el estudio constante en cualquier nivel los hace mejores profesionales con mayor dominio y amplitud de conocimientos, visión y análisis (como docente no solo se tiene esa necesidad, sino, una responsabilidad y por tanto, también una obligación), en consecuencia, estudiar o continuar estudiando de manera permanente no tiene nada de denigrante o incorrecto, en todo caso, lo incorrecto y poco responsable como profesionales es no estudiar, no capacitarse y no especializarse constantemente.

Tampoco es correcto creer que, siendo docente y estudiar con sus alumnos un curso determinado, convirtiéndose para ello en un compañero mas de ellos, como por ejemplo: cursar una especialización, es denigrarse o rebajarse; porque precisamente lo que en esencia eso es lo que se debe aspirar a ser, además, porque aceptar tal reto, si se quiere, es propicio para poner a prueba su capacidad y que mejor

que sus alumnos sean testigos de excepción de ello; también, para demostrar que no tienen complejos de ningún tipo, y que muy por el contrario, incluso fuera del aula también son profesores, dignos de admirar e imitar, también porque es una muy buena oportunidad de continuar dando muestras de humildad, amor y respeto al conocimiento al motivar con el ejemplo, no solo a sus alumnos, que el estudio, la capacitación y/o la especialización, no constituye en una etapa de una única vez en la vida, sino más bien es una forma de vida.

En ese sentido, parafraseando Torres Manrique, F., quien a su vez hizo lo propio con lo acuñado por Valdivia Cano, J.: se puede decir que existen tres tipos de estudiantes en el derecho:

- “Estudiantes de derecho”.- Son la mayoría de alumnos de pregrado de las facultades de derecho.
- “Profesionales del derecho”.- Son la mayoría de anquilosados abogados, que se han quedado estáticos como petrificados, ya que no estudian, no se capacitan, ni se especializan, porque consideran que son miembros de una élite, esto es, que son profesionales y que por ende, una vez alcanzado ese *status*, lo académico resulta ocioso como innecesario.
- “Estudiantes del derecho”.- Son quienes entienden que el

estudio, capacitación, especialización y análisis no se constituye en solo una etapa o etapas, sino una forma de vida jurídica de amistad y no enemistad con el conocimiento, de amor al conocimiento no solo jurídico, pero por convicción y no por coyuntura: en consecuencia, son la minoría de los dos primeros grupos –i) y ii) -; por tanto, es a este tercer grupo al que se debe aspirar integrar.

Entonces, tenemos que no es equivocado ser o convertirse en un eterno “estudiante del derecho” y en consecuencia, venciendo sus propios obstáculos, luego de estudiar dichos cursos -entre otros puntos-, podrían, además, postular a cualquier otro cargo por concurso público de méritos o no (claro, en el caso de que así lo deseen).

En consecuencia, convertirse en alumno (siendo profesor) y estar sentado o no (no presencial o virtual) al lado de sus ex alumnos, alumnos y/o potenciales alumnos no disminuye al docente, sino todo lo contrario, le dá legítimo reconocimiento de propios y extraños, lo consolida (al darle seguridad, firmeza académica, docente, profesional y también reconocimiento), engrandece, enaltece, libera (de sus complejos, de ser el caso) y eleva su autoestima como ser humano, profesor y profesional; hace que su familia, alumnos y amigos se enorgullezcan de él; mejora su perspectiva laboral, y todo eso, sin tomar en cuenta que, al culminar,

además, llegaría a ser especialista jurídico (si es que el curso que siguió fuese de tal naturaleza), también alejaría toda sospecha de falta de seriedad, incapacidad o posible improvisación en la cátedra; es decir, solo le trae beneficios.

### **Sexto mito**

Así también, algunos equivocadamente creen que el haber estudiado cursos de especialización y en consecuencia ostentar el título de especialistas, los convierte “realmente” en especialistas en materias o ramas del derecho específicas.

Respecto del mismo se considera que también es errado porque, casi la totalidad de los llamados cursos de especialización, en estricto sentido, no fueron tales, ya que fueron dictados por no especialistas o cuasi especialistas jurídicos, luego, se tiene que el haber egresado de

estos cursos no les otorga otra naturaleza que no sea de cuasi especialistas.

### **Séptimo mito**

Ser invitado para dar una cátedra, charla, ponencia o integrar el panel<sup>29</sup> en un evento académico, significa que uno se convierte por tal motivo, inapelablemente especialista o capacitador jurídico.

Al respecto se debe mencionar que es desacertado, ya que en diversas oportunidades estas invitaciones no necesariamente son realizadas a quienes son verdaderos especialistas o en su caso, capacitadores.

### **Octavo mito**

Los pertenecientes a una especie de logia, alcurnia y/o estirpe son de hecho especialistas jurídicos, además de capacitadores de primera categoría. Lo que, además, degenera en que exista soterradamente una creencia que los integrantes de las clases mencionadas, no solamente son los llamados, sino los únicos, a convertirse en especialistas jurídicos y por ende arrogarse, impropriamente, el nivel académico de estos cursos.

Así, cuando se dicta un curso de especialización en alguna universidad o centro de estudios autorizado (menos mal, son pocos), ocurre que sospechosamente los alumnos que no reúnan dichas “calidades” y/o en su defecto no comulguen con su

---

29. Aquí, se considera necesario señalar que desde nuestro punto de vista el “panelista” es aquel que es invitado a un evento académico para formular sus preguntas que son aportes, reflexiones, discrepancias, pero básicamente de lo expuesto por el o los ponentes o expositores y no para prestarle el mínimo interés y atención, y peor aún “aprovechar la oportunidad” para esbozar una “especie de ponencia” (que la mayoría de las veces corresponde a nociones ya expuestas por el ponente o ponentes) pero de cinco o diez minutos de duración (además, muchas veces se exceden del tiempo mencionado y otorgado), y claro, sin formular preguntas, aclaraciones, puntos de vista que puedan enriquecer o aclarar la ponencia del expositor. Eso no se merece ni el Derecho, ni los ponentes, ni los organizadores, ni mucho menos los asistentes.

manera de pensar, pues, simplemente no aprueban o si lo hacen es con el puntaje lo bastante necesario para no obtener el título respectivo, luego, no podrán acceder a dicho nivel. Entonces, repiten lo que en una nefasta oportunidad ocurrió<sup>30</sup> y en consecuencia, conjugan el verbo “especializar” de una muy particular manera, por decir lo menos, la que sostiene: “yo especialista, tu especialista, él especialista y nadie más especialista”.

Al respecto, tenemos que dichas ideas no tienen ningún fundamento, o el suficiente, además, porque no reúnen los presupuestos para la especialización jurídica de formación, capacitación y especialización. Sin embargo, es muy importante aclarar que el hecho que se haya cursado uno o más de los cursos mencionados y que ostente o no el título respectivo de los mismos, no es óbice para que perfectamente sea, además (cumpliendo nuevamente, lo dicho anteriormente), un legítimo capacitador y en su caso

---

30. En algunas universidades al aperturarse, en su momento, el año doctoral, (fueron protagonistas de lo que ha sido denominada “La historia negra de la universidad peruana”), se limitaron a escandalosamente conjugar el verbo doctorar de la misma manera que la descrita para el caso de los especialistas. En consecuencia, se titularon de doctores (sin tener el grado de magister) coincidente o sospechosamente solo los que supuestamente tenían derecho a llegar a serlo. Lo que fue y es de público conocimiento. Obviamente, aquí también hay que mencionar que como siempre ocurre hubo honrosas excepciones que destacar y reconocer.

especialista o en los más reducidos casos, ambos.

Además, si tenemos por demostrado que la tan mentada “especialización jurídica”, patéticamente, no se afronta o asume como tal o simplemente en la práctica no es tal. El tema se agrava sobremanera cuando hace no poco se habla de la existencia de una “alta especialización jurídica”, cuando, en mérito a lo sostenido en esta palestra, ni siquiera se cuenta con una especialización jurídica a carta cabal.

En ese sentido, se considera que existen innumerables mitos más pululando, libre como penosamente, en la comunidad jurídica, empero, se considera innecesario continuar ahondando en ellos, debido a que ha quedado bastante claro lo que, desde nuestro punto de vista, viene aconteciendo.

### **Entonces, qué ocurre en consecuencia?**

Es lamentable, pero el panorama jurídico en nuestro país es desolador, ya que impera la llamada “tierra de nadie”, “tierra de unos cuantos”, “tierra de los que están considerados en la categoría de formadores, especialistas o en su caso capacitadores, sin serlo”, “tierra de los de siempre” o “tierra de unos pocos supuestamente iluminados, mesiánicos, predestinados o visionarios a quienes se les otorga la categoría de tales, no siéndolo realmente, con excepción de los que a todas

luces si lo son”, ya que, estamos infestados de ellos, los llamados “cuasi formadores, capacitadores y especialistas; de mentira” -los cuales no son tales porque no cumplen con ninguno de los requisitos expuestos al inicio o en todo caso cumplen con otros, acerca de los cuales preferimos no detallar.

---

31. Al respecto, el Consejo Nacional de la Magistratura se ha pronunciado en Res. N° 034-2006-PCNM (Lima, 05- 07- 2006) mediante la cual resolvió no renovar la confianza y en consecuencia no ratificar en el cargo a un Vocal Superior. Así se tiene que uno de los criterios tomados fue: “...Que, respecto a su actividad en la docencia universitaria acredita haber dictado el curso de Sindicalismo y Gremialismo en la Universidad ‘San Martín de Porras’; Derecho Financiero y Derechos Reales en la Universidad ‘Víctor Andrés Belaúnde’ de Huanuco; Derecho Penal en la Universidad de Huancayo; Introducción al Derecho y Derecho Constitucional en la Universidad de Huanuco; por lo que durante la entrevista personal se le preguntó respecto al por qué de aquella diversidad de cursos sin manifestar una especialidad definida, indicando que eran los cursos que las universidades le ofrecían pero que actualmente se viene especializando en Derecho Constitucional y Procesal Constitucional...”. Como se ve, no es correcto fungir de especialistas o capacitadores jurídicos de todo y en todo, y peor aún, cuando no somos tales ni siquiera en una rama o institución del derecho.

32. Así también, el Consejo Nacional de la Magistratura se pronunció en Res. N° 005-2006-PCNM (Lima, 31- 01- 2006) mediante la cual resolvió renovar la confianza y en consecuencia ratificar en el cargo a un Fiscal Superior, tomando en cuenta entre otros puntos que dicho magistrado fue “...docente de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Privada Antenor Orrego, desde Junio de 1995 hasta la fecha, teniendo a su

Estos abogados (que no son pocos), se encuentran muchas veces dictando y acaparando el dictado de cursos de formación (pregrado), de especialización y capacitación,<sup>31</sup> habiendo verdaderos formadores, especialistas y capacitadores que no siempre son llamados o seleccionados a cumplir la noble misión de educar- formar, capacitar o especializar.<sup>32</sup>

En el nivel de pre-grado (en la mayoría de facultades de derecho) existe -hay que decirlo- una férrea resistencia a entender, aceptar y enseñar el derecho desde, básicamente (ya que hace mucho se habla de la teoría tetradimensional, seguida de las polidimensionales), la Teoría de la Tridimensionalidad del mismo –así como de las fuentes del derecho– (la que tiene como su principal propulsor al ilustrísimo iusfilósofo, Maestro Carlos Fernández Sessarego), la que sostiene que el derecho es la integridad de tres dimensiones:

- Formal (normativa o exegética).
- Factual (social o conducta humana).
- Axiológica (valores).

Así, el dictado de las asignaturas de pregrado gira principalmente

---

cargo los cursos de Derecho Penal I, II, III y IV...”. Claramente, en este caso no se aprecia la “versatilidad” (por decir lo menos) como capacitador o como especialista en la docencia; la que si es evidente en el anterior caso.

en torno a la primera dimensión jurídica expuesta, a la que se le adiciona la exigencia del memorismo, la enseñanza magistral (que proviene del latín “*magister dixit*” y que significa “el profesor expresa” o “lo dijo el maestro”, en consecuencia, lo que dice el profesor resulta ser peligrosa y aberrantemente irrefutable, infalible e incuestionable -medieval-, por tanto, no existe cabida para la apertura, investigación, creatividad, estudio y análisis crítico del derecho), la intolerancia y la ley del mínimo esfuerzo; lo que nos ofrece una patética muestra de lo lejanos que se está de formación jurídica (la que -como se vio- se caracteriza por su polidimensionalidad jurídica, asertividad profesional del derecho y naturaleza investigadora constitucionalmente reconocida).<sup>33</sup>

Luego, está también muy arraigada la formación positivista del derecho, es decir, aquella que entiende, que el derecho es únicamente un conjunto de normas, cuando ya hace mucho es aceptada la teoría del sistema jurídico.

El problema se complica cuando, desde nuestro punto de vista, se incurren en desaciertos siderales, con el pretexto, de entre otros, combatir la “cultura de no lectura” (muchas veces no solo en pregrado), los mismos pueden llegar a ser:

---

33. Valdivia Cano, Juan Carlos. *La Caja de Herramientas. Introducción a la investigación jurídica*. Edición de la Universidad Católica de Santa María. Arequipa- Perú. 1998, pp. 24-26.

- *Nada efectivos*. Cuando la selección de las mismas o los materiales de lectura no son los adecuados, desfasados, no sometidos a la lluvia de ideas, discusión y análisis del alumnado.
- *En muchos casos no pasan de ser un engaño muchachos*. Ya que el asunto tampoco es exigir que se repita al pie de la letra, muchas veces sin comprender absolutamente nada de lo que refieren las lecturas y peor aún en los casos en que el docente no las lee o las domina.
- *Hasta nocivos*. Al sancionar con una nota baja o desaprobatoria a aquel alumno que cite, además, pasajes o aspectos de otras lecturas de libros, revistas, diarios, etc., o en el peor de los casos, que los mismos no comulguen con sus inalcanzables puntos de vista.

Es decir, pretender encasillar al alumno en “ese y solo ese” material de lectura y no otro, no viene a ser otra cosa que atentar contra la naturaleza-de investigación-, propia de la quinta esencia de la universidad.

Al final, la mayoría de las veces, prevalece el interés totalmente diferente y ajeno a la razón de ser las universidades, el cual es -pero no se cumple- la formación del alumno

basada en la investigación, análisis y crítica del derecho y a la creatividad jurídica, lo que resulta ser una obligación y una necesidad de la universidad y no una opción. Si no se forman investigadores, no hay investigación y si no hay investigación, no hay vida universitaria, es decir, creación intelectual, artística, científica y tecnológica, ni formación profesional-cultura general y técnica-, ni planteamiento, ni solución de problemas, ni retribución a la comunidad a la que se deben las universidades. Sin contar que la universidad que no investiga, que no crea y desarrolla el conocimiento, desacata una norma constitucional que así lo dispone.<sup>34</sup>

Un punto a su favor lo tienen las facultades y escuelas universitarias (al margen de que no formen solo especialistas)<sup>35</sup> respetan (salvo lamentables excepciones) el principio basililar, al que se ha denominado: “capacitador-capacitado” (el mismo que hoy no se respeta fuera de las facultades) el que consiste en que si una persona desea ser abogado debe pasar por las canteras de una facultad de derecho (y graduarse como tal) donde el capacitador-formador (docente) será como mínimo un abogado, lo mismo ocurre en

el caso de las maestrías y doctorados donde los docentes ostentan tales títulos.

Las universidades son un muy buen ejemplo de cómo sí se tienen que hacer las cosas, empero, con la salvedad de la existencia de una paradoja, porque en la formación de pregrado, salvo honrosas excepciones en docentes, como en alumnos, y no así en facultades de derecho, no se hace gala de fomento de investigación como de análisis, sino lamentablemente, la imposición, defensa y reclamo por la vigencia del memorismo- paporreteo y desidia académica, sumado a una, muchas veces, nada soterrada caza de brujas en contra de quienes osen pertenecer o integrar (consciente o inconscientemente) el reducidísimo grupo de las honrosas excepciones; tampoco se debe dejar de mencionar y denunciar que es lamentable la tendencia, no solo de las facultades de derecho, de ir paulatinamente eliminando la formación humana (asignaturas de humanidades o cursos generales -como ética, sociología, historia, psicología, filosofía, etc.-, que hace unas décadas eran obligatorios antes de iniciar los estudios de una facultad), lo que conlleva a la casi nula formación en ese sentido y lo peor de todo es que esta “política educativa moderna” se enorgullece de la misma, promocionándola como una “formación de avanzada y estrictamente profesional” (gravísimo error).

En consecuencia, casi en la totalidad de estas facultades se en-

34. Artículo 18 de la Constitución Política del Perú de 1993, “La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia...”.

35. Ya que en las mismas no solo se forman profesionales, sino también se dictan cursos de especialización, diplomados, actualización, maestría, doctorado o un PhD.

seña el derecho desde un punto de vista limitado como equivocado, a lo

---

36. "(...)hay un problema mundial relativo a la búsqueda de una manera adecuada de enfocar y realizar los estudios de Derecho. Sobre este particular de nuevo Ricord: "En los primeros meses de este año (escribe en 1988), la prensa norteamericana se hizo eco de numerosas opiniones de Decanos o Directores de Facultades de Derecho de Estados Unidos, que coincidieron con jueces y magistrados de ese país en el deficiente entrenamiento de los jóvenes abogados...//

"A lo largo de la década del setenta, el cuestionamiento del 'tradicionalismo' en la enseñanza universitaria del Derecho, llevó a una reforma bastante amplia en la República Federal de Alemania, reforma que no ofrece un modelo único, sino varios, y que no puede considerarse definitiva...//

"En Italia, tras la reforma universitaria general de 1969... y que incluyó a las Facultades de Derecho, los Decanos de éstas presentaron al Ministerio de Educación, en 1985, una propuesta de reforma, que... no ha concluido...//

"En Francia, no fueron pocas las universidades que reformaron sus planes de estudio (también las Facultades de Derecho), a partir de 1970, con modificaciones parciales..., que... continuaron en la presente década...//

"Aunque en España se aplica genéricamente el Plan de 1953, en las Facultades de Derecho, las últimas Leyes educativas generales (de 1970 y 1983), han contribuido a replantear la problemática de la enseñanza jurídica...//

"Y ¿qué decir de las Facultades de Derecho en América Latina? Cuando menos, que la diversa y abigarrada tipología de nuestros países ha propiciado una profusión de planes de estudio y de constantes propuestas de reformas, sin que se haya avanzado mucho(...)".

Lo anteriormente citado demuestra que el problema de la enseñanza del Derecho es mundial y que nadie ha encontrado el modo perfecto de resolver tal cuestión. En consecuencia es procedente, siempre, examinar el modo en que se ofrece tal disciplina, especialmente cuando se pien-

que se le suma que además, en ese sentido, no se forma sino se "deforma" abogados; ya que muy pocos profesores entienden y enseñan el derecho de la manera que se refiere en los pie de página 33 y 34, así como, casi no existen facultades de derecho que asuman el compromiso de formar a sus alumnos en el aspecto profesional y humano para que los mismos se conviertan al graduarse en abogados comprometidos e identificados con toda la majestad, honorabilidad, honestidad y solvencia moral, académica y profesional, que dicha profesión embarga.

Esta problemática de la enseñanza del derecho, es una constante mundial, que registra además, larga data, según refiere Díaz Arias en su ponencia efectuada con ocasión del I Congreso Evaluativo y de Desarrollo efectuado por la Escuela Libre de Derecho en diciembre de 1993 donde cita lo dicho por Ricord.<sup>36</sup> Lo que debe hacernos reflexionar seriamente.

Además, en dicha ponencia señaló: "Si confluyen los factores de buen profesor, no excesivas lecciones a su cargo, adecuada dirección y supervisión y asesoría, buen material didáctico, podemos esperar jóvenes bien formados, de perfilada

---

sa el asunto "en los albores del siglo XXI". Díaz, A. (Versión revisada de enero de 1998) La Enseñanza del Derecho. En: *Revista Acta Académica de la Universidad Autónoma de Centro América*. En línea: Recuperado el 11/08/06, de: <http://www.uaca.ac.cr/acta/1994nov/gmalvss1.htm#autor>

*personalidad, con una firme 'concepción del mundo y de la vida inspirada en los ideales de la cultura universal...'; como expresa nuestra legislación; con el pensamiento reflexivo desarrollado, capaces de percatarse de los valores éticos, estéticos y sociales, preparados para la vida cívica, para el ejercicio responsable de la libertad, en posesión de una cultura personal básica, interesados por los más importantes problemas culturales...// Si no confluyen esos factores, sobre todo el de buenos, muy buenos profesores, tendremos jóvenes frustrados en su más caras aspiraciones, decepcionados de sus mentores, resignados a la más triste mediocridad cultural y, como corolario, en este último caso, nuestra Educación Media convertida en un continente sin contenido, cuyos intereses fundamentales serán los tambores, los uniformes, los clubes de danza y juegos de salón, las prácticas deportivas, los salarios, las pensiones y el pedagogismo".<sup>37</sup>*

También, en lo referido al tema de la capacitación, tenemos que deplorar que mayormente no existe un sumo celo en supervisar que los abogados que capacitan en los distintos eventos académicos sean realmente los que se encuentren en el nivel de capacitador jurídico, ya que no reúnen los requisitos expuestos en el tema de la capacitación jurídica, del presente trabajo. Lo que de ninguna manera puede garantizar el éxito de dichos eventos, así como su finalidad, cual es, capacitar.

---

37. *Ibid.*

Por otro lado; si se dicta un determinado curso de especialización jurídica (para los abogados en general o para una institución pública o privada determinada), dichos cuasi especialistas se dan el "lujo" o se les permite, capacitar a quienes se supone serán, al culminar dicha especialización, los verdaderos especialistas jurídicos. Así, tenemos que abogados que no son especialistas (ilegítimos o cuasi especialistas) forman o capacitan a quienes serán, supuestamente, los verdaderos especialistas jurídicos (legítimos). Lo que -al margen de la mejor intención que se tenga para poder realizar la función especializadora- no solo es inaudito o una especie estafa, sino a todas luces, un escenario triste y penoso.

En consecuencia, tenemos que lo que viene ocurriendo en el campo académico jurídico peruano no solo es equivocado; primero, porque hay cuasi especialistas jurídicos fungiendo como verdaderos, y segundo, porque además es grave, dado que dichos cuasi especialistas se encargan de formar a quienes al terminar dicho curso serán verdaderos especialistas jurídicos!!!!. Lo mismo ocurre en el caso de los capacitadores.

Si un abogado obtiene un título de especialista jurídico (por ejemplo "especialista en derecho tributario") habiendo sido formado o capacitado por cuasi especialistas que no cuentan con un título que los acredite como "especialistas en derecho tributario o que no tienen los

conocimientos necesarios que puedan hacer que se les catalogue como tales”, además de lo defectuoso y muy limitado producto que egresa de dichos cursos de especialización; huelga cuestionar legítimamente:

- ¿Qué clase o nivel de especialista puede aspirar a convertirse como producto de dicha pseudo horneada académica?
- ¿Quién capacita al formador, capacitador y al especialista?
- ¿Se encuentran debidamente formados, capacitados y especializados?
- ¿Se forman, capacitan o especializan permanente y adecuadamente?
- ¿Qué clase y/o nivel de formadores, capacitadores y especialistas o no, se está permitiendo que nos enseñen para llegar a ser nosotros formadores, capacitadores y/o especialistas?

---

38. Porque, ocurre que cuando un abogado está equivocado produce un daño, digamos menor, dado que la nocividad del efecto que ocasiona su error no produce un efecto multiplicador “eliminando o destruyendo académica y profesionalmente en masa”; como si sucede en el caso que dicho supuesto se da en un abogado-profesor y en su caso, maestro (hacia sus alumnos), sobre todo si se tiene en cuenta que su misión docente está basada en impartir formación, capacitación y especialización no solo en el aspecto profesional.

Bajo dichas premisas..

- ¿Habremos llegado o llegaremos a alcanzar realmente el *status* de formadores, capacitadores y en su caso, de especialistas?
- ¿Está por descontado que el hecho de ser abogado es sinónimo de una irrefutable convicción de estar inicial y permanentemente debidamente formado y capacitado jurídicamente?
- ¿El panorama académico expuesto, debe continuar así como está y no se debe, corregir, cambiar o mejorar?

Ante lo cual, nos sentimos obligados a sentenciar que muchos son sujetos activos y otros tantos hacen de cómplices de este círculo vicioso de “jugar a la formación, capacitación, y especialización jurídica” o “jugar a la universidad”; lo que no solo es inmaduro e irresponsable, si no peor aún, temerario y tremendamente perjudicial.<sup>38</sup> Esto no puede, ni debe continuar así; lamentablemente somos testigos de cada promesa de una nueva gestión gubernamental, que únicamente llega a lo mediático o político, pero nunca emprenden finalmente algo frontal y de fondo, para poder mejorar la problemática expuesta, la que nos aqueja por ya varias décadas (no permitamos más de lo mismo, no más juegos y estafas). Si lo que nos urge es mejorar, entonces no hay otro camino que poner la barbas en remojo, pero ahora y no después.

## **Destruyendo mitos y encontrando un camino**

Como comunidad jurídica peruana responsable, nos toca aspirar el logro del abrace de la verdadera formación, capacitación y especialización (no a la del tipo que está imperando actualmente).

Se debe encaminar correctamente en pro de la defensa y desarrollo de la juridicidad;<sup>39</sup> porque la misma no se puede perjudicar ni postergar por intereses ajenos a la madurez y evolución de las instituciones jurídicas, así como el de los verdaderos formadores, capacitadores y especialistas jurídicos; para lo cual, los juristas y las instituciones rectoras públicas y privadas son los llamados a ser los principales garantes.

En ese sentido, proponemos las acciones a tomar, básicamente en la "Implantación de una (integrai-

39. Entendida como "El criterio propicio al predominio de las soluciones de estricto derecho en lo político y social". Lecca Guillén, Mir- Beg. *Diccionario Jurídico*. Ediciones Jurídicas. Lima, 2000, p. 24.

40. Ya que, si bien es cierto que el grado de Magíster o Maestro faculta a enseñar en el nivel de maestría (Escuelas Universitarias de Postgrado) y por ende además, en el nivel de pregrado (Facultades Universitarias), no necesariamente podría implantarse de inicio que solo los que posean el grado de Magíster sean los que se encarguen de enseñar en las Facultades de Derecho, porque al margen que sería lo más adecuado, la realidad nos indica que no se cuenta con el número necesario para las facultades de derecho de las universidades del país.

dad que precise inicialmente las directivas de lo mínimo indispensable que deberán cumplir el Estado, Universidades, Institutos Jurídicos, Colegios de Abogados, docentes y discentes en los niveles de pre y postgrado; para posteriormente llevar a cabo dicho desafío- gradual y responsable, hasta su consolidación y permanencia) Política de Estado de Formación, Capacitación y Especialización Jurídica en el Perú" por intermedio de la cual se dé inicio a una nueva y muy saludable etapa en dichos temas; la que se encuentra plasmada a grandes rasgos en dos partes:

### ***En lo concerniente a la formación y capacitación jurídica***

Que los abogados encargados de formar y capacitar, en los niveles de pre y postgrado, sean no solo con anterioridad (sino de manera permanente) debidamente formados (así lo han entendido algunos al impartir cursos de formación de formadores), capacitados y evaluados periódicamente en escuelas de capacitación especialmente creadas para tal fin,<sup>40</sup> a la luz del método de enseñanza de la clase activa con materiales de enseñanza, incidiendo en la parte práctica la que deberá estar a cargo de docentes ajenos al simple teoricismo jurídico.

Además, los mismos deberán contar con un perfil acorde a las megatendencias imperantes, con una visión de futuro o como refiere

Parodi Remon, "con miras al futuro",<sup>41</sup> tomando en cuenta lo referido en los pie de página 33 y 34, así como, de sus respectivos contextos y sin perder de vista lo señalado por Torres Manrique, Fernando, acerca del significado y cualidades del Maestro de Derecho (Ver Anexo 1), de lo contrario, entre otros aspectos se pasará a convertirse en un Simulador de Maestro,<sup>42</sup> lo que generará

que la enseñanza del derecho se realice con errores. Ver Anexo 2.

### En lo referente a la especialización jurídica

Los que poseamos títulos de especialista, provenientes de cursos de postgrado universitario de segunda especialidad -de primer nivel-, o de otros cursos de especialización -de segundo nivel- (o mejor dicho, en ambos casos, de cuasi especialista) en alguna materia o rama jurídica y los que saben o sabemos que no somos verdaderos especialistas, asumiendo un compromiso serio y consciente, hagamos los méritos necesarios, expuestos al inicio del presente trabajo, si es que deseamos ser verdaderamente especialistas jurídicos, es decir, ya sea, adquiriendo el conocimiento y práctica de un especialista, o estudiando los que vendrían a ser los verdaderos cursos de especialización y/o de segunda especialidad, entre otros. Al respecto nos queda la opción del desinterés y el dejar todo así como está, empero, lo que no sería nada encomiable y sí más bien, irresponsable.

La creación de escuelas de formación específicas (ya sea a través de cursos o programas de ca-

---

41. Párodí Remon, Carlos A. La Enseñanza del Derecho Procesal. Ponencia presentada en el XVI Congreso Mexicano de Derecho. En: *Revista El Derecho*. Editada por el Colegio de Abogados de Arequipa. Edición 300. 1999.

42. "EL SIMULADOR DEL MAGISTER JURIS.- "A las personas excluidas de tal condición, se les puede denominar "simuladores del magister juris", por tanto, a continuación se describirán las características del mismo.

La simulación del simulador de derecho, no versa sobre la "actividad" respectiva, sino sobre su "calidad". El profesor de Derecho si actúa como tal, la ficción se contrae a la categoría de su comportamiento. El "mal profesor" es un simulador de "buen profesor" y está muy alejado de la excelencia académica. El simulador de derecho tiene una labor docente muy defectuosa, y su investigación es nula, no tiene obra escrita.

El simulador del maestro de derecho tiene pocos conocimientos, que le causa temor ante sus alumnos y otros profesores. Es un plagiario de ideas ajenas y carece de creatividad, rehuye el diálogo y la discusión. La egolatría ofusca su entendimiento y sin existir razón jurídica alguna, porfía neciamente en sus puntos de vista. Carece de honestidad intelectual porque no reconoce sus errores. Falta a clases, permite que sus auxiliares lo sustituyan frecuentemente, evade el diálogo para no arriesgarse a perder una determinada posición político burocrática, temor éste que le impide ser veraz. No educa sino formula explicaciones repetitivas de la ley, sin tocar temas históricos, jurisprudenciales o

---

doctrinarios relacionados con ella, en atención a que su desconocimiento lo incapacita para tratarlos. Es "eco" y "no voz", como afirma José Ingenieros, porque en sus clases repite lo que otros han dicho sin citar su pensamiento". *Ibid.* p. 332.

pacitación o especialización jurídicas) para formar verdaderos especialistas y profesionales, pero no nos estamos refiriendo a las instituciones académicas que en muchos casos ya existen, sino a que estén dirigidas por los pocos como verdaderos especialistas o capacitadores que existen en el Estado peruano (que puedan estar supervisadas por comisiones de alto nivel, que deberán estar alejadas de todo matiz político partidario). Como es lógico, los referidos son insuficientes, en consecuencia será necesario invitar a sus homólogos extranjeros (que posean su misma condición) para que tengan a bien formar y capacitar a unas primeras promociones, las cuales a su término alcancen el título de especialistas en una rama del derecho.

Los especialistas que egresen, unidos a los ya existentes primigénicamente, deben ser los llamados a encargarse de capacitar y especializar a los demás abogados que así lo deseen.

Lógicamente, dicha implantación deberá ser progresiva a través de por *exempli gratia*: proyectos piloto iniciales, pero firme, decidida y que además implica llevar a cabo un proyecto muy ambicioso, difícil, pero sobre todo trascendental, empero, no imposible; y que además, deberá

necesitar del apoyo incondicional de los protagonistas mencionados en el primer párrafo de esta página, así como de la comunidad jurídica con su participación y aportes, al presente humilde, nada pretencioso, nada pacífico, nada figurativo, pero sincero, constructivo, heterodoxo, realista y optimista punto de vista; en la que sería la tan ansiada “instauración de la verdadera o nueva formación, capacitación y especialización jurídica peruana”.

En palabras del premiado escritor peruano Santiago Roncagliolo,<sup>43</sup> diremos que no se pretende escribir y proponer desde el umbral de la sabiduría (la que nos es absolutamente ajena), empero sí más bien, únicamente dar testimonio de lo que vimos y vemos, esbozamos nuestro punto de vista y aunque no pretendamos que se piense como nosotros, sí deseamos que estas breves líneas, al menos, sean tomadas en cuenta ya que constituyen un punto de vista de la realidad, la misma que a todas luces no da visos totales o integrales de refutarnoslo.

Además, es nuestro deseo, que las presentes y modestas reflexiones sean, en primer lugar, entendidas, así como desde el punto de vista médico: “el enfermo solo puede iniciar la recuperación o sanación de su salud, desde el aceptar inicialmente su condición de enfermo”; hagamos, la comunidad jurídica, haciendo una comparación conceptual, también lo que nos corresponde en el presente tema- problema. Y es que la informalidad académica y

---

43. Ganador del premio Alfaguara de Novela 2006 por su obra *Abril rojo*. Diario Oficial El Peruano 24/06/06, p. 15. Considerado además, no por pocos, como analista político de perspectiva actual, fresca y puntual.

profesional, en la que estamos sumidos, únicamente desarticula, retrocede y degenera, en lugar de optimizar, uniformizar, sistematizar, y en consecuencia consolidar.

No hay que perder de vista que uno de los motivos de la ineficiencia, no solo de la magistratura, es la carencia de formación, capacitación y especialización adecuadas de la gran mayoría de sus miembros, en ese sentido, no se pretende equivocadamente arribar a los referidos puertos por inadecuados caminos,

como equivocados y parciales, como son: la pseudo formación, pseudo capacitación y pseudo especialización, dicho de otro modo, no insistamos en fomentar y defender más de lo mismo.

Destruyamos los mitos jurídicos y demos inicio a la construcción de una verdadera formación, capacitación y especialización jurídica. Además, hay que tomar en cuenta que una fiscalía, juzgado, institución, programa, entre otros, no se especializa o se convierte automáticamente en especializado porque simplemente le otorguemos dicha denominación o letrado en ese sentido. Solo adquirirá tal calidad, desde nuestro punto de vista, especializando básicamente el recurso humano.<sup>44-45</sup>

Fomentemos y defendamos una cultura de la capacitación y especialización jurídicas a través de un verdadero “sinceramiento -crítico y autocrítico- académico y profesional” (lo que generará además, análisis, crítica, autocrítica, apertura, tolerancia y por tanto, evolución no solo académica y profesional) en todo nivel e institución pública y privada, ya que de lo contrario, no tendremos cambios radicales para mejor que saludar y mucho menos, avances que celebrar (no permitamos más las simulaciones de capacitaciones o especializaciones), sino, nos anquilosamos académicamente o peor aún, involucramos, engañándonos a nosotros mismos, en perjuicio de nuestras harto vapuleadas educación y cultura jurídicas.

---

44. A propósito, acerca de lo recientemente expresado por el Consejo Nacional de la Magistratura al dejar sin efecto las plazas de juzgados especializados en derecho comercial en un concurso público de méritos (correrían igual suerte los juzgados anticorrupción), consideramos que es acertado, pero, si bien es cierto que dichos juzgados no pueden existir porque no lo establece así la Ley Orgánica del Poder Judicial, tampoco se llega a tal especialización únicamente en el supuesto que efectivamente dicha norma lo contemple, consecuentemente no tiene ningún sustento aducir que un magistrado es especializado porque “la ley lo dice” (equivale a no dar razones para ello, equivale al si porque si y es lo mismo que afirmar que el magistrado es especializado porque es especializado y punto), obviamente cuando somos conscientes que la naturaleza de especialización no tiene dicha característica. Finalmente el afirmar que un magistrado es especializado porque la ley lo contemple sería dar una razón legal, pero no legítima.

45. Además, consideramos que por el hecho de que en los juzgados se contemple el cargo de “especialista legal” como parte del equipo de apoyo jurisdiccional, no significa que por puro derecho (o por el sólo hecho de recibir dicha denominación normativa) sean u ostenten realmente la calidad o categoría de especialistas legales.

No se quiere culminar el presente sin antes hacer una explicación y reflexión sobre la temática de la presente entrega, y al respecto se debe manifestar que se hizo partiendo de la premisa de que, desde nuestro punto de vista, la problemática existe, luego se entiende que hay muchos mitos jurídicos acerca de los cuales se parece no reparar, no hacer mucho, simplemente nada, o lo que es peor, enarbolar banderas en pro de su proliferación, al punto de terminar convencidos de la supuesta utilidad del aparente acierto de los mitos de marras, desarrollados en esta líneas.

Finalmente, nos queda esbozar que se deja constancia que nuestra proposición se constituye en “un camino” y no “el camino”, habida cuenta que al margen de las limita-

ciones, imperfecciones que de hecho tiene, se debe entender que existen y existirán muchos más caminos-propuestas que ofrezcan alternativas para superar la problemática puesta sobre el tapete. Además, se considera necesario definir en lo que respecta al problema del presente trabajo que, este tema no está funcionando como debiera, porque su manejo no es el debido u óptimo y que sobre todo, se tiene y se debe, insoslayable como impostergablemente, redefinir, mejorar y desarrollar la cultura jurídica peruana.

Además, de advertir que el presente es parte (y quizá solamente la punta del *iceberg*) de un todo, que es el sistema educativo peruano,<sup>46</sup> el mismo que se encuentra en crisis<sup>47</sup> -en este caso se plantea como política educativa a implantarse la decisión no solo estatal, sino también del empresariado a tomar cartas en el asunto con el aporte no solo económico, necesario para iniciar y conseguir la tan necesaria transformación de la educación peruana, a la que deberá sumarse que la calidad educativa no sea solo ventaja exclusiva de la escuela privada, sino también, pública; luego, la debida capacitación a los profesores, seguida de una evaluación de los mismos a través de concursos públicos (regulares y transparentes y no oscuros y arreglados), tanto para ganar una plaza, como para conservarla. A propósito, un dato que hace aterrizar sin anestesia es el resultado de las estadísticas del 2001 que arrojaron que el 79.6% de alumnos de educación primaria y secundaria no com-

---

46. Dentro del cual se deben considerar otros factores como, la desnutrición escolar, violencia familiar, hogares carenciales, etc.

47. Según el especialista en temas educativos León Trahtemberg, la educación peruana es una estafa de 10 mil millones de nuevos soles anuales, que es más que la suma de todas las evasiones tributarias, corrupción y demás. “Son millones de soles que se van en un engaño sistemático a los padres de familia a los que les ofrecen una educación de calidad de la boca para afuera, pero que en términos concretos les dan a sus hijos una educación pobre, mediocre, incapaz de hacer que los niños lleguen a los niveles de formación que requieren para lidiar con la modernidad y para ser adultos productivos y competitivos”. El Comercio, 18- 12- 2005. En: *Revista Somos*, No. 1009, 08- 04- 2006, en su acápite Política titulado Hora Cero. Decisiones. A pocas horas del voto final, un repaso a los desafíos que el nuevo presidente tendrá que enfrentar.

prendía con eficacia lo que leía,<sup>48</sup> además, que el 54% de escolares estaba por debajo del nivel I -de un total de cinco-, en la escala de comprensión de lectura (es decir, que éstos últimos eran analfabetos funcionales) y el 90% de sus profesores no aprobó la evaluación al que fueron sometidos.

A lo que tenemos que agregar que, en muchos casos, el nivel de educación secundaria equivoca por partida doble su razón de ser; ya que no solo no imparte a su alumnado la educación necesaria o el nivel adecuado, sino que además, está más orientado (o quizá casi únicamente) hacia lograr el ingreso universitario, en consecuencia, no se educa en base a lo que se debe conocer en el nivel secundario, si no solo a lo que se debe conocer para ingresar a la universidad (se niega pues, la naturaleza formativa de la educación secundaria), lo que desdice mucho del logro de sus objetivos. Paradójicamente, no pocos, erróneamente están convencidos que un colegio pre universitario resulta mucho mejor o superior a otro que no lo sea, porque, consideran que su naturaleza obedece a una política educativa de “vanguardia”.

Mención aparte merece la educación primaria e inicial, las que, al igual que la educación secundaria

---

48. Prueba Pisa (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes) realizada en el 2001 en el Perú por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, (sigla en inglés).

precisan, entre otros factores, una urgente como integral profesionalización, capacitación, evaluación y supervisión permanentes.

Así, a la luz de estas últimas reflexiones, se tiene que la gran mayoría de estudiantes que ingresan, no solo a las facultades de derecho, no son para nada el material humano deseable o esperado para formar profesionales, capacitar y en su caso especializar jurídicamente; en consecuencia, mal haríamos en pretender reclamar o exigir, *a priori*, niveles óptimos acerca de los mismos. Va en ese sentido la presente voz de alerta para realizar urgentemente algo al respecto. No se puede siempre responder a las falencias explicadas, aduciendo, *verbi gratia*, que aún es prematuro porque se atraviesa por momentos de transición y lo que se tiene que hacer es solamente dejar madurar al actual sistema educativo. Nada más equivocado como trasnochado para el presente caso, por cierto.

## Bibliografía

Bunge, Mario. *Epistemología*. Editorial Ariel. México. 1990.

Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Tomo IV, Buenos Aires, 1994.

González Mantilla, Gorki. *La enseñanza del derecho en el Perú:*

cambios, resistencias y conti-  
nuidades. En línea: Recupe-  
rado de Derechoshuma-  
nos.udp.cl, en fecha 12/10/11,  
<http://www.derechoshumanos.udp.cl/wp-content/uploads/2009/07/peru1.pdf>.

Gordon, Robert W. *Distintos modelos de educación jurídica y las condiciones sociales en las que se apoyan*. En línea: Recuperado de Digitalcommons.law.yale.edu, el 13/10/11:  
[http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=yjs\\_sela&series-dir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.google.com.pe%2Fsearch%3Fhl%3Des%26source%3Dhp%26q%3Ddistintos%2Bmodelos%2Bde%2Beducaci%25C3%25B3n%2Bjur%25C3%25ADdica%2Bpor%2Bblas%2Bcondiciones%2Bsociales%2Ben%2Bblas%2Bque%2Bse%2Bapoyan%26oq%3DDistintos%2BModelos%2Bde%2BEducaci%25C3%25B3n%2BJur%25C3%25ADdica%2Bpor%2Bblas%26aq%3D0v%26aqi%3Dgv%26gs\\_sm%3Dc%26gs\\_upl%3D1766117661014094111101010101281128112-11110#search=%22distintos%20modelos%20de%20educaci%25C3%25B3n%20jur%25C3%25ADdica%20y%20las%20condiciones](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1005&context=yjs_sela&series-dir=1&referer=http%3A%2F%2Fwww.google.com.pe%2Fsearch%3Fhl%3Des%26source%3Dhp%26q%3Ddistintos%2Bmodelos%2Bde%2Beducaci%25C3%25B3n%2Bjur%25C3%25ADdica%2Bpor%2Bblas%2Bcondiciones%2Bsociales%2Ben%2Bblas%2Bque%2Bse%2Bapoyan%26oq%3DDistintos%2BModelos%2Bde%2BEducaci%25C3%25B3n%2BJur%25C3%25ADdica%2Bpor%2Bblas%26aq%3D0v%26aqi%3Dgv%26gs_sm%3Dc%26gs_upl%3D1766117661014094111101010101281128112-11110#search=%22distintos%20modelos%20de%20educaci%25C3%25B3n%20jur%25C3%25ADdica%20y%20las%20condiciones)

[%20sociales%20en%20las%20que%20se%20apoyan%22](#)

Lecca Guillén, Mir- Beg. *Diccionario Jurídico*. Ediciones Jurídicas. Lima, 2000,

Parodi Remón, Carlos A. La Enseñanza del Derecho Procesal. Ponencia presentada en el XVI Congreso Mexicano de Derecho. En: *Revista El Derecho*. Editada por el Colegio de Abogados de Arequipa. Edición 300. 1999.

Pásara, Luis. *La enseñanza del derecho en el Perú: su impacto sobre la administración de justicia*. En línea: Recuperado de Justiciaviva.org.pe, en fecha 12/10/11 de <http://www.justiciaviva.org.pe/nuevos/2004/informefinal.pdf>

Ribó Durand, L. y Fernández Fernández, J. *Diccionario de derecho empresarial*. Bosch Casa Editorial, Barcelona, 1998.

Rosenberg, J M. *Diccionario de administración y finanzas*. Editorial Océano Grupo Editorial S. A., Barcelona, 1983.

Torres Manrique, Fernando. La enseñanza del derecho. En: *Revista Jurídica del Perú*. Editorial Normas legales. Lima. N° 63, julio/agosto, 2005.

VV. AA. *Revista Acta Académica de la Universidad Autónoma de Centro América*. En línea: Recuperado el 11/08/06, de:

<http://www.uaca.ac.cr/acta/1994nov/gmalvss1.htm#autor>

Valdivia Cano, Juan Carlos. *La Caja de Herramientas. Introducción a la investigación jurídica*. Edición de la Universidad Católica de Santa María. Arequipa-Perú. 1998.

Witker V., Jorge. *Metodología de la Enseñanza del Derecho*. Editorial Temis. Bogotá- Colombia. 1987.

Zelayarán Durand, Mauro. *Metodología de la Investigación Jurídica*. Ediciones Jurídicas. Lima- Perú. 2001 ◇

## ANEXO 1

**“EI MAESTRO DE DERECHO.-** El maestro de derecho (magister juris) debe ser jurisprudente, ya que no es posible transmitir conocimientos que no se tengan. *Nemo docet quod non sciet* (nadie enseña lo que no sabe)´

La misión del magister juris se realiza en dos ámbitos diferentes pero complementarios:

- 1) La enseñanza.
- 2) La educación jurídica.

Teniendo en cuenta que la enseñanza y la educación jurídicas son temas cruciales para este trabajo, desarrollaremos con amplitud los mismos.

1. **La Enseñanza.-** consiste en la transmisión de conocimientos sobre el derecho, pero como el campo epistemológico de esta ciencia cultural es muy vasto, es casi imposible abarcarla en su integridad con la profundidad, excelencia, excelencia y extensión que requiere el tratamiento exhaustivo de todos sus múltiples ramos. Esta imposibilidad ha impuesto la necesidad académica de que el maestro de derecho se especialice en determinadas áreas de enseñanza integradas por materias afines y sucedáneas, por tanto, el jurisprudente debe ser un jurisprudente especializado, sin que esta exigencia implique que deba desconocer las disciplinas que pertenezcan a áreas distintas de la que comprenda su especialización, puesto que el derecho es un todo cuyas partes están estrechamente interrelacionadas y respectivo conocimiento es eminentemente interdisciplinario.

El magister juris no debe contraerse a repetir y comentar los ordenamientos legales positivos, sino exponer, en su dimensión histórica, sociológica y filosófica, principalmente las instituciones jurídicas, sin cumplir esta obligación académica no puede hablarse de un auténtico maestro de derecho, y para merecer esta elevada distinción, debe estudiar permanentemente a efecto de ampliar, profundizar y actualizar sus conocimientos jurídicos. Conforme lo precisado por Eduardo Couture:

*“Estudia. El Derecho se transforma constantemente; si no sigues sus pasos serás cada día un poco menos abogado”.* Es decir, “menos maestro”.

La Enseñanza del Derecho se imparte en la conferencia, en la exposición de clase y en la obra escrita, y comprende dos partes, que son las siguientes:

- 1) La docencia y
- 2) La investigación.

Han existido insignes maestros, que prodigaron sus vastos y valiosos conocimientos en lecciones orales. Sus enseñanzas, aprovechadas por sus alumnos directos de varias generaciones, desgraciadamente se envanecen con el tiempo y su recuerdo paulatinamente también se disipa.

El maestro de derecho debe ser docente e investigador, solo así sus enseñanzas pueden trascender a muchas generaciones de estudiantes y su pensamiento figurar siempre en la conciencia de los juristas como índice de consulta o evocación crítica, además el magister juris debe ser un expositor ameno, para evitar el tedio y la distracción de sus alumnos. Esto puede lograrse a través de:

- 1) La referencia histórica.
- 2) La reflexión filosófica.
- 3) Sin dejar de recurrir a la anécdota.

Sin tomar en cuenta lo indicado anteriormente, la exposición y planteamientos en cualquier curso son susceptibles de provocar:

- 1) El aburrimiento del alumnado.
- 2) Disminución del aprendizaje.

El que proceda incurriendo en estos errores está muy lejos de ser maestro de derecho.

La enseñanza del derecho debe excluir el viejo, obsoleto y carcomido principio antipedagógico del “magister dixit”, refractario crítico que debe entablarse entre el profesor y el alumno. Este diálogo es uno de los vehículos más eficaces para lograr la excelencia académica cuando se sustenta sobre bases culturales y con respetabilidad mutua. Cuando el magister juris escucha las dudas, las observaciones y las objeciones del alumno acerca de cualquier tópico que aborde el expositor, contribuye a perfeccionar la enseñanza del derecho y a resaltar una de las cualidades que debe tener su profesante: *la honestidad intelectual*, que implica:

- 1) El reconocimiento de los propios errores.
- 2) La consiguiente rectificación del propio pensamiento.

El que no es intelectualmente honesto o es un necio o es un pedante, defectos reñidos con la condición magisterial.

2. **La Educación.-** Entraña la conducción del alumno hacia los valores del espíritu que concurren en la axiología jurídica, llevarlo más allá de casuística y proyectarlo a espacios ultra legales para tratar de modelar su mentalidad. La educación es el cultivo de esos valores entre los que destacan la justicia y la libertad, y que rebasan los límites del utilitarismo jurídico y de la especialización prematura.

Pero como hay que enseñarle vida al alumno, al hijo, al ser amado, no hay otra forma, sino vivir con él, vivir con ellos, pero como convivir con los que se resisten, con los que quieren vivir a solas, y hay forma acaso de enseñarle al alumno a vivir el derecho.

El magister juris debe tener fe ardiente e intenso amor por el Derecho y sus valores humanos para contagiar con estos sentimientos a sus alumnos, para ello se necesita emotividad, pasión y vehemencia con que debe inflamar sus exposiciones.

Carrancá precisa que el abogado hábil, nada más que hábil, carece de dimensión para ocupar la cátedra, la ocupa el que piensa con todas las fibras de su ser el que se exalta, no es magister juris el pusilánime ni el tranquilo, por qué una cosa es la exposición serena, a veces llena de gracia interior y otra el volcán que hace fuego, que remueve las pasiones adormiladas de sus alumnos, y les descorre el velo de la vida, una clase es muy poco, ya que el magister juris no es como el actor sino como el gran actor, que vive el papel y se transforma en su personaje, no se debe abandonar nunca la idea de imbuirle vida, de hacerlo vivir.

El magister juris debe ser auténtico, y los hipócritas o falsos e indignos de confianza son los que traicionan en su conducta externa lo que pregonan en la conferencia, en la clase o en la obra escrita, causando grave daño moral a sus alumnos y así mismos.

El magister juris debe tener autenticidad magisterial. Por ejemplo Sócrates vivió sus enseñanzas cívicas, morales y religiosas hasta su muerte y jamás abjuró de sus ideas y por ello fue condenado a beber la cicuta. Lejos de arrepentirse ante el Tribunal que lo sentenció reafirmó su verdad que fue su única pauta de su vida terrenal.

El pusilánime, el timorato y el que carece de convicciones firmes es susceptible de convertirse en hipócrita y falso. El profesor que adolece de estas lacras no puede considerarse verdadero magister juris, ya que bajo la presión de tales vicios, tiende a engañar a sus alumnos o a rehuir toda polémica, so pena de perder la posición política, económica o burocrática en que se encuentre.

Por ello se torna complaciente y porfía en no tener nunca adversarios que lo pongan en riesgo de “caer en desgracia”. Es decir, el político es un sujeto que deshonra la excelsa condición de maestro de Derecho confinándose en su mediocridad.

El catedrático debe ser abierto, debe desnudarse intelectualmente, por tanto, el político no puede ser maestro, ya que el político debe ser discreto, y debe decir solo lo que le conviene decir, el político metido a profesor universitario, por más brillante que sea, será un docente que no se entregue íntegramente, defraudando así a sus alumnos.

El político y el maestro de derecho pueden ser personas cultas y excelentes expositores, pero el posible desagrado, impide al político desempeñarse cabalmente como catedrático, ya que para él es más importante la cautela que la veracidad y la autenticidad que requiere el magister juris. El espíritu crítico debe tener su noble misión, lo que no puede hacer porque un político normalmente se inclina a conservar su situación burocrática”. Torres Manrique, F. La Enseñanza del Derecho En: *Revista Jurídica del Perú*. No. 73, 2005, pp. 328- 331. (Comentando lo dicho por Burgoa Orihuela, Ignacio en su obra, El Jurista y el Simulador de Derecho).

## ANEXO 2

- “8. LA ENSEÑANZA DE DERECHO ES CON ERRORES.- Cuando se enseña derecho es importante tener en cuenta que la enseñanza de derecho se caracteriza por transmitir conocimientos de los cuales algunos son ciertos y otros son erróneos, de tal manera que luego se sustituyen los conocimientos erróneos por conocimientos correctos poco a poco.

Es decir, el derecho es muy complejo de enseñar y de aprender, por tanto, la única manera de hacerlo es con errores y simplificando los temas al momento de enseñar, ya que de no hacerse así no se podría enseñar derecho o sería muy complejo hacerlo.

Para mayor claridad citaremos algunos ejemplos:

- 8.1 RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL.- En el pregrado se enseña que la responsabilidad civil se divide de la siguiente manera:

- 1) Responsabilidad Contractual.
- 2) Responsabilidad Extracontractual.

Sin embargo, luego se aprende que esta clasificación es errónea, pudiendo existir dentro de la responsabilidad civil los siguientes tipos de responsabilidad (El Dr. Jorge Beltrán Pacheco sostiene en nuestro medio esta posición, existiendo otros tratadistas extranjeros que también están en contra de la división de la responsabilidad civil en contractual y extracontractual, como Ricardo de Ángel Yáñez en su libro Algunas Previsiones sobre el futuro de la Responsabilidad Civil):

- 1) Obligaciones que surgen de una promesa unilateral.
- 2) Responsabilidad Precontractual.
- 3) Responsabilidad Post Contractual.
- 4) Responsabilidad por Actos Jurídicos Unilaterales.
- 5) Responsabilidad Contractual Puro.
- 6) Responsabilidad Extracontractual.

Es decir, primero se enseñó que solo existían dentro de la responsabilidad civil la responsabilidad contractual y extracontractual, no admitiéndose otro tipo de responsabilidad, pero luego se enseña que dicha clasificación de la responsabilidad es errónea, ya que

existen otros tipos de responsabilidad, entre ellas la responsabilidad precontractual.

8.2 PERSONAS NATURALES Y PERSONAS JURÍDICAS.- En el pregrado se enseña que quienes pueden adquirir derechos y obligaciones son las personas naturales y las personas jurídicas, pero luego se manejan los siguientes conceptos:

- 1) Concebido.
- 2) Persona Natural.
- 3) Persona jurídica.
- 4) Entes colectivos (entes no personalizados).

Es decir, inicialmente se enseña que solo pueden adquirir derechos y obligaciones las personas naturales y jurídicas, pero después se enseña que dicha clasificación es errónea, ya que deja de lado al concebido y a los entes colectivos.

8.3 DIFERENCIA ENTRE EL PATRIMONIO DE LAS PERSONAS JURÍDICAS Y EL PATRIMONIO DE SUS INTEGRANTES Y LA DOCTRINA DEL LEVANTAMIENTO DEL VELO.- *Primero se enseña que el patrimonio de las personas naturales es diferente y totalmente independiente del patrimonio de la persona jurídica que aquellas conforman, conforme al Artículo 78 del Código Civil.*

Pero luego se aplica la doctrina del levantamiento del velo para poder determinar que el criterio aplicado en el párrafo anterior no es el correcto.

8.4 LA FORMA DE LA TIERRA.- Se enseña al inicio que la tierra es redonda, pero en realidad no lo es, si no más bien tiene la forma de una mandarina, es decir, achatada en los polos.

8.5. LOS MOVIMIENTOS DE LA TIERRA.- Se enseña que la tierra tiene dos movimientos, pero en realidad tiene más movimientos.

8.6. LOS TRABAJOS DE INVESTIGACIÓN.- Lo que importa es que el estudiante redacte trabajos de investigación aunque inicialmente no puedan ser publicados. Torres Manrique, Fernando. La enseñanza del derecho. En: *Revista Jurídica del Perú*. Editorial Normas legales. Lima. 2005, N° 63, julio/agosto, pp. 332- 334.

# Gasto Público de Nicaragua en Salud 1990-2007

Humberto A. Miranda Rivas\*

CARACTERIZA LA SITUACIÓN DE SALUD EN NICARAGUA EN EL MARCO, TANTO DEL GASTO PÚBLICO EN SALUD COMO DE LA POLÍTICA FISCAL Y MONETARIA Y DEL CONTEXTO SOCIOPOLÍTICO, IDENTIFICANDO OBJETIVOS ALCANZADOS EN RELACIÓN CON LAS METAS DEL MILENIO..

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GASTOS PÚBLICOS; SALUD; NICARAGUA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC EXPENDITURES; HEALTH; NICARAGUA

## Introducción

Desde la década de los sesenta las economías del mundo se han visto afectadas por diversas crisis, es el sistema capitalista el que se encuentra en crisis. En la búsqueda de valorizar el capital y con ello contrarrestar la tendencia al descenso de la tasa de ganancia, se han diseñado medidas que permitan la expansión del capital, conquistan-

do nuevos espacios o reconquistando los perdidos.

En 1971 con la suspensión unilateral de la convertibilidad del dólar en oro, se inicia un período de desregulación financiera. Después sería el reciclaje de dólares, producto del alza en los precios del petróleo, lo que permitiría la expansión de mercado de eurodólares, entrando los países en desarrollo en esta dinámica a través de los préstamos sindicados y teniendo como desenlace la crisis de la deuda externa de los países en desarrollo debida al alza en los tipos de cambio, medida adoptada por los Estados Unidos y Reino Unido con el propósito de combatir el proceso hiperinflacionario que vivían sus economías.

Es en este contexto, en la década de los ochenta se instrumentaron, alrededor del mundo, las llamadas reformas estructurales (Con-

---

\* Doctorando en Gobierno y Administración Pública del Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid. Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por FLACSO-México. Licenciado en Psicología por la Universidad Centroamericana, UCA, de Nicaragua. Presidente de la Fundación Social, Cultural y Económica, FUSCE.  
Correo electrónico:  
[hmirandarivas@gmail.com](mailto:hmirandarivas@gmail.com)

Recibido: 25 de abril del 2013.

Aceptado: 20 de setiembre del 2013.

senso de Washington) y ello ha implicado la reducción o eliminación del Estado de Bienestar. Transcurridas más de dos décadas, los buenos augurios que implicaba adoptar el discurso neoliberal se han traducido en mayor pobreza y ampliación de los problemas ambientales, lo que profundiza aún más los problemas sociales.

Las llamadas reformas de segunda generación contemplan la disminución o eliminación del Estado en las áreas de Educación y Salud, entre otras actividades estratégicas para el desarrollo de los países. Bajo el argumento de fallas de gobierno y de la eficiencia del mercado, se ha reducido la participación del Estado en dichas áreas; sin embargo, la reciente epidemia de influenza humana en México ha puesto de manifiesto la importancia insustituible del Estado en la esfera de la salud y educación en sentido amplio.

La epidemia de la influenza humana y otros problemas de salud, han permitido constatar que la sanidad no es solamente una cuestión de obtención de beneficio, sino que hay una razón de ser para que el Estado intervenga, porque un sistema de cobertura limitada e ineficiente tiene repercusiones en las actividades económicas y en el desarrollo social. Por ello, este artículo tiene como objetivo principal analizar el gasto público en salud que el gobierno de Nicaragua ha ejecutado desde 1990 hasta el 2006/2007, examinando los resultados obtenidos en función de los objetivos del mile-

nio, así como de las situaciones sociopolíticas que han repercutido en el sector salud. Asimismo, se identifica el gasto total en salud respecto al producto interno bruto, y los índices de salud, tales como, mortalidad infantil, mortalidad materna, infectados de VIH, entre otros.

Para cumplir con este objetivo el trabajo está estructurado en cinco secciones. En la primera, se aborda el gasto público en tiempos de liberalización financiera, revisando el papel de la política monetaria y fiscal; es decir, se ubica el caso nicaragüense dentro del contexto latinoamericano, donde la política fiscal se subordinó a la monetaria y el Estado tuvo un margen reducido para intervenir en la economía mediante el gasto público activo dirigido a la creación de infraestructura o de proyectos que impulsaran a la economía.

En la segunda sección, se hace una caracterización de la situación de salud nicaragüense en función de indicadores demográficos: tasa de crecimiento de la población, tasa global de fecundidad, esperanza de vida, y tasa de mortalidad. Pero los indicadores demográficos de Nicaragua están influidos por la situación social y política; por ello, en la tercera sección, se analiza el contexto sociopolítico y cómo ha repercutido en el sector salud nicaragüense, durante los gobiernos de Violeta Barrios de Chamorro (1990-1997), Arnoldo Alemán Lacayo (1997-2002) y Enrique Bolaños (2002-2007).

En la cuarta sección, se identifica cuál es el gasto público en salud nicaragüense, explicando cómo está conformado el sector salud por subsectores, así como cuál es la participación privada en este sector, la política nacional de salud 1997-2002 y el gasto del gobierno en salud como porcentaje del gasto total. En la quinta y última sección, se revisan los logros obtenidos en relación a las metas del milenio para mejorar la salud.

#### **El gasto público en los tiempos de liberalización financiera: el papel de la política monetaria y fiscal**

La intervención del Estado en la economía se puede justificar debido a fallas de mercado (fallas de la competencia; bienes públicos; externalidades; mercados incompletos; información asimétrica o imperfecta; desempleo, inflación y desequilibrio) No obstante, la intervención del Estado es mucho más amplia. El Banco Mundial, BM, considera como funciones básicas del Estado la provisión de bienes públicos tales como los derechos de propiedad, la estabilidad macroeconómica, el control de enfermedades infecciosas y la protección a los indigentes.

---

1. Milton Friedman, "The Role of Government in a Free Society", *Capitalism and Freedom*, 1982, p.27.

Para Milton Friedman (1982) estas funciones básicas se reducen al establecimiento de las "reglas del juego" de manera clara y uniforme para toda la sociedad, definición de los derechos de propiedad y el establecimiento de las reglas del juego de índole económica. Con respecto al sistema monetario<sup>1</sup> (financiero), Friedman considera que probablemente no hay otra área de la economía en la que sea uniformemente aceptada la acción gubernamental. El mecanismo de acción es la política monetaria. Cabe señalar, que los argumentos planteados en esta sección se presentan considerando la propuesta analítica de Aglietta (2001), esbozada en su obra *Macroeconomie Financière* 2.

El control de la moneda ha sido objeto de debate en los últimos dos siglos. La pertinencia de un mismo tipo de control depende del enfoque teórico sobre la naturaleza de la moneda. Según las estructuras financieras y las circunstancias, se puede temer ante choques inflacionistas o deflacionistas; más aún las circunstancias, en las cuales una política monetaria se aplica, suelen cambiar y con ello el régimen monetario puede devenir incongruente con la política adoptada:

*C'est ainsi que, à la fin des années soixante, un régime de monnaie endogène fondé sur le contrôle des taux d'intérêt était inadéquat pour combattre la montée de l'inflation. Mais, au cours des années quatre-vingt, la libéralisation finan-*

*cière a anéanti la pertinence des régimes de monnaie exogène fondés sur le contrôle d'un agrégat, régimes qui avaient été mis en place dans les années soixante-dix pour endiguer, puis baisser l'inflation.*<sup>2</sup>

Es así que, como señala Aglietta, al final de los años sesenta, un régimen de moneda endógeno fundado sobre el control de las tasas

de interés era inadecuado para combatir el crecimiento de la inflación. Pero, en el curso de los años ochenta, la liberalización financiera ha eliminado la pertinencia de regímenes de moneda exógena fundados sobre el control de un agregado, regímenes que habían estado en lugar en los años setenta para encauzar y así bajar la inflación. Estas concepciones de moneda endógena y exógena se ilustran en el siguiente cuadro.

## CUADRO 1

### DOS CONCEPCIONES DE LOS FUNDAMENTOS DE LA REGULACIÓN MONETARIA

Moneda exógena (principio monetario)	Moneda endógena (principio bancario)
<p>Economía de mercado pura.</p> <p>La moneda es un elemento de la riqueza de los agentes: demanda por un stock determinado.</p> <p>Oferta exógena.</p> <p>Teoría cuantitativa: determinación del nivel general de precios y neutralidad sobre los grandes reales.</p> <p>Control por la cantidad: objetivo de agregado.</p>	<p>Economía de pagos.</p> <p>La moneda es el medio vehicular de un servicio de transacción según la ley del reflujo.</p> <p>Oferta endógena.</p> <p>Teoría cuantitativa: si la creación de la moneda financia las promesas sobre los valores reales (real bills), el reflujo se realiza sin perturbación.</p> <p>Control por el precio: norma de convertibilidad.</p>

Fuente: Tomado de Michel Aglietta, *Macroéconomie Financière 2*, p. 68, [traducción propia]

2. Michel Aglietta, *Op. cit.*, p. 67.

Este debate se debe a la propia naturaleza ambivalente de la moneda: como bien privado y colectivo. Es un bien colectivo cuya creación y detención es privada. Es decir, no se trata solo de la oferta de dinero del banco central sino también del crédito otorgado a través de bancos y otras instituciones no financieras. Sin embargo, como unidad de cuenta, la moneda juega el rol de un bien público. Al respecto Aglietta señala que la privatización concurrencial de la emisión de medios de pago (endogeneidad de la creación monetaria) provoca una inestabilidad espontánea de la demanda de dinero. Para los monetaristas, la demanda de liquidez es naturalmente estable.

*Pour nous, au contraire, la régulation monétaire résulte d'une politique, c'est-à-dire d'une stratégie qui prend en compte les interactions réciproques entre la banque centrale et les différentes catégories d'intérêts privés.*<sup>3</sup>

Para Aglietta, la regulación monetaria resulta de una política, es decir, de una estrategia que toma en

cuenta las interacciones recíprocas entre la banca y las diferentes categorías de intereses privados.

Para Nicaragua, como para los demás países en desarrollo latinoamericanos, la crisis de la deuda externa significó condicionar su economía a los intereses extranjeros y la adopción de medidas neoliberales, entre éstas: la disciplina fiscal y reorientación del gasto público; reducción del gasto público; liberación financiera, apertura a la inversión extranjera, liberación del comercio, es decir, apertura de la cuenta corriente y de capitales; desregulación, privatización y derechos de propiedad, que implicó apertura de sectores protegidos, venta de empresas estatales y garantía a los inversionistas de sus nuevas adquisiciones (ver cuadro 2). Sin olvidar la estabilidad macroeconómica, que consiste básicamente en un tipo de cambio estable y control de la inflación. La política fiscal se subordinó a la monetaria, atándose los Estados las manos para intervenir en la economía mediante el gasto público activo dirigido a la creación de infraestructura o de proyectos que impulsaran a la economía.

---

3. Michel Aglietta, *Op. cit.*, p. 70.

---

## CUADRO 2

### EL CONSENSO DE WASHINGTON

Reformas de primera generación	Reformas de segunda generación
Disciplina fiscal	Reforma legal y política
Reorientación del gasto público	Crear instituciones de regulación
Reforma impositiva	Incorporar acuerdos con la OMC
Liberación financiera	Fijar estándares y códigos financieros
Apertura a la inversión extranjera	Apertura financiera prudente
Tipos de cambio unificados	Tipos de cambio fijos o flotantes, no intermedios
Liberación del comercio	Flexibilizar el mercado de trabajo
Desregulación	Establecer redes de seguridad social
Privatización	Combatir la pobreza
Derechos de propiedad	Emprender combate a la corrupción

Fuente: Tomado de David Ibarra, *La reconfiguración económica internacional*, p. 104.

---

Con el afán de mantener la disciplina fiscal y cumplir con los objetivos de inflación baja, los Estados reorientaron y recortaron su gasto. Una vez más:

*La inflación no es un fenómeno monetario; es el resultado de desequilibrios de carácter real que se manifiestan en forma de aumentos del nivel general de precios [...] existen elementos de carácter estructural, como la distribución de la población por ocupaciones y las diferencias de productivi-*

*dad entre los diversos sectores de la economía. Existen también elementos de carácter dinámico, tales como las diferencias del ritmo de crecimiento entre la economía y su conjunto y algunos sectores específicos: las exportaciones, la producción agrícola, etcétera. Existen, por último, elementos de carácter institucional sea en la organización productiva del sector privado, grado de monopolio, métodos de fijación de los precios, grado de organización sindical;*

*sea en la organización y el funcionamiento del Estado y en el grado y orientación de su intervención en la vida económica.*<sup>4</sup>

Esto es, se requería de la aplicación de medidas acordes a las características y situación específica de cada economía, por otro lado, las medidas adoptadas significaron el retroceso o estancamiento de ciertos sectores en favor de otros. Es decir, los problemas de política económica devienen en problemas de economía política. ¿A quién se beneficia y a quién se afecta?

En resumen, se ha abordado el papel de la política monetaria y fiscal en el gasto público porque constituye el marco general que permite comprender las repercusiones de la dimensión económica en el sector salud nicaragüense. No se puede estudiar el gasto público de Nicaragua en salud sin considerar los aspectos económicos que se han revisado en esta sección, ya que son determinantes para entender la intervención del Estado en el sector salud y en otros ámbitos sociales. El siguiente paso analítico consiste en abordar generalidades de la salud en Nicaragua, por ello, en la siguiente sección se hace una caracterización de la situación nicaragüense en función de indicadores demográficos: tasa de crecimiento de la

población, tasa global de fecundidad, esperanza de vida, y tasa de mortalidad.

### **Generalidades de la salud en Nicaragua**

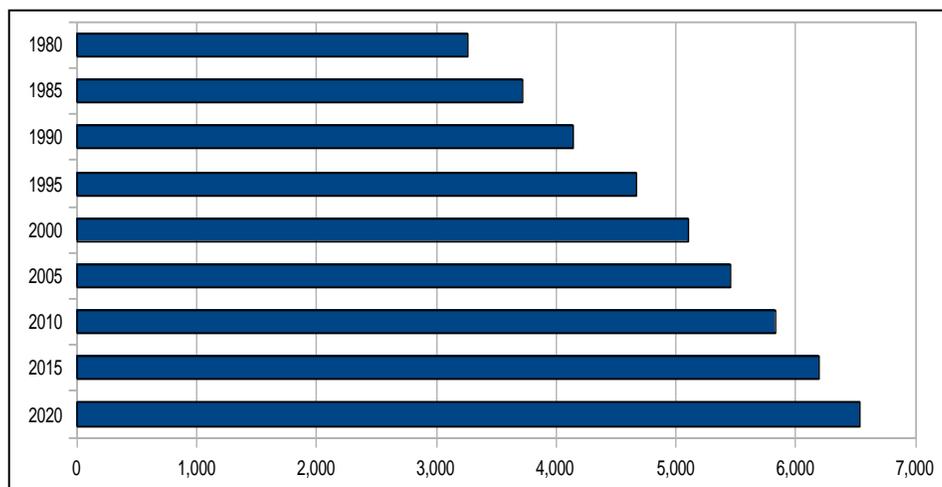
La República de Nicaragua se localiza en el Istmo Centroamericano y tiene una superficie de 130,244 km<sup>2</sup>. Durante la década de los ochenta y el primer quinquenio de los noventa, la población presentó tasas de crecimiento inferiores al 3%, de modo que el número de habitantes se incrementó de aproximadamente 3,257,000 en 1980 a alrededor de 4,664,000 habitantes en 1995 (ver gráfica 1 y cuadro 3). La tasa de crecimiento presenta una tendencia descendente y se estima que ésta continuará para los próximos quinquenios. El número de hijos por mujer presenta esta misma tendencia descendente.

En cuanto a las condiciones de vida de su población, el número de años de esperanza de vida se ha incrementado, de 59.5 años en el período de 1980-1985 a 70.8 años en el 2000-2005. A la par que incrementa el índice de esperanza de vida, la tasa de mortalidad infantil se reduce. Ambos hechos reflejan una mejoría en las condiciones de vida de la población nicaragüense; sin embargo, también plantean nuevos retos para su economía, así como para la planeación del sistema de salud.

---

4. Juan F. Noyola Vázquez, "El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos", pp. 67-69.

**GRÁFICA 1**  
**NICARAGUA**  
**POBLACIÓN TOTAL**  
En miles a mitad del año



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

**CUADRO 3**  
**NICARAGUA**  
**INDICADORES DEMOGRÁFICOS**

Indicador	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020
Tasa de crecimiento <sup>1</sup>	2.63	2.17	2.38	1.81	1.33	1.31	1.22	1.09
Tasa global de fecundidad <sup>2</sup>	5.85	5.0	5.5	3.6	3.0	2.76	2.55	2.37
Esperanza de vida al nacer <sup>3</sup>	59.5	62.2	66.1	68.4	70.8	72.9	74.5	75.7
Tasa de mortalidad infantil <sup>4</sup>	79.8	65.0	48.0	33.6	26.4	21.5	18.1	15.9

1. Tasas por cien.
2. Hijos por mujer.
3. Número de años.
4. Defunciones de menores de 1 año por cada mil nacidos vivos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

A pesar del incremento del 30% en el Producto Interno Bruto, PIB, por habitante que pasó de 681.40 a 884.9 dólares de 1990 al 2007, este indicador representa alrededor de la quinta parte de la media de América Latina. En cuanto al ingreso por habitante, el promedio pasó de 577 a 923 dólares de 1990 al 2007, es decir, registró un incremento del 60%; sin embargo, con respecto al resto de América Latina, esta cifra representa poco más de una quinta parte del promedio. En Nicaragua, la población que se encontraba bajo la línea de pobreza en el 2005 era del orden del 61.9%, siendo el 54.4% en las zonas urbanas y alrededor del 71.5% de la población en las zonas rurales. Estos porcentajes son altos, sin embargo, se observa una disminución de la pobreza con respecto a 1993 en que el total de población por bajo de la línea de pobreza era el 73.6%.<sup>5</sup>

Por lo que respecta a los problemas específicos de salud,<sup>6</sup> entre los niños de 0 a 9 años las principales causas de muerte son: trastornos del período perinatal, malformaciones congénitas y sepsias bacteriana del recién nacido; además de: neumonías, diarrea y gastroenteritis, ahogamiento y sumersión accidental,

---

5. Datos de la CEPAL, Nicaragua: Panorama social de América Latina (2008).

6. Sección con base en Organización Panamericana de la Salud, Nicaragua: resumen del análisis de situación y tendencias de salud, [http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp\\_558.htm](http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp_558.htm), (consulta 10 de mayo 2009).

7. *Idem*.

la exposición accidental a otros factores no identificados y accidentes de transporte. La pobreza profundiza los problemas de salud:

Según los datos de Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud, ENDESA, 98,1 de cada 3 niños está desnutrido y el 9% sufre desnutrición severa. En el área rural, 32% de los niños tenían algún grado de desnutrición, siendo en el área urbana de 19%. La mortalidad por algún tipo de desnutrición fue de 11 por 100.000 en 1998. La prevalencia de bocio en algunas comunidades del Pacífico Sur alcanza niveles superiores al 20%; como respuesta, el país ha fortificado la sal con yodo. La prevalencia de anemia en el país es 28% en niños de 12 a 59 meses, con promedio de hemoglobina de 10,6 mg/dl.<sup>7</sup>

En el grupo de adolescentes, que comprende las edades entre 10 y 19 años, las muertes están asociadas a desastres naturales que afectaron a todos los grupos de edades (el huracán Mitch en octubre de 1998, causó 2.823 fallecidos, 885 desaparecidos y afectó a 49 municipios), las intoxicaciones con plaguicidas y los accidentes. Además, el 30% de las madres están en el grupo de 15 a 19 años. Finalmente, entre los adultos entre las edades de 20 a 59 años, de acuerdo con la Organización Panamericana de la Salud, PAHO, destaca la mortalidad materna: hemorragias por retención placentaria, hipertensión gestacional, sepsis, ruptura uterina y aborto. Al problema de pobreza se agrega el

de género, los más pobres entre los pobres son mujeres.

Gran parte de las causas de deceso son evitables si existe un sistema adecuado de agua potable y alcantarillado, cobertura universal de vacunación, condiciones de higiene en las viviendas (suelo de material, agua potable, drenaje), infraestructura adecuada del sistema de salud así como cobertura amplia a los sectores desprotegidos. Hasta aquí, se requiere la participación activa del Estado en estos rubros. La nutrición y condiciones de vivienda dependen del entorno económico, en cuya área el Estado puede intervenir más que con subsidios con una política económica que promueva el empleo bien remunerado; la mejor política social es la política económica. Pero los indicadores demográficos de Nicaragua están influidos por la situación social y política; por eso a continuación se explica esa situación que ha repercutido en el sector salud.

### **Contexto sociopolítico de la salud nicaragüense**

Nicaragua no solo ha padecido los problemas económicos que han afectado al resto de los países en desarrollo sino también diversos problemas sociales. En Nicaragua en 1979 asume la administración del Estado el Gobierno de Reconstrucción Nacional, después de un proceso revolucionario que consiguió derrotar a la dictadura familiar de los

Somoza; el país estuvo afectado por el proceso de guerra y el terremoto de 1972 que dejó el sistema de salud en las siguientes condiciones:

*...El terremoto de 1972 agudizó la escasez de camas hospitalarias en Managua, pues muchas fueron destruidas. Aún no se habían reemplazado estas camas cuando la situación insurreccional motivó la destrucción de más hospitales y clínicas en todo el país. El hospital regional de Rivas fue completamente destruido durante la guerra de liberación. Mayor daño sufrieron aún los hospitales regionales de Estelí, Matagalpa y León. Otros cinco hospitales y 19 centros de salud resultaron también dañados. Cuatro hospitales vieron destruidos sus equipos en un 100%. Para agravar más la situación, la parálisis económica del país en los últimos meses de la guerra afectó a las reservas de medicinas, reactivos de laboratorio y otros materiales necesarios para la atención sanitaria. Los laboratorios farmacéuticos suspendieron su producción y la falta de divisas afectó la importación de medicamentos de todo tipo. De los 1.300 médicos titulados, unos 300 abandonaron el país después del triunfo revolucionario. El 19 de julio de 1979 Nicaragua tenía un sistema sanitario desarticulado, destruido y desprovisto de la más elemen-*

*tal infraestructura para subsistir.*<sup>8</sup>

En este contexto el gobierno estuvo dirigido por el Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, partido político afín a la ideología de izquierda. Durante la década que gobernó el FSLN, de 1979 a 1990, los valores de inflación superan el 20000% entre 1988 y 1991. Esto acentuó un proceso crítico económico y social, aunque en 1990 se asumieron las medidas de ajuste propuestas por el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el BM que también ocasionaron un deterioro en los sectores sociales porque implicó contención de recursos en varios sectores como salud y educación.

Cabe señalar, que en 1990 se realizan elecciones y asume el Gobierno Violeta Barrios de Chamorro y se enfrenta a una situación sociopolítica muy difícil, con altos índices de pobreza y una alta deuda externa que negoció con el Fondo Monetario Internacional FMI y el Banco Mundial e implicó la ejecución de un Programa de Reforma y Modernización del Sector Público iniciado en 1994. En las elecciones presidenciales de 1996 asumió el gobierno Arnoldo

Alemán, del Partido Liberal Constitucionalista, PLC; con tendencia de derecha continúa la tarea de asumir las recomendaciones del FMI así como del BM. El 10 de enero de 2002, Enrique Bolaños, presidente electo, asumió el gobierno dando muestras de aceptación de las condiciones establecidas por estos organismos para que Nicaragua ingrese a la iniciativa de países pobres altamente endeudados.

### **El gasto público en salud**

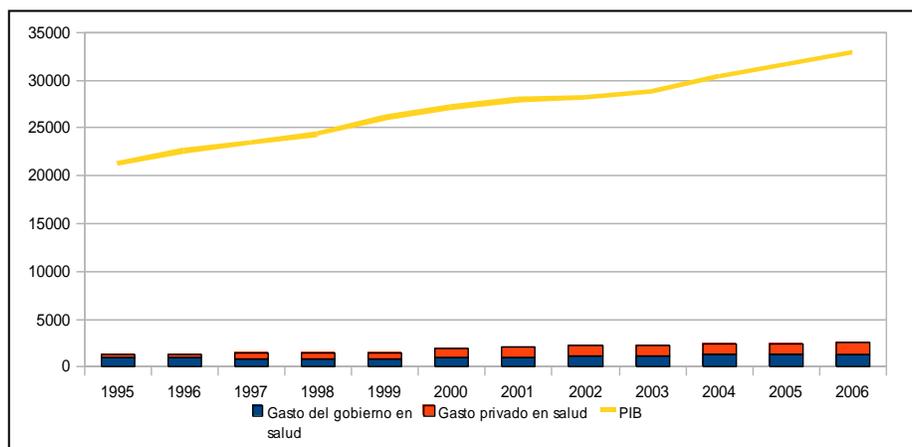
El sector salud está conformado por un subsector público representado por el Ministerio de Salud de Nicaragua, MINSA, el Instituto de Seguridad Social de Nicaragua, el Ministerio de Gobernación y el Ministerio de Defensa. El subsector privado incluye hospitales, clínicas previsionales y organismos no gubernamentales. La participación de gasto público en el total de gasto en salud mostró una tendencia descendente; en 1995 el gobierno aportaba el 78% de gasto total y en el 2001 solo el 48%. Dicha tendencia parece revertirse al aumentar lentamente el gasto público, en el 2006 éste fue de 54.7%.<sup>9</sup>

---

8. Revista Envío de la Universidad Centroamericana UCA, No. 23, mayo 1983, <http://www.envio.org.ni/articulo/77>

9. Datos de la World Health Organization, Nicaragua: General government expenditure on health as percentage of total expenditure on health. <http://www.who.int/whosis/indicators/compedium/2008/3exo>.

**GRÁFICA 2**  
**NICARAGUA**  
**GASTO TOTAL EN SALUD Y PIB**



Fuente: *Elaboración propia con datos de la World Health Organization, WHO, y Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.*

La participación privada en el gasto en salud, como es de suponer, ha mostrado una tendencia al alza, en 1995 participaba con el 22% del gasto total en tanto que en el 2006 éste asciende al 45.3%.<sup>10</sup>

La Política Nacional de Salud 1997-2002 se dirige a mejorar el acceso a los servicios, principalmente entre los más pobres y vulnerables (hay que recordar que en 1993 el total de población bajo la línea de pobreza era el 73.6% la población). Estas políticas fueron cinco:

10. Datos de World Health Organization, Nicaragua: Private expenditure on health as percentage of total expenditure on health. <http://www.who.int/whosis/indicators/compendium/2008/3exo>

- Modernización del Sector Salud: en lo referente a la actualización del marco jurídico y separación de las funciones de regulación,

financiamiento, aseguramiento y provisión dentro del sector.

- Fortalecimiento del MINSA, con la finalidad de consolidar la rectoría, diseñando sus sistemas de planificación e información, organización y control de la gestión, y la normalización sanitaria en el país.
- Fortalecimiento de la atención hospitalaria, inversión en rehabilitación y mantenimiento de la estructura y equipos de hospitales, y disminución de los costos de la atención.
- Desarrollo de nuevas estrategias en salud pública, es decir, definir el modelo de atención hacia las acciones integrales, fortalecer los centros y puestos de salud y entregar un paquete básico de servicios de salud universal.

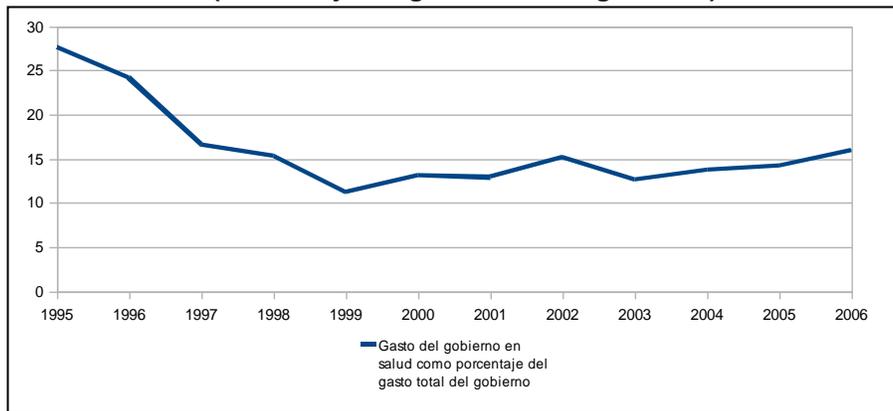
- Modernización de la seguridad social: con el propósito de fortalecer el régimen de salud previsional.

De 1995 a 1997 el gasto público en salud como participación del gasto total del gobierno había caído en 11 puntos, del 27.6 al 16.6%. Después de instrumentarse el plan antes citado, el gasto en salud siguió disminuyendo hasta ser del 11.2% en 1999. Posteriormente, el gasto en salud, como porcentaje del gasto total del gobierno, ha fluctuado entre el 12 y 16%. Al parecer, hasta el 2006 la tendencia fue aumentar su participación en el gasto total (ver gráfica 3). Durante la década de los noventa el gasto público en salud fue menor del 3%, si se considera los rezagos existentes en el sector, el gasto aplicado ha sido insuficiente para cubrir las carencias. Para el bienio de 2005-2006, el gasto público en salud excedió ligeramente el 3%.

### GRÁFICA 3

#### NICARAGUA

#### GASTO DEL GOBIERNO EN SALUD (Porcentaje del gasto total del gobierno)



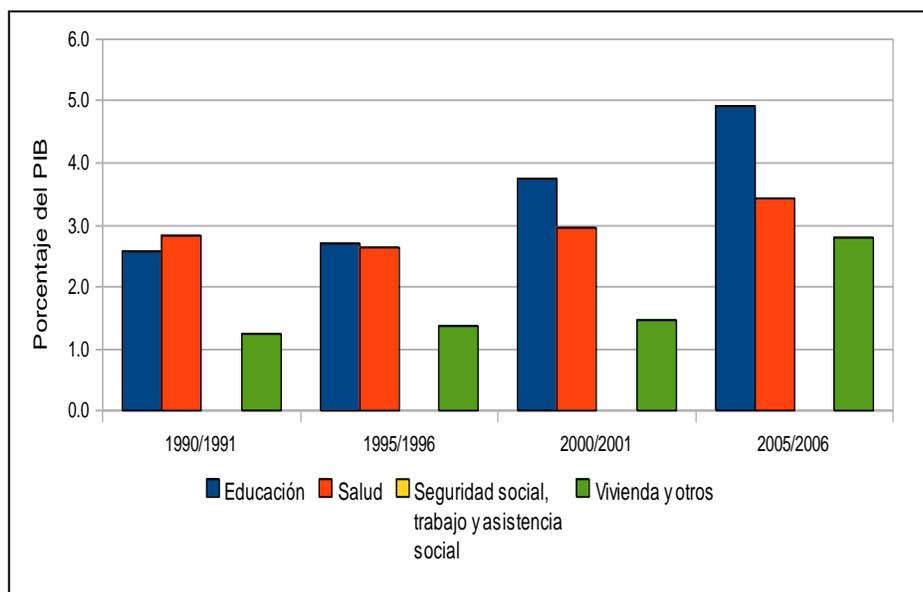
Fuente: World Health Organization, WHO.

Finalmente, el gasto público social por bienes se muestra en la gráfica 4. En ésta se observa que en 1990-1991 el gasto en salud fue ligeramente superior al gasto en educación y el doble del gasto en vivienda. A mediados de la década de los noventa, aumentó el gasto en vivienda, en tanto que el gasto en educación rebasó mínimamente al gasto en salud aunque ambos se mantuvieron en porcentajes similares al de inicios de la década. En la primera década del dos mil, se observa una política de gasto social más activa. Los rubros como porcentaje del PIB muestran un incremento, en especial, en el bienio 2005-2006 el gasto en vivienda fue casi del 3% del PIB, en tanto que el gasto en

salud superó esta cifra y el gasto en educación casi alcanzó el 5%.

La economía de Nicaragua es pequeña y sus problemas y rezagos son grandes. Lo que muestra la gráfica 4, es un esfuerzo del gobierno por llevar a cabo una política social congruente que alivie la pobreza extrema de sus ciudadanos. Posiblemente sus esfuerzos son insuficientes. Además, hay que considerar qué parte del gasto social corresponde a gasto corriente y determinar cuáles efectivamente son los proyectos de inversión que amplíen la infraestructura de dichos rubros y el impacto de éstos en la sociedad.

**GRÁFICA 4**  
**NICARAGUA**  
**GASTO PÚBLICO SOCIAL**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

### Las metas del milenio para mejorar la salud

Las políticas neoliberales tuvieron un doble fracaso. Por un lado, fueron incapaces de brindar el espacio suficiente a la expansión del capital de modo que las actividades de éste se localizaran en la esfera real de la economía. La fase especulativa del capital no se contuvo, muestra de ello es la actual crisis financiera

que ha repercutido severamente en la economía global. Por otra parte, contribuyeron a aumentar la concentración de la riqueza, ahora, los pobres son más pobres y en mayor número. Esto, aunado a las crisis financiera y económica, pone en peligro la paz social. Los problemas de delincuencia derivados de las actividades ilícitas como narcotráfico y secuestros, además, del desempleo. Los problemas ambientales

que se manifiestan en el cambio climático y repercuten en el aumento de siniestros naturales; cambios del patrón de lluvias con sus afectaciones en la agricultura y en las corrientes marinas, con repercusiones en la pesca. Los problemas generales vinculados a la pobreza: desnutrición, enfermedades y muertes que con medidas de higiene y vacunación son evitables, mala atención gestacional y de parto y postparto, etc. Todo ello, se ha tratado de combatir a través de las metas del milenio, que resultan ser más un paliativo que una verdadera solución.

La exacerbación de los males del desarrollo se traduce en el establecimiento de metas globales para el futuro sin un análisis de la viabilidad de mantener los procesos en marcha y reorientar el camino para alcanzar sus fines preestablecidos. De esta manera, en las más recientes cumbres globales (la Cumbre del Milenio en el 2000; la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible en Johannesburgo en el 2002), se han adoptado los Objetivos del Desarrollo del Milenio, estableciendo una serie de metas a alcanzar en las cuestiones más críticas de nuestro tiempo (pobreza, cambio climático, educación, agua limpia, saneamiento y energías renovables) para la su-

pervivencia de la humanidad y del planeta. Sin embargo, el logro de esos objetivos dependería fundamentalmente, junto con la implementación de políticas públicas eficaces, del feliz funcionamiento de la economía global, de los mecanismos de mercado y las fuentes de financiamiento, más que de un cambio de racionalidad económica y social.<sup>11</sup>

- Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil.
  - Meta 4. A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años.

Según la PAHO, en el período de 1997-2000 la tasa de mortalidad infantil fue de 45,2 por 1000 nacidos vivos (nv), siendo las principales causas de muerte en los menores de un año los trastornos del período perinatal, neumonías, diarrea y gastroenteritis, sepsis bacteriana del recién nacido y malformaciones congénitas. Entre los niños de 1-4 años las causas fueron neumonía, diarrea y gastroenteritis y accidentes de transporte. De acuerdo con ese mismo organismo, se encuentran bajo control con coberturas de vacunación entre 90-100%, y la introducción de nuevas vacunas (SRP en 1998 y pentavalente en 1999). Las coberturas de vacunación contra *Haemophilus influenzae* tipo B en menores de un año son superiores al 90%. El 56% de las meningitis bacterianas tienen como causa a este patógeno, lo que indica que la vacuna podría evitar casi 200 casos anuales.<sup>12</sup>

---

11. Enrique Leff, *Discursos sustentables*, pp. 55 y 56.

12. Información proveniente de la Organización Panamericana de la Salud, Nicaragua: resumen del análisis de situación y tendencias de salud, [http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp\\_558.htm](http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp_558.htm), (consulta 10 de mayo 2009).

Revisando cada uno de los indicadores se tiene que la tasa de mortalidad de niños menores de 5 años por cada 1000 nacidos vivos (indicador 4.1) se ha reducido del 75.8% desde 1990 al 26.6% en el 2007. Indudablemente esto representa una mejoría. En lo referente a

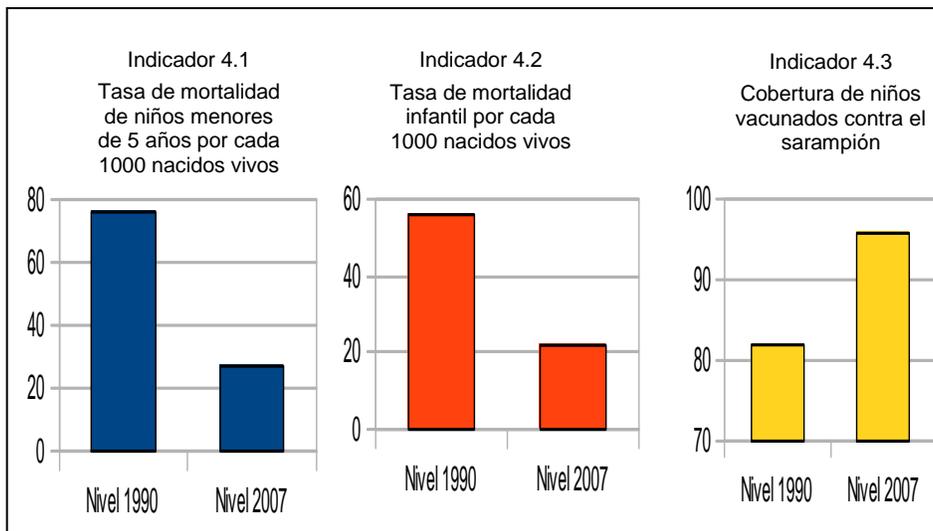
la tasa de mortalidad infantil por cada 1000 nacidos vivos (indicador 4.2), esta tasa bajó del 55.7 al 22% entre los años 1990 y 2007. Y la cobertura de niños vacunados contra el sarampión (indicador 4.3), aumentó del 82 al 96%, en el período referido. (Ver gráfica 5).

---

## GRÁFICA 5

### NICARAGUA

#### META 4: REDUCIR LA MORTALIDAD INFANTIL



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

---

- Objetivo 5. Mejorar la salud materna.
  - Meta 5.A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.
- Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
  - Meta 6.A: Haber detenido y comenzado a reducir la propagación del VIH/SIDA en el 2015.

Según los resultados disponibles para esta meta, la tasa de mortalidad materna (100.000 nv.) en el 2005, fue de 170%; no se cuenta con otro referente para evaluar el progreso en el logro de la meta. En cuanto a partos con asistencia de personal sanitario especializado, este indicador es de 67% para el 2000, y no hay otro dato disponible. Sin embargo, retomando la información de la PAHO, se sabe que en el grupo de 20 a 59 años, las principales causas de deceso fueron muertes por hemorragias por retención placentaria, hipertensión gestacional, sepsis, ruptura uterina y aborto. El organismo no se refiere a otras causas de muerte que afecten a ambos sexos, esto nos da idea del grave problema de salud que vive la mujer nicaragüense. Es conveniente recordar la alta tasa de embarazos entre mujeres adolescentes de 15 a 19 años, alrededor del 30%.<sup>13</sup>

De acuerdo con la PAHO, el número de casos de VIH/SIDA acumulados entre 1987 y el 2000, fue de 643; 294 correspondían a pacientes con SIDA, de los que fallecieron 164. El 81% de los casos ocurrió entre la población de 20 a 44 años, mientras que el 74% corresponde al sexo masculino. El 88% de los casos es transmitido sexualmente (64% son heterosexuales), 9% se relaciona al uso de drogas intravenosas, el 2% a la transmisión madre-hijo y el 1% a la transfusión de sangre insegura.<sup>14</sup> La tasa de prevalencia del VIH/SIDA en la población entre 15 a 49 años (indicador 6.1.1) se ha mantenido sin variación entre el período de 2001 y 2007, en el orden del 0.2%.

- Meta 6.B: Haber detenido y comenzado a reducir, para el 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.

Datos de la PAHO indican que la tuberculosis presentó tasas de incidencia que variaron entre 13 a 111 por 100.000 habitantes en el país. Para el 2000 se registraron 2.396 casos, 1.467 de los cuales tuvieron baciloscopía positiva. El grupo de edad más afectado fue el

13. Información proveniente de la Organización Panamericana de la Salud, Nicaragua: resumen del análisis de situación y tendencias de salud, [http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp\\_5\\_58.htm](http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp_5_58.htm)

14. Datos de la Organización Panamericana de la Salud, Nicaragua: resumen del análisis de situación y tendencias de salud, [http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp\\_5\\_58.htm](http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp_5_58.htm)

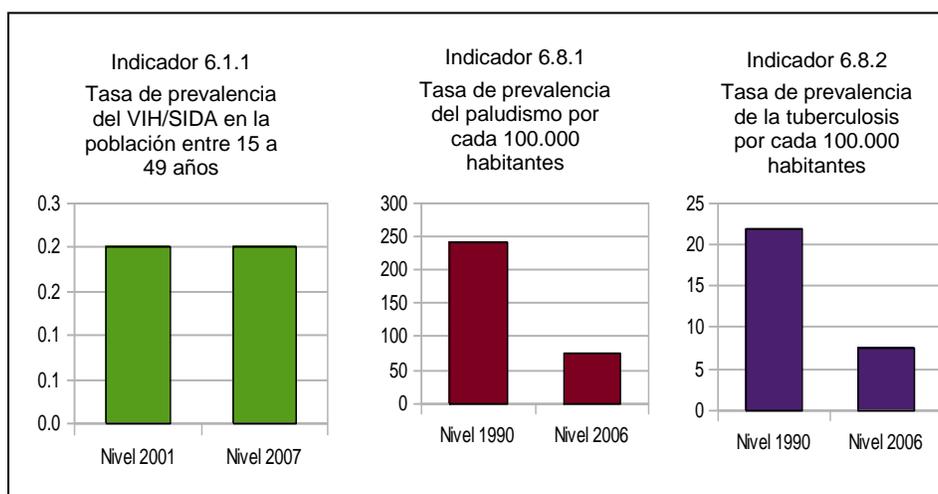
de 15 a 34 años, con más del 20% de los casos bacilíferos.<sup>15</sup>

La tasa de prevalencia del paludismo por cada 100.000 habitantes (indicador 6.8.1) disminuyó notablemente al pasar de 241 a 74% de 1990 al 2006. Mientras que

la tasa de prevalencia de la tuberculosis por cada 100 000 habitantes (indicador 6.8.2) disminuyó del 22 al 7% para el mismo período. El comportamiento de estos indicadores se muestra en la siguiente gráfica.

### GRÁFICA 6

#### OBJETIVO 6: COMBATIR EL VIH/SIDA, EL PALUDISMO Y OTRAS ENFERMEDADES



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

15. Datos de la Organización Panamericana de la Salud, Nicaragua: resumen del análisis de situación y tendencias de salud, [http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp\\_55\\_8.htm](http://www.paho.org/Spanish/DD/AIS/cp_55_8.htm)

## Reflexión final

A pesar de la disminución del gasto público en salud, resultado de la reducción de la intervención del Estado, los gobiernos parecen que están cumpliendo con sus compromisos en lo que se refiere a las metas de reducción de la mortalidad infantil, ampliación de la cobertura en vacunación contra el sarampión y combate a enfermedades como la tuberculosis. En lo que respecta al combate de VIH/Sida, este indicador no muestra variaciones en el período observado por la CEPAL. Con la información disponible no es posible evaluar la meta de reducción de la mortalidad materna; no obstante, de manera indirecta, se sabe que los problemas relacionados con el parto son las principales causas de muerte entre adultos de 20 a 59 años; esto también nos da cuenta del rezago en infraestructura y en cobertura. Por consiguiente, queda flotando la interrogante de si el Estado de Nicaragua está preparado para una contingencia como la vivida en México con la gripe H1N1, de hecho, esta pregunta está presente en todos aquellos países que han disminuido el sistema de salud pública en favor de la iniciativa privada.

Los datos analizados permiten plantear que el ámbito de la sanidad no se reduce al logro de las metas del milenio. Los programas de salud deben adecuarse a cada una de las etapas de desarrollo del ser humano, desde su gestación hasta los últimos años de su vida. Es decir, las políti-

cas, programas y proyectos deben dar seguimiento a la salud de la madre durante el embarazo y el crecimiento del feto; además se hace necesario que las autoridades públicas desarrollen una serie de acciones para atender el posparto y al recién nacido. Esto conlleva a una vigilancia de la nutrición, la vacunación y otros programas complementarios como el cuidado bucal. El Estado deberá dar una mejor atención al trabajador; en el caso de un accidente laboral, se necesitan cuidados y rehabilitación, y si surgiera una incapacidad permanente será necesario prever una protección económica. También se tendrá que considerar la atención al adulto mayor y a las enfermedades que afectan a la población más vulnerable.

El sector de salud nicaragüense requiere de personal suficiente y cualificado. La profesionalización de este sector será crucial para hacer frente a los principales problemas de sanidad. La Ley No. 760, Ley de la Carrera Sanitaria, publicada recientemente el 21 de junio del 2011, es fundamental para una gestión de recursos humanos más responsable con las demandas de la población; y para promover un gasto público en actividades de investigación sobre los problemas de sanidad, acción que se realiza muy poco en Nicaragua. Se necesita un gasto público significativo en infraestructura suficiente y adecuada, que comprenda, además de hospitales y clínicas, centros de investigación especializados en el sector salud. Y que la cobertura de este sistema sea univer-

sal o al menos que cubra a la mayor parte de la población, en especial, a los sectores más vulnerables (que en el caso de muchos países en desarrollo, es la mayor parte de la población).

Los problemas derivados del sistema capitalista (social y ambiental – si bien el sistema no los generó sí los potenció y aceleró) plantean grandes retos a los Estados: reactivar la economía, redistribuir el ingreso, adaptarse al cambio climático así como atenuar su impacto ambiental. Plantean grandes retos a la sociedad en conjunto: ser tolerantes ante la diversidad, ser solidarios, cambiar de una racionalidad económica a una ambiental. En palabras de Enrique Leff, se necesita *otra economía*. Una economía en la cual el hombre y su medio (sin el cual no puede ser su existencia) sea la prioridad. No el interés pecuniario de corto plazo.

### Referencias bibliográficas

Aglietta, Michel, *Macroéconomie financière* 2, París, La Découverte, 2001, 119 pp.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, *Panorama social de América Latina* (2008).  
<http://www.eclac.org>

Friedman, Milton, “The Role of Government in a Free Society”,

Capitalism and Freedom, 1982, pp. 22-36.

Ibarra, David, *La reconfiguración económica internacional*, México, Facultad de Economía / Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, 127 pp.

Leff, Enrique, *Discursos sustentables*, México, Siglo XXI, 2008, 272 pp.

Noyola Vázquez, Juan F., “El desarrollo económico y la inflación en México y otros países latinoamericanos”, *Desequilibrio externo e inflación (Investigación Económica, serie Materiales, No. 2)*, México, Facultad de Economía/Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, 173 pp.

Organización Panamericana de la Salud (PAHO).  
<http://www.paho.org>

Revista Envío de la Universidad Centroamericana UCA, No. 23, mayo 1983.  
<http://www.envio.org.ni/articulo/177>

World Bank, World development report (1997), pp.19- 28.

World Health Organization (WHO).  
<http://www.who.int/whosis/> ◇



# Desafíos y estrategias de intervención para el fortalecimiento de la Gestión Pública Local en Centroamérica\*

Harys Regidor-Barboza\*\*

IDENTIFICA LOS PRINCIPALES ÁMBITOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL REVISANDO A MODO DE DIAGNÓSTICO GENERAL LA VINCULACIÓN ENTRE PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA FORTALECER LA GESTIÓN DE LO LOCAL. PROPONE UNA ESTRATEGIA REGIONAL DE INCIDENCIA EN CENTROAMÉRICA BAJO UN ENFOQUE INTERINSTITUCIONAL, CON TRES GRANDES ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN: A) POLÍTICAS PÚBLICAS Y RECURSOS EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL; B) GOBERNABILIDAD Y CAPACIDADES EN LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL; Y C) GOBERNANZA Y BUENA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GESTIÓN PÚBLICA, GOBERNANZA; CENTROAMÉRICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; MANAGEMENT; GOVERNANCE; CENTRAL AMERICA

## Antecedentes

A partir de la creación en el 2012 del Área de Gestión Pública

para Centroamérica y República Dominicana como uno de sus cuatro ámbitos de acción, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en su calidad de organismo regional e intergubernamental, busca continuar brindando impacto e incidencia en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos

\* Documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, realizado en Montevideo, Uruguay del 29 de octubre al 1º de noviembre del 2013.

\*\* Politólogo. Máster en Diplomacia y Egresado de la Licenciatura en Ciencias Políticas con énfasis en Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica. Consultor para Centroamérica y América Latina trabajando en la Oficina para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, OPD/OEA 2001-2007.

Actualmente es Coordinador del Área de Gestión Pública para Centroamérica y República Dominicana del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Correo electrónico:  
hregidor@icap.ac.cr

Recibido: 28 de julio del 2013.

Aceptado: 15 de noviembre del 2013

hacia el fortalecimiento y modernización de la Gestión Pública en sus Estados Miembros.

Como parte de este proceso renovador, el Área de Gestión Pública estableció como uno de los pilares claves para el desarrollo de planes, programas y proyectos, el diseño e implementación de acciones nacionales y regionales para fortalecer la Gestión Pública a nivel de los sectores locales. El documento que se presenta a continuación, incluye una serie de reflexiones en torno a los resultados preliminares que se han obtenido durante el proceso de diseño, elaboración y socialización de la Estrategia para el fortalecimiento y modernización de la Gestión Pública Local en Centroamérica y República Dominicana.

Esta Estrategia, se fundamenta en tres fases: a) la de investigación; b) la socialización y c) la implementación, donde los resultados de la primera fase impulsada por el ICAP a nivel de la Región Centroamericana y República Dominicana, se ponen a disposición de los interesados (como parte de la fase b), para obtener sus insumos e intercambios, que permitan iniciar con la finalización de una propuesta de acción e intervención para el fortalecimiento y modernización de la Gestión Pública Local.

Este artículo, consta de tres partes claramente identificadas. En la primera de ellas, se hará una presentación general del marco referencial en torno a los ámbitos funda-

mentales que se considera oportuno establecer como parámetros de intervención para el mejoramiento de la Gestión Pública Local. En un segundo momento, se presentarán las principales reflexiones en torno a los principales desafíos producto del proceso investigativo y el intercambio con expertos y actores claves de la región en torno a los procesos de reforma y modernización de la Gestión Pública a nivel de lo local. Finalmente, se presentarán los principales lineamientos resultantes de este proceso, traducido en los pilares de la Estrategia para el Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Pública Local en Centroamérica y República Dominicana, a ser impulsada e implementada por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

### **La Gestión Pública y los ámbitos de intervención en la Gestión Local**

Como primer elemento de revisión, es preciso recordar que el Estado desde sus orígenes y hasta la actualidad, se ha visto inmerso en un permanente proceso de reconfiguración, que abarca, tanto sus elementos y características, hasta las diversas formas y modelos que de éste se conocen. En vista de confluir en su interior, tanto una ordenación jurídica como política, se concibe como la forma de organización humana más compleja de todas aque-

llas de las cuales se tiene cuenta. (Borja, 1998)

En este proceso histórico y evolutivo, el *Estado moderno* ha sido visto también como una organización social que se distingue de cualquier otro tipo de organización política y social previa, por tener una autoridad pública revestida de un grado superior de organización denominada institucionalización del poder. Hoy día, el Estado Social y Democrático de Derecho permite observar al Estado como la “*respuesta organizativa de una nación*” (Montero; 2011), cuya principal característica es colocar en el centro a la persona humana.

También es ampliamente conocido que esta institucionalización del Estado se acompaña de dos elementos que dan paso a su naturaleza: la normatividad y la impersonalidad del proceso burocrático. Al ubicar a la persona humana como centro de su ser, la representación fáctica estatal, (concebida como la estructura organizacional de administración y de gobierno, donde coexisten diversidad de organizaciones y entidades de distintos niveles) centra su labor en materializar esta razón de ser al fundamentar el desarrollo, la garantía de los derechos, la igualdad y el cumplimiento de la ley, en favor del ser humano.

En este orden, Estado, Administración y Gobierno se convierten en los ejes sobre los cuales se pretende la consolidación y armoniza-

ción del progreso humano. Sin embargo, la funcionalidad de la administración pública dentro del Estado, cuenta con varios matices. Por una parte, la administración se reconoce como una actividad subordinada a la actividad del gobierno (Marienhoff en Montero, 2011), derivada de ésta y asociada a los fines del Estado. Por otra, es preciso determinar que para el Estado mismo, la relevancia de la administración pública en principio va un paso más allá (o bien no se reduce a esta relación subordinada), sino que concentra “*el conjunto de políticas, normas, acciones, recursos, procesos y organismos, que propenden a la materialización del bien común, como fin esencial del Estado...*” (Montero, 2011).

La consideración política y administrativa del Estado, traducida en un gobierno y su administración, permiten reconocer la importancia de la gestión de lo público en toda colectividad sustentada en un Estado de *Derecho*. Según la *Carta Iberoamericana de la Función Pública (2003)*, la administración pública cuenta con dos grandes vertientes que permite la ejecución de esta función administrativa: la *Función pública* y el *Servicio público*. Sobre la segunda, se tendrá en cuenta que su presencia fortalece la confianza del ciudadano al recibir bienes y servicios oportunos y de calidad, que aseguren los derechos fundamentales mencionados. Sobre la primera, excluyendo de éstas los cargos de naturaleza política, se concibe como aquella constituida por el conjunto de

*“arreglos<sup>1</sup> institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad determinada”.*

De tal forma que la relación entre Estado y Administración, tiene su fundamento en las personas y los servicios que el segundo presta a la ciudadanía, en nombre del primero. Siendo así, la relación Estado – Sociedad, quedará permeada por el nivel y calidad (eficacia, eficiencia y efectividad) de la función administrativa que un gobierno pueda desarrollar, empoderar y mejorar para garantizar el bienestar y participación de la colectividad, y la de percepción que esta última tenga sobre aquella.

Es aquí donde la Gestión Pública cobra sentido. Considerando a Bozeman (2006), la preocupación de la eficiencia y eficacia por el desempeño de las dependencias gubernamentales es propia de esta concepción, ya que en sentido estricto, es el pilar sobre el cual se construye la gobernabilidad en las naciones. En el marco de los Estados y la función administrativa de éste, corresponde a la Gestión Pública crear mecanismos que mejoren el desempeño, así como procedimientos que promuevan una mejor rela-

ción y comunicación gobernante-gobernado, que brinde legitimidad y confianza.

Autores como Brugué y Subirats (1996), establecen que una buena Gestión Pública puede lograrse considerando como principio articulador la comprensión del término “gestionar”, que significa *“utilizar el conocimiento como mecanismo para facilitar una mejora continua o, en términos de asumir la responsabilidad sobre la acción de un sistema”* en la administración pública. Bajo esta forma de expresión, la Gestión Pública podrá entenderse como una red compuesta por actores y organizaciones no jerárquicamente tradicional, donde es al responsable público a quien se le confieren objetivos y recursos, con el propósito de que desarrolle sus actividades en un marco normativo determinado conocido como derecho administrativo (Vásquez, 2003), que permita satisfacer las demandas y necesidades del ciudadano.

De esta forma, la relación Estado, Gobierno, Administración y Gestión Pública, llega a un punto clave, donde la función administrativa de un gobierno ejecutada por la administración por medio de una buena gestión, precisa la observación detenida de la confluencia de tres elementos básicos: a) el núcleo de las capacidades del gobierno, b) el curso efectivo de las políticas públicas (y el uso de los recursos), y, c) las habilidades, el conocimiento y las pericias de administradores públicos con capacidad gerencial, para con-

---

1. Por “arreglos”, se observarán todas las *“normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas, cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz, al servicio del interés general”* (CIFP, 2003).

seguir los resultados favorables que demanda la sociedad.

Partiendo de esta relación a lo interno de las entidades estatales, G. Allison (citado por Brugué y Subirats, 1996) realiza una importante reflexión hacia la concepción integral de la Gestión Pública. Según lo establece para comprender esta dimensión se deben considerar tres grandes ámbitos de interacción:

- El de la gestión estratégica, que implica el establecimiento de objetivos o prioridades institucionales y nacionales, seguidas del diseño de planes operativos para alcanzarlos.
- El de la gestión de los componentes internos, que se fundamenta en los aspectos de la organización, enfocado en la gestión del recurso humano, la gestión de ámbitos como el financiero, el control de las actividades y de los resultados, por citar algunos ejemplos. Finalmente.
- El de la gestión de los componentes externos, donde se prioriza la relación con unidades externas, organizaciones independientes, ciudadanos y actores sociales en general.

Una vez identificado con salvedades y limitaciones, algunos elementos que permitan clarificar la relación entre la Gestión Pública con la Administración y el Gobierno, resulta de gran valía para este proce-

so, recordar que al referirse a Gestión Pública, su limitación espacial no deberá estar circunscrita únicamente a la relación e interacción entre las entidades de Gobierno Central. Precisamente, al concebir la Gestión Pública como aquella actividad o ejercicio de la función administrativa que se desarrolla en un espacio determinado, es que resultado de este proceso investigativo y de discusión, se ha procurado mediante un ensayo inicial, aportar una acepción que intenta dilucidar la forma en que se interpreta esta función administrativa, en el nivel local. Así, por Gestión Pública Local se puede entender: *“La acción de aplicar políticas públicas, principios, procesos, instrumentos y buenas prácticas en la administración pública, que permitan la gobernanza (el buen gobierno), con transparencia en la administración financiera y contractual, eficiencia, eficacia y calidad de los servicios de parte de los gobiernos locales y las asociaciones municipales, mediante la profesionalización de la función pública local, para el logro de fines de desarrollo, bienestar y participación de los munícipes”*.

A partir del enunciado anterior, el proceso investigativo y los criterios de expertos, en el marco de un esfuerzo académico y técnico continuado, se identificó una serie de componentes (o ámbitos) que en alguna medida se consideran propicios para promover procesos de reforma y modernización de las entidades públicas, en este caso, de los Gobiernos locales. El ejercicio de intercambio permitió establecer que

los componentes identificados se concibiera desde dos perspectivas: en primera instancia la de carácter organizacional, donde se insertan los roles básicos de la administración que posee toda organización municipal para cumplir sus propósitos; y una segunda, vinculada propiamente con la naturaleza misma de las municipalidades, que al ser advertidas como instancias articuladoras del desarrollo económico, político y social del municipio, influyen de alguna manera en el bienestar de la población y la gestión de otras organizaciones.

Como reflexión general, se considera que estos componentes identificados en su conjunto, favorecen -o podrían no hacerlo-, la gobernabilidad y la gobernanza a lo interno de los Estados, en todas sus estructuras o niveles, en particular los gobiernos locales, en tanto su incidencia en la relación gobernante-gobernado, resultan propicios para impulsar los procesos de modernización en las entidades públicas que tengan como fundamento la persona humana. De manera breve, en el Anexo 1 se describen los componentes identificados como ámbitos de intervención en la gestión local.

### **Los desafíos para la reforma y modernización de la Gestión Pública Local en Centroamérica y República Dominicana**

Centroamérica y República Dominicana, ha sido estudiada y diagnosticada desde diversos ámbitos y dimensiones, constituyendo en sí misma un espacio de estudio y análisis permanente. Desde sus condiciones socio-culturales hasta las de comercio internacional, desde los sectores sociales hasta los actores transnacionales, han sido revisados y observados considerando enfoques y temáticas diferenciadas, por citar algunos ejemplos.

En primera instancia, se presentarán una serie de hallazgos y reflexiones en torno a los resultados generales obtenidos, en tres principales vertientes:

- Los programas y proyectos de cooperación internacional en la Región.
- Las particularidades de los gobiernos locales de la Región.

- Los actores e interesados en materia de Gestión Pública Local.

En segundo lugar, se llevará a cabo la presentación de una serie de desafíos que en la materia, han sido identificados en la Región, los que a su vez se convierten en base para el diseño de la estrategia de incidencia.

### **Reflexiones y hallazgos generales**

#### *Sobre los programas y proyectos de cooperación internacional en la región*

- Centroamérica ha sido objeto de gran cantidad de actividades producto de la cooperación internacional; sin embargo, al hacer una búsqueda y mapeo de aquellos en materia de Gestión Pública Local, llama la atención que se inventariaron un número reducido de éstas en los cinco últimos años. Una posible razón de esta situación sin haberse logrado comprobar y permitiendo un nivel responsable de especulación en torno a la condiciones financieras internacionales de los últimos años, podría encontrarse en el retiro de fondos de agentes cooperantes en que los proyectos se fundamentaban.
- Hay un limitado acceso y apertura a información de re-

sultados y evaluaciones de proyectos y programas ejecutados. No se encuentra en la información disponible, datos o información que permita determinar los niveles de impacto definidos en los objetivos de los programas y proyectos.

- La información que se encuentra disponible en medios electrónicos de organizaciones e instituciones contrapartes en la ejecución de estos programas y proyectos, se caracteriza por ser limitada y meramente descriptiva. Generalmente se encuentra desactualizada y sus procesos interactivos por medio de los enlaces establecidos, no se encuentran habilitados.
- Los proyectos o programas identificados en torno al fortalecimiento de la Gestión Pública Local, se dirigen a temas como el análisis y la capacidad de organización de la base política y social de los municipios, la especialización y actualización técnica del recurso humano para mejorar la capacidad instalada, la base productiva y la situación fiscal del municipio, mejoramiento de la capacidad gerencial de funcionarios clave del municipio en torno a su desempeño en la administración y el manejo financiero de los recursos; el fortalecimiento de la organización comunitaria.

- Una importante mayoría, de las agencias de cooperación internacional han establecido grupos diferenciados de actores y de países, en los que se privilegia la cooperación y se genera una exclusión por condición existente. Esta situación, genera una fuerte concentración de programas y proyectos que arrancan de “cero” y por consiguiente, no se fundamentan en la transferencia de conocimiento o la información clave ya existente en otras realidades, disminuyendo la capacidad regional para aumentar la línea de base regional.
- Los programas y proyectos consultados, por sus propias características, tienen un período de finalización claramente definidos. No fue posible observar en los casos a los que se tuvo acceso, planes para generar sustentabilidad, una vez finalizado.

*Sobre los gobiernos locales de la región*

- Existe un amplio conocimiento y claridad sobre los espacios geográficos y cantidad de “municipios” existentes en la región. Según datos de la Fundación DEMUCA (2010) en total existen 1.584 municipios en la región, distribuidos de la siguiente manera (considerando sus respectivos nombres) y en orden de mayor cantidad a menor: a) 331 municipios de Guatemala, b) 298 municipios de Honduras, c) 262 municipios de El Salvador, d) 153 municipios de Nicaragua, e) 382 municipios, juntas de distrito municipal y ayuntamientos de República Dominicana, f) 81 cantones de Costa Rica, y g) 77 distritos de Panamá. Lo que es una muestra de que la división política administrativa en la que el gobierno municipal ejerce sus funciones es muy diversa y diferenciada en toda la región.
- Los tamaños geográficos de los municipios varían sustancialmente de país a país. En el caso de El Salvador, podría determinarse como el más relevante por su nivel de densidad, pues es un país de tan solo 20.742 kms<sup>2</sup> con una cantidad importante de municipios (262 en total), lo que hace que exista una atomización de cantones en un área de extensión muy pequeña. En el otro extremo están Guatemala (331), Honduras (298) y Nicaragua (153), distribuidos en territorios más extensos de 108,889 kms<sup>2</sup>, 111,890 kms<sup>2</sup> y 129,494 kms<sup>2</sup>, respectivamente. Casos intermedios podrían considerarse los de Costa Rica con 81 cantones en 50,200 kms<sup>2</sup>, Panamá 77 distritos en 76.626,7 kms<sup>2</sup> y 382 municipios, juntas de distrito municipal y ayuntamientos de República Dominicana con 155

municipios y 1 DN en 48,730 kms<sup>2</sup>.

- Las formas y designaciones, así como la composición de los órganos municipales es muy variada. En prácticamente todos los países, excepto en Honduras, al órgano municipal se le conoce como Concejo Municipal. En este país se denomina Corporación Municipal, nombre con el que se conoce también al órgano municipal, en el resto de los países. Los máximos representantes ante el órgano municipal reciben los nombres de regidores o concejales, excepto en Panamá, que se denominan corregidores. En general, la nomenclatura de "síndico" se utiliza para designar a un miembro del órgano municipal, que deviene de los distritos, mientras que en República Dominicana se refiere al funcionario ejecutivo a cargo de la gestión administrativa, que en los demás países corresponde a la figura del alcalde.
- El Alcalde preside al órgano municipal y a la vez ejerce las funciones ejecutivas y administrativas de dicho ente en todos los países de la región excepto Costa Rica y República Dominicana. En estos dos países es una muestra de la forma equilibrada en el ejercicio del poder. En el resto de la región, el sistema electoral

permite la fórmula de "el ganador se lo lleva todo", en el caso de la mayoría absoluta o ganadores mayoritarios. En el caso de las mayorías relativas o de representación proporcional, lo que permite al ejecutivo, en la figura del alcalde, un mayor margen y capacidad estructural de gobierno, de gestión de las políticas públicas y uso de los recursos, en forma superior respecto de los primeros casos.

- La variabilidad entre los indicadores utilizados en los países de la región para determinar las estratificaciones o condiciones similares entre gobiernos locales y sus respectivos territorios es muy alta. La mayoría de las variables se sustentan en elementos como: base económica o presupuestaria, extensión territorial o densidad poblacional y capacidad institucional o tamaño de la corporación. Este aspecto impide o limita la capacidad para la realización de análisis comparativos o la mejor identificación de similitudes-diferencias en las condiciones estructurales o funcionales de los territorios locales.

*Sobre los actores en materia de Gestión Pública Local*

- A nivel de la Región Centroamericana y República Domini-

cana, las acciones identificadas en torno al fortalecimiento de la Gestión Pública en territorios locales, permitió identificar cuatro ámbitos de intervención de los actores:

- El Internacional, donde toman parte organizaciones internacionales intergubernamentales, organizaciones internacionales gubernamentales para el desarrollo y organismos no gubernamentales.
  - El Regional, conformado por Organismos regionales propiamente de la integración.
  - El Nacional, donde se vinculan, tanto las entidades estatales nacionales de apoyo a la gestión municipal, como organismos no gubernamentales de la sociedad civil.
  - El Local, en el que confluyen como habrá de saberse los Gobiernos Locales, Asociaciones Municipales, Mancomunidades, Federaciones de Municipios y Asociaciones Intermunicipales. (Araya y Olivas, 2013)
- En el marco de la temática de la Gestión Pública Local, es posible determinar que en los ámbitos internacionales, regionales y nacionales, no se presenta una fuerte variación

en torno a los actores identificados o participantes. Lo anterior evidencia una fuerte relación de la Región con organismos internacionales (gubernamentales como no gubernamentales) que han estado presentes en la última década y que han permanecido de alguna manera participantes hasta nuestros días. Por otra parte, también es una clara evidencia de que los recursos frescos han sido limitados o bien dotados con alguna especificidad.

- A nivel nacional y específicamente en el ámbito de organizaciones no gubernamentales o bien de sociedad civil, se encontró que no existe en la región una cantidad importante vinculadas al tema de la Gestión Pública Local, donde muy pocas desarrollan programas o proyectos que abarquen más de dos componentes de la Gestión Pública. Prácticamente, ninguno de los interesados gestiona proyectos o programas en forma integral que incluya todos los componentes y se puede afirmar que la mayoría de esos esfuerzos son específicos y aislados.
- A nivel local, los actores no gubernamentales son ampliamente inferiores en número y capacidad de intervención. La mayoría probablemente por razones de su jurisdicción o

- espacio de acción son desconocidas y se encuentran poco posicionadas inclusive a lo interno de sus propios países. Se ha evidenciado que en una gran mayoría, la relación con los gobiernos locales se concentra en pequeños proyectos de corto aliento y temas específicos y, en prácticamente muy pocos casos, existe relación con las entidades nacionales de apoyo a los gobiernos locales para brindar soporte, apoyo y sustentabilidad.
- El auge de las mancomunidades o federaciones municipales, podría estar vinculado a su capacidad jurídica para la acción, pues de alguna manera al tener la posibilidad de evitar la intermediación con actores nacionales e internacionales, racionalizan el uso de los recursos con mayor eficiencia y eficacia, establecen relaciones directas con las autoridades políticas, tienen en su poder los procesos de toma de decisión y cuentan con el manejo de sus propios recursos económicos.
- En el ámbito donde se han encontrado más avances o movimientos ha sido precisamente el local, principalmente en torno a la aparición, desarrollo y proliferación de las asociaciones, federaciones y mancomunidades de gobiernos locales. Esto ha llamado poderosamente la atención en tanto parece existir un cambio en las estrategias de acción e intervención de los problemas y situaciones a nivel local.
  - En una revisión inicial que necesita ser profundizada, se identificó que en la última década ha aumentado la cantidad de mancomunidades, tanto de carácter nacional como regional (extrafronterizas), acompañadas de un creciente apoyo y colaboración para desarrollar de manera conjunta proyectos y programas en la región.
- Sobre las asociaciones, mancomunidades y federaciones de municipios en la región***
- Las asociaciones municipales*
- Una Asociación municipal es una entidad de derecho privado e interés público, apolíticas y con personería jurídica, que cumple la función de representar corporativamente a las municipalidades que la componen. A nivel de Centroamérica y República Dominicana, se identificaron y reconocieron (Araya y Olivas, 2013) como principales, las siguientes:
- *Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES*, fundada el 29 de agosto 1941. Su carácter jurídico es una entidad de derecho privado, de utilidad pública, no gubernamental,

con fines no lucrativos, apolítica y personalidad jurídica reconocida. Como referente de su accionar, incluye dentro de sus fines: el contribuir en la defensa y fortalecimiento de la autonomía y competencia municipal, la construcción de una sociedad democrática y participativa; el promover y consolidar el proceso de reformas tendientes a la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado; así como el promover la actualización permanente del marco jurídico municipal.

- *Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala, ANAM*, creada por Acuerdo Gubernativo del 21 de noviembre de 1960. Su carácter jurídico la define como una entidad privada, no política, apartidaria, no religiosa y eminentemente democrática. El objetivo principal para la que se ha establecido es el desarrollo y fortalecimiento integral de las municipalidades, defender la autonomía local, los intereses de los municipios, impulsar el desarrollo de sus territorios y promover la descentralización del Estado.
- Asociación de Municipalidades de Honduras, AMHON, creada el 17 de abril de 1962. Esta, se concentra en el desarrollo de tres áreas de acción: política, técnica y gremial. Ha sido

creada, entre otros fines con la intención de fortalecer los siguientes ejes: reducción de la pobreza, descentralización y fortalecimiento municipal, asociativismo municipal, participación ciudadana, control social de la gestión, seguridad ciudadana, profundización de la democracia, transparencia, desarrollo económico local, medio ambiente, participación de la mujer y atención a la infancia.

- *Unión Nacional de Gobiernos Locales de Costa Rica, UNGL*, creada como una entidad de derecho público, representativa de carácter nacional, con personería jurídica otorgada por la Ley No. 5119 del 20 de noviembre de 1972. Como parte de sus objetivos constitutivos se destaca el impulsar leyes que promuevan el fortalecimiento de las municipalidades costarricenses y su autonomía, fortalecer las relaciones y canales de comunicación con el Régimen Municipal, tanto a nivel nacional como internacional, facilitar el acceso de las municipalidades a una oferta mejorada de asistencia técnica, capacitación y financiamiento, implementar un sistema nacional de capacitación, así como implementar un sistema armonizado y descentralizado catastral y registral, base para la sostenibilidad financiera de las municipalidades.

- *Asociación de Municipalidades de Nicaragua, AMUNIC*, la que fue creada en diciembre de 1993 y cuenta con personería jurídica desde 1995. En sus planes de trabajo se puede identificar los ámbitos de interacción que promuevan el desarrollo legislativo e institucional de la descentralización, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para los gobiernos locales, que incluyan el desarrollo local y la participación ciudadana.
- *Asociación de Municipios de Panamá, AMUPA*, aun cuando fue creada en 1995, no fue sino hasta 1996 en que se reconocieron sus estatutos y personería jurídica. Las acciones de esta asociación, se dirigen al ámbito de la descentralización y fortalecimiento municipal, la gestión financiera, el desarrollo organizacional, la cooperación y asuntos internacionales, así como el mejoramiento de los programas de formación y capacitación para los gobiernos locales.
- *Federación Dominicana de Municipios, FEDOMU*, la que obtuvo su personalidad jurídica mediante Decreto del Poder Ejecutivo No. 398-2001, del 20 de marzo del 2001. Entre sus objetivos se pueden destacar: el contribuir a la defensa, promoción y fortalecimiento de la autonomía e independencia de los municipios y distritos municipales; el impulsar y consolidar el proceso de reformas orientadas a alcanzar la descentralización financiera, económica, política, funcional y administrativa del Estado; el promover el fortalecimiento técnico y administrativo de la gestión municipal; el impulsar el desarrollo y estabilidad de los recursos humanos en los ayuntamientos; apoyar la implementación de la carrera administrativa municipal; promover la democracia participativa, la transparencia, el desarrollo sostenible y la gobernabilidad en los municipios, entre muchas otras.
- Adicionalmente, en algunos países de Centroamérica y República Dominicana, existen otras asociaciones conformadas por autoridades municipales exclusivamente (alcaldes y regidores), que se enumeran a continuación:
  - *Guatemala*: la Unión Nacional de Alcaldes Mayas, UNAM, y la Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas, AGAAI.
  - *Costa Rica*: la Asociación Nacional de Alcaldes, Alcaldesas, Intendentes e Intendentas de Costa Rica, ANAI-CR.
  - *Panamá*: la Asociación de Alcaldes de Panamá, ADALPA, y la Coordinado-

ra Nacional de Corregimientos de Panamá, CONARE.

- *República Dominicana*: la Asociación Dominicana de Distritos Municipales, ADODIM, y la Asociación Dominicana de Regidores, ASODORE.
- En otros casos adicionales a los descritos, en Guatemala, en orden de importancia se puede determinar que después de las asociaciones nacionales, se encuentran las asociaciones departamentales de municipalidades y las dos asociaciones regionales, (la de sur-occidente y la de sur-oriente). Asimismo, en el caso de Panamá, únicamente se registraron dos asociaciones que cumplen con los requerimientos establecidos según los Artículos 140 y 142 de la Ley 106, que permite la posibilidad de generar asociaciones intermunicipales, las que son la Asociación de Municipios de Veraguas, AMUVE, y la Asociación Intermunicipal de Los Santos, AILS.

#### *Las mancomunidades o federaciones de municipios*

Las mancomunidades o federaciones han nacido para abarcar fines diversos, siendo el centro de estos acercamientos el desarrollo de los municipios que los integran. Se

distinguen por ser instancias de segundo nivel, al aglutinar municipalidades en forma directa. Poseen sus propios estatutos, basados en el asociacionismo de derecho privado con interés público. Como aspecto relevante, las mancomunidades surgen desde mediados de los noventa y particularmente durante la última década, en un contexto particular, con una mirada principalmente de carácter territorial. (Mendoza, 2007)

En casi todos los países de la región existen federaciones y mancomunidades municipales. Éstas responden en su mayoría a un origen territorial de las regiones en las que se subdividen los países. La creciente importancia de las mancomunidades en los últimos años es que no tienen necesariamente afiliaciones con las asociaciones nacionales municipales, por tanto, trabajan en forma independiente y autónoma, según los intereses de sus propias regiones. A diferencia de éstas, las federaciones han tomado importancia en las esferas regionales (internacionalización de políticas y acciones), aunque es posible observar un desarrollo desigual por las características particulares de los territorios participantes. Como principales ventajas de este modelo se puede mencionar que tienden a ser más eficientes y eficaces en la gestión de recursos, y que por las características de su constitución y tamaño, sus miembros participan en la toma de decisiones en forma más directa.

Algunos hallazgos y reflexiones generales en torno a las man-

comunidades y federaciones en Centroamérica y República Dominicana, se destacan a continuación:

- En Guatemala, es posible identificar 22 mancomunidades. Algunas de las más importantes son relacionadas con áreas indígenas, como por ejemplo: la Mancomunidad de Municipios Kakchiquel Chichoy Atitlán (MANKATITLÁN); la Mancomunidad de Municipios Tz'olujá (MANCTZOLOJYA); la Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Naranjo (MANCUERNA); la Mancomunidad Manc La Laguna (MANCLALAGUNA) y la Mancomunidad COPANCHORTI.
- En El Salvador, aunque la información disponible sobre mancomunidades es limitada, existen algunos esfuerzos de sistematización de experiencias realizados por distintas organizaciones (como la Asociación Centro de Capacitación y Promoción de la Democracia, CECADE, Fundación Nacional para el Desarrollo, FUNDE, y COMURES),

---

2. El Código Municipal de El Salvador actual solo hace referencia al término de asociaciones y no a microrregión o mancomunidad. Para efectos de este documento se usará de forma indistinta las denominaciones microrregión, mancomunidad y asociación de municipios, dado que dichos términos son usados popularmente en el contexto municipal del país y no hay ninguna diferenciación sobre sus conceptos en el Código Municipal.

que cuenta con un inventario sobre mancomunidades, apoyada por la Asociación Internacional de Administración de Ciudades y Condados, ICMA. Como elemento singular, el término mancomunidad,<sup>2</sup> ha ido adquiriendo mayor reconocimiento como una alternativa para la resolución de problemas de los municipios, así como el reconocimiento de experiencias sobre asociativismo y cooperación intermunicipal en otras latitudes. El concepto se utiliza indistintamente junto a otras expresiones como microrregión (la más utilizada) o asociación de municipios. Como aspecto de interés, (Zamora, 2004), en El Salvador ha sido posible registrar diversas formas de denominación para las agrupaciones intermunicipales, principalmente de acuerdo a la zona en que se divide el país. Estas denominaciones y sus cantidades (ICMA, 2006), son: 22 microrregiones, 11 asociaciones de municipios y municipalidades, 1 asociación conjunta de desarrollo integral de Ahuachapán, 2 comisiones Binacionales de zonas fronterizas entre El Salvador y Honduras, 1 Consejo de Alcaldes de Área Metropolitana y 7 mancomunidades.

- En el caso de Honduras se registra la mayor cantidad de mancomunidades de la región, un total de 46. Principalmen-

te, éstas se ubican en varios pueblos indígenas, que responden al interés sociolingüístico y territorial de las comunidades locales, y en las fronteras con Guatemala, El Salvador y Nicaragua (FLACMA, 2011).

- Al observar Nicaragua, según Mendoza (2007) “a partir de 1990 emergieron varias asociaciones municipales motivadas políticamente y desde 1997 asociaciones con lógica territorial, siendo del total el 59% emergentes a partir del 2000 (y solo 6% antes de 1990)”. Según Wallace (2003), el país cuenta con veintiocho formas de cooperación intermunicipal (1 mancomunidad, 1 consorcio, 2 alianzas binacionales, 1 consejo regional de autoridades locales y 3 asociaciones), donde 141 de 152 municipios, son parte de alguna forma de cooperación intermunicipal. Tales asociaciones se dividen en agrupaciones departamentales (13), micro-regionales (5) y sectoriales (4).
- En Costa Rica, actualmente hay identificadas trece federaciones de municipalidades integradas por los municipios y concejos municipales de distrito de mayor cercanía territorial y afinidad regional. Como dato particular, es posible identificar dentro de estas federaciones, otras federaciones constituidas para realizar una actividad económica común desarrollada por sus municipalidades miembro, donde la cercanía territorial no necesariamente es el factor común. En términos generales, los ámbitos de acción de las federaciones actualmente son ordenamiento territorial, desarrollo urbano, ambiente, salud, y gestión local.
- En República Dominicana, se identificaron dos mancomunidades de acuerdo al inciso b) del Artículo 7 de la Ley de las Entidades Municipales: la de Municipios de la Región Este, MANRE, y, de la Franja Oriental del Cibao Sur.
- Como dato particular que merece ser destacado, en Centroamérica también se han creado mancomunidades y asociaciones de municipios con un carácter trinacional. En primer lugar, está el caso de la Comisión Trinacional del Plan Trifinio, CTPT, establecida en el marco del Tratado firmado en 1997 entre las Repúblicas de El Salvador, Honduras y Guatemala, que incluye 45 municipios de la "Región Trifinio" (8 de El Salvador, 15 de Guatemala y 22 de Honduras). En segundo lugar, la Mancomunidad Trinacional del Golfo de Fonseca, MUGOLFO, conformada por representantes de aproximadamente 20 municipios de El

Salvador, Honduras y Nicaragua. Finalmente, la Mancomunidad Trinacional Fronteriza Río Lempa, que tiene como objetivo continuar impulsando el proceso de legalización y fortalecimiento de MUGOLFO.

- En algunos casos como en Costa Rica, El Salvador y Honduras, la composición de las asambleas generales y los consejos directivos de las federaciones son muy variados. Se puede observar la constitución de una asamblea con representación de alcaldes, concejales, delegados e inclusive, hasta ciudadanos de la comunidad. No obstante, la integración del consejo directivo se reserva para los alcaldes de los gobiernos locales afiliados.

### ***Principales desafíos para la Gestión Pública Local en Centroamérica y República Dominicana***

Los hallazgos presentados en este apartado, muestran la poca variabilidad de algunas de las condiciones como los enfoques de cooperación y los actores involucrados en temas específicos relacionados con la Gestión Pública en el ámbito de lo local. No obstante, de igual manera muestran que, a pesar de que los esfuerzos institucionales por ejemplo de las entidades nacionales de apoyo a la gestión municipal son cons-

tantes, éstos generalmente no se están traduciendo en impactos mayores. Sin embargo, a pesar de que las condiciones territoriales, geográficas y normativas de los actores locales prácticamente no ha variado sustantivamente en los últimos años, es posible identificar un particular interés de los gobiernos locales en su calidad de interesados y afectados directos, por buscar fórmulas diferenciadas de acción, asociación e intervención.

Las siguientes son una serie de desafíos que se circunscriben a la realidad observada durante este proceso investigativo, que ha dado paso al establecimiento de líneas de acción y estrategias de intervención, que serán compartidas en la última parte de este documento.

- En atención a los resultados observados en torno a la implementación de programas y proyectos de manera conjunta con actores extrarregionales, es preciso determinar que la región en muy pocos casos ha logrado desarrollar la capacidad instalada necesaria para asegurar la sustentabilidad de éstos. Una vez finalizado el proceso de intervención por parte de los organismos participantes, la continuidad de los procesos se ve ampliamente reducida o inclusive finalizada.
- La información que se genera y produce como resultado de la implementación de programas y proyectos a nivel de

la región, se encuentra disponible de manera muy limitada. Se caracteriza por estar desactualizada y no reutilizable. Los programas y proyectos en muy pocas ocasiones brindan información que pueda ser compartida, abierta, accesible y reutilizable, con lo que se afecta la definición de líneas base regionales.

- El bajo nivel de disposición, acceso y transferencia de información a nivel de la región en torno a proyectos y programas en distintos países, limita las posibilidades de reconocer espacios para la cooperación sur-sur.
- Es necesario realizar un esfuerzo regional para normalizar las variables que permitan establecer una definición lo más homogénea posible, sobre la estratificación de los gobiernos locales en la Región Centroamericana y República Dominicana. La inexistencia de un método comparativo que permite obtener este tipo de información a nivel regional, impide la realización profunda de análisis comparativos que brinden resultados integrales. Por tanto, las acciones o actividades continuarán siendo dispersas, con limitados enfoques regionales y con un amplio enfoque a la nacionalización de procesos.
- Es necesario revitalizar las organizaciones o instituciones regionales que puedan brindar seguimiento en forma integral a los esfuerzos, sean éstos proyectos o programas, líneas de acción o actividades, que concentre información clave que permita identificar la existencia y ubicación de los esfuerzos, para la optimización de los recursos.
- Fomentar en los diversos actores vinculados al tema de la Gestión Pública Local en la Región, el interés por desarrollar esfuerzos conjuntos dirigidos y consistentes hacia la conformación de redes que aglutinen información, métodos y buenas prácticas para el fortalecimiento de la Gestión Pública local, con un enfoque basado en la cooperación sur-sur y la transferencia de conocimientos.
- Fomentar el interés y el esfuerzo a nivel nacional y regional, por llevar a cabo el desarrollo e implementación de diversas formas de agrupamientos municipales (asociaciones, federaciones y mancomunidades) y que éstos se encuentren fundamentados en parámetros y criterios compartidos, que conlleve a una normalización conceptual, facilite el entendimiento y la aplicación de una estrategia de Gestión Pública Local.
- Analizar con mayor profundidad, si las organizaciones no

gubernamentales de nivel local pueden ser aliados estratégicos en el uso, implementación y sustentabilidad de los programas y proyectos, así como la conveniencia de ser vistos como puntos focales, para facilitar la puesta en práctica de potenciales acciones o el manejo de redes de actores locales, entre otros elementos.

- Se debe realizar un esfuerzo continuado y permanente, para analizar los impactos reales que están generando las diversas formas de agrupamientos municipales (asociaciones, federaciones y mancomunidades), y determinar si éstos resultan convenientes modelos que permiten de una manera más eficaz y eficiente convertirse en las entidades que mejoran efectivamente la gestión de los servicios, facilitan la promoción del desarrollo del territorio y permiten el crecimiento y desarrollo humano de los entes locales que la conforman.

### **La modernización y el fortalecimiento de la Gestión Pública Local en Centroamérica y República Dominicana: tres ejes de intervención**

Todos los países de la región durante los últimos veinte años, han sido objeto en diferentes niveles y profundización de procesos de des-

centralización, que de una u otra manera, permitieron la transferencia de funciones y responsabilidades con el objetivo de fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos locales para responder a las demandas actuales.

En un balance general inicial, a nivel de la Región Centroamericana, se puede concluir que estos cambios no fueron acompañados debidamente con los recursos requeridos, a la vez que las instancias a las cuales fueron referidas, en no todos los casos se dotó de las capacidades estructurales requeridas de parte del Gobierno Central hacia los gobiernos locales, para hacer una transferencia exitosa de estas capacidades. Esto quiere decir que, las reformas políticas que fueron implementadas para fortalecer la gestión municipal y asegurar la participación social, no se tradujo en mejoras, beneficio, confianza y satisfacción de los munícipes (habitantes de un territorio local). (Cabreja, 2013)

Aunando a lo anterior, si se integra el panorama de la crisis económica y financiera internacional, es indudable que se observa un importante desestímulo en esta materia por parte de las agencias de cooperación en la región, especialmente las de origen europeo. De forma tal que las características de la cooperación internacional que dieron fundamento a grandes programas y proyectos regionales para contribuir al fortalecimiento de las municipalidades, en especial a la descentralización y apoyo a las transferencias

funcionales durante las décadas de los años ochenta y noventa, en la actualidad han sido paulatinamente disminuidas.

Pasado el período de bonanza para el apoyo técnico y financiero en el desarrollo de programas y proyectos en la región y, a pesar de los esfuerzos de las entidades y organizaciones municipales, tanto nacionales como regionales, en la actualidad es preciso reconocer la persistencia de dos grandes dificultades, entre muchas otras claro está, las que son:

- El efectivo desarrollo de métodos y modelos que permitan la sostenibilidad y sustentabilidad de programas y proyectos, más allá de la existencia de los cooperantes que le originan.
- El traducir la cooperación técnica y financiera obtenida en capacidades institucionales claves para impactar positivamente en la Gestión Pública.

Como parte de este proceso reflexivo, más allá del inconveniente o dificultades descritas, los actores vinculados al fortalecimiento y modernización de la Gestión Pública local en la región deben confrontar los retos que esto implica. Desde la perspectiva de la investigación desarrollada y la propuesta de intervención resultante, se ha considerado como fundamental, dirigir los esfuerzos y recursos hacia tres ámbitos en particular:

- Convertir las reformas institucionales municipales, en políticas públicas que tengan impacto a nivel local.
- Asumir la gobernabilidad municipal con capacidades estructurales institucionales fortalecidas.
- Gestionar el buen gobierno en forma transparente, participativa y con acceso ciudadano a la información pública local.

El ICAP por tanto, ha considerado fundamental centrar las acciones e impactos en la región, generando una relación que comprenda los siete componentes con los tres ámbitos descritos, mediante una estrategia de intervención la que parte de un supuesto teórico: *“Los gobiernos locales deben contar con capacidades institucionales que faciliten la gobernabilidad, que permitan una mejora sustantiva en la confección de las políticas públicas y la utilización adecuada de los recursos, para contribuir a una buena Gestión Pública, a la gobernanza y a la satisfacción del ciudadano”*.

En primera instancia, la mejora y el fortalecimiento de la Gestión Pública local en la región, debe vincular con mayor fortaleza la relación entre las políticas públicas y los recursos existentes. Este primer nivel de intervención, comprende la necesidad de fortalecer en los tomadores de decisiones y los actores involucrados, el diseño y la construcción de políticas públicas y los elementos

que mejoren la gestión de los recursos humanos (capital social), naturales, financieros, materiales, y tecnológicos, para que logren su efectividad, así como una contribución a mejorar la rendición de cuentas de las autoridades y operadores de las políticas públicas, mediante la implementación de mecanismos y herramientas para evaluar la Gestión Pública a partir de la efectividad de las políticas públicas.

Los propósitos del primer eje de intervención, se resumen en lograr influir sobre las actividades en función de un resultado social y político; mejorar la rendición de cuentas de las autoridades y operadores de las políticas públicas locales y de los recursos de que disponen, donde el conocimiento generado por los actores vinculados (implícito o explícito) pretende ser aplicado a problemas concretos de la acción política o administrativa, que incluyen múltiples dimensiones y resultan muy complejos dado que involucran actores, intereses, principios, valores, percepciones, factores institucionales, demandas y necesidades, entre otros elementos.

Por otra parte, debe existir una clarificación de la relación existente entre la gobernabilidad y las capacidades de las entidades públicas. En la década de los años ochenta, las intervenciones para mejorar las habilidades para el cumplimiento de las funciones del Estado, se denominó “fortalecimiento institucional”, fundamentado en prácticas de reingeniería organizacional (Ospina, 2002). Posteriormente,

durante los noventa, como consecuencia del cambio de paradigma del rol del Estado, el enfoque se concentró en la reducción de la capacidad del Estado para responder a los problemas de la sociedad. Por tanto se logró concluir que ni los mercados ni las democracias podrían funcionar correctamente, sin la existencia de gobiernos capaces de formular y ejecutar políticas públicas idóneas, administrar equitativamente los recursos y responder efectivamente a las demandas ciudadanas procurando el bienestar social. La nueva aspiración en el cambio de siglo ha sido el “buen gobierno” (Grindle, 1997 y Tandler, 2000; en Ospina, 2002).

Al discutir sobre la construcción de capacidad sostenible en el sector público, Grindle (1997) sugiere que el “buen gobierno” presenta una intrínseca relación del problema de capacidades en el sector público, a partir de tres dimensiones:

- El desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal).
- El fortalecimiento organizacional (sistemas de gestión).
- La reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro).

De modo que este segundo eje de intervención, se concentrará en la formación y desarrollo del recurso humano para la construcción de capacidades estructurales e institucionales que son fundamentales

en las entidades públicas municipales, en sus diversos niveles (estratégicos, técnicos y operativos), tanto a nivel de habilidades gerenciales de los encargados como de la estructura institucional de la Gestión Pública Local.

Finalmente, el tercer ámbito procura relacionar de manera directa la gobernanza como fundamento de la Buena Gestión Pública. Por la consideración actual de la temática, este eje propone un sustantivo avance hacia la necesaria implementación de los modelos de Gobierno Abierto en los gobiernos locales. Procura la integración de principios fundamentales para la buena gestión como lo son la transparencia, integridad y probidad, así como la participación, control ciudadano y acceso a la información pública.

La gobernanza (también entendida como *gobernación* y acuñada por el Banco Mundial, BM, como “*governance*”, que quiere decir “*buen gobierno*”), que en un sentido equivale a decir que es el “*proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia -fundamentales y coyunturales-, y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección*” (Aguilar, en Villanueva, 2006), será enfocada como el ámbito práctico que facilita a las entidades locales ir más allá del enfoque “gubernamentalista” que podría propiciar la gobernabilidad, pues utiliza las capacidades de este primero, para buscar la satisfacción de necesidades de los diversos sectores que componen el

entramado social sobre el cual los gobiernos locales asumen la responsabilidad de su jurisdicción. Como resultado, la gobernanza y la buena gestión se deberán enfocar en recobrar la confianza ciudadana sobre las autoridades y la administración local.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. (2006). “Gobernanza y Gestión Pública”. México: Fondo de Cultura Económica.
- Araya Montezuma, Andrés. (2012) “Estudio sobre el avance de la Carrera Administrativa Municipal en Centroamérica y República Dominicana en el período 2008-2010”. San José: Fundación DEMUCA.
- Araya, Andrés y Olivas, Carlos (2013) “Diagnóstico general y mapeo de actores de Centroamérica y República Dominicana”. ICAP: San José, Costa Rica, mimeo.
- \_\_\_\_\_. “Documento técnico sobre Gestión Pública Local”. ICAP: San José, Costa Rica, mimeo.
- Borja, Rodrigo. (1998) “Enciclopedia de la Política”. México: Fondo de Cultura Económica. Primera reimpression.
- Bozeman, Barry. (1987) “All organizations are public”. Bridging

- Public and Private Organization Theory. San Francisco: Joseey-Bass.
- \_\_\_\_\_ (2006) "La Gestión Pública. Su situación actual". México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Universidad Autónoma de Tlaxcala, Fondo de Cultura Económica de México.
- Brugué y Subirats (1996) "Lecturas de Gestión Pública". Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública: Boletín Oficial del Estado, España.
- Castillo, Rolando. (2013) "Segundo Informe Barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana". Guatemala, SICA/AECID.
- CLAD. (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública".
- \_\_\_\_\_ (2006). "Código Iberoamericano de Buen Gobierno".
- \_\_\_\_\_ (2007). "Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico".
- \_\_\_\_\_ (2008). "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública".
- \_\_\_\_\_ (2009). "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública".
- DEMUCA (2010). Actualización del Estudio Comparativo sobre las Finanzas Municipales para el Desarrollo Local en Centroamérica y República Dominicana: Datos 2007-2008. Fundación DEMUCA. San José, C. R.: DEMUCA, 2010.
- \_\_\_\_\_ (2009). Observatorio de autonomía municipal: la autonomía municipal en Centroamérica y República Dominicana. Fundación DEMUCA. San José, Costa Rica: DEMUCA, 2009.
- Dye, Thomas R. (2012). "Understanding public policy". Editorial: Pearson; 14 edición.
- FOMUDE. (2006). "Estudio actuarial de las federaciones de municipalidades de Costa Rica: Diagnóstico de las federaciones municipales de Costa Rica". San José: FOMUDE.
- Furlong, Scott R y Kraft, Michael E. (2006) "Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives". 2nd Edition, CQ Press, Washington, DC.
- ICAP (2013). Estrategia Centroamericana para el Fortalecimiento y Modernización de la Gestión Pública Local, 2014-2018.

San José, Costa Rica: ICAP, 2013.

Montero, Gregorio. (2011) "Régimen Jurídico y Profesionalización de los Funcionarios Públicos". Santo Domingo: Ministerio de Administración Pública.

Ponce, Carlos. (1997) "Determinantes del tamaño del Sector Público Local: teoría y aplicación para las Municipalidades de Provincia de Córdoba". Tesis. Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de la Plata, Argentina.

Subirats, Joan y otros. (2008). Análisis y gestión de políticas públicas. Barcelona: Ariel Ciencia Políticas.

**Documentos jurídicos y legales (consultados impresos e internet)**

Acta Constitutiva de la Federación Metropolitana de Municipalidades de San José, 2004.

Asamblea Legislativa de El Salvador (2000). Código Municipal. Decreto No. 274.

Asamblea Legislativa de Guatemala (2002). Código Municipal de Guatemala. Decreto No. 12-2002.

Asamblea Legislativa de la República de El Salvador (2005). Código Municipal. Decreto Legislativo No. 274, incluyen

reformas (7): Decreto Legislativo No. 929, de fecha 20 de diciembre de 2005. Ver:

<http://es.scribd.com/doc/99526103/Codigo-Municipal-de-El-Salvador> (Consulta: 04 de enero de 2013).

Asamblea Nacional de Nicaragua. Ley de Municipios. Ley No. 40 de 2 de julio de 1988. Publicado en La Gaceta No. 155 de 17 de agosto de 1988. Ver: [http://www.inifom.gob.ni/informacion\\_publica/leyes\\_decretos/LEY%20DE%20MUNICIPIOS.pdf](http://www.inifom.gob.ni/informacion_publica/leyes_decretos/LEY%20DE%20MUNICIPIOS.pdf) (Consulta: 26 de diciembre de 2012).

Asamblea Nacional de la República Dominicana. Ley No. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios, del 17 de julio del 2007. Gaceta Oficial No. 10426 del 20 de julio del 2007. Ver: <http://odam-ca.org/recursos/insumos/docs/condicion-autonomia-municipal-republicadominicana.pdf> (Consulta: el 29 de noviembre de 2012)

Congreso de la República de Guatemala. Código Municipal. Decreto No. 12-2002. Ver: <http://leydeguatemala.com/codigo-municipal/48/> (Consulta: 22 de diciembre de 2012).

Congreso Nacional de la República de Honduras. Ley de Municipalidades. Ver:

- <http://www.femica.org/archivos/codigohonduras.pdf> (Consulta: 26 de diciembre de 2012).
- Consejo Nacional de Legislación de Panamá. Ley N° 106 (de 8 de octubre de 1973). Sobre Régimen Municipal. Ver: <http://www.femica.org/archivos/codigopanama.pdf> (Consulta: el 28 de noviembre de 2012)
- Guatemala. Constitución Política de Guatemala. Reformada por Acuerdo Legislativo No. 18-93 del 17 de noviembre de 1993. Ver: [http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/GTM\\_constitución\\_politica.pdf](http://www.un.org/Depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/GTM_constitución_politica.pdf) (Consulta: 20 de diciembre de 2012).
- Honduras. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política. Decreto No. 131 del 11 de enero de 1982. Ver: [http://honduras.net/honduras\\_constitution.html](http://honduras.net/honduras_constitution.html) (Consulta: 26 de diciembre de 2012).
- Ley N°. 176-07 del Distrito Nacional y los Municipios. Santo Domingo, Gaceta Oficial de la República Dominicana. Santo Domingo, 20 de julio del 2007.
- Ley de Organización Municipal, No. 3455 y sus modificaciones, Gaceta Oficial de la República Dominicana. Santo Domingo, 21 de diciembre de 1952.
- Ley de Organización Municipal, No. 3456 de Organización del Distrito Nacional, Gaceta Oficial de la República Dominicana. Santo Domingo, 21 de diciembre de 1952.
- Ley de Autonomía Municipal No. 5622, Gaceta Oficial N0. 8603 de la República Dominicana. Santo Domingo, 14 de septiembre de 1961.
- Ley 49, que crea la Liga Municipal Dominicana, Gaceta Oficial de República Dominicana. Santo Domingo, 23 de diciembre de 1938.
- Nicaragua. (1987) Constitución Política. Publicada el 9 de enero de 1987. Ver: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Nica/nica87.html#tituloIX> capl (Consulta: 26 de diciembre de 2012).
- Panamá (1972). Constitución Política de la República de Panamá (1972). Ver: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Panama/panama1972.html> (Consulta: el 29 de noviembre de 2012)
- República Dominicana (2002). Constitución Política de la República Dominicana de 25 de julio de 2002. Ver: <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/DomRep/domrep02.html> (Consulta: 28 de diciembre de 2012).

### **Material consultado en Internet**

Absolut Noruega. Ver:

<http://www.absolutnoruega.com/norfund-el-fondo-noruego-para-los-paises-en-desarrollo/>.  
(Consulta: 15 de enero de 2013).

AECID, Guatemala. Ver:

<http://www.aecid.org.gt/aecid/index.php> (Consulta: 31 de noviembre de 2012).

Alba Cano, Manuel. "Construir mancomunidades de municipios en la República Dominicana". Edición 2012. Ver:  
[http://www.voxlocalis.net/revistas/num46/doc/MANUAL\\_MANCOMUNIDAD\\_ES\\_RD\\_Manuel%20Alba%20Cano.pdf](http://www.voxlocalis.net/revistas/num46/doc/MANUAL_MANCOMUNIDAD_ES_RD_Manuel%20Alba%20Cano.pdf) (Consulta: 08 de enero de 2013).

AMONH, Honduras. Ver:

[http://www.amhon.hn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=52&Itemid=73](http://www.amhon.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=52&Itemid=73)  
(Consulta: 08 de enero de 2013).

AMUPREV. Ver:

<http://www.amuprev.org/>  
(Consulta: 21 de noviembre de 2012 y 23 de enero de 2013).

ANAM. Ver:

<http://anam.org.gt/nueva/index.php/quien-es-anam> (Consulta: 11 de enero de 2013).

Asociación de Municipios de la Región Higuamo (ASOMUREHI).

Ver:

<http://asomurehi.blogspot.com/>  
(Consulta: el 28 de noviembre de 2012).

Atlas Flacma. Ver:

[http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/ficha\\_pais\\_honduras\\_marzo\\_2011.pdf](http://atlasflacma.weebly.com/uploads/5/0/5/0/5050016/ficha_pais_honduras_marzo_2011.pdf) (Consulta: el 07 de enero de 2013).

Banco Mundial. Ver:

[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENES\\_SOMOS/0,contentMDK:20130626~menuPK:2450052~pagePK:64057857~piPK:64057865~theSitePK:263702,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/QUIENES_SOMOS/0,contentMDK:20130626~menuPK:2450052~pagePK:64057857~piPK:64057865~theSitePK:263702,00.html)  
(Consulta: el 25 de marzo de 2013).

BCIE. Ver: <http://www.bcie.org/>  
(Consulta: el 13 de enero de 2013).

Bland, Gary; Otterbein, Julie y Ramírez, Sifrigedo (2002). "Evaluación del proyecto de desarrollo municipal y del sector municipal". Washington: Research Triangle Institute. Ver:  
[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PDABX944.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PDABX944.pdf) (Consulta: el 18 de enero de 2013).

Cabreja, Javier. Ver:

<http://www.elcaribe.com.do/2013/02/08/organizaciones-sociales-municipalismo> (Consulta: fecha no recuperada).

- Camarasa Casterá, Juan José. "La Calidad en la Administración Pública". *Educación en el 2000*. Abril 2004. Ver: [http://www.educarm.es/templadesportal/images/ficheros/revistaEducarm/9/revista8\\_02.pdf](http://www.educarm.es/templadesportal/images/ficheros/revistaEducarm/9/revista8_02.pdf) (Consulta: 18 de noviembre de 2012)
- Candelas Ramírez, Edith y otros. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Contaduría y Administración. Ver: <http://es.scribd.com/doc/56389033/77/>. (Consulta: 21 de noviembre de 2012).
- COMURES. Estatutos de COMURES y sus reformas a 2008. En: <http://www.comures.org.sv/html/quienessomos/documents/ESTATUTOSCOMURESREFORMADOS.pdf>. (Consulta: 11 de enero de 2013).
- Economía y Sociedad, No 9. Enero – Abril de 1999, pp 5-20. CLAD. "Una Nueva Gestión Pública para América Latina". Ver: <http://www.revistas.una.ac.cr/economia> (Consulta: el 29 de noviembre de 2012)
- España. Gobierno de España. Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación. Ver: <http://www.aecid.es/es/aecid/> (Consulta: el 24 de noviembre de 2012)
- FEMICA. Ver: <http://www.femica.org/institucional/> (Consulta: 20 de noviembre de 2012)
- FEMICA (s.f.). Propuesta de Programa Regional de Desarrollo de la Gestión Municipal (PRODEGEMT). Ver: <http://www.femica.org/noticias/PRODE.pdf> (Consulta: 18 de enero de 2013).
- FOPRIDEH. Ver: <http://foprیده.org/index.php> (Consulta: el 24 de noviembre de 2012)
- ICMA. Junio 2006. "Situación y Análisis de la Cooperación Intermunicipal en El Salvador". Ver: <http://www.femica.org/noticias/infor-me%20nov07/EI%20Salvador%20Informe%20de%20Pais.pdf> (Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- ICMA. Ver: <http://icma.org/en/icma/partnerships/partnerships> (Consulta: 18 de enero de 2013).
- IDELCA. Ver: <http://www.idelca.org.sv> (Consulta: el 23 de noviembre de 2012)
- IFAM. "El régimen municipal en Costa Rica". Ver: <http://www.ifam.go.cr/docs/regmunicipalcr.pdf> (Consulta: el 28 de marzo de 2013)

- INIFOM. Ver:  
<http://www.inifom.gob.ni> (Consulta: 14 de enero de 2013).
- ISDEM. Ver:  
<http://www.isdem.gob.sv>  
(Consulta: 14 de enero de 2013).
- Liga Municipal Dominicana. Ver:  
<http://www.lmd.gob.do/index.php/nosotros> (Consulta: 14 de enero de 2013).
- Mancomunidad COPANCHORTI. Ver:  
<http://www.copanchorti.org/>  
(Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- Mancomunidad de Municipios de la Cuenca del Río Naranjo (MANCUERNA). Ver:  
<http://www.mancuern.org/>  
(Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- Mancomunidad de la Franja Oriental del Cibao Sur. Ver:  
<http://www.franjaorientalcibaosur.com> (Consulta 24 de marzo del 2013)
- Mancomunidad Manc La Laguna. Ver:  
<http://www.manclalaguna.org/>  
Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- Mancomunidad de Municipios Kakchiquel Chichoy Atitlán. (MANKATITLÁN). Ver:  
<http://mankatitlan.org.gt/> (Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- Mancomunidad de Municipios Tz'olujá, MANCTZOLOJYA. Ver:  
[http://www.aecid.org.gt/aecid/index.php?option=com\\_weblinks&view=category&id=12%3Amanco&Itemid=12](http://www.aecid.org.gt/aecid/index.php?option=com_weblinks&view=category&id=12%3Amanco&Itemid=12) (Consulta: 31 de diciembre de 2012).
- Mancomunidad Trinacional del Golfo de Fonseca. Ver:  
<http://trinacionalriolempa.wordpress.com/>
- MANCORSARIC. Org. Ver:  
<http://mancorsaric.org/>. (Consulta: el 07 de enero de 2013).
- Mendoza V, René y otros. "Análisis comparativo de dos mancomunidades municipales en Centroamérica basado en Guatemala y Nicaragua: Origen y efecto". Centroamérica: 10 enero 2007. Ver:  
<http://www.grupochoylavi.org/mancomunidad/INFORMES%20FINALES%20%28pdf%29/013-05-GT/Informe%202013-05-GT.pdf>  
(Consulta: 07 de enero de 2013).
- Nutrinet. Org.  
<http://panama.nutrinet.org/panama/informacion-general/16-datos-de-la-republica-de-panama>. (Consulta: el 29 de noviembre de 2012).
- PNUD. Ver:  
[http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about\\_us.html](http://www.undp.org/content/undp/es/home/operations/about_us.html) (Consulta: el 15 de enero de 2013)

- Programa de Cooperación Regional con Centroamérica. Ver: <http://www.ceccsica.org/programas-accion/linea1.html> (Consulta: el 26 de noviembre de 2012)
- Rocuts, Asthriesslav y Cruz Barreiro, Ivonne. "Sostenibilidad Portal". Ver: [http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall\\_01.php?numapartat=2&id=163](http://portalsostenibilidad.upc.edu/detall_01.php?numapartat=2&id=163) (Consulta: el 25 de marzo de 2013).
- Serafino de la Cruz. "El gobierno local en República Dominicana". En: *Observatorio Político Dominicano. Unidad de Gobierno Local*. Ver: [www.opd.org.do](http://www.opd.org.do).
- SICA. Ver: <http://www.sica.int/sica/proposiciones.aspx?IdEnt=40> (Consulta: el 08 de diciembre de 2012).
- SICA. Ver: [www.sica.int/trifinio](http://www.sica.int/trifinio) (Consulta: el 08 de enero de 2013).
- Unión Europea. Ver: [http://europa.eu/about-eu/basic-information/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/basic-information/index_es.htm) (Consulta: el 20 de diciembre de 2012)
- UNGL. Ver: <http://www.ungl.or.cr/index.php> (Consulta: el 11 de enero de 2013).
- Zamora Rivas, Ángela. "Directorio y Análisis de Agrupamientos Municipales en El Salvador". San Salvador: FUNDE. Primera edición: noviembre de 2004. Ver: [www.repo.funde.org/123/1/LIBROS-75-I.pdf](http://www.repo.funde.org/123/1/LIBROS-75-I.pdf) (Consulta: el 31 de diciembre de 2012) ◇

## ANEXO 1

### COMPONENTES IDENTIFICADOS COMO ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN EN LA GESTIÓN LOCAL

La función pública	Desde una perspectiva general, se traduce principalmente en los aspectos vinculados con la administración de los recursos humanos. Aun cuando se ha demostrado que éste constituye uno de los componentes más importantes para una buena gestión, según lo planteado anteriormente por Bruqué y Subirats (1996) al referirse a los componentes internos, también es preciso denotar que los esfuerzos en las organizaciones y entidades para su fortalecimiento y promoción, siguen siendo limitados. En Centroamérica particularmente, se reconoce como el componente más importante de la gestión pública; sin embargo, de manera contradictoria resulta al mismo tiempo el más vulnerable, ya que por su condición histórica en la región ha estado sujeto al clientelismo político, en la mayoría de los países de la región.
Las Políticas públicas	Al ser las formas por las cuales las entidades gubernamentales deciden hacer o no hacer algo (Dye, 2008), se convierten en las acciones más directas y sustantivas por las cuales mediante una acción positiva, se brinda una respuesta a las demandas y necesidades de la ciudadanía, procurando su satisfacción o bien, la disminución de su presión pública. No obstante, la identificación de problemas públicos y su consecuente traducción a asuntos públicos por entidades gubernamentales centrales y locales, en no pocas ocasiones ha estado permeada por serios conflictos de valores (Kraft y Furlong, 2006), relacionados con la presencia y participación de distintos grupos de presión e interés, que finalmente, son traducidas a la ciudadanía en mensajes confusos sobre los diversos niveles de prioridades y la diversidad de escala de valores, que se asigna mediante una decisión.
La participación ciudadana	En la <i>Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (2007)</i> , se observa la participación como un derecho ciudadano. En la <i>Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública (2008)</i> , se manifiesta como eje central la satisfacción de las necesidades del individuo. En la <i>Carta Iberoamericana de la Gestión Pública (2009)</i> se hace explícita una vez más, la intención de promover la participación ciudadana. Sin embargo, los esfuerzos realizados por las entidades gubernamentales para favorecer este proceso inclusivo, aún resultan insuficientes. En atención a ello, es preciso continuar reforzando el establecimiento de mecanismos para hacer efectiva dicha vinculación, así como favorecer las condiciones que permitan que todos los sectores de la sociedad puedan acceder a este espacio para la defensa y exigencia de sus derechos. (CLAD, 2009) Desde esta perspectiva, los gobiernos locales se observan como actores esenciales

Continúa...

...viene

	<p>en la construcción de intereses colectivos, la búsqueda de desarrollo con equidad y justicia social, que garantice un orden social democrático.</p>
<p>El gobierno electrónico</p>	<p>La mejora en la Gestión Pública Local, trae consigo la ineludible obligación de crear las condiciones para implementar de manera efectiva, abierta, transparente y accesible, las tecnologías de información. El objetivo del gobierno electrónico es fortalecer el buen gobierno. Con la aprobación de la <i>Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico (2007)</i>, se establece la imperiosa necesidad de aumentar el uso de las tecnologías de información y comunicación en los órganos de la administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la Gestión Pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos.</p>
<p>La administración financiera</p>	<p>Aun cuando para la buena gestión organizacional, éste resulta un pilar fundamental para la eficiencia en el manejo de los recursos económicos, en el marco de la Gestión Pública este tema ha quedado limitado o reducido a las acciones o actividades circunscritas en la normativa vigente de cada país, ajustadas a los principios de economía, eficiencia y eficacia en el uso de los recursos financieros. Por consiguiente, la mayoría de normas se dirigen a definir sistemas de administración financiera pública como un conjunto de normas, principios y procedimientos, con un conjunto de órganos involucrados que participan en la planificación, captación, asignación, utilización, registro, control y evaluación de estos recursos, donde la satisfacción de las demandas del ciudadano ha caído en un segundo plano.</p>
<p>La administración de bienes y la contratación administrativa</p>	<p>La provisión de los recursos materiales y su respectiva contratación, se derivan de la administración financiera, fundamentados en procesos de tesorería, administración y contabilidad. Estos elementos en las instituciones públicas, abarca todos los aspectos relacionados con el control, la custodia y el mantenimiento de activos, administración de inventarios y distribución de suministros, entre otros elementos. Estas tareas, se encuentran en manos de unidades especializadas, cuyas funciones y responsabilidades son atribuidas por el mismo marco regulador establecido para dichas adquisiciones o contrataciones, donde en la gran mayoría de los casos a nivel de las corporaciones municipales, éstas no cuentan con las capacidades y equipos suficientes para realizar de una manera eficiente su labor.</p>

Continúa...

...viene

La calidad y mejora continua	Según la <i>Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública (2008)</i> , la calidad constituye una cultura transformadora que debe impulsar a las administraciones públicas a su mejora permanente para satisfacer las necesidades y expectativas de la ciudadanía. Se fundamenta en una serie de principios como la justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos, colocando a la persona humana en el centro de la gestión. Actualmente, las instituciones públicas de diversos niveles realizan importantes esfuerzos por incluir dichos principios y su filosofía en la gestión institucional. No obstante, la existencia de diversos modelos de calidad y sus particulares perspectivas, ha generado una diversidad de criterios que podrían tener como fin último los procesos de certificación o participación en premios nacionales a la calidad, y no la satisfacción del ciudadano, razón por la cual resulta indispensable promover y gestionar la implementación de orientaciones estratégicas para lograr estas transformaciones culturales.
------------------------------	---

# 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\*\*

LA HETEROGENEIDAD AL INTERIOR DE LA AGRICULTURA FAMILIAR, AF, EN CUANTO A SUS CARACTERÍSTICAS SOCIALES, ECONÓMICAS, PRODUCTIVAS Y CULTURALES, CONDICIONAN LA POSIBILIDAD QUE TIENE DE RESPONDER Y DE BENEFICIARSE LO LOCAL, POR EJEMPLO, ANTE LA APERTURA COMERCIAL. EL ESTUDIO RESPONDE A LAS SIGUIENTES PREGUNTAS: ¿CUÁLES POLÍTICAS PÚBLICAS HAN SIDO IMPLEMENTADAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL EN COSTA RICA? CUÁL ES EL MARCO INSTITUCIONAL PARA ASISTIR EL DESARROLLO LOCAL Y EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS LOCALES? Y ¿CUÁLES SON LOS INSTRUMENTOS Y PROGRAMAS MÁS EFICIENTES CON LOS QUE CUENTAN LOS GOBIERNOS PARA APOYAR EL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL DE ESTE SECTOR.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; POLÍTICA AGRARIA; DESARROLLO ECONÓMICO; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; AGRICULTURAL POLICY; ECONOMIC DEVELOPMENT; COSTA RICA

## Introducción

La heterogeneidad al interior de la Agricultura Familiar, AF, en cuanto a sus características sociales, económicas, productivas y culturales, condicionan la posibilidad que tiene de responder y de beneficiarse

de la apertura comercial. Existe una gran probabilidad de que aquellos sectores más capitalizados, puedan adaptarse y aprovechar mejor las nuevas oportunidades, mientras que

---

\* Documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, realizado en Montevideo, Uruguay del 29 de octubre al 1º de noviembre del 2013.

---

\*\* Coordinador del Programa de Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Correo electrónico:  
frivera@icap.ac.cr

Recibido: 30 de julio del 2013.

Aceptado: 20 de noviembre del 2013.

otros deberán abandonar la actividad productiva, emigrar o tender hacia un salario, a menos que cuenten con un apoyo integrado que les permita alcanzar los niveles de competitividad exigidos. Siendo una de las principales responsabilidades del Estado, promover un desarrollo rural equitativo, es necesario que los gobiernos tengan en claro cómo intervenir y qué instrumentos diseñar para formular, implementar y evaluar las políticas públicas en el sector agrícola y las estrategias que sean capaces de responder a los problemas estructurales y coyunturales de los diferentes segmentos que conforman la agricultura en Costa Rica.

El propósito de este estudio en su universo es responder a las siguientes preguntas: *¿Cuáles políticas públicas han sido implementadas para el desarrollo económico local en Costa Rica? ¿Cuál es el marco institucional para asistir el desarrollo local y el papel de los gobiernos locales? ¿Cuáles son los potenciales impactos que se esperan sobre el desarrollo económico local del sector agrícola? y ¿Cuáles son los instrumentos y programas más eficientes con los que cuentan los gobiernos para apoyar el desarrollo económico local de este sector?*

### **Enfoque del estudio**

El estudio implementa el *enfoque* del *neoinstitucionalismo*, pues se analiza con carácter constringen-

te de las instituciones para los actores, y de su comportamiento racional. La elección racional del análisis cualitativo se centraliza en las elecciones realizadas en el ámbito social y político por individuos racionales, quienes actúan según su propio interés. De acuerdo a Peters (2003) los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio persona, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados. En esta perspectiva los individuos no están fragmentados, sino incorporados a una compleja serie de relaciones con otros individuos y con colectividades diversas. La institución significa un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos con respecto a la manera mediante la cual influyen sobre los miembros institucionales, como también, el conjunto de las rutinas desarrolladas para poner en ejecución e imponer esos valores.

En estudios realizados sobre neoinstitucionalismo esta complejidad de interacciones para la mayoría de los individuos que se desenvuelven en entornos con múltiples instituciones significa que, a veces, para actuar, deben elegir entre lealtades institucionales contrapuestas. No obstante, se supone que siempre por la gama completa de sus vínculos organizacionales y, por ende, no pueden ser los individuos autónomos, utilitarios y totalmente racionales que las teorías de la elección racional suponen. Para Peters

(2003, p. 47) en el institucionalismo normativo los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales. En estudios realizados sobre el neoinstitucionalismo las preferencias de los actores políticos son exógenas al proceso político, y son moldeadas por fuerzas que trascienden la situación de elección inmediata. No obstante, para las teorías institucionales, las preferencias individuales se deben en gran medida, a su interacción con las instituciones, las que moldean considerablemente, a sus propios participantes y proveen sistemas de significación, para quienes participan en la política y en un sentido más amplio, en la vida social.

El interés por las instituciones se refleja en el aumento de los tratados sobre la política y particularmente, en los estudios sobre la legislatura, el gobierno local, la legislación pública, la economía política, la cultura política, la determinación política pública, la elección racional y las élites políticas. En el estudio realizado por Rivas (2003, p. 39) se define el nuevo institucionalismo como un enfoque funcional-descriptivo que concede un papel más autónomo a las instituciones y es producto del encuentro entre la historia con la teoría de las organizaciones. Además, lleva implícito una metodología institucional-descriptiva, que en los años noventa se proyecta como enfoque apoyándose en la política comparada. Además, el neoinstitucionalismo, paralelo a concebir un papel más autónomo de las institu-

ciones políticas, no niega al mismo tiempo la importancia y el rol llevado a cabo por los actores individuales, el Estado, incluso los procesos sociopolíticos de socialización, participación y afines.

El papel y los roles de las instituciones políticas son fundamentales, a la hora de explicar la estabilidad, el cambio o incluso, la inestabilidad de un determinado sistema político y de la propia política. También, cabe señalar que dentro del neoinstitucionalismo, una cuestión que ha demandado atención, se refiere al “cambio institucional”, partiendo de que éste último delinea la forma en que la sociedad evoluciona en el tiempo, siendo a la vez, la clave para entender el cambio histórico. Sin embargo, la teoría del neoinstitucionalismo señala que las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Las instituciones conforman no solo la base de cualquier sistema político sino, además, es innegable que afectan el desempeño de la economía, reducen la incertidumbre por el hecho de que proporcionan una estructura a la vida diaria y constituyen una guía para la interacción humana. De acuerdo a North (1993) las instituciones, en un sentido amplio, representan las reglas, las normas, las costumbres de operación del sistema. Son al mismo tiempo las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente, las relaciones del intercambio económico, social y político, entre

los subsistemas o distintos componentes del sistema. También, el neoinstitucionalismo logra combinar el estudio por la democracia, la cultura política, el comportamiento político, los partidos políticos, su significado, el papel para el Estado y los ciudadanos, respectivamente. Para Tsebelis (1990) las instituciones son el resultado de la actividad política consciente de los individuos, son endógenas a la interacción entre actores, en la medida en que no solo estructuran el juego mismo sino que en repetidas oportunidades son objeto del mismo. Son, en fin, productos conscientes y reflejan las preferencias de los actores que se han impuesto en la interacción.

En general, el cambio se produce con la finalidad de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones y ciertas reglas de juego, en función naturalmente para maximizar las ganancias y los intereses particulares. El neoinstitucionalismo económico concede importancia y hace énfasis en los procesos de la negociación y la transacción gestados entre los diversos actores e instituciones, partiendo de la premisa según la cual, los actores actúan y se desenvuelven de acuerdo con una racionalidad e información que los conduce a maximizar sus decisiones, en función de unas utilidades y unos objetivos. Las organizaciones en sí mismas funcionan a partir de rutinas, las que evitan tener que definir cada vez el comportamiento que se debe seguir frente a los problemas. No obstante, la teoría de la regulación económica estable-

ce que ésta puede ser perseguida activamente, por una industria, o puede ser impuesta sobre la misma. La tesis central de esta literatura consiste en que la regulación se obtiene por la industria, siendo diseñada y operada básicamente, para su beneficio. Sin embargo, bajo esta concepción la noción de crear regulaciones en favor del interés público no tiene sentido, pues el problema de la regulación sería descubrir, cuándo y por qué una industria puede usar al Estado para sus propósitos.

La interacción entre las instituciones y las organizaciones da forma a la evolución institucional de una economía. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores. Las organizaciones se conforman por grupos de individuos unidos por un propósito común, con el fin de lograr ciertos objetivos. Si el marco institucional premia las actividades productivas, surgirán las organizaciones -las empresas- dedicadas a las actividades productivas. El cambio económico representa un proceso ubicuo, progresivo e incremental y es una consecuencia de las decisiones que de manera individual, toman día a día, los actores y empresarios de las organizaciones.

De acuerdo a Rivas (2003), las modificaciones surgen al percibir los individuos que les podría ir mejor, si reestructuran los intercambios (políticos o económicos). La fuente de estos cambios de percepción puede ser exógena a la economía,

por ejemplo; un cambio en el precio o la calidad de un producto competitivo en otra economía, lo que cambia las percepciones de los empresarios en la economía en cuestión, sobre las oportunidades lucrativas. La velocidad del cambio económico es una función del ritmo del aprendizaje; sin embargo, la dirección de dicho cambio es función de las retribuciones esperadas, al adquirir los diferentes tipos de conocimientos. Sin embargo, crear instituciones que alteren las relaciones de costo-beneficio, en favor de la cooperación en los intercambios impersonales es un proceso complejo, por implicar no solo compromete la creación de las instituciones económicas, sino también, precisa que éstas sean sostenidas por instituciones políticas adecuadas.

En este sentido para March y Olsen (1989) una institución no es necesariamente una estructura formal, sino que más bien se la entiende como un conjunto de normas, reglamentaciones, supuestos y rutinas. Las instituciones políticas son un conjunto de reglas y rutinas interconectadas que definen acciones correctas en términos de relaciones entre roles y situaciones. Las instituciones tienen un repertorio de procedimientos y que para elegir entre ellos se valen de reglas y se definen por su durabilidad y su capacidad

para influir sobre la conducta de los individuos durante generaciones. Asimismo, las instituciones poseen una legitimidad casi inherente, que compromete a sus miembros a comportarse de determinadas maneras, con lo que hasta pueden verse en situación de actuar en contra de su propio interés.

De acuerdo a Subirats (2012) la utilización del enfoque del neoinstitucionalismo en el análisis de las políticas es para ver hasta qué punto el análisis de políticas públicas sirve para entender el juego entre actores, la caracterización de ellos, el proceso de acción en que se desarrolla esa estructura neoinstitucional, y al contrario, una vez que se hace política pública es clásico preguntarse ¿Cuál es el problema planteado? ¿Cuáles son los factores que están propuestos? ¿Cuáles son los actores involucrados en este problema? ¿Qué intereses tienen? ¿Qué definiciones de problema maneja cada uno? ¿Qué recursos utilizan para tratar de influir unos en otros? ¿Cómo ha sido erosionada la política en el tiempo por el resto de los actores?. El aporte del neoinstitucionalismo en el análisis de las políticas públicas, es ver hasta qué punto las reglas institucionales modifica, rediseñan el juego de intereses, recursos, equilibrios entre actores.

**Las instituciones responsables de la formulación y la implementación de la política pública en el sector agrícola de Costa Rica**

Las consultas en los talleres regionales y a las entrevistas realizadas a los actores estratégicos sobre el marco institucional de la Agricultura Familiar en Costa Rica manifiestan que los principales problemas son:

- La poca regulación en las cadenas de la producción y la comercialización del producto agrícola y pecuario, pues hay un fuerte dominio de intermediarios (Oligopolios con CARTELES), y competencia desleal para los productores,
- La falta de educación en la formación de empresarios y empresarias rurales (Pymer),
- Un distanciamiento de parte de las instituciones responsables en las decisiones políticas en la formulación, la implementación y evaluación de las políticas del sector agropecuario,
- Distanciamiento de los gobiernos locales de las necesidades de los productores agrícolas, porque están limitados de recursos, tienen otros intereses políticos y hay poco acercamiento con las institu-

ciones responsables del Estado en relación al desarrollo de la agricultura familiar.

Los gobiernos locales se limitan a la administración de las ferias del agricultor, porque les genera algunos recursos municipales. La complejidad para los gobiernos locales es que el mercado es más amplio que los territorios que administran, dándole así, poca maniobra de regulación sobre los intermediarios en las cadenas de comercialización.

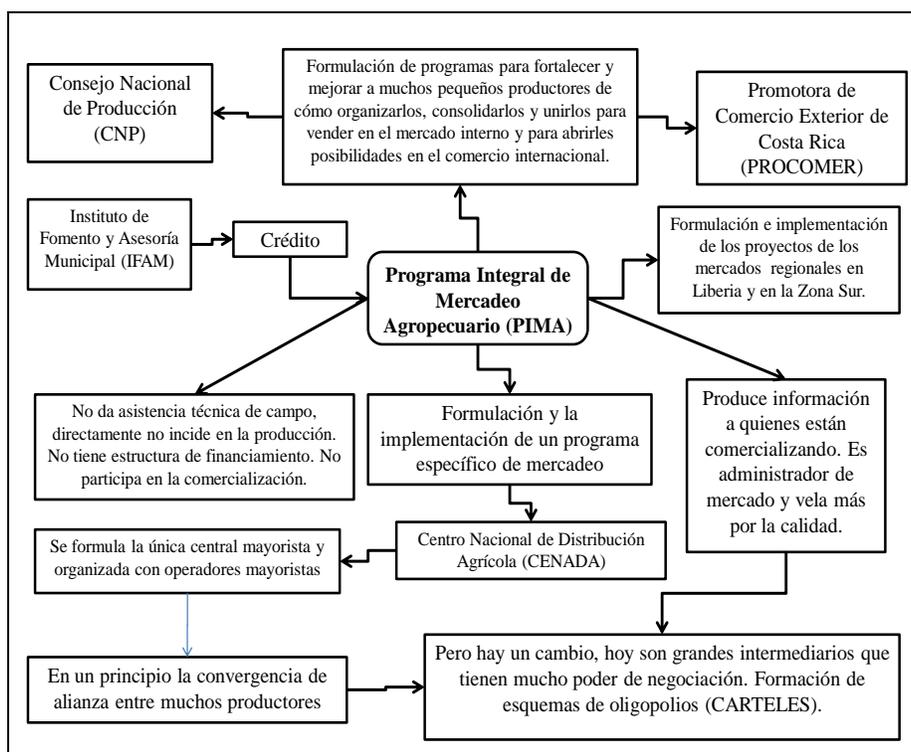
De acuerdo a Ulate (2010) en la producción y en la comercialización los problemas son los escasos recursos económicos de los productores, la falta de diversificación de las actividades agropecuarias, no existe una venta constante de productos por no tener excedentes y laboran en otras fincas para mejorar sus ingresos. También, la producción en su mayoría es para el autoconsumo, inestabilidad en las políticas de producción y comercialización del sector agropecuario, plagas presentes en la región, mal estado de caminos lo que dificulta la producción y la comercialización. No obstante, algunos productores venden en la feria del agricultor, en el Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos, CENADA, a intermediarios, en las pulperías (pequeños abastecedores) y a diversas empresas. También, afectan los bajos precios de los productos agropecuarios, el mercado local, competencia desleal por parte de cadenas de supermercados, porque en los fines de semana algunos supermer-

cados bajan el precio de sus productos agrícolas, compitiendo con las ferias del agricultor. En la mayoría de los casos falta tecnología para transformar los productos. Además, de la inexistencia de infraestructura porque faltan recursos para financiar y apoyar en la construcción de infraestructura de caminos en fincas que requieren acceso a caminos comunales, y poco acceso al sistema de financiamiento nacional. La articulación de las acciones del Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, con recursos a tasas de interés convenientes y apoyo en infraestructura

permitirían un cambio y evolución de la agricultura familiar, más empleo y articulación a mercados que exigen más calidad. No obstante, la franja fronteriza presenta problemas de orden para la comercialización, porque en los Tratados de Libre Comercio, TLC, no se regulan a los importadores intermediarios, por ejemplo; el frijol tradicional, no se protege al productor, la dependencia de los productores de los mercados centralizado en San José, Heredia, Alajuela, Cartago y la alta intermediación para los que pueden llegar al CENADA.

## ESQUEMA 1

### LOS VÍNCULOS DEL PROGRAMA INTEGRAL DE MERCADERO AGROPECUARIO, PIMA, CON OTRAS INSTITUCIONES RESPONSABLES DEL SECTOR AGROPECUARIO



Fuente: *Elaboración propia con base a la información suministrada por los actores estratégicos y especialistas en Agricultura Familiar, AF.*

De acuerdo al esquema No.1, el marco normativo (leyes, decretos, directrices) que sustenta la actuación institucional sobre la Agricultura Familiar, la creación del Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, PIMA, es por una ley especial derivada de un crédito del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, pues ahí se crea un programa específico de mercadeo para el CENADA.

Las acciones del PIMA, van después del portón de la finca, insertos en la parte de la problemática que implica tratar de ayudar a buscar a los pequeños productores un acceso al mercado. La política sectorial está muy bien definida en el concepto de comercialización, las cosas que hace el PIMA, cotidianamente le pueden brindar opciones a los que están produciendo. El mercado del CENADA es en gran parte mayorista, pues se supone que es la única central mayorista y organizada que tiene el país con operadores mayoristas, y esto es en un principio la convergencia de alianza entre muchos productores, pero ha cambiado porque hoy día son grandes intermediarios los que realmente tienen mucho poder de negociación con quienes están produciendo y en los esquemas que se administran.

El PIMA empieza a trabajar hace algunos años en un programa con la Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica, PROCOMER, y el Consejo Nacional de Producción, CNP, en busca de fortalecer y mejorar a muchos pequeños productores

que están produciendo para organizarlos, consolidarlos y unirlos, para vender en el mercado interno y para abrirles posibilidades en el comercio internacional. Los proyectos de los mercados regionales que se implementaran en Liberia y en la Zona Sur, y esto conlleva a que el PIMA esté presente dentro de la agricultura familiar.

En relación a la estructura institucional en mercadeo, el PIMA, no da asistencia técnica de campo, pero lo hace con mercadeo. La institución produce información a quienes están comercializando pero directamente no incide en la producción. En teoría, todo productor puede venir a dejar el producto, y en una plaza mayorista se supone que hay áreas donde está segmentado el mercado y que puede venir cualquiera, pero en la realidad hay esquemas de oligopolios. La misma génesis de la mayoría de centrales mayoristas en el mundo se enfrenta a ese tipo de estructura de mercado en aras de garantizar el abastecimiento de las ciudades, o sea, la existencia de operadores mayoristas fuertes es importante para garantizar que siempre haya disponibilidad del producto. En el PIMA existió una línea de financiamiento para los programas de centros de acopio, pero después de muchos errores todos los fondos los absorbió la Banca de Desarrollo, y en este momento el PIMA no tiene ninguna estructura de financiamiento. En seguridad alimentaria, el PIMA participa porque los operadores mayoristas traen cargas muy grandes, y se supone que se abastece a la ma-

yoría que participan en las distintas ferias del agricultor, a pulperos, minisúper y verdulerías que están en el área metropolitana.

El PIMA no abastece a las grandes cadenas de supermercado, pues tienen su propia línea y empresas definidas de abastecimiento, como es el caso de Hortifruti Wall Mart Centroamérica, empresa dedicada al abastecimiento de frutas y vegetales para todos los supermercados Wall Mart. La institución tiene claro que los productos agrícolas, las frutas, las hortalizas, principalmente que van a la mesa de los hogares costarricenses pasan por el PIMA, y tiene claro y definido el tema de seguridad alimentaria, donde la institución como administrador de mercado no participa en la comercialización. La institución se preocupa más por la calidad, pues con los que comercian en piso, se les pide que lo tengan en tarima, en esto se ha tenido que redoblar esfuerzos. Es importante considerar que en la presencia de productos de calidad, el precio aumenta, y en esto se puede impactar en los precios, pero no incidir.

En relación a los problemas en la educación, están la cultura de consumo del joven, la falta de capacitaciones específicas, los problemas de administración gerencial, la insuficiente planificación de la producción en función de la demanda de mercados, la escasa información para las poblaciones marginales, la carencia de vocación de la familia, la falta de autogestión de los productores, la insuficiente atención a los

temas ambientales, las dificultades para acceder a capacitación, la falta de servicios de apoyo, la publicidad, el machismo y la televisión, influyen en que los jóvenes pierdan interés por la agricultura.

En el marco institucional hay muchas debilidades, porque faltan profesionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG, Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, Instituto de Desarrollo Agrario, IDA, Instituto Mixto de Ayuda Social, IMAS, Consejo Nacional de Producción, CNP, Programa Integral de Mercado Agropecuario, PIMA, una reducida capacidad de apoyo institucional, falta de terreno que no permite expandirse y privación de titulación de propiedades. Las trabas locales y políticas a nivel institucional para permisos y trámites para producción de huevos, queso, carne y otros productos cárnicos requiere atención inmediata y un proceso que permita a las familias cumplir requisitos, sin perder ingresos; el cobro de la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS, que limita el desarrollo de la agricultura familiar. La falta de capacidad física en las instalaciones del INA y la ausencia de una descentralización regional generan inflexibilidad y una reducida capacidad de articulación entre las opciones de capacitación y la solución de los problemas de la producción y la comercialización y necesidades de la agroindustria de la Agricultura Familiar, AF. También, el problema es la burocracia, requiere de muchos trámites y los encargados de las oficinas no cooperaran porque más arri-

ba no les permiten mejorar la atención.

En el marco institucional, hay invisibilidad en la agricultura familiar, por ser una actividad de poca importancia para la producción, la comercialización y la transformación. También, en algunas zonas de Costa Rica hay marginación étnica y en la gestión de los servicios del Estado. Además, la falta de coordinación de las instituciones imposibilita desarrollar proyectos más dinámicos para las comunidades y las instituciones no creen en los jóvenes. No obstante, los esfuerzos dispersos de las organizaciones regionales, las actitudes de los funcionarios, pues mantienen un distanciamiento entre los funcionarios y las funcionarias a nivel de las instituciones e interinstitucional, y el acercamiento es por voluntad de interés personal, porque pasan de una institución a otra, manteniendo así, una relación personal de amigos con los funcionarios y las funcionarias. También, los pocos proyectos para incorporar a la mujer y a la juventud en labores de campo y la falta de vocación de los funcionarios en la integración y la alineación de las instituciones.

Las fincas requieren una atención oportuna en un sistema integral para la agricultura familiar. Al haber mayor urbanismo se da un incremento en las ventas de producción, con una estrategia de planeación de la producción articulada a los mercados regionales se podría aprovechar el mercado existente. En esa dirección se debería promocionar

una agricultura más amigable con el ambiente, que atraiga el consumo de productos de la agricultura familiar. No obstante, se requiere de planificación y de entidades que certifiquen la calidad e inocuidad de los productos, para que el consumidor se vea atraído hacia las ferias, al CENADA y otros mercados regionales. Es importante señalar que está la Ley 8634, para la creación de un Sistema de Banca para el Desarrollo la que se publicó el 7 de mayo del 2008, en el diario oficial La Gaceta. En este caso se benefician prioritariamente proyectos viables promovidos por mujeres, asociaciones de desarrollo indígena, jóvenes emprendedores, cooperativas, pequeños y medianos productores agropecuarios; micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) nacientes o en operación.

El sistema se compone básicamente de tres fuentes de recursos que le dan sustento financiero: fideicomisos agropecuarios con los cuales se crea un mega fondo conocido como Fideicomiso Nacional para el Desarrollo, FINADE, aporte del 5% de utilidades de los bancos públicos y el peaje bancario que aportan los bancos privados por tener derecho a captar depósitos en cuenta corrientes. El sistema es presidido por un consejo rector, un consejo asesor mixto y un equipo de coordinación de acompañamiento. El consejo rector lo componen el Ministro de Agricultura y Ganadería, el Ministro de Economía, y dos representantes de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones de la Empresa

Privada, UCCAEP, (uno del sector agrícola y otro del sector industrial y servicios) y un representante de los bancos públicos. Éstos han venido generando nuevas oportunidades para el desarrollo de un emprendedurismo en agroturismo y ecoturismo; organizaciones que crean proyectos para incorporación de valor agregado; se dan capacitaciones en hidroponía y manejo de desechos; se promueve la empresa agrícola y la fincas integrales didácticas. Esas oportunidades requieren una articulación y una alineación a las fases de la comercialización y la agroindustria; mejorar el nivel de organización de las mujeres y su capacidad de gestión, dar un alto perfil de participación en las asociaciones; ampliar la participación de la mujer, jóvenes e indígenas en las diversas actividades productivas.

De acuerdo a Vargas (2010), en el IDA, el término de Agricultura Familiar es muy nuevo, y no se venía utilizando así. A nivel institucional, en la ley constitutiva está normada toda la orientación que tiene que dar la institución, la capacitación, el acompañamiento de la familia, además, la ley parte del hecho, de que la familia y el acercamiento está bien, en esa dirección se orienta toda la normativa. También, la ley la conclusión de la tierra y el darle todos los mecanismos necesarios para que se desarrolle la familia. La conclusión es que es lo mismo que hace el IDA, solo que en términos de economía familiar no lo venía administrando pero está normado en la ley constitutiva.

En el mercadeo la institución está organizada por direcciones regionales que abarcan todo el país; sin embargo, en que cada sector a la institución lo caracteriza su especialidad, que viene a ser la parte agraria y la mayoría de la mentalidad de los funcionarios es agrarista. En la asistencia técnica como tal, en el pasado que era menos asistencial, y hoy el mercadeo lo coordina con el CNP, por ejemplo; el programa integral de alimentos, pues el convenio que se establece con ellos es para que asistan al IDA en todo, en esa materia básicamente, el manejo de las cosechas, de los granos y la parte de cómo darle valor agregado a ese producto para colocar los excedentes en el mercado. En relación con el MAG asistencia técnica, que casi no llega, pues le corresponde asistir al IDA en la parte técnica, en las prácticas de tecnología agrícola, y con el IMAS, los aspectos sociales y con el INA la parte de capacitación. El IDA no puede sola atender todas las necesidades de las familias necesitadas, pero si procura que a través de las diferentes instituciones del sector, dar una solución más integral a los problemas de los productores.

En la parte de financiamiento, el IDA tiene la tierra subsidiada a 25 años plazo con 8% de interés el crédito, de la misma forma se orienta con el Sistema Bancario Nacional, porque ayuda a hipotecar. A través de la junta directiva hace la solicitud y se les aprueba una hipoteca hacia el embargo, esto quiere decir que el IDA pone la hipoteca en segundo

grado y se da la posibilidad que puedan hipotecar para insertarle en algún proyecto productivo. En relación a proyectos más específicos, por ejemplo; el turismo rural, la institución trabaja con algunas Organizaciones No Gubernamentales, ONGs y la Naciones Unidas, pues se recomienda y se le ayuda al grupo en la elaboración de los proyectos, pero el IDA los acompaña cuando hay proyectos más elaborados.

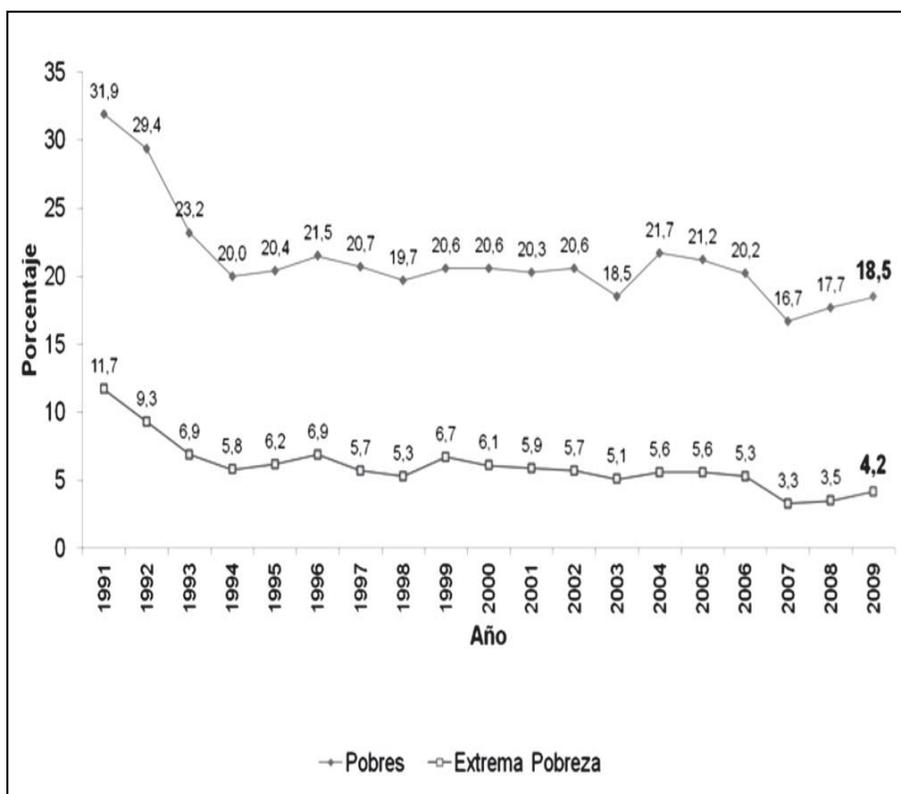
En el caso de inserción con equidad (mujeres, jóvenes, población indígena, personas con alguna discapacidad, población adulta u otros), el IDA por ley atiende desde que se dio la ley de igualdad real. En teoría se debe atender a la mujer, jefes de hogar en la práctica, pero en algunos casos no hay suficiente conciencia en los funcionarios para tratar estos temas. No obstante, se ha hecho el esfuerzo para que los reglamentos de selección de los beneficiarios y los créditos rurales, de acuerdo a los lineamientos, no sean excluyentes. En esta administración específicamente la política del presidente ejecutivo es no excluir género, jóvenes, adultos mayores, gente con alguna discapacidad y el indígena, pero la ley que se crea en 1982, no incluye al indígena. Los servicios del IDA no incorporan a los indígenas, todos los servicios como el de la organización, la gestión empresarial, el crédito y la infraestructura, el indígena está excluido en la ley constitutiva del IDA.

Para el fortalecimiento del marco institucional de soporte para

la agricultura familiar el IDA, recién concluye una consultoría para hacer una clasificación de los asentamientos por su nivel de desarrollo. A partir de los años 2000, se toma conciencia de hacer unos diagnósticos en los asentamientos de la institución, pero la ésta siempre andaba dependiendo de otras instituciones especializadas en acueductos, electricidad, pues no es prioridad para ninguna de ellas y se nos decía “el IDA metió esa familia ahí, a ver como la saca”, y ahí fue donde empezó toda una política del desarrollo de los asentamientos.

Desde el 2000, se hacen los planes de desarrollo pero con una visión equivocada de la cantidad de infraestructura que tenía el hogar. La institución se ha dedicado a invertir en el período de 2000-2010, en desarrollar la infraestructura, los caminos, los puentes, los comedores escolares y los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud, EB AIS. Esa fue la prioridad en este lapso de tiempo. No obstante, ahora entendemos que hubo un gran error en esa política porque si bien se beneficia la estructura no es sinónimo de desarrollo, pues de igual manera encontramos familias en situaciones muy críticas en los asentamientos donde no hay puentes, escuelas y los servicios básicos. El IDA está reutilizando y reafirmando algunos conceptos, con este asunto de la clasificación de los asentamientos y el nivel de desarrollo, porque el punto de partida son las familias. (Ver Anexo No. 1.

**GRÁFICO No. 1**  
**PORCENTAJE DE HOGARES POBRES POR NIVEL DE POBREZA**  
**EN COSTA RICA**  
**1991-2009**



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, INEC, 2009.

En el gráfico No.1, se observan los porcentajes de pobreza entre 1991-2009, en este sentido el IDA está trabajando en el desempleo, la escolaridad y la salud para disminuir esos niveles. Este es el punto de partida y el enfoque que la institución está dando, partiendo de la familia y de cómo el sistema y las mismas políticas de Estado, influyen en algunas familias de todo el sistema, pues muchas de ellas por su misma escolaridad, no se acercan a solicitar una ayuda, así las excluye el mismo sistema.

En el IDA, hay varios programas dentro de la dirección de desarrollo que son interesantes, el primero es el programa de seguridad alimentaria, y surge por un estudio que hace la Universidad de Costa Rica, UCR, que encuentra un índice de desnutrición, de aquí surge un programa que se llama PROINTER que es pro-alimentación de los niños desnutridos. El trabajo fue en conjunto con la universidad y el Ministerio de Salud un programa para mejorar la dieta y el estado de desnutrición de los niños. En este sentido, cuando el programa termina, se justifica continuar con el proyecto para que no vuelva a pasar eso en los asentamientos de las familias con más escasos recursos. No obstante, había que clasificar los beneficiarios y se formula el programa de seguridad alimentaria que se ha mantenido desde la administración Figueres. Este es un programa que está acompañado con la parte de organización, porque tiene los módulos familiares que van directa-

mente a los núcleos familiares que consiste en darles o asegurar que ellos tengan la proteína. En la implementación del programa la mayoría de productores solicitan la vaca de ordeño y se les entregan de 2 a 3 vacas y especies menores, pollos, conejos, cabras y cerdos, para asegurarnos que tengan la proteína animal.

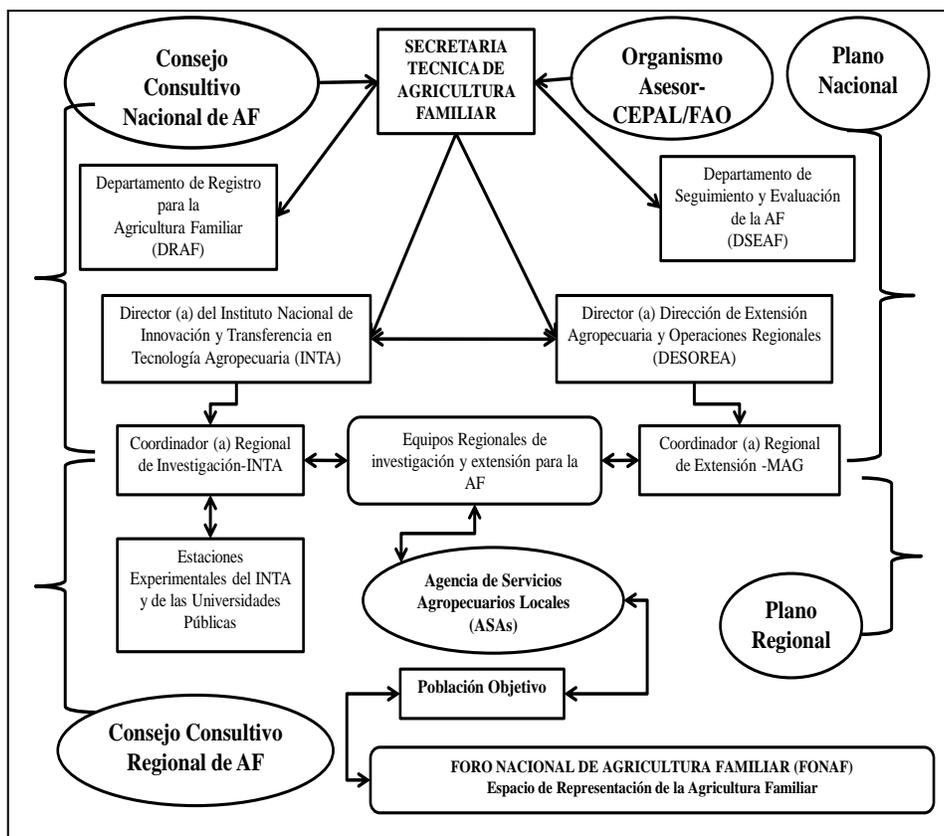
Lo anterior es un subsidio y hay que seleccionar muy bien a los núcleos de familia que lo necesitan. Este programa se implementa con la coordinación del MAG, para la atención de los animales y también hay módulos importantes en manejo integrado de las parcelas, en asocio con el IMAS y la Universidad de la EARTH en los asentamientos de la Zona Atlántica y de la provincia de Heredia. En el sentido de trabajar y que aprovechen todo lo que está en la parcela, desde las cercas vivas y que los animales no se alimenten con concentrado, sino con plantas de manera que puedan usar todo lo que está en el área de producción, que sea sostenible, además, se les hizo biodigestores de manera que fueran a utilizar el gas para cocinar e incluso para alumbrarse. Este programa de seguridad alimentaria es para las familias que están empezando y con el tiempo las que se van quedando rezagadas se les aplica, pues está visualizado así, se inicia con este programa y después siguen con el crédito de la caja agraria, se les da la parte de organización y la de infraestructura y se integran todos los otros servicios. Es importante mencionar que la integración de

servicios depende mucho de las amistades entre los funcionarios, en algunos lados funciona muy bien con el INA y en otros lados con el MAG,

pero eso depende mucho de cómo estén conformadas las redes de este sector.

**ESQUEMA No. 2**

**PROPUESTA DE UNA ESTRUCTURA EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS EN APOYO A LA AGRICULTURA FAMILIAR DE COSTA RICA EN EL PERÍODO DE 2011-2021**



Fuente: *Elaboración propia con base a la información suministrada por los actores estratégicos y especialistas en Agricultura Familiar, AF.*

El esquema No.2, es la propuesta de una estructura en el marco de las políticas en apoyo a la Agricultura Familiar de Costa Rica en el período de 2011-2021. La formulación y la implementación de un marco institucional para la agricultura familiar a corto y mediano plazo son de vital importancia para atenuar la erosión de las políticas públicas del sector agrícola. En el plano nacional el diseño de la agenda pública para la agricultura familiar específicamente se requiere de la formación de la Secretaría Técnica de Agricultura Familiar la que está asesorada por el Consejo Consultivo Nacional de Agricultura Familiar y por los Organismos Asesores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. La secretaria mantendrá como plataforma para el buen funcionamiento los Departamentos de Registro para la Agricultura Familiar, DRAF, y de Seguimiento y Evaluación de la Agricultura Familiar, DSEAF. No obstante, la secretaria mantiene una comunicación directa con el Director (a) del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria, INTA, y el Director (a) de la Dirección de Extensión Agropecuaria y Operaciones Regionales, DESOREA, los que deberán mantener un comunicación entre ellos de manera horizontal y coordinada en materia de la Agricultura Familiar. En el plano regional, el (la) Director (a) del INTA deberá de coordinar las políticas con el Coordinador (a) Re-

gional de Investigación-INTA, el que está relacionado con las Estaciones Experimentales del INTA y de las Universidades Públicas, mientras que el (la) Director (a) de DESOREA, coordina con el Coordinador (a) Regional de Extensión -MAG. Es importante delimitar que los coordinadores de las Regionales del INTA y DESOREA mantienen un vínculo de interrelación con los Equipos Regionales de Investigación y Extensión para la Agricultura Familiar.

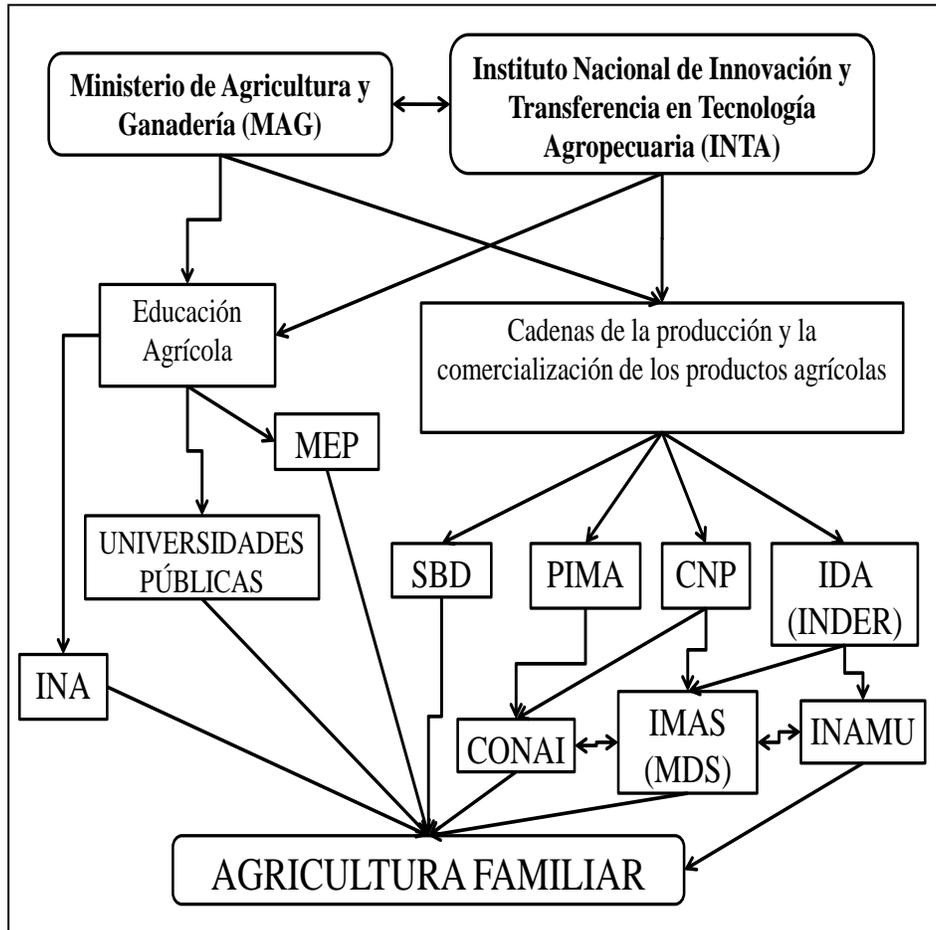
Las Estaciones Experimentales del INTA y de las universidades públicas, el (la) Coordinador (a) Regional de Extensión -MAG y Equipos Regionales de investigación y extensión para la Agricultura Familiar están interrelacionadas con la Agencia de Servicios Agropecuarios Locales, ASAs, y ésta última identifica y trabaja con la Población Objetivo, la que está conformada por el Foro Nacional de Agricultura Familiar, FONAF, que es el Espacio de Representación de la Agricultura Familiar. El plano regional está asesorado por el Consejo Consultivo Regional de Agricultura Familiar. En éste demuestra que el diseño de los enfoques de la política pública con la agenda de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo está concentrada en los Equipos Regionales de Investigación y Extensión para la Agricultura Familiar los que tienen un peso específico en la propuesta de la política pública para la Agricultura Familiar respaldada por el MAG y el INTA.

Esta propuesta está respaldada por el MAG (2010) donde se encuentra que en Costa Rica, los cambios en el entorno nacional e internacional, han modificado los roles tradicionales de las instituciones del Estado, particularmente en el sector agroalimentario y hacen necesaria una transformación integral que las faculte para una respuesta más eficaz y eficiente acorde con las demandas del sector productivo para el desarrollo local de una manera más integrada. La ejecución de la política exige una adecuada coordinación operativa, tanto con otros sectores, servicios públicos y la academia; como de una gestión conjunta público-privada, de manera que se logre entregar una oferta amplia de productos y servicios al sector productor. Los desafíos que enfrenta la institucionalidad para responder a las demandas del sector productivo implican una redefinición del funcionamiento del Sector Público Agropecuario y sus instituciones con una visión integral y sistemática que permita la implementación, de una política de Estado en materia agro-

pecuaria; la estructuración o reestructuración de las instituciones públicas que participan en este sector y las eventuales modificaciones a la normativa que lo regula. En concordancia con lo anterior y las estrategias e instrumentos definidos en la política de Estado, se procede a ajustar en un marco de mayor articulación, como sector agroalimentario, la rectoría sectorial y los mecanismos de coordinación, que posibilite la ejecución de esta política desde una perspectiva inclusiva y sostenible. Para garantizar el logro de los objetivos planteados es necesario que las organizaciones y los gremios empresariales, tanto de las pequeñas como de las medianas y grandes empresas agroalimentarias, gobiernos locales, asuman un rol más activo en la ejecución, seguimiento y evaluación de la política pública. Lo indicado, implica que la nueva institucionalidad del sector público y privado debe ajustar su accionar fortaleciendo los mecanismos de coordinación, diálogo y concertación.

ESQUEMA No. 3

ESTRUCTURA TENTATIVA DE LA RED DE ARTICULACIONES  
EN EL NUEVO MARCO INSTITUCIONAL  
DE LA AGRICULTURA FAMILIAR EN COSTA RICA



Fuente: *Elaboración propia con base a la información suministrada por los actores estratégicos y especialistas en Agricultura Familiar, AF.*

El esquema No.3, muestra que la responsabilidad en el diseño, la decisión, la formulación, la implementación y la evaluación de la política en agricultura familiar le corresponde al MAG y al INTA, pero el éxito de una política es por medio de un alineamiento institucional a través de una política de consenso interinstitucional, pero con voluntad política de parte de todos (as) los (as) funcionarios (as), pues ese distanciamiento institucional entre estas instituciones del Estado, definitivamente no ha favorecido a los productores a nivel general. Los principales problemas que se han podido identificar hasta el momento en relación a la agricultura familiar son la educación, el juego de poder económico en las cadenas de la comercialización del producto agropecuario y el distanciamiento interinstitucional, lo que ha erosionado la política y ha incidido en parte en el aumento de la brecha social en el sector agropecuario. No obstante, se requiere de un vínculo interinstitucional entre el MAG y el INTA, las que pueden relacionarse con los programas y los proyectos con otras instituciones públicas, donde no se compromete el presupuesto, pues las estaciones experimentales y los Trabajos Comunes Universitarios, TCU, de la UCR, la Universidad Nacional, UNA, el Instituto Tecnológico de Costa Rica, ITCR, y la Universidad Estatal a Distancia, UNED, y los centros de formación y capacitación del INA, administran sus propios recursos. Además, de formular e implementar programas de educación agrícola desde la primaria y secundaria por

medio del Ministerio de Educación Pública, MEP. El juego del poder en las cadenas de comercialización sigue presente, pero se puede trabajar en proyectos como las Fincas Integrales Didácticas, FID, a gran escala para brindarle a los pequeños productores sostenibilidad y depender cada vez menos de los intermediarios. Es importante hacer la salvedad que los intermediarios en las cadenas son necesarios para el mercado, pero han concentrado poder en las acciones, las decisiones y la incidencia de los precios por medio de un oligopolio a través de CARTELES, consolidando así, poder económico en esta estructura de mercado con acuerdos en la competencia perfecta.

El MAG (2010) encuentra que la posibilidad de ejecución exitosa de esta política está determinada, no solo por los esfuerzos de articulación, reorientación, fortalecimiento o adecuación de los procesos productivos y los apoyos institucionales por medio de los instrumentos indicados, sino también por cambios, ajustes y medidas directas de apoyo en relación con factores que emergen como condicionantes, desde el sistema institucional externo al sector agroalimentario, pero vinculado con éste como adecuada planificación e inversión en infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria; ejecución eficiente y eficaz en mejora regulatoria; política cambiaria coherente y alta calidad de la educación básica. Así como de una asignación de recursos operativos para el desarrollo

de nuevos instrumentos de apoyo al sector.

El diálogo de políticas agroalimentarias que sustenta la construcción y la ejecución de la política 2010–2021, es un proceso permanente y continuo, no solo se apoya en los mecanismos vigentes de planificación, seguimiento y evaluación (Plan Nacional de Desarrollo, planes regionales sectoriales y planes operativos institucionales), sino que, requiere la identificación y el diseño de nuevos mecanismos que permitan medir los resultados, efectos y los impactos de esta política y su relación con la asignación presupuestaria. Para el mediano y largo plazo, el seguimiento y evaluación de esta política incluye la definición de un sistema específico y acorde con la nueva institucionalidad que incorpora para los diversos instrumentos, mecanismos propios de evaluación y control y sus indicadores de desempeño.

## Conclusiones

La formulación, la implementación y la evaluación de la política pública de la Agricultura Familiar en Costa Rica, a largo plazo requieren de un mayor apoyo del Estado, pues el distanciamiento de las instituciones públicas del sector agropecuario y responsables de la política en los últimos años ha sido notable, lo que es manifestado por los productores del sector. Los talleres regionales en

el 2010, han sido la fuente primaria para tener una mayor aproximación al problema de la Agricultura Familiar y poder hacer un análisis más racional y menos empírico sobre la realidad del sector agrícola.

Las entrevistas realizadas a algunos actores estratégicos del sector agrícola convergen con lo manifestado por técnicos y productores en los talleres regionales, donde las políticas formuladas e implementadas años atrás, no dieron el resultado esperado y más bien dieron un giro equivocado en la prioridad. Lo importante es que este esfuerzo no se puede realizar individualmente por una institución. En relación a esta situación no se ha trabajado en la evaluación de las políticas públicas, pues a los actores estratégicos no les gusta hablar del problema, pues han sido responsables de la ejecución de las políticas, por eso les interesa más la resolución del problema.

El interés individual de los funcionarios ha predominado sobre el interés general, lo que ha incidido en el distanciamiento entre las instituciones quedando el pequeño productor en una situación de abandono en la mayoría de los casos. Las manifestaciones explícitas de los productores han sido muy claras y contundentes, porque no hay una educación agrícola en las escuelas y colegios. Además, hay una concentración en la cadena de la comercialización del producto agrícola por medio de los intermediarios. Esto queda demostrado, porque el PIMA

no tiene los mecanismos de control y regulación para que los intermediarios del tomate, por ejemplo; coloquen el producto exactamente cuando llega el camión al CENADA, porque tiene la información del inventario y el precio, por lo que si el precio es elástico, no introducen el camión a las bodegas, más bien esperan que se escasee y cuando los precios son inelásticos introducen el camión al CENADA, vendiendo así, a mejor precio, pero sacando del mercado a pequeños productores, los que al no tener el control de la información del mercado, le entregan el producto al intermediario. Es importante aclarar que en el caso de tener la información los pequeños productores, tampoco podrían incidir en los precios, porque el mercado funciona por volumen. Este es el otro problema implícito del sector agropecuario y es que no hay una evaluación y regulación del mercado, pues no se puede pensar que todo puede ser a la libre, sin que el Estado actúe.

El objetivo para que pueda alcanzar la competitividad el sector agroalimentario costarricense, es por medio de la adecuación y prestación de servicios eficientes y eficaces, de apoyo institucional, que favorezcan su rentabilidad y le proporcionen la capacidad para aprovechar las posibilidades y oportunidades que le ofrecen los mercados internos y externos. Para tal efecto se considerarán estratégicos los servicios de sanidad agroproductiva; financiamiento y seguros para el desarrollo agroalimentario; información y co-

municación, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC's); gestión eficiente y eficaz de mercados, facilitación para los agronegocios; e infraestructura de apoyo a la producción.

### Bibliografía

- Consejo Agropecuario Centroamericano (2007), *“Política Agrícola Centroamericana 2008-2017: una agricultura competitiva e integrada para un mundo global”*. San José, Costa Rica.
- March, J. y Olsen J. (1984), *“The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life”*. American Political Science Review. No. 78, University of North, Texas, Estados Unidos.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (2010), *“Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010–2021”*. San José, Costa Rica.
- North Douglas (1993), *“Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”*. Fondo de Cultura. Económica. México.
- Peters Guy (2003), *“El Nuevo Institucionalismo”*. La teoría institucional en ciencia política. Primera edición. Editorial Gedisa S.A., Barcelona, España.

Rivas Leone, José Antonio (2003), *“El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones”*. Reflexión Política Año 5, No. 9. UNAB. Bucaramanga, Colombia.

Soto Fernando, Rodríguez Marcos y César Falconi (2007), *“Políticas para la agricultura familiar en América Latina y el Caribe”*. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y Banco Interamericano de Desarrollo. 1ª edición. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile.

Tsebelis, G. (1990), *“Rational choice in comparative politics”*. University of California. Press. Berkeley.

### **Talleres**

Catalano José (2010), *“Desarrollo Rural de Argentina en el marco del Centro de Investigaciones y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (INTA-Argentina)”*. Presentación realizada en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG. Consultor de Argentina. Noviembre 2010. San José, Costa Rica.

Formulación del Programa Nacional de Agricultura Familiar (2010), *“Las Regiones Central Sur, Limón, Chorotega, Cartago, Puriscal, Pacífico Central, Brunca, Grecia, San Carlos, Pérez Zeledón realizado entre agosto y setiembre de 2010”*. San José, Costa Rica.

Transformación institucional (2010), *“Del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (INDER)”*. Realizado en el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica. San José, Costa Rica.

### **Consultores internacionales entrevistados**

Rodríguez Fazzone Marcos (2010), *“Programas integrales para la inserción socioeconómica de la agricultura familiar”*. Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. Consultor de Argentina. Diciembre de 2010. San José, Costa Rica.

Subirats Humet Joan (2012), *“Institucionalismo y Políticas Públicas”*. Director del Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Catedrático de la Universidad Autónoma de Barcelona y especialista en Políticas Públi-

cas. Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Octubre 2012, CLAD. Cartagena, Colombia.

**Actores estratégicos  
entrevistados**

Ulate González Gustavo, (2010),  
“Programa Integral de Merca-

deo Agropecuario, PIMA”. Gerente General. Octubre de 2010. San José, Costa Rica.

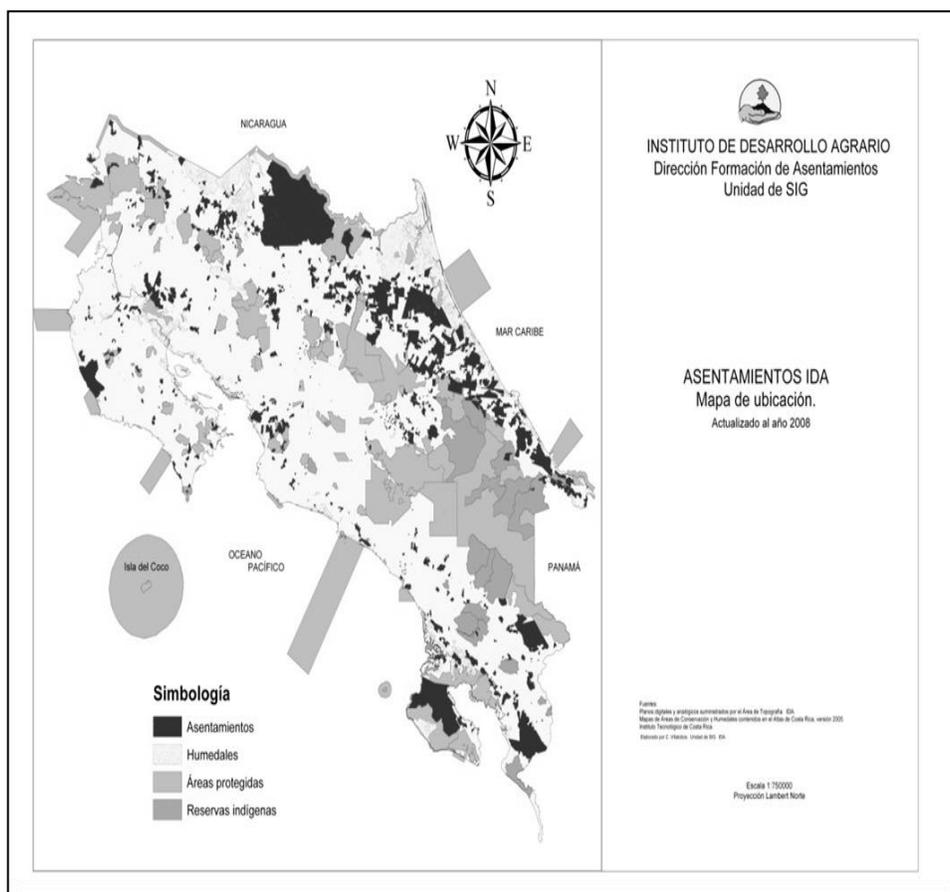
Vargas Araya Olga (2010), “Instituto de Desarrollo Agrario, IDA”. Directora de la Dirección Nacional de Desarrollo. Octubre de 2010. San José, Costa Rica ◇

---

**ANEXO No. 1**

**MAPA No. 1**

**UBICACIÓN DE LOS ASENTAMIENTOS DEL INSTITUTO  
DE DESARROLLO AGRARIO, LOS HUMEDALES, ÁREAS PROTEGIDAS  
Y RESERVAS INDÍGENAS DE COSTA RICA**



*Fuente: Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)*

---



# Integración económica entre El Salvador y Guatemala: El impacto del establecimiento de una Unión Aduanera en la economía salvadoreña

Roberto Miranda\*

ANALIZA EL IMPACTO ESPERADO DEL ESTABLECIMIENTO DE UNA UNIÓN ADUANERA ENTRE EL SALVADOR Y GUATEMALA EN LA ECONOMÍA SALVADOREÑA. PARA ELLO SE EVALÚAN LAS IMPLICACIONES DE PASAR DE UN ESQUEMA DE LIBRE COMERCIO A UNA UNIÓN ADUANERA: EL ESTABLECIMIENTO DE UN ARANCEL EXTERNO COMÚN, LA ANULACIÓN DE LAS REGLAS DE ORIGEN Y LA ELIMINACIÓN DE CONTROLES FRONTERIZOS PARA LAS OPERACIONES COMERCIALES ENTRE AMBOS PAÍSES. EL ESTUDIO PREVÉ QUE LOS BENEFICIOS ASOCIADOS A ESTA POLÍTICA SUPERAN EL EFECTO NEGATIVO EN LOS SECTORES SALVADOREÑOS QUE SE VERÍAN AFECTADOS POR UNA REDUCCIÓN ARANCELARIA.

PALABRAS CLAVE: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FACILITACIÓN DEL COMERCIO; GESTIÓN FRONTERIZA; INTEGRACIÓN ECONÓMICA; EL SALVADOR; GUATEMALA; CENTROAMÉRICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; TRADE FACILITATION; BORDER MANAGEMENT; ECONOMIC INTEGRATION; EL SALVADOR; GUATEMALA; CENTRAL AMERICA

## 1. Contexto histórico y situación actual

La integración regional ha jugado un rol protagónico en la política económica de El Salvador a través

de la historia. Aunque existen lazos históricos y socioculturales que han contribuido de manera significativa al proceso integracionista centroamericano, las características propias de El Salvador (un territorio pequeño y densamente poblado, mercados internos reducidos y recursos naturales escasos, entre otras) han presionado de manera particular al país a buscar estrategias regionales de desarrollo.

La década de los sesenta dio lugar al plan de integración económica más ambicioso de la región. Después de la firma de más de una

---

\* Consultor del Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Países de Belice, Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana. Máster en Economía Internacional y Desarrollo Económico de la Universidad de Ciencias Aplicadas de Berlín, Berlín, Alemania.

Correo electrónico:  
[roberto@mirandacuestas.com](mailto:roberto@mirandacuestas.com)

Recibido: 12 de agosto del 2013.  
Aceptado: 20 de noviembre del 2013.

---

Roberto Miranda (2013). Integración económica entre El Salvador y Guatemala. El impacto del establecimiento de una unión aduanera en la economía salvadoreña. ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (65): 149-195, diciembre 2013 149

decena de acuerdos comerciales de alcance bilateral y multilateral, los países de Centroamérica (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica) suscribieron el Tratado General de Integración Económica Centroamericana, TGIEC. Este acuerdo trazó una estrategia de integración e industrialización regional agresiva, basada en un modelo de sustitución de importaciones. El TGIEC estableció un Área de Libre Comercio, ALC, en Centroamérica<sup>1</sup> y proyectó la implementación de una Unión Aduanera, UA, y un Mercado Común Centroamericano, MCC, en un período de solo cinco años.

Aunque los logros iniciales del plan de integración fueron alentadores, éste no alcanzó a cubrir las expectativas de todos los países y terminó por colapsar en menos de una década. Por un lado, se logró consolidar un ALC casi perfecta y la mayoría de partidas arancelarias fueron armonizadas. El comercio intrarregional se incrementó siete veces en ocho años, pasando de \$63.0 millones en 1960 a \$499.9 millones en 1968 (SIECA, 2012). Además, la región experimentó un desarrollo importante en su industria e infraestructura vial, energética y de comunicaciones (Rodríguez Manzano, 2002). Sin embargo, el incre-

mento en gasto público, aunado a la reducción de ingresos arancelarios y la disminución de precios de las exportaciones tradicionales, provocaron serios desbalances fiscales en los cinco países. Además, la inclusión de sectores domésticos en las cadenas de suministro de las nuevas industrias fue muy limitada (Hernández, 1994). No obstante, el problema fundamental del modelo fue la distribución desigual de beneficios entre sus miembros. La mayoría de industrias fueron establecidas en los países con economías relativamente desarrolladas (Guatemala y El Salvador), convirtiéndolos en exportadores netos de manufacturas, mientras los países más pobres (particularmente Honduras y Nicaragua) proveían de bienes agrícolas baratos a la región. En medio de las protestas e incumplimientos al TGIEC por parte de los países más afectados (incluyendo el establecimiento unilateral de aranceles a productos liberalizados para poder hacer frente a las presiones fiscales), el conflicto militar entre El Salvador y Honduras de 1969 puso un alto al proceso de integración. Durante las dos décadas siguientes, Centroamérica fue afectada por inestabilidad política, conflictos armados y problemas de endeudamiento, desvaneciendo los esfuerzos integracionistas de la agenda regional.

A principios de la década de los noventa se estructuró un nuevo marco para la integración en Centroamérica, con el nombre de Sistema de Integración Centroamericana, SICA. El componente económico fue

---

1. El Anexo "A" del Tratado estableció una serie de productos que quedaron fuera del esquema de libre comercio. A nivel regional se excluye el intercambio de café sin tostar y el azúcar; a nivel bilateral entre El Salvador y Guatemala, se suman la harina de trigo y el alcohol etílico (esté o no desnaturalizado).

restablecido por medio de la suscripción del Protocolo de Guatemala al TGIEC en 1993. A través de este acuerdo, los países de la región<sup>2</sup> se comprometieron al establecimiento de la “Unión Económica Centroamericana”, pero definieron la integración regional como un proceso *gradual y voluntario* que debía ser implementado en tanto contribuyera al progreso económico de cada país. El ALC fue restaurada, pero las excepciones establecidas en el Anexo “A” del TGIEC se mantuvieron intactas. La implementación de la UA fue obstaculizada por la agenda comercial externa de los países, que priorizó la

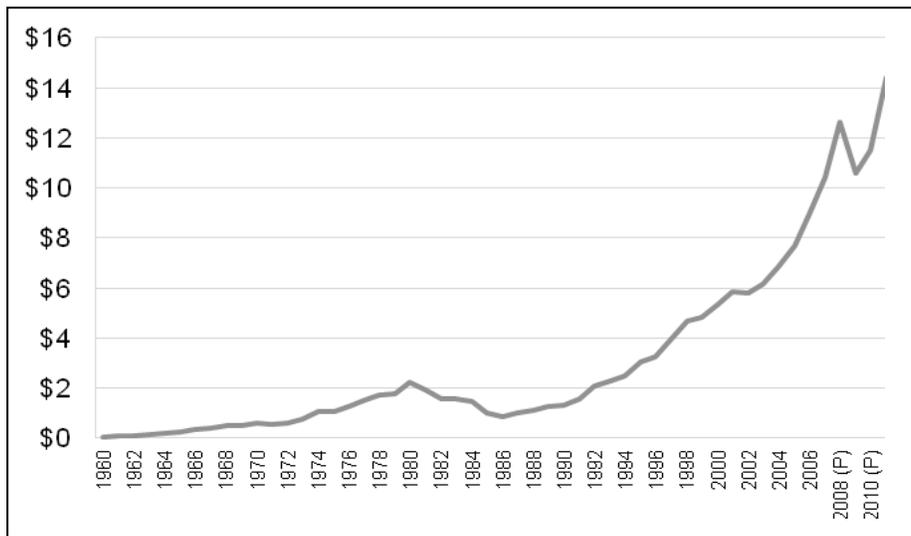
suscripción de acuerdos bilaterales con bloques externos sobre la integración regional (CEPAL, 2011). Como resultado, el esquema comercial de los países firmantes del TGIEC (en adelante, el MCC) continúa siendo un híbrido entre un “área de libre comercio casi perfecta y una unión aduanera imperfecta” (SICE, 2012).

A pesar de los pocos logros alcanzados en esta área, el comercio intrarregional ha crecido a un ritmo exponencial desde la década de los noventa, como lo muestra el gráfico 1.1.

---

2. Aunque el Protocolo de Guatemala fue suscrito por los países firmantes del TGIEC y Panamá, no produjo efectos para éste último hasta su adhesión al Subsistema de Integración Económica Centroamericana en el 2012.

**GRÁFICO 1.1**  
**COMERCIO INTRARREGIONAL EN EL MCC, 1960-2011**  
**(MILES DE MILLONES DE US\$)**



Fuente: Cálculos del autor con datos de SIECA (2012). (P) = Valores proyectados

En el marco de participación gradual y voluntaria establecido por el SICA, los países han avanzado en el proceso integracionista a diferentes velocidades, con base en la intensidad de sus nexos económicos y sociales con otros países del área, el nivel de compromiso político al proyecto y el grado de acoplo del proyecto regional con su agenda nacional. En el año 2000, El Salvador y Guatemala decidieron avanzar de

manera decidida en este proceso al suscribir un acuerdo que establecía las bases para la implementación de una UA entre sus territorios. Después de realizar avances en temas de facilitación comercial y armonización de procedimientos aduaneros, un protocolo a este acuerdo fue suscrito en el 2009 para establecer los detalles institucionales y operativos de la UA. Aunque el protocolo fue sancionado por Guatemala, la

Asamblea Legislativa de El Salvador –bajo la influencia de un grupo de productores nacionales – no procedió a su ratificación, argumentando que el impacto de tal política podría ser perjudicial para la economía nacional. Sin embargo, hasta la fecha, no existe ningún estudio que analice el efecto esperado de la implementación de esta política en la economía salvadoreña (ni siquiera por parte de los autodenominados “sectores vulnerables”), lo cual vuelve difícil para los legisladores salvadoreños poder tomar una decisión informada.

Este estudio pretende llenar este vacío, al analizar el impacto esperado del establecimiento de una UA entre El Salvador y Guatemala en la economía salvadoreña (exami-

nando de manera particular el efecto en los sectores que, en principio, se verían afectados por esta política). En el capítulo siguiente se explicarán los factores a ser evaluados para realizar este análisis.

### **La relación comercial entre El Salvador y Guatemala**

El interés común de El Salvador y Guatemala por avanzar en la integración de sus economías se basa en los altos niveles de intercambio comercial, proximidad geográfica, políticas macroeconómicas compatibles y la necesidad de ampliar sus mercados internos. La tabla 1.1 muestra los principales indicadores económicos para ambos países.

**TABLA 1.1**

#### **INDICADORES ECONÓMICOS DE EL SALVADOR Y GUATEMALA**

<b>Indicador</b>		<b>El Salvador</b>	<b>Guatemala</b>
Población (millones)		6.1	14.1
PIB (billones de US\$)		23.1	46.9
PIB <i>per cápita</i> (PPP US\$)		7,600	5,000
Inflación (%)		5.1	4.1
Deuda pública (% PIB)		57.1	24.5
Contribución de sectores al PIB (%)	<i>Agricultura</i>	11	13
	<i>Industria</i>	30	24
	<i>Servicios</i>	59	63

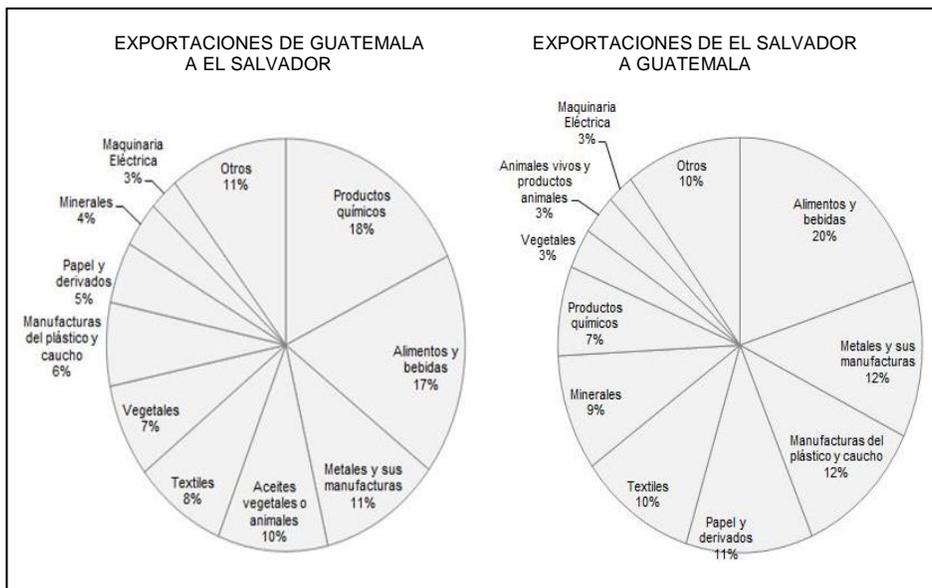
*Fuente: Elaboración del autor con datos de BCR (2012 a), BANGUAT (2012) y CIA (2012).*

Desde la perspectiva de El Salvador, la implementación de una UA con Guatemala ofrece beneficios significativos. El principal incentivo es facilitar el intercambio de bienes con su socio comercial más importante después de Estados Unidos (MINEC, 2012). Guatemala es el destino para el 13% del total de exportaciones salvadoreñas, y el origen del 10% de las importaciones

del mismo país (BCR, 2012 a). En contraste a su relación comercial con Estados Unidos y otros países de Centroamérica, el intercambio con Guatemala se caracteriza por su carácter intraindustrial, como puede observarse en el gráfico 1.2. Esta situación evidencia la interrelación de las cadenas de suministro y consumo entre ambos países.

**GRÁFICO 1.2**

**COMERCIO BILATERAL ENTRE EL SALVADOR Y GUATEMALA  
POR SECTOR ECONÓMICO**



Fuente: Elaboración del autor con datos de BCR (2012 a).

Según el Ministro de Economía de El Salvador, además de la promoción del comercio bilateral, el establecimiento de una UA brindaría acceso a las empresas salvadoreñas (en particular a aquellas de pequeño y mediano tamaño) a un mercado ampliado, en el que sus productos serían más competitivos debido a la reducción de costos de transacción fronteriza e intermediación comercial. Las economías de escala habilitadas por la unión aduanera incrementarían la productividad y eficiencia de las firmas locales, incentivando un incremento en inversión privada interna y atrayendo flujos de inversión externa. Final-

mente, esta política contribuiría al establecimiento de un sistema aduanero más eficiente (MINEC, 2012).

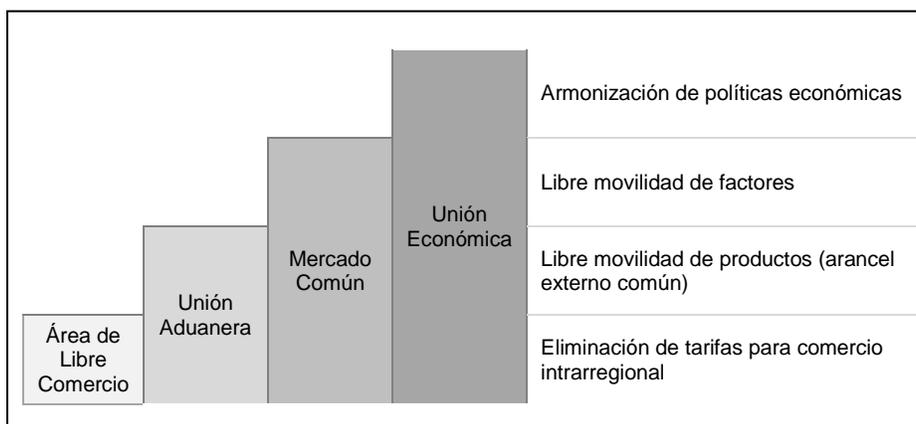
## 2. Marco Teórico

### Conceptos relevantes

El área de libre comercio y la UA constituyen las primeras etapas del proceso de integración económica. El gráfico 2.1 muestra las características principales de cada nivel de integración.

**GRÁFICO 2.1**

### COMPARACIÓN DE NIVELES DE INTEGRACIÓN ECONÓMICA



Fuente: Elaboración del autor con base en UNCTAD (2007).

El establecimiento de un ALC implica la eliminación de tarifas arancelarias entre los países asociados para establecer un esquema de libre comercio entre los mismos. Sin embargo, cada país mantiene la autoridad de fijar tarifas frente a terceros países o bloques, lo cual abre la posibilidad de realizar *triangulación comercial*. Esta práctica consiste en introducir bienes en un ALC a través del país con tarifas más bajas, para luego transportarlos a otros países del área sin pagar aranceles adicionales. Debido a este riesgo, los Tratados de Libre Comercio, TLC, incluyen una serie de requerimientos que determinan si un producto es “originario” del país asociado (y por tanto, sujeto a los beneficios establecidos en el tratado) llamados Reglas de Origen, RO. El criterio principal para la asignación de origen es el nivel de transformación que un producto ha experimentado en el país socio, lo que es medido a través de diferentes indicadores, como Cambios en Clasificaciones Tarifarias, CCT, valor del contenido regional y el uso de determinados procesos productivos y tecnologías.

En contraste a un ALC, el movimiento de bienes dentro de una UA se basa en el principio de “libre circulación”, y no en el de “estado de origen” (Georges, 2007). En este

---

3. En adelante, se entenderá como “controles fronterizos” al conjunto de actuaciones de las instituciones de control (aduana, cuarentena, migración, seguridad, etc.) que intervienen en la circulación de mercancías entre los países.

esquema, una vez una mercancía ingresa al territorio aduanero, ésta puede moverse libremente. Esto implica la eliminación de los procedimientos de control fronterizo para el intercambio de mercancías entre los países y la consecuente anulación efectiva de las reglas de origen. Al ser imposible controlar la triangulación comercial en estas circunstancias, los países deben fijar un arancel externo común para las mercancías que provienen de fuentes externas y establecer un mecanismo de pago arancelario al país correspondiente en las aduanas periféricas del territorio aduanero.

Por lo tanto, para analizar el efecto de avanzar a una UA, este estudio evalúa las tres implicaciones principales antes identificadas:

- El establecimiento de un Arancel Externo Común
- La anulación de las reglas de origen para el comercio binacional.
- La eliminación de los controles fronterizos.<sup>3</sup>

### ***Ventajas y desventajas de una UA en comparación a un ALC***

Krueger (1995) sostiene que la ampliación del territorio aduanero implica una serie de beneficios para los países involucrados, incluyendo un incremento de eficiencia para el sector privado debido a economías

de escala, menores costos de administración y cumplimiento dentro del comercio intrarregional y un aumento del poder de negociación ante otros países o bloques económicos. Debido a éstas y otras razones, Krueger afirma que “toda unión aduanera es estrictamente Pareto superior a un área de libre comercio” (Krueger, 1995, p. 4).

Las ineficiencias, los costos de administración y cumplimiento y el potencial distorsionador de las RO pueden constituir un incentivo poderoso para avanzar a una UA. En primer lugar, las RO pueden ser utilizadas como un mecanismo para proteger a sectores económicos con poder político en el marco de un TLC, neutralizando las ganancias derivadas del libre comercio (Estevadeordal, Harris y Suominen, 2009). En segundo lugar, la verificación de origen implica costos administrativos para el gobierno y costos de cumplimiento (papeleo y gestiones relacionadas) para los exportadores y/o importadores (Georges, 2007). Este factor puede ser tan engorroso, que los comerciantes pueden llegar a preferir el pago de los aranceles a incurrir en el proceso de recolección y entrega de documentación necesaria para probar el origen de las mercancías (Krishna, 2005). Finalmente, las RO pueden distorsionar la selección de insumos en los procesos de producción de los países suscritos a un TLC. Las RO incentivan a los productores locales a utilizar capital, mano de obra o materiales locales para cubrir los

requerimientos de origen necesarios y poder exportar al país asociado sin pagar aranceles. Este “subsidio implícito” a los insumos locales puede llevar a la utilización de factores de producción más caros o a la realización de proyectos de inversión ineficientes por parte del sector privado.

La reducción de costos de transacción para el sector privado que comercia entre ambos países puede ser también un beneficio importante de pasar a una UA, especialmente si los trámites burocráticos y los costos de transacción relacionados al control fronterizo de mercancías son considerables.

Por otro lado, la implementación de una UA también implica costos. Para muchos países, la necesidad de coordinar la política externa actual y futura de los miembros de una UA representa un sacrificio de la soberanía nacional y no una oportunidad de incrementar el poder de negociación externo. Además, la implementación de un Arancel Externo Común, AEC, usualmente conlleva una oposición muy fuerte por parte de los productores nacionales que dejarían de ser protegidos a través de tarifas arancelarias. De esta manera, a pesar de que una UA ofrece beneficios importantes para los países que la conforman, estos costos hacen que alcanzar un TLC sea más fácil en términos políticos que un acuerdo de UA (Mirus y Rylska, 2001).

**3. El impacto del establecimiento de un Arancel Externo Común**

**Situación actual**

Gracias a los esfuerzos de armonización realizados desde la

suscripción al TGIEC, El Salvador y Guatemala poseen aranceles idénticos para el 95.1% de los productos.<sup>4</sup> Únicamente 341 productos registran diferencias arancelarias.<sup>5</sup> La tabla 3.1 muestra el valor de importaciones y recaudación arancelaria de estos bienes en El Salvador, segmentados por área económica.

**TABLA 3.1**

**PRODUCTOS CON ARANCELES NO ARMONIZADOS ENTRE EL SALVADOR Y GUATEMALA (2011)**

Área económica	Productos con aranceles no armonizados	Arancel promedio actual: El Salvador (%)	Arancel promedio actual: Guatemala (%)	Importaciones de El Salvador en 2011 (FOB) (\$)	Recaudación arancelaria en El Salvador (\$)
Transporte y comunicaciones	69	3.5	10.1	161,027,210	6,093,388
Carnes	58	50.1	14.7	118,431,572	54,270,284
Productos lácteos	18	32.2	15.0	93,751,298	36,083,577
Vehículos de tracción sencilla	41	16.7	15.1	80,843,459	20,635,401
Materiales de construcción	27	6.5	2.8	74,099,014	1,206,480
Productos del petróleo	3	3.7	6.7	71,944,932	723,922
Productos alimenticios	8	13.1	6.9	70,864,796	227,325
Cereales	8	34.4	21.8	38,486,059	14,875,407
Motocicletas	6	5.0	10.0	14,998,978	749,949

Continúa...

4. Con base en aranceles "Nación más Favorecida", NMF; las diferencias tarifarias generadas por los TLC bilateralmente suscritos por ambos países no están incluidas. Los productos establecidos en el Anexo "A" del TGIEC han sido excluidos debido a que la presión por mantener su protección es muy alta y su liberalización requeriría un análisis más profundo. Ante esta situación, algunos promotores de la UA han sugerido excluir a estos productos de la iniciativa y así poder avanzar en su implementación (Flores y Guth, 2012).
5. Con base en la clasificación tarifaria del Sistema Arancelario Centroamericano.

...viene

Área económica	Productos con aranceles no armonizados	Arancel promedio actual: El Salvador (%)	Arancel promedio actual: Guatemala (%)	Importaciones de El Salvador en 2011 (FOB) (\$)	Recaudación arancelaria en El Salvador (\$)
Cigarrillos	1	30.0	20.0	14,683,133	4,404,940
Bebidas alcohólicas	3	26.7	23.3	14,142,216	3,552,790
Aparatos eléctricos	17	4.4	10.3	12,697,500	3,096
Fertilizantes	4	5.0	0.0	5,144,844	257,242
Ventiladores	1	15.0	10.0	4,515,572	677,336
Productos madereros	16	5.0	10.0	3,870,670	193,533
Armas de fuego	18	28.6	15.8	3,867,383	1,160,215
Herramientas y monturas	1	0.0	10.0	2,541,551	-
Productos químicos	5	33.0	4.0	2,453,188	197,419
Calzado y vestuario	5	11.0	10.0	2,429,312	268,446
Bienes industriales	2	7.5	5.0	1,193,230	66,614
Frutas y verduras	2	0.0	10.0	303,154	-
Aparatos de grabación	7	0.0	11.4	281,431	-
Medicinas veterinarias	7	0.0	5.0	114,251	-
Azúcar, jalea y confites	4	40.0	17.5	49,168	19,667
Vehículos de construcción	2	1.0	0.0	28,497	285
Textiles	4	3.8	10.0	28,028	1,401
Productos de calzado	1	20.0	15.0	2,002	400
Productos de papel	2	10.0	0.0	960	96
Productos agropecuarios	1	0.0	23.7	241	-
<b>Total</b>	<b>341</b>	<b>18.4</b>	<b>11.5</b>	<b>792,793,647</b>	<b>145,669,217</b>

Fuente: Elaboración del autor con datos de MINEC (2011) y BCR (2012).

### **Metodología y resultados**

Para evaluar el impacto de una armonización arancelaria de estos productos, se utilizó un análisis de equilibrio parcial. En primer lugar se definió un AEC, basado en los parámetros definidos con anterioridad por los países del MCC. Una vez establecida una estructura arancelaria armonizada, se procedió a calcular el cambio en el precio de importación de tales bienes resultante de la implementación de la misma. Seguidamente, se estimó el cambio en cantidad importada (y el correspondiente cambio en recaudación arancelaria) con base en las elasticidades precio de las importaciones de cada producto.

La mayoría de estudios similares, en ausencia de parámetros que sirvan de guía para el establecimiento de un AEC entre los países, proponen estructuras tarifarias armonizadas con base en promedios simples o ponderados de los aranceles existentes al momento del análisis. Sin embargo, los países del MCC, a través de las Resoluciones 13-95 (COMRIEDRE II), 55-95 (CONSEJO XIII) y 26-96 (COMRIEDRE IV), acordaron una Política de Armonización Arancelaria regional. Este mecanismo define una estructura arancelaria para la región con base en dos criterios: el tipo de bien en cuestión y producción regional, como puede observarse en la tabla 3.2.

---

**TABLA 3.2**

#### **POLÍTICA ARANCELARIA ESTABLECIDA POR LOS PAÍSES DEL MCC**

<b>Tipo de bien</b>	<b>Arancel</b>
Materias primas, bienes intermedios y de capital no producidos en la región	0%
Materias primas producidas en la región	5%
Bienes intermedios y de capital producidos en la región	10%
Bienes finales	15%

*Fuente: COMRIEDRE IV (1996)*

---

Con base en estos lineamientos, se propone el escenario de armonización para el establecimiento del AEC mostrado en la tabla 3.3.

**TABLA 3.3**

**LINEAMIENTOS PARA EL ESTABLECIMIENTO DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN**

Tipo de bien	Producción en UA	Arancel propuesto
Materias primas	No producidos	0%
	Producidos	El arancel más alto, hasta 5%
Bienes intermedios y de capital	No producidos	0%
	Producidos	El arancel más alto, hasta 10%
Bienes finales	No producidos	El arancel promedio, hasta 15%
	Producidos	El arancel más alto, hasta 15%

*Fuente: Propuesta del autor con base en la Política Arancelaria establecida por los países del MCC.*

Para aquellos bienes que sean producidos al menos por uno de los países, el arancel propuesto será igual al arancel más alto entre ambas naciones, teniendo como límite los valores máximos establecidos en el acuerdo (5, 10 y 15%, respectivamente). De esta manera, si

un bien no es producido en El Salvador y se encuentra libre de arancel, pero es producido en Guatemala, dado que el bien se produce dentro del territorio aduanero, El Salvador debería igualar su tarifa a la de su país vecino. Si esta tarifa fuese superior al valor máximo del rango establecido, el arancel común tomaría el valor máximo permitido.<sup>6</sup>

6. En la práctica hay excepciones a este método de armonización. Cuando el sector protegido en un país es relativamente pequeño, o las importaciones del país contrario son considerables, la armonización se alcanzaría usualmente negociando una tarifa intermedia entre los aranceles iniciales (Flores y Guth, 2012).

7. Esta regla no ha sido aplicada a "cigarillos" y "armas de fuego", los que se consideran productos excepcionales.

La regulación no es explícita en el trato para bienes finales no producidos en la región. Ya que los aranceles en este caso responderían únicamente a intereses fiscales, el AEC propuesto se calculó como el promedio de las tarifas originales, con un techo de 15%.<sup>7</sup>

La implementación del AEC propuesto afectaría el precio de importación de los productos analizados. Con base en este cambio de precios, y utilizando los valores de elasticidad precio de las importaciones para cada producto calculados por Kee, Nicita and Olarreaga (2008), se estimó el cambio en cantidad importada para cada bien (con-

siderando el 2011 como año base). A su vez, estos valores permitieron calcular el cambio en recaudación arancelaria para cada producto. La tabla 3.4 muestra los resultados de este ejercicio, agrupando los productos por área económica y ordenándolos por el cambio en importaciones estimado.

**TABLA 3.4**

**IMPACTO ESTIMADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN PROPUESTO EN EL SALVADOR**

Área económica	Arancel ponderado actual (%)	AEC ponderado (%)	Importaciones en 2011 (FOB) (\$)	Cambio en importaciones con AEC (\$)	Cambio en importaciones (%)	Cambio estimado en recaudación arancelaria (\$)
Carnes	45.8	15.0	118,431,572	33,909,496	28.6	(31,419,124)
Productos lácteos	38.5	15.0	93,751,298	15,637,937	16.7	(19,675,192)
Granos y cereales	38.7	11.5	38,486,059	10,241,413	26.6	(9,220,604)
Vehículos de tracción sencilla	25.5	14.9	80,843,459	8,375,069	10.4	(7,345,431)
Transporte y comunicaciones	3.8	0.0	161,027,210	5,666,827	3.5	(6,093,388)
Cigarrillos	30.0	25.0	14,683,133	3,111,851	21.2	43,806
Bebidas alcohólicas	25.1	15.0	14,142,216	1,379,743	9.8	(1,224,496)
Ventiladores	15.0	10.0	4,515,572	348,858	7.7	(190,893)
Armas de fuego	30.0	23.3	3,867,383	266,050	6.9	(195,973)
Calzado y vestuario	11.1	10.0	2,429,312	182,264	7.5	(7,289)
Productos químicos	8.0	5.4	2,453,188	49,107	2.0	(59,169)
Azúcar, jalea y confites	40.0	15.0	49,168	16,397	33.3	(9,833)
Vehículos de construcción	1.0	0.0	28,497	797	2.8	(285)
Productos de calzado	20.0	15.0	2,002	88	4.4	(87)
Fertilizantes	5.0	5.0	5,144,844	-	0.0	-
Productos de papel	10.0	10.0	960	-	0.0	-

Continúa...

...viene

Área económica	Arancel ponderado actual (%)	AEC ponderado (%)	Importaciones en 2011 (FOB) (\$)	Cambio en importaciones con AEC (\$)	Cambio en importaciones (%)	Cambio estimado en recaudación arancelaria (\$)
Productos agropecuarios	0.0	10.0	241	(24)	-9.9	22
Textiles	5.0	10.0	28,028	(1,617)	-5.8	1,240
Medicinas veterinarias	0.0	2.5	114,251	(3,532)	-3.1	2,768
Aparatos de grabación	0.0	9.7	281,431	(31,440)	-11.2	24,152
Frutas y verduras	0.0	10.0	303,154	(107,351)	-35.4	19,580
Herramientas y monturas	0.0	5.0	2,541,551	(125,764)	-4.9	120,789
Productos madereros	5.0	10.0	3,870,670	(301,017)	-7.8	163,432
Motocicletas	5.0	7.5	14,998,978	(309,209)	-2.1	351,784
Bienes industriales	5.6	10.0	1,193,230	(316,606)	-26.5	21,048
Aparatos eléctricos	0.0	5.0	12,697,500	(820,549)	-6.5	592,483
Productos alimenticios	0.3	5.5	70,864,796	(3,652,909)	-5.2	3,448,356
Productos del petróleo	1.0	10.0	71,944,932	(6,615,801)	-9.2	5,805,613
Materiales de construcción	1.6	9.4	74,099,014	(7,825,881)	-10.6	5,022,863
<b>Total</b>	<b>18.4</b>	<b>9.7</b>	<b>792,793,647</b>	<b>59,074,197</b>	<b>7.5</b>	<b>(59,823,826)</b>

Fuente: Cálculos del autor con datos de BCR (2012 a) y Kee et al. (2008).

Con base en estos cálculos, la implementación de la AEC propuesta incrementaría las importaciones de estos productos en \$59.1 millones, lo que significaría un aumento del 0.6% en el total de importaciones salvadoreñas. Por otro lado, la reducción esperada de \$59.9 millones en la recaudación arancelaria representaría una disminución en los ingresos fiscales de 1.8%.<sup>8</sup>

8. Cálculos realizados con datos del BCR (2012 b).

### **Análisis de impacto en los sectores afectados**

El modelo clásico prevé que, bajo una serie de supuestos, la reducción arancelaria -y su consecuente efecto en precios- incrementan el excedente de los consumidores más de lo que disminuyen las ganancias de los productores afectados. Sin embargo, en este estudio se ha analizado de manera más detenida el impacto en los sectores que se verían más afecta-

dos por una reducción arancelaria, debido a que la supuesta magnitud de tal efecto constituye el argumento más importante en contra del establecimiento de la UA entre El Salvador y Guatemala.

**TABLA 3.5**

**IMPACTO ESTIMADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN PROPUESTO EN LOS SECTORES MÁS AFECTADOS**

Área económica	Sector	Arancel ponderado actual (%)	AEC ponderado (%)	Importaciones en 2011 (FOB) (\$)	Cambio en importaciones con AEC (\$)	Cambio en importaciones (%)	Cambio estimado en recaudación arancelaria (\$)
<b>Carnes</b>	Carne avícola	86.4	15.0	30,392,946	20,409,041	67.2	(18,629,694)
	Carne bovina	30.3	15.0	73,275,931	8,711,359	11.9	(9,927,041)
	Carne porcina	39.2	15.0	13,835,498	4,612,609	33.3	(2,657,063)
	Otras carnes procesadas	40.0	15.0	633,124	137,700	21.7	(137,626)
	Jamones y otros	40.0	15.0	290,898	38,491	13.2	(66,951)
	Otros derivados	40.0	15.0	1,781	166	9.3	(420)
	Derivados del cerdo	40.0	15.0	1,394	130	9.3	(329)
	<b>Total carnes</b>	<b>45.8</b>	<b>15.0</b>	<b>118,431,572</b>	<b>33,909,496</b>	<b>28.6</b>	<b>(31,419,124)</b>
<b>Productos lácteos</b>	Quesos	40.0	15.0	78,800,218	13,889,478	17.6	(17,616,633)
	Leche y crema	30.1	15.0	13,138,323	1,632,449	12.4	(1,745,194)
	Mantequilla	30.0	15.0	1,224,181	99,068	8.1	(168,762)
	Yogurt y otros productos	40.0	15.0	588,577	16,942	2.9	(144,603)
	<b>Total productos lácteos</b>	<b>38.5</b>	<b>15.0%</b>	<b>93,751,298</b>	<b>15,637,937</b>	<b>16.7</b>	<b>(19,675,192)</b>
<b>Granos y cereales</b>	Arroz	40.0	11.1	34,930,275	9,988,703	28.6	(8,888,581)
	Frijol negro	30.0	15.0	2,803,686	313,123	11.2	(373,584)
	Arroz pre-cocido	40.0	15.0	70,246	15,091	21.5	(15,298)
	Maíz tipo "pop"	5.0	15.0	681,852	(75,505)	-11.1	56,859
	<b>Total granos y cereales</b>	<b>38.7</b>	<b>11.5</b>	<b>38,486,059</b>	<b>10,241,413</b>	<b>26.6</b>	<b>(9,220,604)</b>

Fuente: Cálculos del autor con datos de BCR (2012 a) y Kee et al. (2008).

La tabla 3.5 muestra el impacto de la implementación del AEC propuesto en las áreas de la economía salvadoreña que se verían más afectadas por tal política. Como se muestra en el cuadro, se prevé que los sectores productores de carne de pollo, carne bovina, queso y arroz harían frente a un incremento sustancial de importaciones. A continuación se analizarán las características de cada sector para conocer su nivel de competitividad y el grado de vulnerabilidad económica de los productores y así poder anticipar el impacto del establecimiento del AEC en los mismos.

#### *Productores*

- Productores de pollo

El sector avícola salvadoreño puede dividirse en dos segmentos: el comercial y el tradicional. El primero se compone de empresas que poseen altos niveles de productividad debido a la utilización de mecanismos avanzados de reproducción, crianza y alimentación. Este sector representa aproximadamente dos tercios de la producción nacional de pollo, y junto a la producción de huevos, genera empleo directo a aproximadamente 9,000 personas e indirecto a 72,000. En contraste, la crianza tradicional de aves es realizada generalmente por hogares de ingreso bajo, no utiliza métodos de producción sofisticados y su

producción se destina primordialmente al consumo propio; únicamente se comercializan los excedentes (Bidart, 2007).

Según un estudio realizado por la Superintendencia de Competencia de El Salvador, el segmento comercial “presenta un buen desempeño a lo largo de los últimos 15 años, tanto en producción como en precios (...), está en línea con la tendencia mundial y es uno de los más dinámicos de la economía de El Salvador” (Bidart 2007, p. 26). Sin embargo, la protección arancelaria al sector es muy alta, en especial para las “partes oscuras” del pollo (cuadriles, muslos y piernas). El arancel actual de 164% para estos productos protege a los productores locales de importaciones estadounidenses, donde el consumo de pollo se concentra casi exclusivamente en pechugas y las partes oscuras son desechadas para ser vendidas en mercados internacionales a precios excepcionalmente bajos (Contreras, 2006). A diferencia de El Salvador, Guatemala estableció su tarifa Nación Más Favorecida, NMF, en 15% desde la implementación del CAFTA-RD.

La tabla 3.6 muestra el impacto de la implementación del AEC propuesto para el sector productor de carne de avícola. Como puede observarse, más del 70% del incremento en importaciones proviene de la reducción arancelaria a las partes oscuras de pollo.

**TABLA 3.6**

**IMPACTO ESTIMADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN PROPUESTO EN EL SECTOR DE CARNE AVÍCOLA**

Producto	Arancel ponderado actual (%)	AEC ponderado (%)	Importaciones en 2011 (FOB) (\$)	Cambio en importaciones con AEC (\$)	Cambio en importaciones (%)	Cambio estimado en recaudación arancelaria (\$)
Preparaciones y despojos de pollo	164.0	15.0	8,249,800	8,731,545	106	(10,982,471)
Muslos, piernas y otros trozos	164.0	15.0	1,759,532	2,971,570	169	(2,175,967)
Preparaciones y embutidos de pollo	40.0	15.0	10,026,193	2,161,185	22	(2,182,370)
Muslos y piernas	164.0	15.0	1,036,854	1,751,082	169	(1,282,250)
Alas	35.0	15.0	2,867,588	1,271,216	44	(382,835)
Carne de pavo	35.0	15.0	2,349,572	1,041,577	44	(313,678)
Otros	56.0	15.0	4,103,408	2,480,867	60	(1,310,122)
<b>Subtotal "partes oscuras"</b>	<b>164.0</b>	<b>15.0</b>	<b>11,676,111</b>	<b>14,350,407</b>	<b>123</b>	<b>(15,244,844)</b>
<b>Total carne avícola</b>	<b>86.4</b>	<b>15.0</b>	<b>30,392,946</b>	<b>20,409,041</b>	<b>67</b>	<b>(18,629,694)</b>

Fuente: Cálculos del autor con datos de BCR (2012 a) y Kee et al. (2008).

Una reducción arancelaria en los productos avícolas afectaría de manera diferente a los productores tradicionales y comerciales. Aunque el sector tradicional es generalmente más vulnerable a *shocks* económicos, el impacto de la reducción en precios sería poco relevante para este segmento debido a que la mayor parte de su producción no es comercializada, sino consumida

directamente. El sector comercial enfrenta una situación más complicada. Benavides y Herrera (2007) estima que, con un arancel inferior a 43%, la producción de muslos y piernas locales no podría competir con las importaciones. Bidart (2007) sostiene que la liberalización de estos productos podría conducir a que, eventualmente, los productos extranjeros satisfagan la totalidad de

la demanda local. Sin embargo, a pesar que el segmento comercial se encuentra en una posición vulnerable, se debe reconocer que la estructura arancelaria actual es demasiado restrictiva y los esfuerzos deberían enfocarse en fortalecer la competitividad del sector incrementando la calidad e identificando nuevos mercados.

- Productores de queso

Los productores de queso en El Salvador pueden dividirse en dos segmentos: artesanal e industrial. El sector artesanal está compuesto por más de 600 pequeños productores y se concentra en la elaboración de tipos locales de queso. Por otro lado, el sector industrial está formado por ocho empresas de gran tamaño y alrededor de cuarenta de tamaño medio, y su producción comprende variedades de queso locales e internacionales (Superintendencia de Competencia, 2010).

Los productores industriales y artesanales compiten en mercados muy diferentes. Los primeros satisfacen la demanda de consumidores de ingreso medio y alto que realizan sus compras en supermercados, y su precio refleja la utilización de tecnologías avanzadas en el proceso de elaboración, el cumplimiento de controles sanitarios y la distribución

---

9. Aún con una eliminación arancelaria completa, los productos tradicionales seguirían siendo sustancialmente más baratos que los importados, lo que constituye un elemento de compra decisivo para sus consumidores.

refrigerada de los productos. Por otro lado, el segmento artesanal sirve a consumidores de ingreso bajo que son muy sensibles a precios y realizan sus compras en mercados populares. Estos productores logran fijar precios hasta 50% más bajos debido al uso limitado de medidas sanitarias, distribución refrigerada y gastos de mercadeo (CAMAGRO, 2006; Superintendencia de Competencia, 2010). En consecuencia, la reducción arancelaria propuesta es únicamente relevante para el sector industrial, pues posee productos, procesos de elaboración y estructuras de costo similares a las empresas que compiten internacionalmente.<sup>9</sup>

Como resultado de una reducción arancelaria, el segmento industrial tendría que competir directamente con productos extranjeros más baratos, lo que afectaría sus ventas (principalmente en las variedades internacionales de queso). Sin embargo, la posición de estos productores difícilmente podría ser considerada como “vulnerable”. Según la Superintendencia de Competencia (2010), la limitada competencia entre los productores industriales de queso en el mercado salvadoreño ha permitido que estas empresas abusen de su poder de mercado y establezcan altos precios y márgenes de ganancia (ver tabla 3.7). Por consiguiente, mantener la protección del sector es contraproducente, y la reducción arancelaria incrementaría la competencia dentro del mismo, reduciendo precios y beneficiando a una amplia base de consumidores.

TABLA 3.7

**MÁRGENES DE UTILIDAD PROMEDIO PARA EL SECTOR INDUSTRIAL DE QUESO EN EL 2009 POR PRODUCTO**

Costos y precios de venta	Queso duro	Queso fresco	"Quesillo"	Queso procesado	Queso cheddar
Costo promedio de elaboración de la industria (\$)	2.65	1.57	1.43	1.72	1.99
Precio de venta promedio a supermercados (\$)	3.24	2.26	2.07	3.17	3.79
<b>Margen de utilidad (%)</b>	<b>18.3</b>	<b>30.4</b>	<b>31.0</b>	<b>45.8</b>	<b>47.4</b>

Fuente: Superintendencia de Competencia (2010).

- Productores de carne bovina

En El Salvador no existen hatos exclusivos para la producción de carne bovina. La producción local de carne proviene en su gran mayoría de hatos de doble propósito (ganado que suministra carne y leche) y, a un nivel mínimo, del descarte de ganado lechero (Ángel, 2012). Los hatos existentes son generalmente pequeños (la mayoría posee menos de 20 cabezas), y emplean escasa

tecnología en sus procesos de producción (Arévalo, 2003; Cordero Salas, 2005).

Como resultado del bajo nivel de desarrollo del sector, El Salvador es el único país de la región que no es autosuficiente en la producción de carne. Aunque se carece de cifras exactas, se estima que la producción local cubrió únicamente el 50% de la demanda doméstica en el 2008, un porcentaje que ha ido disminuyendo gradualmente durante los últimos veinte años.<sup>10</sup> Paralelamente, las importaciones de carne han incrementado consistentemente, y en su mayoría provienen de otros países del MCC que poseen industrias competitivas bajo parámetros internacionales (especialmente Nicaragua, y en menor medida Costa Rica y Panamá) (BCR, 2012 a; Ángel, 2012).

10. Estimación realizada con datos del MAG (2011) y SIECA (2012). La producción doméstica fue calculada sustrayendo la importación de ganado de la producción total de mataderos domésticos. Este método ignora la entrada ilegal de ganado centroamericano al país, una práctica común para evadir barreras al comercio no arancelarias en los pasos fronterizos. Por lo tanto, la contribución de la producción local al consumo doméstico puede estar sobreestimada.

Consecuentemente, se podría afirmar que el libre comercio con los países centroamericanos y la existencia de productores regionales competitivos han liberalizado en términos prácticos el sector bovino en El Salvador. Además, desde la entrada en vigencia del CAFTA-RD, el arancel con Estados Unidos -uno de los mayores productores a nivel mundial- se redujo a 15% (el mismo propuesto en el AEC). En tales circunstancias, mantener tarifas NMF de 30 y hasta 40% para productos de carne bovina no constituye una herramienta efectiva para proteger a la producción local. En este sector, la estructura arancelaria actual pareciera proteger intereses fiscales, no comerciales.

- Productores de arroz

En El Salvador, el arroz es cultivado por más de 4,000 agricultores en pequeñas parcelas. Una vez cosechado, los productores venden el arroz con cáscara (también conocido como “arroz granza”) a los molinos, donde es procesado y empacado para su comercialización. Solo un pequeño porcentaje del arroz cosechado es retenido por las familias para su consumo (Superintendencia de Competencia, 2009).

La producción local no es suficiente para satisfacer la demanda nacional. Aproximadamente el 70% del arroz consumido en El Salvador

proviene de arroz granza importado (principalmente de Estados Unidos) y procesado en los molinos nacionales. Con el objetivo de proteger la producción doméstica, productores y procesadores locales firmaron en el 2009 el “Convenio Permanente para la Comercialización de Arroz Granza Nacional”, CPCAGN. Este acuerdo reduce costos de intermediación entre ambas partes y permite fijar los términos de compra del arroz por adelantado. Además, el convenio establece un requisito de desempeño para los procesadores locales que implica la adquisición de arroz granza nacional para poder acceder a cuotas de importación libre de arancel. Sin embargo, debido a “la informalidad de buena parte de los productores (...) y su arraigo tradicional de vender el producto al transportista o intermediario” (Superintendencia de Competencia, 2009, p. 138), alrededor del 50% de la producción doméstica no fue comercializada a través del mecanismo estipulado por el convenio entre el 2005 y el 2009 (Ángel, 2010). Además, aquellos productores que hicieron uso de tal mecanismo recibieron precios inferiores al del arroz importado con arancel (Ángel, 2012). Esto implica que la protección a la producción local de arroz que el convenio proporciona es limitada y muchos productores pequeños se encuentran en una posición vulnerable ante un incremento de competencia internacional.

**TABLA 3.8**

**IMPACTO ESTIMADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARANCEL,  
EXTERNO COMÚN PROPUESTO EN EL SECTOR DEL ARROZ**

Producto	Arancel ponderado actual (%)	AEC ponderado (%)	Importaciones en 2011 (FOB) (\$)	Cambio en importaciones con AEC (\$)	Cambio en importaciones (%)	Cambio estimado en recaudación arancelaria (\$)
Arroz con cáscara (granza)	40.0	10.0	27,295,681	5,790,672	21	(7,609,637)
Arroz partido	40.0	15.0	3,698,990	2,809,064	76	(503,388)
Arroz blanqueado	40.0	15.0	3,928,281	1,388,060	35	(773,861)
Otros	40.0	15.0	7,323	908	12	(1,695)
<b>Total arroz</b>	<b>40.0</b>	<b>11.1</b>	<b>34,930,275</b>	<b>9,988,703</b>	<b>29</b>	<b>(8,888,581)</b>

*Fuente: Cálculos del autor con datos de BCR (2012 a) y Kee et al. (2008).*

La tabla 3.8 muestra el impacto de la nueva estructura arancelaria en el sector arrocero. El incremento más importante de importaciones se prevé para el arroz granza. Considerando la situación vulnerable de una gran parte de los productores locales por su pequeño tamaño, así como su falta de coordinación y bajo nivel de competitividad, tal incremento en importaciones los expulsaría del mercado. La protección proporcionada por el CPCAGN se reduciría, pues el requisito de desempeño para acceder a las importaciones libres de arancel perdería relevancia al reducir las tarifas arancelarias. Por otro lado, no se prevé que los procesadores locales se vean negativamente

afectados: tendrían acceso a arroz granza más barato y el incremento estimado en la importación de arroz pre-cocido no es significativo (tabla 3.5).

- Protección de “Sectores Sensibles” bajo el CAFTA-RD

Desde la década de los noventa, El Salvador ha implementado políticas de liberalización económica a través de la suscripción de TLC y reducción unilateral de tarifas. El CAFTA-RD constituye uno de los tratados comerciales más importantes en esta línea, al establecer un ALC entre Estados Unidos, Cen-

troamérica y República Dominicana. Una de las consecuencias de este acuerdo es la liberalización de los sectores analizados anteriormente, en los cuales Estados Unidos es altamente competitivo.

Aunque la eliminación de aranceles para la mayoría de productos agropecuarios sería implementada inmediatamente o en un

rango de 5-10 años a partir de la entrada en vigencia del tratado, todos los sectores analizados anteriormente fueron clasificados como “sensibles”. Por lo tanto, estos sectores recibieron un período de liberalización más amplio que el normal (15-20 años) con base en reducciones arancelarias e incrementos de cuotas libres de arancel progresivos<sup>11</sup> (ver tablas 3.9 y 3.10).

11. Los acuerdos alcanzados para las partes oscuras del pollo serán revaluados durante el año #9 para determinar si el esque-

ma de liberalización será mantenido o modificado.

**TABLA 3.9**  
**PLAN DE REDUCCIÓN ARANCELARIA DEL CAFTA-RD**  
**EN EL SALVADOR PARA SECTORES ANALIZADOS**  
**(Porcentajes arancelarios)**

Sector (a)	Años después de la implementación del CAFTA-RD en el 2006																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Pollo (b)	164	164	164	164	164	164	164	164	164	164	164	164	164	151	144	110	96	0		
Queso	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	35	34	33	24	22	0
Arroz (c)	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	40	36.7	35	26.7	23.3	0		

- a. El arancel para carne inicia en 15% y será reducido a 0% en el año 15. Sin embargo, no se cuenta con el plan de desgravación detallado.
- b. Incluye únicamente partes oscuras.
- c. Válido para arroz granza y procesado.

*Fuente: CEPAL (2004).*

**TABLA 3.10**  
**PLAN DE INCREMENTO DE CUOTAS LIBRES DE ARANCEL DEL CAFTA-RD EN EL SALVADOR**  
**PARA SECTORES ANALIZADOS**  
**(Miles de toneladas métricas)**

Sector	Años después de la implementación del CAFTA-RD en el 2006																			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20
Pollo (a)	0	0	.5	.9	1.4	1.9	2.3	2.8	3.2	3.7	4.2	4.6	ASD	ASD	ASD	ASD	ASD	Libre		
Queso	.41	.43	.45	.48	.50	.52	.55	.58	.61	.64	.67	.70	.74	.77	.81	.85	.90	.94	.99	Libre
Arroz granza	62	63	65	66	67	71	73	74	75	76	77	79	80	81	82	84	85	Libre		
Arroz procesado	5.6	6.0	6.4	6.8	7.1	8.1	8.4	8.8	9.1	9.4	9.7	10.0	10.4	10.7	11.0	11.3	11.6	Libre		
Carne	.11	.11	.12	.12	.13	.13	.14	.14	.15	.15	.16	.16	.17	.17	Libre					

a. Incluye únicamente partes oscuras. La cuota a partir del año 13 será equivalente al 5% de la producción local en el 2002 o 2012 (el mayor de ambos).

Fuente: CEPAL (2004).

Como puede observarse en los cuadros anteriores, con la firma del CAFTA-RD, el proceso de liberalización efectiva de los sectores analizados quedó establecido. Por lo tanto, la reducción arancelaria necesaria para la implementación del AEC trasciende la iniciativa de UA con Guatemala. De esta manera, no se trata de decidir si la reducción arancelaria debería ser implementada en los sectores analizados; sino más bien, si vale la pena acelerar el proceso de *reducción* de tales aranceles (que terminarán por ser efectivamente *eliminados* en los próximos años) de manera que la implementación de una UA entre El Salvador y

Guatemala sea factible en el corto plazo.

#### Consumidores

En contraste al grupo de productores nacionales que resultarían afectados debido a la reducción arancelaria propuesta, un número importante de consumidores se vería beneficiado con la implementación de esta política. Como puede observarse en la tabla 3.11, todos los bienes anteriormente analizados ocupan una posición importante en la dieta regular de los hogares salvadoreños.

**TABLA 3.11**

**ALIMENTOS MÁS CONSUMIDOS POR HOGARES SALVADOREÑOS,  
POR NIVEL DE INGRESO**

**(Porcentaje de hogares que incluyen cada alimento  
en su dieta de manera regular)**

Posición	Producto	Pobreza extrema	Pobreza relativa	No pobre
1	Tortillas	98	97	92
2	Pan	80	88	90
3	Pan dulce	81	87	87
4	Huevos	91	93	85
5	<b>Quesos</b>	78	85	84
6	Tomate	89	86	82
7	<b>Arroz</b>	88	86	72
8	Sopas deshidratadas	79	80	70

Continúa...

...viene

Posición	Producto	Pobreza extrema	Pobreza relativa	No pobre
9	Frijoles	88	81	73
10	Azúcar blanca	83	80	66
...	...			
12	<b>Aves</b>	62	73	77
...	...			
22	<b>Carne de res</b>	21	37	51
...	...			
27	Pescado y mariscos	43	43	47
28	Leche	21	34	45

Fuente: Menchú y Méndez (2011) con datos de la EHPM de 2006

Tomando en cuenta que la disminución arancelaria propuesta conduciría a una reducción significativa de precios y considerando la importancia de estos productos en la dieta de los hogares salvadoreños de todos los niveles de ingreso, se puede afirmar que la implementación de AEC produciría beneficios sustanciales para una amplia base de consumidores en El Salvador.<sup>12</sup>

### **Resumen y consideraciones adicionales**

La tabla 3.12 muestra un resumen comparativo del impacto de la implementación del AEC en los sectores analizados anteriormente.

12. Marques (2005) llega a una conclusión similar al tratar de medir el impacto social que tendría la reducción tarifaria del CAFTA-RD en sectores sensibles. Según el estudio, la liberalización arancelaria de estos productos beneficiaría a un amplio número de consumidores y afectaría únicamente a un número marginal de productores.

**TABLA 3.12**

**RESUMEN DEL IMPACTO ESPERADO DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN  
PROPUESTO EN LOS SECTORES MÁS AFECTADOS**

Sector económico	Segmentos productores	Nivel de protección	Segmentos afectados	Actores potencialmente afectados	Efecto esperado en segmento(s) afectado(s)	Consideraciones adicionales	Consumidores	Vulnerabilidad real ante AEC propuesto
Aves	Tradicional	Muy alta	Comercial	Grandes empresas que brindan trabajo directo a 9,000 empleados.	<b>Muy negativo</b> debido a diferencias de precios considerables en partes oscuras de pollo.	<b>Mercado competitivo</b> en términos generales.	<b>Consumo generalizado</b> por parte de hogares. Carne más consumida por todos los niveles de ingreso.	Vulnerable
	Comercial							
Queso	Artisanal	Alta	Industrial	8 empresas de gran tamaño y 40 de tamaño medio.	<b>Negativo</b> , aunque la diferenciación por tipo de producto podría reducir el impacto.	<b>Mercado no competitivo</b> , un número reducido de empresas imponen altos precios. <b>Protección es contra-productiva.</b>	<b>Consumo intenso</b> por hogares de todos los niveles de ingreso.	No vulnerable
	Industrial							
Carne	Hatos de doble propósito	Alta	-	-	<b>No significativo</b> , debido a que el sector se encuentra efectivamente liberalizado.	Muy bajo desarrollo de la industria nacional.	<b>Moderadamente importante</b> para el consumo de hogares, con relación positiva a nivel de ingreso.	No vulnerable
	Hatos de ganado lechero							
Arroz	Productores artesanales	Alta	Productores artesanales	4,000 pequeños productores	<b>Negativo</b> , debido a la diferencia en precios y la limitada protección del CPCAGN.	<b>Mercado poco competitivo</b> debido a fragmentación de producción y escaso uso de tecnología.	<b>Consumo intenso</b> por hogares de todos los niveles de ingreso, <b>particularmente segmentos de más bajo ingreso.</b>	Vulnerable
	Molinos							

*Fuente: Elaboración del autor basado en la información antes presentada*

Un costo adicional producto de la disparidad arancelaria entre los países es el gasto público necesario para evitar la triangulación del comercio. Este proceso requiere de controles estrictos para comprobar el origen de las mercancías que entran al país. Sin embargo, muchos casos de triangulación entre El Salvador y Guatemala han sido denunciados. Por ejemplo, a finales de la década de los noventa, El Salvador acusó a empresas guatemaltecas de triangular arroz importado de Estados Unidos a tarifas más bajas; sin embargo, los orígenes del arroz no pudieron ser determinados (Ángel, 2011). Un caso similar ocurrió en el 2006, cuando las autoridades de Guatemala anunciaron la fijación de un arancel a las partes oscuras de pollo en 15%, mientras El Salvador fijó una tarifa de 164%. Las autoridades salvadoreñas protestaron inmediatamente, temiendo que las importaciones estadounidenses ingresaran al mercado local a través de contrabando o haciéndose pasar por productos guatemaltecos.

Finalmente, ninguno de estos sectores de bajo nivel agregado es de vital importancia para el desarrollo económico de El Salvador. La protección sostenida de estos sectores puede resultar muy costosa para el país, incrementando los precios de productos alimenticios y distorsionando la asignación eficiente de insumos de

producción (por ejemplo, el reciente incremento en la demanda laboral para la producción y exportación de bienes no tradicionales sería solo parcialmente satisfecho debido a las señales que los precios irreales de bienes agrícolas brindan al mercado). Además, la protección de estos sectores constituye un impuesto a sectores nacionales de mayor valor agregado que los utilizan como insumo, y cuyo desarrollo serviría para incrementar la competitividad del país.

#### **4. El impacto de la anulación de las reglas de origen**

##### ***Situación actual***

Las reglas de origen del MCC están contenidas en el Reglamento Centroamericano sobre el Origen de las Mercancías. El reglamento establece dos mecanismos para asignar el origen a los productos: producción completa y transformación sustancial. El principal criterio para alcanzar una transformación sustancial es un Cambio en Clasificación Tarifaria, CCT.<sup>13</sup> Este cambio depende de cada producto y varía entre modificaciones menores (cambios de clasificación dentro de subcategorías) y sustanciales (cambios entre capítulos). En algunos casos, el criterio de transformación sustancial requiere, además, de requerimientos técnicos específicos y establece algunas excepciones. La tabla 4.1 muestra la estructura de CCT en el MCC, por porcentaje de productos.

---

13. Con base en la clasificación tarifaria del Sistema Arancelario Centroamericano.

**TABLA 4.1**

**REQUERIMIENTOS DE CAMBIO DE CLASIFICACIÓN TARIFARIA  
PARA DETERMINAR ORIGEN EN EL MCC**

<b>Criterio</b>	<b>Sin requerimientos adicionales (%)</b>	<b>Más requerimientos técnicos (%)</b>	<b>Más excepciones (%)</b>	<b>Total</b>
Sin Cambio (%)	-	-	-	<b>0.0</b>
Cambio de artículo (%)	0.2	-	-	<b>0.2</b>
Cambio de subtítulo (%)	30.2	0.9	0.2	<b>31.3</b>
Cambio de título (%)	37.6	0.5	6.7	<b>44.8</b>
Cambio de capítulo (%)	21.1	-	2.6	<b>23.7</b>
<b>Total</b>	<b>89.1</b>	<b>1.4</b>	<b>9.5</b>	<b>100.0%</b>

Fuente: Estevadeordal et al. (2009).

La transformación sustancial también puede alcanzarse a través del criterio de valor regional, el cual se basa en dos principios. El primero es “*minimis*”, mediante el cual se establece que una mercadería se considerará originaria si el valor de los insumos extranjeros utilizados en su producción no excede el 10% de su valor; el segundo es “acumulación”, el que determina que los insumos regionales pueden ser acumulados en el proceso de producción como originarios.

**Datos**

Para analizar el efecto distorsionador y los costos de administra-

ción y cumplimiento asociados a las RO aplicadas en el MCC, se analizarán dos aspectos del marco actual: su nivel restrictivo y su complejidad.

Una estructura de RO es más *restrictiva* si los requerimientos para la asignación de origen son más estrictos o difíciles de alcanzar. Esto incluye requerimientos de transformación sustantivos, prohibición del uso de insumos fuera de la zona de acumulación y requerimientos técnicos complejos (Estevadeordal et al., 2009). A mayor nivel restrictivo, el potencial distorsionador de las RO incrementa, ya que se incentiva artificialmente la utilización de insumos locales para alcanzar los requisitos de origen. Harris (2007) presenta un

índice del nivel restrictivo de las RO basado en la magnitud de cambios requeridos (no considera; sin embargo, el efecto de los principios de acumulación y *minimis*). El gráfico 4.1 muestra los valores de este indicador para un grupo de TLC.

Como se muestra en el gráfico 4.1, el nivel restrictivo de las RO del MCC ocupa una posición intermedia al realizar una comparación con otros TLC del mundo, y éstas son mucho menos restrictivas que las RO de la mayoría de TLC firmados por El Salvador y Guatemala, incluyendo México-Triángulo Norte, CAFTA-RD y MCC-RD.

Sin embargo, el índice mide únicamente el nivel restrictivo “observado” de las RO; es decir, el potencial distorsionador que posee basado en sus características - no su efecto *real*. El nivel restrictivo real dependerá del nivel en que las RO efectivamente modifiquen la utilización de insumos de producción, influenciándolas a utilizar materiales regionales más costosos para califi-

car como producto originario. Por lo tanto, el efecto real derivará del nivel de competitividad de los miembros del ALC en los insumos relevantes<sup>14</sup> (Estevadeordal et al., 2009).

Aunque esta evaluación requeriría un análisis más profundo de las cadenas de producción de los bienes comercializados entre El Salvador y Guatemala, es posible tener una idea del efecto distorsionador real de las RO. La disponibilidad limitada de materiales para la manufactura y el nivel sustancial de comercio entre ambos países (que incrementa los beneficios potenciales de alcanzar una preferencia tarifaria) son factores que abonarían al efecto restrictivo real de las RO. Sin embargo, la estructura observada de RO no es altamente restrictiva, el tamaño reducido de los mercados disminuye los incentivos de las empresas a modificar los flujos de inversión, y los principios de *minimis* y acumulación (especialmente al ampliar el alcance de éste último con la suscripción del CAFTA-RD)<sup>15</sup> reducen la rigidez del criterio de CCT. Como resultado, el efecto distorsionador real de las RO debido a su nivel restrictivo no es significativo.

A estos argumentos se suma la pérdida de relevancia de las RO del MCC a las líneas de producción en El Salvador. Desde la entrada en vigencia del CAFTA-RD en el 2006, un número importante de firmas exportadoras salvadoreñas modificaron sus cadenas de producción para cumplir exclusivamente con las RO

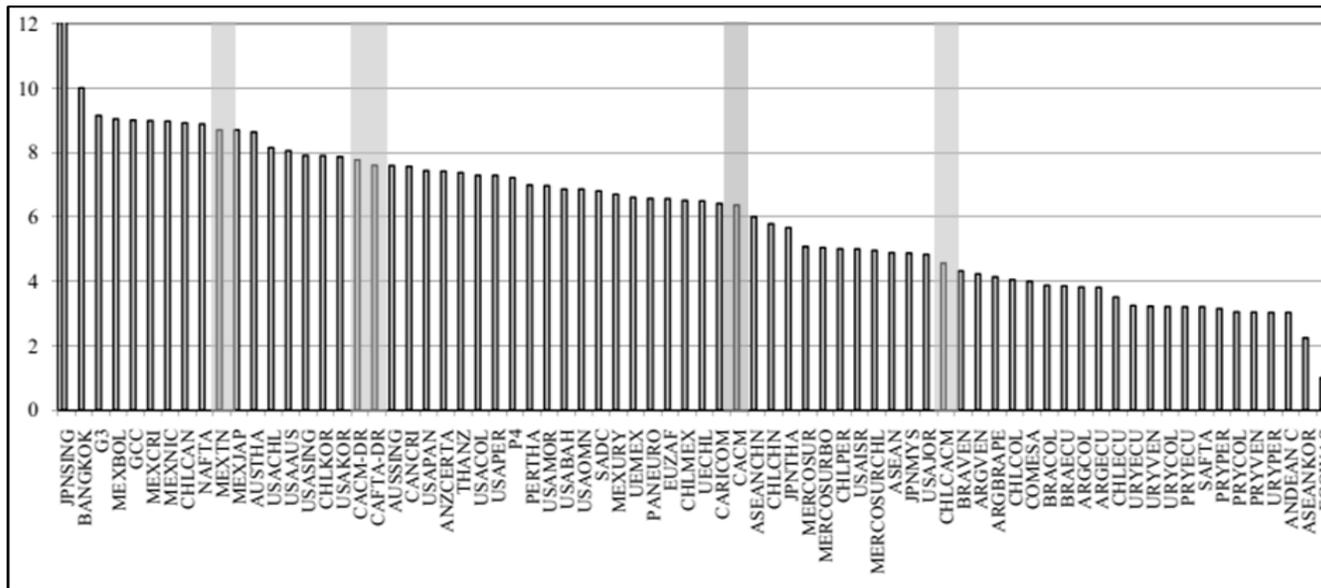
---

14. Las RO de un producto para dos países pueden ser igual de estrictas, pero no igualmente restrictivas en términos reales. Por ejemplo, el requerimiento de utilizar algodón producido localmente para que las camisas producidas en un país califiquen como originarias resulta mucho más restrictiva en términos efectivos para Canadá (un país sin producción relevante de algodón) que para Brasil (uno de los productores más importantes del mundo).

15. Según el acuerdo, los materiales y bienes intermedios de origen estadounidense y dominicano califican como originarios para el comercio dentro del MMC.

GRÁFICO 4.1

NIVEL RESTRICTIVO DE LAS REGLAS DE ORIGEN EN TLC SELECCIONADOS



Fuente: Esteve de Ordal et al. (2009), basado en Harris (2007). Gris oscuro: MCC. Gris claro: Otros TLC regionales.

de este Tratado. Aunque las RO de CAFTA-RD son considerablemente más restrictivas que las del MCC, estas empresas utilizan esta línea para exportar también a países centroamericanos, debido al alto costo que implica mantener diferentes líneas de producción y al tamaño relativo del mercado estadounidense, lo que lo vuelve un destino atractivo de exportación. Al haber perdido influencia en muchas de las líneas de producción de empresas salvadoreñas, no se espera que la eliminación de las RO del MCC tenga efectos significativos en la selección de insumos por parte del sector privado.

Por otro lado, la complejidad de las RO está determinada por el número y variabilidad de requisitos que las diferentes mercancías deben cumplir para ser consideradas originarias. Un nivel elevado de complejidad en la estructura de RO implica altos costos administrativos para el gobierno (especialmente para las autoridades aduaneras) y en costos de cumplimiento para las empresas exportadoras o importadoras. Para analizar la complejidad de las RO del MCC se utilizarán dos índices. El primero es *Permutaciones de RO*, que mide el número de combinaciones de requerimientos (CCT, exigencias técnicas, excepciones y

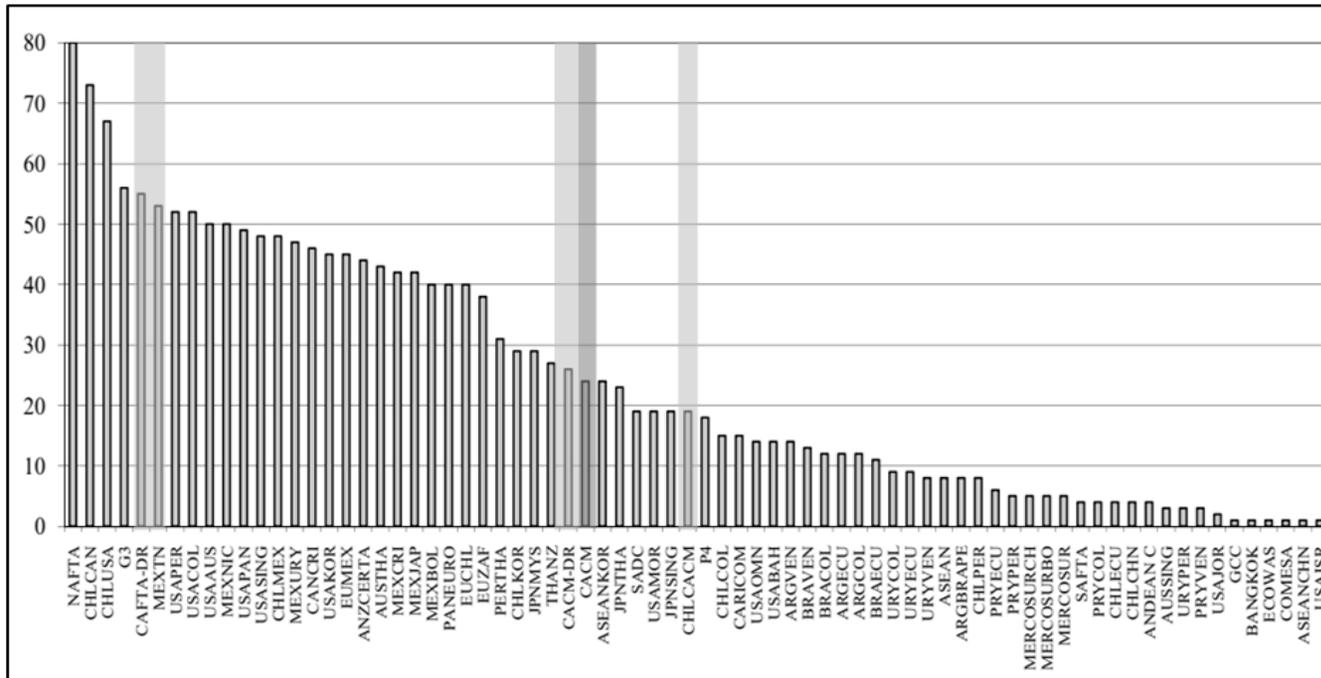
otros criterios) dentro de la estructura de RO. El segundo es *Selectividad de RO*, que mide la desviación estándar de los requerimientos entre productos (ver gráfico 4.2).

Como se muestra en el gráfico 4.2, las RO del MCC son relativamente simples en comparación a las de otros TLC y los demás acuerdos comerciales a los que El Salvador se encuentra suscrito. El uso predominante del criterio de CCT y la utilización de requerimientos técnicos y excepciones únicamente en un grupo reducido de mercancías (tabla 4.1) deriva en un sistema sencillo y poco complicado.

En resumen, no se espera que la anulación de las reglas de origen debida a la implementación de una UA entre El Salvador y Guatemala modifique la selección de insumos en el sector privado debido al bajo nivel restrictivo de las RO del MCC. Por otro lado, aunque la estructura de RO no es compleja, la eliminación de la misma podría reducir considerablemente los costos administrativos y de cumplimiento asociados debido al importante nivel de intercambio comercial entre ambos países.

GRÁFICO 4.2

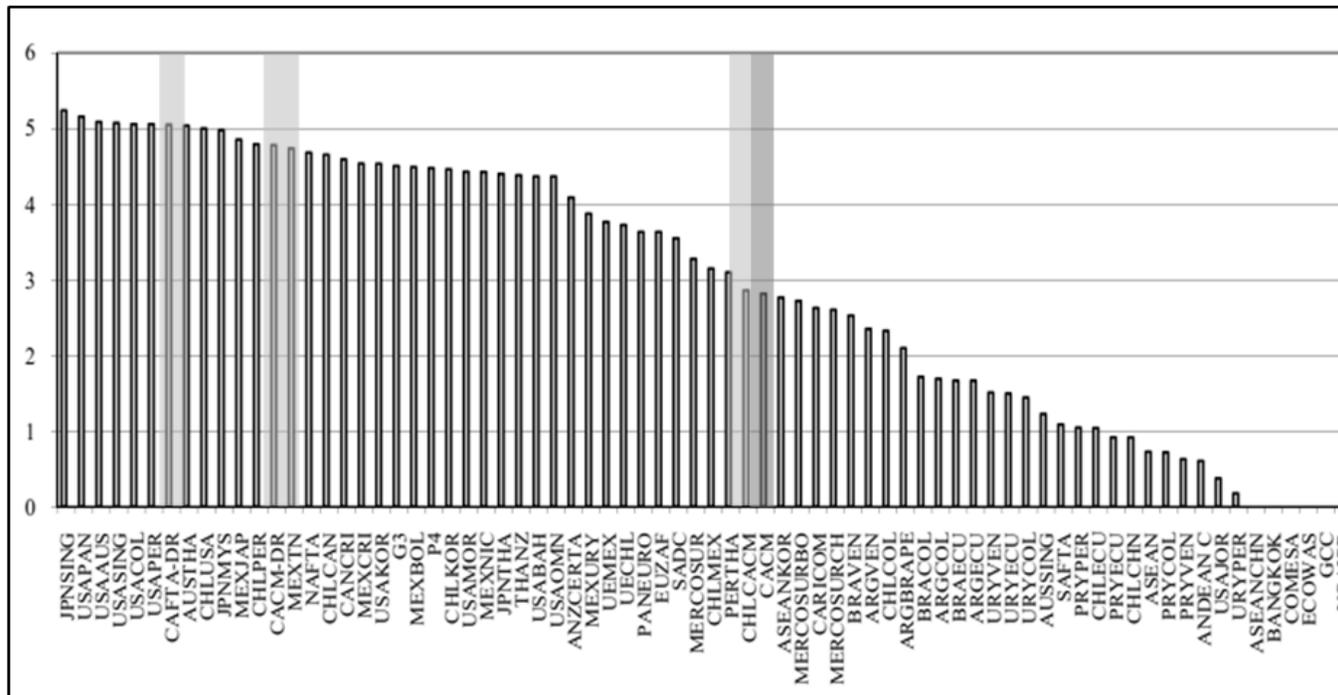
COMPLEJIDAD DE REGLAS DE ORIGEN EN TLC SELECCIONADOS  
Permutaciones de Reglas de Origen



Continúa...

...viene

### Selectividad de Reglas de Origen



Fuente: Estevadeordal et al. (2009) con datos de Harris (2007). Gris oscuro: MCC. Gris claro: Otros TLC regionales.

**5. El impacto de la eliminación de controles fronterizos**

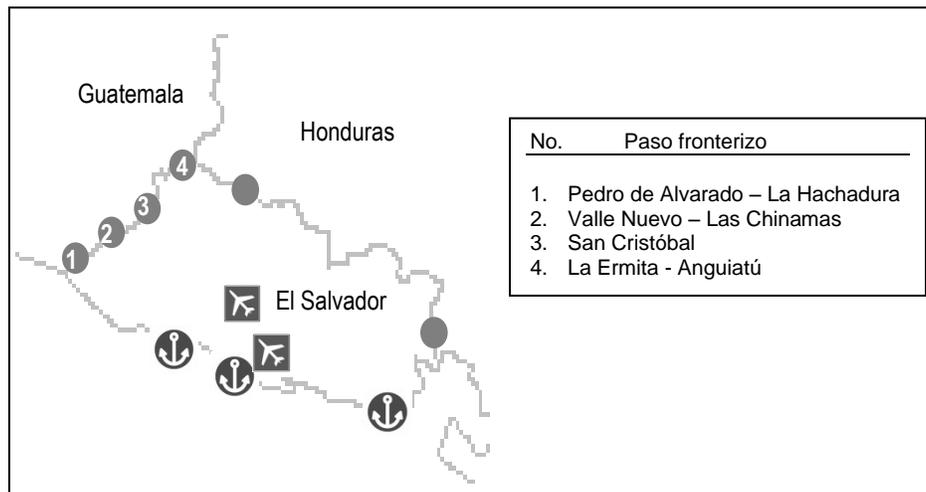
casi exclusivamente por vía terrestre.<sup>16</sup> Como se muestra en el gráfico 5.1, existen cuatro pasos fronterizos terrestres entre ambos países.

**Situación actual**

El intercambio comercial entre El Salvador y Guatemala se realiza

**GRÁFICO 5.1**

**PUESTOS ADUANEROS PERIFÉRICOS DE EL SALVADOR**



*Fuente: Elaboración del autor con datos de Puga Carbajo (2005).*

16. Según López (2012), el 96.4% del intercambio comercial entre ambos países se realiza por medios terrestres.

Los procedimientos de control fiscal y parafiscal (cuarentenario, migratorio, etc.) en las aduanas fronterizas entre El Salvador y Guatemala se caracterizan por su ineficiencia y bajo nivel de predictibilidad. Esto implica un incremento en costos para el sector privado (a través de tiempos de espera y atrasos largos y variables, que duran desde horas a días enteros, afectando las cadenas de suministro), gasto público excesivo en medidas de control inefectivas y finalmente, precios más altos de los productos transados para los consumidores salvadoreños.

Tanto en El Salvador como en Guatemala, las quejas sobre los Costos de Transferencia en Fronteras, CTF, por parte del sector privado, son frecuentes. Según encuestas realizadas por la Corporación de Exportadores Salvadoreños, COEXPORT, "los problemas derivados de trámites aduaneros forman parte de los tropiezos más recurrentes para los exportadores salvadoreños" (Pastrán, 2011). Esta situación es un problema de particular importancia debido al alto nivel de comercialización y tránsito de mercancías entre ambos países.

Uno de los problemas que el sector privado destaca con más frecuencia es la arbitrariedad y discrecionalidad de las decisiones tomadas por las autoridades de control fronterizo. En el 2011, más de 400 empresas agremiadas a la Asociación Salvadoreña de Industriales, ASI, identificaron el exceso de decisiones discrecionales y cobros injustificados por parte de los funcionarios en aduanas como un obstáculo importante para el comercio internacional y el crecimiento del sector industrial. Según el presidente de la Asociación Salvadoreña de Empresarios de Transporte de Carga, ASETCA, la arbitrariedad es parte de la interacción habitual de los transportistas con los agentes de cada oficina de aduanas, y constituye una barrera no arancelaria importante (Hernández, 2011). Según la gerencia técnica de COEXPORT, las decisiones discrecionales ocurren incluso en temas muy técnicos y claramente regulados, como RO. (Quintanilla, 2010).

La ausencia de un sistema informático eficiente y confiable representa también un problema importante. Las caídas y errores del sistema son una causa frecuente de demoras en los procesos de control fronterizo (Gamarro, 2012; Hernández, 2011). Parte del problema se debe a la falta de capacitación para los agentes que utilizan los equipos (Hernández, 2011). Esta situación ha llegado a causar tensiones políticas entre ambos países. En el 2012, ASETCA denunció que, debido a las constantes caídas y errores del sistema informático aduanero, las autoridades guatemaltecas acusaron injustificadamente a transportistas salvadoreños de evasión fiscal (Velasco, 2012).

Los gobiernos de El Salvador y Guatemala están conscientes de este desafío. El Ministro de Economía de El Salvador, Armando

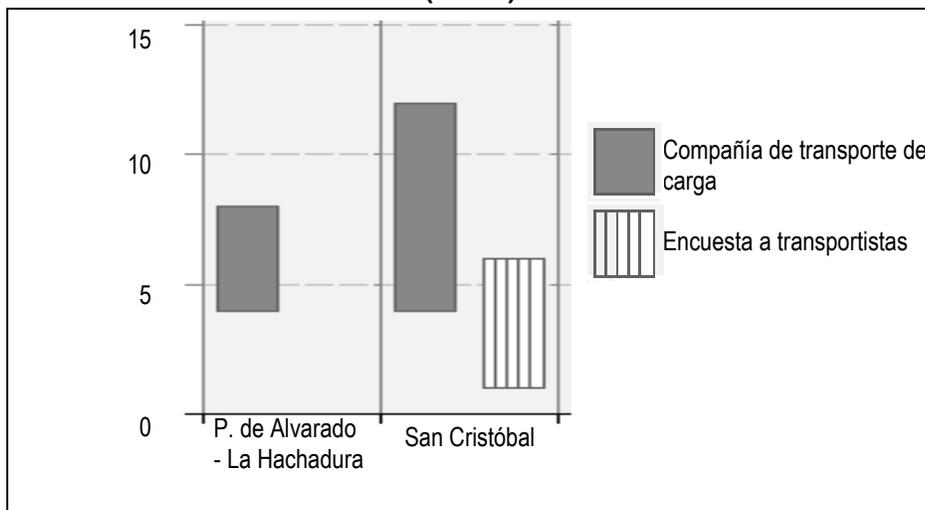
Flores, declaró en el 2012: “Estamos conscientes de que en algunos casos la tramitología en fronteras dificulta el comercio y quita tiempo a los ciudadanos de nuestros pueblos” (Portillo, 2012). Durante los últimos años, numerosos esfuerzos para simplificar y aumentar la eficiencia de los controles fronterizos se han realizado. Aunque se han alcanzado mejoras sustanciales en algunas áreas, nuevas dificultades han surgido recientemente y los CTF se mantienen elevados, como se mostrará en el apartado siguiente.

### Datos

El Banco Mundial, en su estudio *Logística en Centroamérica: El camino hacia la competitividad* (2012), muestra el tiempo promedio que toma cruzar dos de los pasos fronterizos entre El Salvador y Guatemala: San Cristóbal y Pedro de Alvarado – La Hachadura, el paso con mayor número de operaciones comerciales entre ambos países (Puga Carbajo, 2005)). El gráfico 5.2 muestra los resultados obtenidos por una encuesta a transportistas y la información proporcionada por una compañía de transporte de carga.

GRÁFICO 5.2

**TIEMPOS PROMEDIO DE PASO FRONTERIZO EN PEDRO DE ALVARADO – LA HACHADURA Y SAN CRISTÓBAL (Horas)**



Fuente: Banco Mundial (2012 c)

Como puede observarse en el gráfico 5.2, los tiempos requeridos para cruzar las fronteras no son solo extensos, sino también altamente variables, lo cual impacta negativamente la predictibilidad de los flujos comerciales entre ambos países.

Por su parte, De León (2011) documenta un proceso de tránsito en Pedro de Alvarado - La Hachadura. En este paso fronterizo, los camiones de carga que entran de Guate-

mala a El Salvador reciben una revisión rápida en La Hachadura, y luego pasan a Pedro de Alvarado, donde la mayoría de controles fronterizos son ejecutados. El proceso opuesto es realizado para mercancías que entran a El Salvador de Guatemala. La tabla 5.1 muestra los pasos necesarios para completar los procesos de control fronterizo en cada país y el tiempo que éstos requieren.

**TABLA 5.1**

**TIEMPOS PROMEDIO DE DESPACHO PARA TRÁNSITOS EN LA FRONTERA PEDRO DE ALVARADO – LA HACHADURA**

Fase de proceso de control	Tiempo (minutos)	
	Guatemala (P.de Alvarado)	El Salvador (La Hachadura)
Control de ingreso	-	3
Revisión de documentos	10	10
Requerimiento de permisos	30	30
Aplicación de selectividad	5	-
Revisión física	5	-
Control de policía	-	<i>Hasta dos horas</i>
Confirmación /llegada a caseta	3	4
Control de salida	-	3
Subtotal tiempo de despacho	53	50 - 170
+ Congestión vehicular	<i>Hasta una hora</i>	
<b>Tiempo total de despacho</b>	<b>53-113</b>	<b>50- 230</b>

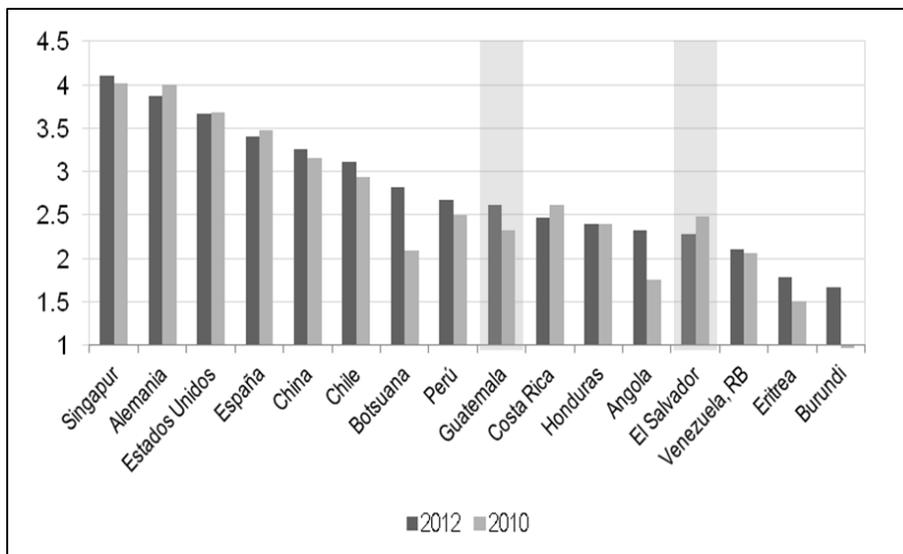
*Fuente: Elaboración del autor con datos de De León (2011)*

Como se muestra en la tabla 5.1, el tiempo promedio que toma al transporte de carga pasar de El Salvador a Guatemala es casi una hora, y este intervalo puede duplicarse al existir congestión vehicular en el paso fronterizo. La situación es mucho peor para las unidades de transporte que pasan de Guatemala a El Salvador, donde el control policial puede incrementar el período de despacho a casi cuatro horas. Estos períodos de tiempo se incrementarían aún más si existiese algún problema con los sistemas informáticos.

Por otro lado, existen índices que permiten comparar la eficiencia de los procesos de control fronterizo entre países. En el 2007, el Banco Mundial calculó un índice internacional que mide la eficiencia del despacho aduanero y control fronterizo. Los valores se basan en encuestas a diferentes entidades que evalúan la rapidez, simplicidad y predictibilidad de estos procesos. El gráfico 5.3 muestra los resultados de los dos últimos reportes para países seleccionados.

**GRÁFICO 5.3**

**“EFICIENCIA DEL DESPACHO ADUANERO”  
PARA PAÍSES SELECCIONADOS  
(1= Baja, 5= Alta)**



Fuente: Elaboración del autor con datos de Banco Mundial (2012 a).

El Salvador ocupó el lugar 114 de una lista de 155 países en el 2012, lo cual representa una caída vertiginosa del lugar 67 que alcanzó en el 2010. Según el estudio, las fuentes principales de atrasos incluían “solicitudes de pago informales” e “inspecciones físicas de la carga” (Banco Mundial, 2012 b). En contraste, Guatemala mostró una pequeña mejoría en los últimos dos años y ahora ocupa la posición 68.

El alto grado de ineficiencia de los procesos de control fronterizo en estos países incrementa de manera tangible los CTF para el sector privado y, en consecuencia, los precios de los productos para la población en general. Se estima que el costo directo asociado a ineficiencias en los procesos fronterizos en Centroamérica incrementa el precio final de los productos transados en la región hasta un 12% (Banco Mundial, 2013). Procurar una mejora sustantiva de esta situación a corto o mediano plazo es complejo debido a que muchos de los factores agravantes, como infraestructura inadecuada, corrupción, escasez de recursos y la falta de coordinación entre instituciones de control fronterizo (dentro de cada país y entre países) son problemas estructurales que requieren inversiones considerables y/o

medidas de acción con resultados no inmediatos.

Es importante tomar en cuenta que el incremento en eficiencia que traería la implementación de una UA entre El Salvador y Guatemala iría más allá de la facilitación del comercio entre ambos países. Una parte importante de las exportaciones salvadoreñas a Estados Unidos y Europa son viabilizadas por el Atlántico a través del puerto guatemalteco de Puerto Barrios. Además, la carretera principal de tránsito de mercancías que conecta a México y los países centroamericanos (conocida como Corredor Pacífico) llega a El Salvador a través del paso fronterizo Pedro de Alvarado-La Hachadura. Esto implica que, con el establecimiento de una UA con Guatemala, El Salvador mejoraría su acceso al mercado estadounidense y europeo (por vía portuaria) y al mercado mexicano y beliceño (por vía terrestre).

En resumen, los costos de transacción relacionados a los procesos de control fronterizo son significativos para la economía salvadoreña y afectan al sector privado, al sector público y a la población en general. La implementación de una UA eliminaría estos costos para transacciones comerciales y de tránsito con Guatemala (el socio comercial más importante de El Salvador después de Estados Unidos) y reduciría sustancialmente los costos de acceso a otros mercados, incluyendo el estadounidense, europeo y mexicano.<sup>17</sup> Por lo tanto, el incremento en

---

17. Debe considerarse que la eliminación completa de los controles fronterizos requeriría de la abolición de medidas de protección para los bienes establecidos en el Anexo “A” del TGIEC, y la armonización de las tarifas dispares establecidas en TLC por ambos países.

eficiencia y potencial generador de actividad económica de tal política representa grandes beneficios para El Salvador.

## 6. Conclusiones

Este estudio ha analizado el impacto esperado del establecimiento de una unión aduanera entre El Salvador y Guatemala en la economía salvadoreña, con base en las tres implicaciones principales de este proceso: el establecimiento de un AEC, la anulación de las RO y la eliminación de controles fronterizos para las mercancías que circulan entre ambos países. Esta sección resume las ideas principales de cada capítulo y brinda recomendaciones para estudios futuros.

El primer componente, el establecimiento del AEC, supone la armonización de tarifas NMF en 341 productos. El escenario tarifario propuesto se basa en los parámetros de armonización establecidos por El Salvador y los países de la región a través de las resoluciones del COMRIEDRE. Al estimar el impacto de la implementación de estas tarifas, cuatro sectores emergen como posibles perjudicados: los productores de aves, queso, carne y arroz. Sin embargo, después de realizar un análisis más profundo, solamente los sectores avícola y arrocero se encuentran en una posición vulnerable ante una reducción arancelaria. Por otro lado, el impacto positivo sobre los consumidores debido a la reducción de precios de estos productos,

así como la disminución del gasto fiscal asociado al control de la triangulación comercial, son sustanciales. Finalmente, estos sectores serán liberalizados por completo mediante la implementación del CAFTA-RD en los próximos años.

No se prevé que la anulación de RO tenga un efecto significativo en la economía salvadoreña. En primer lugar, la estructura de RO del MCC es sencilla y poco restrictiva en relación a otros acuerdos comerciales. Además, su relevancia en las líneas de producción nacional se redujo cuando el CAFTA-RD entró en vigencia. En consecuencia, las RO del MCC no distorsionan de manera sustancial la selección de factores de producción de las empresas salvadoreñas, por lo que no se espera que su anulación tenga efectos significativos en este sentido. Por otro lado, aunque las RO no son complejas, debido a la magnitud de comercio entre El Salvador y Guatemala, la eliminación de las mismas podría reducir considerablemente los costos administrativos y de cumplimiento asociados.

Finalmente, la eliminación de controles fronterizos reduciría significativamente los costos de transacción para las mercancías comercializadas entre El Salvador y Guatemala. Una serie de factores que incluyen infraestructura inadecuada, sistemas informáticos deficientes y poco coordinados, personal poco capacitado y un alto grado de corrupción (entre otros factores) resultan en procedimientos de control fronterizo alta-

mente ineficientes e impredecibles. Esta situación trae consecuencias negativas para el sector privado y público, cuyos resultados finales recaen en la población nacional a través de precios más altos por los productos transados. La implementación de la UA eliminaría los costos de transacción fronterizos para el intercambio de bienes con Guatemala (el segundo socio comercial más importante de El Salvador) y facilitaría el transporte de las mercancías salvadoreñas que se canalizan a través de Puerto Barrios (principalmente hacia Estados Unidos y Europa), así como el comercio terrestre con México y Belice. Sin embargo, la abolición completa de controles fronterizos requeriría la liberalización de los productos contenidos en el Anexo "A" del TGIEC y la armonización de diferencias arancelarias establecidas en los TLC con otros países, cuyos efectos no han sido analizados en este estudio.

En resumen, se espera que los beneficios provenientes de (i) la reducción de precios de productos e insumos para consumidores y empresas, (ii) la disminución de costos administrativos y de cumplimiento, y (iii) el incremento en eficiencia y predictibilidad en el comercio de mercancías (entre otros factores) superen con creces el efecto negativo en un número reducido de productores nacionales que se verían afectados por una reducción arancelaria.

Aún existen temas que deben ser analizados con profundidad. En

primer lugar, es importante estimar el impacto en la economía salvadoreña de la liberalización de los productos establecidos en el Anexo "A" del TGIEC y la armonización de las tarifas contempladas en los TLC de ambos países. Estas medidas son necesarias para eliminar por completo los controles fronterizos para el comercio entre El Salvador y Guatemala. Además, es necesario determinar el nivel esperado de compatibilidad de la política económica exterior de ambos países. Esto último determinará si el establecimiento de una unión aduanera será beneficioso en tanto incrementa el poder de negociación ante actores externos, o constituirá un obstáculo en la implementación de políticas de comercio exterior para ambos países.

## Referencias

Ángel, A. (2010), "Evaluación de los Convenios de Comercialización, Contingentes y FOCAGRO", Manuscrito sin publicar, extraído de: <http://amyangel.webs.com/convenios.pdf>, el 22/06/2012.

\_\_\_\_\_ (2011), "¿Triangulación de arroz? Una señal de desarmónización en la política externa común", documento del blog "Rumiando sobre el Agro", extraído de <http://amyangel5.wordpress.com/2011/10/03/arroztri/> el 07/06/2012.

- \_\_\_\_\_ (2012), Economista Sénior en temas de agricultura, Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social, FUSADES. Entrevista realizada el 21 de junio.
- Banco Mundial (2012 a), Base de datos *World Development Indicators*, abril 2012, versión en línea.
- \_\_\_\_\_ (2012 b), "*Domestic LPI, Environment and Institutions: El Salvador 2012*", [http://pisurvey.worldbank.org/domes-tic/environment\\_institutions/2012/C/SLV](http://pisurvey.worldbank.org/domes-tic/environment_institutions/2012/C/SLV), accesado el 25 de junio de 2012.
- \_\_\_\_\_ (2012 c), "*Logistics in Central America : the Path to Competitiveness - Summary Document*", Washington D.C. : Banco Mundial
- \_\_\_\_\_ (2013) "Trade Logistics in Central America – A Survey of Recent Analytical Work Sponsored by the World Bank", [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/02/06/000356161\\_20130206143756/Rendere d/PDF/751580WP0Trade0Box374320B00PUBLIC0.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2013/02/06/000356161_20130206143756/Rendere d/PDF/751580WP0Trade0Box374320B00PUBLIC0.pdf), accesado el 30 de julio de 2013
- Arévalo, R. (2003), "Situación Actual de la Ganadería Bovina de Pequeños Productores en El Salvador", San Salvador, El Salvador: Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG.
- BANGUAT (Banco de Guatemala) (2012), Base de datos económica y financiera, mayo 2012, versión en línea. BCR (Banco Central de Reserva de El Salvador) (2012 a), Base de Datos de Comercio Exterior, abril 2012, versión en línea.
- \_\_\_\_\_ (2012 b), Base de Datos Económica- Financiera, abril 2012, versión en línea.
- Benavides, H. y Herrera, D. (2007), "El Entorno Comercial Internacional del Sector Avícola Centroamericano", San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.
- Bidart, M. (2007), "Estudio sobre la Caracterización de la Agroindustria Avícola y sus Condiciones de Competencia en El Salvador", En Estudios Sectoriales de Condiciones de Competencia de la Superintendencia de Competencia de El Salvador 2006-2010, San Salvador, El Salvador: Superintendencia de Competencia de El Salvador, pp. 5-30.
- CAMAGRO (Cámara Agropecuaria y Agroindustrial de El Salvador) (2006), "Cadena Agroproductiva del Subsector Lácteos en El Salvador", San Salvador, El Salvador.
- CIA (*Central Intelligence Agency*) (2012), Base de datos *The*

- World Factbook*, mayo 2012, versión en línea.
- COMRIEDRE (Consejo de Ministros Responsables de la Integración Económica y Desarrollo Regional) (1996), "Resolución No. 26-96 (COMRIEDRE IV)", Guatemala, Guatemala.
- Contreras, C. (2006), "Piden activar arancel 164% importación carne de pollo", La Prensa Gráfica, agosto 11.
- Cordero Salas, P. (2005), "El Comercio Internacional de Carne Bovina en Centroamérica", San José, Costa Rica: Servicios Internacionales para el Desarrollo Empresarial, SIDE.
- De León, E. (2011), "Evaluación de Régimen de Tránsito Internacional Terrestre de Mercancías en los Países de Centroamérica", Guatemala, Guatemala: Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), "Centroamérica: Resultados de las negociaciones en el CAFTA sobre productos agropecuarios sensibles" México D.F., México.
- \_\_\_\_\_ (2011), "Retos de la Unión Aduanera en Centroamérica", México D.F., México.
- Estevadeordal, A., Harris, J. y Suominen, K. (2009), "*Multilateralizing Preferential Rules of Origin around the World*", IDB Working Paper No. IDB-WP-137, Washington D.C.
- Flores, R. y Guth, G. (2012), Negociador de Acuerdos Comerciales y Coordinadora de Integración Económica en el Ministerio de Economía de El Salvador. Entrevista realizada el 17 de abril.
- Gamarro, U. (2012), "Empresarios, preocupados", Prensa Libre, mayo 9.
- Georges, P. (2007), "*Toward a North American Customs Union. Rules of Origin Liberalization Matters More than a Common External Tariff for Canada*" Universidad de Ottawa, Departamento de Economía, Working Paper #0704E, Ottawa, Canada.
- Harris, J. (2007), "*Measurement and Determinants of Rules of Origin in Preferential Trade Agreements*", Disertción de Doctorado, Universidad de Maryland, College Park.
- Hernández, A. (1994), "La integración de Centroamérica: Desde la Federación hasta Nuestros Días", San José, Costa Rica: Editorial del Departamento Ecuménico de Investigaciones.
- Hernández, G. (2011), "Burocracia persiste en trámites aduanales", El Diario de Hoy, julio 21.

- Kee, H.L., Nicita, A. y Olarreaga, M. (2008), "*Import Demand Elasticities and Trade Distortions*", *Review of Economics and Statistics*, 2008, vol. 90, no. 4, pp. 666-682.
- Krishna, K. (2005), "*Understanding Rules of Origin*", *NBER Working Paper* No. 11150, Cambridge, Massachusetts.
- Krueger, A. (1995), "*Free Trade Agreements versus Customs Union*", *NBER Working Paper* No. 5084, Cambridge, Massachusetts.
- López, J.C.(2012) Gerente de Inteligencia de Mercado en la Agencia de Promoción de Exportaciones e Inversiones de El Salvador . Entrevista realizada en junio 29.
- MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador) (2011), Base de datos de producción y consumo de carne bovina. Enero 2011.
- Marques, J.S. (2005), "*El Salvador-Poverty and Social Impact Analysis of DR-CAFTA: A Partial Equilibrium Estimate of the Treaty's Welfare Impact on the Salvadoran Population*", *World Bank Working Paper* No. 34069, Washington D.C.
- Menchú, M.T., y Méndez, H. (2011), "Análisis de la situación alimentaria en El Salvador" Guatemala, Guatemala: Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, INCAP.
- MINEC (2011), Base de datos del Sistema Arancelario Centroamericano (5ta Enmienda), diciembre 2011, versión en línea.
- \_\_\_\_\_ (2012), "Estado de la Situación del Proceso de Ratificación del Protocolo de Modificación al Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre Guatemala y El Salvador", Manuscrito sin publicar.
- Mirus, R. y Rylska, N. (2001), "*Economic Integration: Free Trade Areas vs. Customs Unions*", Edmonton, Canadá: *Western Centre for Economic Research*.
- Pastrán, R. (2011), "Nuevo Servicio promete reducir costos aduaneros", *La Prensa Gráfica*, diciembre 12.
- Portillo, M. (2012), "Buscan Mayor Integración Aduanera", *La Prensa Gráfica*, junio 5.
- Puga Carbajo, J. (2005), "Informe Plan de Inversiones Aduanas Periféricas y Limitación en las Aduanas Intrarregionales", Manuscrito sin publicar, extraído de:  
<http://www.sieca.int/publico/CONSUAC/documentos/informes/Plan%20de%20Inversion>

- es%20en%20Aduanas%20Periferi-  
cas%20Juan%20Manuel%20Puga.pdf on 16/06/2012
- Quintanilla, L. (2010), "El Salvador logra reducir tiempos en trámites aduanales", La Prensa Gráfica, noviembre 15.
- Rodríguez Manzano, I (2002), "El Proceso de Integración Centroamericana: Entre el Agotamiento y la Revitalización", Tesis Doctoral, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España.
- SICE (Sistema de Información de Comercio Exterior) (2012), "Central American Common Market: Background on the Central American Integration and References", [http://www.sice.oas.org/SICA/bkgrd\\_e.asp](http://www.sice.oas.org/SICA/bkgrd_e.asp), accesado el 15 de mayo de 2012.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2012 a), Base de datos de comercio centroamericano, mayo 2012, versión en línea.
- Superintendencia de Competencia (2009), "Estudio sobre la Caracterización de la Agroindustria Arrocera y sus Condiciones de Competencia en El Salvador", en Estudios Sectoriales de Condiciones de Competencia de la Superintendencia de Competencia de El Salvador 2006-2010, San Salvador, El Salvador: Superintendencia de Competencia de El Salvador, pp. 111-144.
- \_\_\_\_\_ (2010), "Estudio sobre Condiciones de Competencia del Sector de Quesos en El Salvador" Sector Agroindustria e Insumos, en Estudios Sectoriales de Condiciones de Competencia de la Superintendencia de Competencia de El Salvador 2006-2010, San Salvador, El Salvador: Superintendencia de Competencia de El Salvador, pp. 185-311.
- UNCTAD (2007), "Trade and Development Report, 2007", Ginebra, Suiza.
- Velasco, S. (2012), "Transporte de carga denuncia anomalías en Guatemala", Diario El Mundo, junio 4 ◇



## **Algunas apreciaciones sobre los entes rectores de los Servicios Civiles, Carreras Administrativas y Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana**

ICAP\*

LA SESIÓN DE TRABAJO DE TÉCNICOS ES UNA INICIATIVA DEL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP, CREADA EN EL MARCO DEL FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA QUE RESPONDE A LA NECESIDAD DE CREAR UN ESPACIO DONDE NO SOLO LAS AUTORIDADES DE LOS SERVICIOS CIVILES DE LA REGIÓN TOMEN DECISIONES SINO QUE ADEMÁS SE VEAN APOYADOS POR EL CONOCIMIENTO Y EL EXPERTIS DE LOS FUNCIONARIOS TÉCNICOS DE LAS MISMAS. LA IV REUNIÓN INTERMEDIA DEL FORO LLEVADA A CABO EN SAN JOSÉ, COSTA RICA EN MAYO DEL 2013 ESTABLECE UNA SERIE DE RECOMENDACIONES PLASMADAS EN EL DOCUMENTO PRESENTADO A CONTINUACIÓN.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA FUNCION PUBLICA AMERICA CENTRAL PANAMA REPUBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION CIVIL SERVICE CENTRAL AMERICA PANAMA DOMINICAN REPUBLIC

### **Antecedentes**

En el marco de la “IV Reunión Intermedia de Autoridades del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, organizada por el Instituto Cen-

troamericano de Administración Pública, ICAP, conjuntamente con la Dirección General del Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica, que tuvo lugar el 29 de mayo del 2013, en la ciudad de San José, República de Costa Rica, se realizó la “Sesión de Trabajo de Técnicos” con los representantes de cada una de las Direcciones de Servicio Civil de los países

\* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 16 de setiembre del 2013.

Aceptado: 12 de diciembre del 2013.

Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP (2013). Algunas apreciaciones sobre los entes rectores de los Servicios Civiles, Carreras Administrativas y Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (65): 197-211, diciembre 2013 197

Miembros del Foro, así como especialistas e invitados.

La Sesión de Trabajo de Técnicos, responde a una iniciativa del ICAP como Secretaría Técnica de este Foro Regional, en procura de promover una discusión que permita dilucidar los lineamientos y horizontes de acción, que orienta a las Direcciones Generales de Servicio Civil de la región para su fortalecimiento y modernización. A la vez, profundiza en el análisis, discusión y promoción de los temas que en el marco del Foro se establecen como agendas temáticas y de acción para la Región Centroamericana.

Finalmente, responde a una necesidad permanente de estrechar, fortalecer y mejorar el vínculo entre las acciones políticas y técnicas que toda institución pública realiza y que resultan fundamentales para su desarrollo institucional. Para ello, el ICAP continuará realizando esfuerzos para fomentar la discusión, el debate y la generación propositiva de ideas que permita fortalecer la gestión pública.

### **Descripción de la actividad**

La inauguración oficial de la “Sesión de Trabajo de Técnicos del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, se realizó el 29 de mayo del 2013, a partir de las 9:00 horas. (Ver Anexo 1. Programa Acto de Inauguración de la Sesión de Trabajo de Técnicos).

Para el desarrollo de las actividades programadas durante la IV Reunión Intermedia, se utilizó como herramienta el “Documento marco para la discusión del Grupo Técnico del Foro”, elaborado por el ICAP como Secretaría Técnica con el apoyo de funcionarios de la DGSC de Costa Rica y un experto en la materia, con la finalidad de facilitar la construcción de una agenda regional hacia la identificación de una hoja de ruta que procure el fortalecimiento del rol de las Direcciones Generales en la región. En esta ocasión el ICAP estableció la necesidad de celebrar de forma conjunta una reunión de autoridades y otra de técnicos, con el objetivo de fortalecer las relaciones técnico-políticas en las instituciones y que a su vez, permitiera contraponer las opiniones dadas por parte de los técnicos con los acuerdos convenidos en el desarrollo de la reunión de autoridades, para una vez finalizadas las reuniones, se integraran ambos grupos de trabajo en un solo salón, con la finalidad de observar los resultados de ambos y definir de manera concreta las acciones a formar parte de un plan de acción.

Específicamente, durante el desarrollo de la Reunión de Técnicos, se discutió acerca de la importancia que tiene la definición de la naturaleza de los servicios civiles, función pública y carrera administrativa de la región para la profesionalización de la función pública y la correcta definición de las líneas estratégicas para abordar el tema de acuerdo al contexto en el que se desenvuelve la institución, de lo cual

el presente documento es su resultado final.

### **Objetivos**

La Reunión de Técnicos se crea en el marco del Foro de la Función Pública, definido como la instancia deliberativa que reúne a las autoridades superiores de las dependencias de Servicio Civil, Función Pública y Carrera Administrativa de los siete países que lo integran: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana, apoyados por el ICAP en calidad de Secretaría Técnica. Los objetivos que persigue la Reunión de Técnicos para fortalecer el quehacer de las autoridades en el marco del Foro son explicados a continuación:

- Crear un espacio de reflexión y discusión acerca de los principales desafíos a los que se enfrenta la gestión del desarrollo de los recursos humanos al servicio del sector público en el área centroamericana, con la finalidad de establecer acuerdos que apoyen la mejora en la eficiencia y eficacia de la capacidad técnica institucional.
- Propiciar el acercamiento institucional entre las instancias rectoras a nivel regional, fortaleciendo el intercambio de ideas, experiencias y avances derivados de la función de la Administración de Recursos Humanos, bajo el Régimen de

Servicio Civil y de Carrera Administrativa.

- Apoyar y asesorar las decisiones y acciones tomadas en la Reunión de Autoridades acerca del quehacer institucional para el desarrollo de los recursos humanos de la región, concretando los acuerdos en planes de acción regionales que definan la hoja de ruta crítica.

### **Metodología**

El trabajo en la Reunión de Técnicos inició con dos meses de anticipación, donde el ICAP en su calidad de Secretaría Técnica, elaboró un documento de apoyo que incluía cuatro preguntas generadoras, remitidas a cada uno de los países por la vía electrónica, cuya intención era la de guiar la discusión y procurar obtener resultados sistematizados en un documento resumen donde por medio de la respuesta a las preguntas planteadas, se establecían las semejanzas y principales desafíos a los que se enfrentan los Servicios Civiles de la región en su quehacer. (Ver Anexo 2. Documento marco para discusión).

Este documento, fue presentado y discutido en el "Taller para la definición de una agenda temática con recomendaciones básicas sobre el futuro de los servicios civiles", cuyo objetivo fue el identificar y proponer como primer borrador de consulta, un documento regional que estableciera como una primera línea

de base, los comentarios generales respecto a cuatro aspectos, a saber:

1. ¿Cuál debe ser la naturaleza de las Direcciones Generales de los Servicios Civiles, Carreras Administrativas y Función Pública, en los próximos años?
2. Cuáles deben ser las prioridades para la modernización de la gestión pública, que puedan ser impulsadas por las DGSC?
3. ¿Cuál debe ser el rol de la Secretaría Técnica del Foro de la Función Pública, en atención a fortalecer las respuestas brindadas en las preguntas 1 y 2?
4. ¿Cómo las DGSC pueden contribuir al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de los países?

Como resultado, las respuestas a las preguntas planteadas se presentaron en un documento durante la Sesión Conjunta de Trabajo, el cual reunió las principales conclusiones de este proceso, reforzando la idea de que las conclusiones planteadas constituyen un primer esbozo acerca de la situación actual de los Servicios Civiles de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, que sirve de base para proponer la creación de una Ruta Crítica de Acción Regional que facilita el trabajo colaborativo del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, al identificar

las líneas de acción y las acciones estratégicas para afrontar los retos y desafíos del nuevo siglo.

### **Resultados generales**

Producto de las deliberaciones realizadas durante la sesión de trabajo de Técnicos, se destacan entre otros puntos, los acuerdos para llevar a cabo acciones conjuntas para mejorar la administración pública, aprovechar los conocimientos y desarrollar cooperación horizontal, para aunar esfuerzos entre las diferentes instancias que integran el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, entre las que se destacan:

- Con respecto a la naturaleza de las Direcciones Generales de Servicios Civiles, Carrera Administrativa y Función Pública, es imperante que se conviertan en entes rectores con centralización normativa y descentralización operativa de acuerdo con la capacidad, cultura y situación de cada uno de los países de la región, cercano a las autoridades políticas de primer nivel que asegure poder de influencia, acceso a recursos y posibilidades de diálogo y coordinación apropiados con las autoridades fiscales y contraloras.
- Las DGSC con el objetivo de fomentar la modernización de

la gestión pública, deben establecer como prioritario políticas públicas en gestión del talento humano, así como la formación continua y la profesionalización para el reforzamiento de los perfiles de las jefaturas, mandos altos y medios, la creación de modelos de excelencia regidos por principios de igualdad, mérito y flexibilidad para toda la administración pública, apoyados con la utilización de Tecnologías de Información y Comunicación, TIC's, y el desarrollo de sistemas de evaluación del desempeño vinculados con la medición de resultados, asociados a los planes nacionales.

- Un aspecto relevante de la reunión, fue la discusión que se gestó acerca del papel más representativo que debe cumplir el ICAP como Secretaría Técnica del Foro, en atención a fortalecer la naturaleza y gestión de las DGSC. Como principal aporte se puede mencionar el propósito que como Secretaría debe perseguir el ICAP: "Propiciar el espacio para revisar, reflexionar y analizar, de forma regional, los procesos de innovación, las nuevas tendencias de las políticas de gestión del empleo público y su mejoramiento, promovidos en relación a la

Carrera Administrativa o Servicio Civil".

- Aunado a lo anterior, se determinó que la Secretaría Técnica a cargo del ICAP debe ser un punto de conexión entre los países miembros del Foro que le permita identificar la situación del Sistema de Gestión del Talento Humano del sector público, realizar recomendaciones, generar propuestas y desarrollar programas de actualización profesional sobre aspectos de modernización o reformas a la Carrera Administrativa y Función Pública, en pro del desarrollo humano del sector público, así como la gestión del apoyo técnico para los países miembros.

Como resultado de lo anterior, dentro del documento marco para la discusión, se acordaron entre los participantes de la Sesión de Trabajo de Técnicos, la esencia que las DGSC debían perseguir para contribuir al fortalecimiento de la democracia y el desarrollo de los países. Finalmente, las conclusiones planteadas en cada pregunta generadora debieron ser analizadas por el ICAP con la finalidad de proponer a los Directores de los Servicios Civiles, Función Pública y Carrera Administrativa una hoja de ruta que estableciera la realización de proyectos conjuntos en temas claves y de interés colectivo.

## Recomendaciones

Las siguientes, son una serie de recomendaciones básicas y elementales, que como resultado del proceso de discusión que se ha celebrado, resultan importantes no perder de vista para dar continuidad al proceso iniciado.

- Cada uno de los Países Miembros del Foro, realizará la identificación y designación de al menos un funcionario de su entidad para que se constituya en el enlace institucional que dé seguimiento a los efectos de este primer borrador.
- Las autoridades del Foro de la Función Pública, en uso de sus facultades, promoverán la institucionalización de una Comisión Regional conformada por el funcionario descrito en el primer punto, que con la dirección de la Secretaría Técnica, se dedique al estudio y profundización de los temas descritos con miras a elaborar una ruta crítica regional de acción.
- Solicitar al ICAP en calidad de Secretaría Técnica, iniciar un proceso de intercambio y elaboración de un documento técnico sobre las acciones estratégicas que deben realizar las DGSC para fortalecer su rol, con el apoyo y colaboración de la Comisión Regional.
- Solicitar al ICAP, el desarrollo de una propuesta de Estrategia de Cooperación Horizontal y Triangular para fomentar la colaboración entre los países Miembros del Foro en prioridades nacionales y necesidades institucionales, relacionadas con el fortalecimiento de la gestión pública.
- En el Marco del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, el ICAP en calidad de Secretaría Técnica, procure la generación de alianzas para propiciar la participación de otros organismos especializados en administración pública, como elemento fundamental que permita alcanzar los objetivos planteados en este documento.
- El debate protagonizado por los técnicos de los servicios civiles, función pública y carrera administrativa de la región, produjo que la mayoría de las opiniones plasmadas en el Acta Final de la IV Reunión Intermedia, tuvieran un mayor peso al momento de generar los acuerdos. Debido a lo anterior es que se considera que el realizarla de forma paralela a la de autoridades, enriquece la discusión y constituye un importante aporte para incidir positivamente en el papel que las instituciones participantes cumplen en la región ◇

**ANEXO 1**  
**IV REUNIÓN INTERMEDIA DEL FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA**  
**DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**  
**SESIÓN DE TRABAJO DE TÉCNICOS DE LOS SERVICIOS CIVILES**  
**DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**

**Agenda de trabajo**

San José de Costa Rica, 29 de mayo del 2013

Sesión de Trabajo de Directores		Sesión de Trabajo de Técnicos	
08:00 hrs.	Bienvenida y aprobación de la agenda de trabajo.	08:00 hrs.	Bienvenida y presentación de participantes.
08:15 hrs.	Informes nacionales Autoridades Miembros del Foro (10 min/país)	08:10 hrs.	Metodología de trabajo.
09:50 hrs.	Informe de cumplimiento de acuerdos de la ST-FFP y presentación de la IV edición del Premio ICAP a la Investigación en la Administración Pública.	08:15 hrs.	Taller para la definición de una agenda temática con recomendaciones básicas sobre el futuro de los servicios civiles. • <i>Luis Lorenzo Rodríguez, Facilitador</i>
10:10 hrs.	Evaluación de medio período y resultados de la implementación de la Estrategia Centroamericana de Calidad del ICAP.	09:30 hrs.	Charla "La Carrera Administrativa Municipal: estado de la cuestión y avances en Centroamérica y República Dominicana". • <i>Carlos Olivas, Consultor internacional</i>
10:25 hrs.	Presentación de la Estrategia de Gestión Pública Local del ICAP	10:10 hrs.	Revisión de documento para presentación en plenaria general.
10: 40 hrs.	Receso	10:40 hrs.	Receso
Sesión conjunta de trabajo (Directores y Técnicos)			
10:45 hrs.	Exposición magistral: "Propuestas para el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado para lograr Resultados en América Latina y el Caribe". • <i>Mariano Lafuente, Especialista Senior en Modernización del Estado en la Unidad de Capacidad Institucional del Estado del Banco Interamericano de Desarrollo, BID.</i>		
11:30 hrs.	Período para intercambio.		
11:45 hrs.	Presentación "El Barómetro de la función pública y su impacto en las direcciones de servicio civil, carrera administrativa y función pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana" • <i>Francisco Longo, Coordinador del Informe Barómetro.</i>		
12:30 hrs.	Período para intercambio.		
12:45 hrs.	Plenaria general: "La naturaleza y el rol de los Servicios Civiles en el siglo XXI"		
14:00 hrs.	Cierre de la actividad.		

## ANEXO 2

### FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

#### DOCUMENTO MARCO PARA LA DISCUSIÓN DEL GRUPO TÉCNICO DE LA IV REUNIÓN INTERMEDIA

<b>Pregunta generadora</b> 1. ¿Cuál debe ser la <u>naturaleza</u> de las Direcciones Generales de Servicios Civiles, Carrera Administrativa y Función Pública, en los próximos años?	
<b>Respuesta</b>	<b>Esencia de las DGSC</b>
1. Dirigir y orientar el desarrollo institucional de los órganos de la administración pública.	Vincular la gestión del talento humano de las DGSC con la función de estructuración y desarrollo de las instituciones.
2. Las Direcciones Generales encargadas de la Carrera Administrativa o del Servicio Civil en nuestra región, deben ser entes encargados de regular las relaciones entre la Administración Pública y sus servidores, con el propósito de garantizar su eficiencia y la prestación de un servicio continuo efectivo y eficaz.	Regulación de las relaciones de trabajo entre la Administración Pública y sus servidores.
3. Deben ser administradoras de los recursos humanos del sector público, fundamentándose en el desempeño eficiente y desarrollo profesional del individuo, promoviendo el ingreso del personal idóneo en atención a los perfiles requeridos para cada cargo.	
4. Deben tener un rol normativo y fiscalizador, permitiendo a las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, ejecutar actividades técnicas, desarrollar y tramitar las acciones de recursos humanos de su competencia, llevar controles y registros de su institución.	Ideal: Ser un ente rector con centralización normativa y descentralización operativa de acuerdo con la capacidad/cultura/ situación de cada uno de los países de la región.
5. Deben ser organizaciones consideradas como entes rectores en la Gestión del Talento Humano que operen como verdaderos socios estratégicos de los gobiernos de manera que efectivamente contribuyan a la gobernabilidad democrática.	

Continúa...

...viene

Respuesta	Esencia de las DGSC
6. Estructural y funcionalmente cercanas a las máximas autoridades del Poder Ejecutivo: con rango de Ministerios o Secretarías de la Función Pública.	Ser un ente estructural y funcionalmente cercano a la autoridades políticas de primer nivel que asegure poder de influencia, acceso a recursos y posibilidades de diálogo y coordinación apropiados con las autoridades fiscales y contraloras.
7. Instituciones con capacidad real de alinear (integrar) las estrategias, políticas y acciones en el campo de la Gestión del Talento Humano, GTH, innovando permanentemente en todos sus subsistemas de acuerdo a las prioridades del gobierno.	Entidades que innoven a partir de la integración de sus estrategias y sus tácticas a las políticas y planes de desarrollo de cada uno de los países de la región.
<p><b>Pregunta generadora</b>  <b>2. ¿Cuáles deben ser las prioridades para la modernización de la gestión pública, que puedan ser impulsadas por las DGSC?</b></p>	
Respuesta	Temática
1. Impulsar políticas públicas en materia de gestión del talento humano que tengan como principio y fin al ser humano.	Políticas públicas en gestión del talento humano.
2. Continuar promoviendo la implementación de modelos de excelencia en la administración pública que consideren al ciudadano como el centro y la razón de ser del quehacer público.	Modelos de excelencia en la administración pública.
3. Potenciar el uso de tecnologías de la información y comunicación para mejorar la interacción entre las instituciones de la administración pública y con la ciudadanía; así como el control social en la gestión pública.	Uso de tecnologías de información y comunicación en la mejora de la interacción con la ciudadanía y del control social.
4. Modernizar los sistemas de información sobre la gestión del talento humano del sector público.	Modernización de sistemas de información para la gestión del talento humano.
5. Explorar o valorar fuentes de recursos financieros que permitan impulsar todas estas prioridades, sobre todo en los países con menos recursos.	Búsqueda de fuentes de financiamiento y de recursos.

Continúa...

...viene

Respuesta	Temática
6. Capacitar, profesionalizar y formar continua y permanentemente a los servidores públicos.	Formación continua para apoyar la profesionalización de la función pública.
7. Formular políticas cuya aplicación garantice la gestión del desarrollo de los recursos humanos y el buen funcionamiento de la Carrera Administrativa y la Función Pública, dentro de un marco fiscalmente sostenible.	Formulación de políticas fiscalmente sostenibles.
8. Crear un Sistema de Alta Dirección Pública que busque garantizar una gerencia pública profesional para elevar la eficacia de las políticas públicas, limitar la discrecionalidad de la autoridad política en la provisión de cargos directivos y mejorar la calidad de los servicios que el Estado entrega a los ciudadanos.	Creación de sistemas de alta dirección pública para elevar la eficacia de las políticas públicas (calidad de los servicios).
9. Promover en forma continua, el mejoramiento de la administración pública, la simplificación y transparencia de sus sistemas y procesos y su actualización con la incorporación de nuevas tecnologías.	Simplificación, transparencia y actualización de sistemas y procesos.
10. Propiciar convenios y participar en la coordinación de asistencia técnica, programas de formación y capacitación nacional o internacional con organismos públicos o privados, cuando la misma se relacione con los temas de la administración de recursos humanos y función pública.	Promover nuevas modalidades de cooperación y asistencia técnica.
11. Promover la creación de la Escuela de la Carrera Administrativa y Función Pública en cada país, con el fin de formar, capacitar y profesionalizar en forma especializada a los funcionarios y servidores públicos del Estado.	Formación continua y profesionalización, en reforzamiento de los perfiles de las jefaturas y mandos medios.
12. Impulsar el uso de los Sistemas de Gestión de Calidad para alcanzar la satisfacción en los servicios prestados, tanto a los servidores públicos como a la ciudadanía.	Impulsar los sistemas de gestión de la calidad.
13. Gestionar estudios de mercado que coadyuven a definir la política retributiva del Estado.	Definir políticas retributivas en el Estado.

Continúa...

...viene

Respuesta	Temática
14. Es fundamental que se dote a las Direcciones de Carrera Administrativa o Servicio Civil de mayor fortaleza jurídica y presupuestaria, para que puedan encargarse de garantizar el logro del objetivo fundamental, que es la profesionalización de la función pública.	Fortalecimiento jurídico y presupuestario.
15. La estructura del Estado debe estar alineada a objetivos de una gestión descentralizada, es decir, transferir a cada institución las funciones que le son propias, sobre todo en materia de Recursos Humanos, definiendo sus roles.	Gestión descentralizada del Estado en materia de talento humano (reclutamiento y selección del personal, entre otras).
16. Reforzar el sistema de reclutamiento y selección del recurso humano.	
17. Priorizar en mejorar la transparencia de las gestiones de la Administración Pública, promover la rendición de cuentas de los servidores públicos con mando y jurisdicción, trabajar intensamente en una Ley General de Sueldos, reforzar la participación de los servidores públicos en asociaciones sindicales, agilizar los mecanismos de negociación colectiva, promover el ingreso al servicio público del personal más calificado y competente a fin de garantizar la protección del servidor público de injerencias políticas que desvirtúen la labor del Gobierno.	Promover la transparencia, rendición de cuentas y profesionalización de la función pública.
18. Unificar los principios y políticas de la GTH en todo el sector público de su país evitando diferencias sin sustento entre servidores públicos de distintos regímenes.	Estandarización de políticas y sistemas de gestión del talento humano.
19. Fortalecer las competencias de los servidores públicos iniciando por los directivos y jefaturas de los diferentes niveles en las instituciones.	Formación continua para desarrollo de sistemas de alta dirección pública.
20. Remozar los modelos de ingreso y profesionalización de servidores públicos, garantizando principios de igualdad de oportunidades en el acceso a los puestos y de mérito y flexibilidad en el desempeño.	Gestión del talento y profesionalización de la función pública regida por principios de igualdad, mérito y flexibilidad.

Continúa...

...viene

Respuesta	Temática
21. Generar una cultura de gestión de la calidad en el Sistema de Gestión del Talento Humano que aproveche los esfuerzos del gobierno digital.	Promoción de culturas institucionales de gestión de la calidad.
22. Desarrollar sistemas de medición de resultados efectivos de la gestión de las personas y de las instituciones públicas.	Desarrollo de sistemas de medición de resultados alineados con gobierno electrónico.
<b>Pregunta generadora</b> <b>3. ¿Cuál debe ser el rol de la Secretaría Técnica del Foro de la Función Pública, en atención a fortalecer las respuestas brindadas en las preguntas 1 y 2?</b>	
<b>Respuestas</b>	
1. Realizar recomendaciones sobre aspectos de modernización o reformas a la Carrera Administrativa y Función Pública.	
2. Generar propuesta en pro del desarrollo humano del sector público.	
3. Gestionar apoyo técnico para los países miembros.	
4. El propósito del ICAP como secretaria es propiciar el espacio para revisar, reflexionar y analizar, de forma regional, los procesos de innovación, las nuevas tendencias de las políticas de gestión del empleo público y su mejoramiento, promovidos en relación a la Carrera Administrativa o Servicio Civil.	
5. Sin embargo, debe desempeñar un papel aún más representativo, como garante del cumplimiento de los acuerdos avenidos en cada Foro de la Función Pública, así como promover su participación como organismo consultivo, en el desarrollo de los proyectos que cada país miembro impulse y que tengan relación directa con los mencionados acuerdos.	
6. Deben continuar siendo un punto de conexión entre los países miembros del Foro, a fin de mantener vínculos que permitan el desarrollo integral de la región en materia de gestión pública.	
7. Identificar la situación del Sistema de Gestión del Talento Humano del sector público de cada país con el propósito de apoyar una agenda de cada uno para alcanzar el modelo propuesto respetando sus particularidades y condiciones.	
8. Apoyar los esfuerzos de las DGSC de los países en el desarrollo y cumplimiento de las rutas críticas que correspondan para alcanzar los compromisos que se asuman.	
9. Desarrollar un programa de capacitación a los diversos actores que intervienen en el alcance de los compromisos país para la implementación del Modelo de Gestión del Talento Humano.	

Continúa...

...viene

<b>Pregunta generadora</b> <b>Reflexión final</b> <b>¿Cómo las DGSC pueden contribuir al fortalecimiento de la democracia y desarrollo de los países?</b>
<b>Respuesta</b>
1. A través de una participación más directa de la ciudadanía en la definición y evaluación de las políticas públicas relacionadas a la gestión y desarrollo del talento humano del Estado, que permita una mayor eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos y gestión del desarrollo humano local.
2. Promover la equidad, la participación, el pluralismo, la transparencia, la responsabilidad, de modo que sea efectivo, eficiente y duradero.
3. Mejorar la calidad y cobertura de los servicios prestados al ciudadano.
4. Combatir las amenazas para la buena gobernabilidad, que son la corrupción, la violencia y la pobreza, las cuales debilitan dicha transparencia, la seguridad jurídica, la participación ciudadana y las libertades fundamentales.
5. Promoviendo un servicio exclusivo a los intereses de la colectividad y no de parcialidad a intereses particulares o partidarios.
6. Reconociendo el mérito, capacidad e idoneidad, fomentando así la carrera administrativa.
7. Reconociendo la eficiencia y competencia en el rendimiento de los servidores en las funciones públicas.
8. Promoviendo la igualdad de oportunidades, sin discriminación de ninguna naturaleza.
9. Fomentando la honestidad y ética en el rendimiento del servicio público.
10. Desarrollando los proyectos aquí mencionados, como políticas de Estado, poniendo de manifiesto el interés por la seguridad jurídica como un principio rector de todo Estado de Derecho.
11. El Estado, como máximo exponente del poder público y regulador principal de las relaciones sociales, no sólo establece las disposiciones legales a seguir, sino que en un sentido más amplio, tiene la obligación de crear un ámbito general de seguridad jurídica, siendo ésta una garantía que el propio Estado otorga al individuo, de modo que su persona, sus bienes y sus derechos no sean compelidos y que de serlo, su protección y reparación están asegurados.

Continúa...

...viene

<b>Respuesta</b>
12. La única forma de lograr el fortalecimiento de la democracia y que sea perdurable, es capacitando a nuestro recurso humano, motivándolo sobre la base de los beneficios de trabajar en conjunto para tener una vida armónica, respetando los valores universales de la humanidad, la democracia y el estado de derecho.
13. El papel que debe desempeñar toda Dirección de Servicio Civil, Carrera Administrativa o Función Pública debe ser la de procurar la existencia de un sistema de administración de los recursos humanos fundamentado en métodos científicos, tendientes a respetar la igualdad de trato, ofrecer oportunidades de desarrollo económico, social y moral para todos los servidores públicos, libres de discriminación laboral, incrementando su eficiencia y administrando con equidad y justicia.
14. Ampliando en caso de que no se den los principios, políticas y acciones del "servicio civil" a todos los servidores públicos de su país de manera que se eliminen las diferencias injustificadas en métodos de ingreso, compensación, desarrollo y otros entre instituciones públicas de diferentes regímenes.
15. Democratizando la participación ciudadana en los procesos de ingreso de servidores públicos basados en mérito e igualdad de oportunidades en el acceso.
16. Vinculando los principios de mérito y flexibilidad en los servidores públicos de manera que respondan a las prioridades de gobierno con la transparencia y competencia necesarios.
17. Fortaleciendo la rendición de cuentas mediante modelos efectivos de Evaluación del Desempeño de los Servidores y del Rendimiento de las Instituciones.
18. Desarrollando a los servidores públicos con agendas que respondan a prioridades de gobierno, asociando Planes Nacionales de Desarrollo a la gestión de las instituciones y al desempeño de los servidores mediante el proactivo desarrollo de éstos.

### ANEXO 3

#### IV REUNIÓN INTERMEDIA DEL FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

##### LISTA DE PARTICIPANTES DE LA REUNIÓN DE TÉCNICOS

Esta Sesión de Trabajo de Técnicos realizada en el marco de la “IV Reunión Intermedia de Autoridades del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana”, contó con la participación de las siguientes personas:

##### **Representantes de las Direcciones Generales de Servicio Civil de la región**

- Carlos Manzano, Ministerio de Administración Pública, República Dominicana
- Sandra Quirós Álvarez, Dirección General Servicio Civil, Costa Rica
- Ana Claudia Ortiz, Oficina Nacional de Servicio Civil, Guatemala
- Ernesto Zúniga, Coordinador Área Profesionalización Servicio Civil, El Salvador
- René Iglesias, Dirección General de Carrera Administrativa, Panamá
- Luis Alberto Mena Dirección General de Carrera Administrativa, Panamá

##### **Participantes ICAP y expertos invitados**

- Harys Regidor-Barboza, Coordinador Área de Gestión Pública del ICAP
- Andrea Araya Umaña, Asistente Ejecutiva Área de Gestión Pública del ICAP
- Luis Lorenzo Rodríguez, Consultor Externo ICAP
- Mariano Lafuente, Especialista Senior en Modernización del Estado BID
- Carlos Olivas, Experto invitado en materia de Carrera Administrativa Municipal



## Compras de Gobierno y las PYMES participantes en procesos de articulación productiva\*

Christian Campos Monge\*\*

PRECISA ALGUNOS RETOS ACTUALES CUYOS RESULTADOS SE ORIENTAN A ALCANZAR UNA VERDADERA INCIDENCIA DE PARTICIPACIÓN DE LAS PYMES EN LAS COMPRAS PÚBLICAS, ELEMENTO NECESARIO EN LA ARTICULACIÓN PRODUCTIVA Y EN LA PLENA SATISFACCIÓN DE INTERÉS GENERAL.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; COMPRAS DEL GOBIERNO; GOBIERNO ELECTRÓNICO

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; GOVERNMENT PURCHASING; E-GOVERNMENT

### Introducción

Señala CEPAL:

*“Con políticas de apoyo adecuadas, las micro, pequeñas y medianas empresas de América Latina pueden contribuir a elevar la productividad com-*

\* Documento presentado en el Curso Gerencia y Gestión Estratégica en Compras Públicas, realizado del 27 al 30 de mayo en el Ministerio de Finanzas de Guatemala.

\*\* Consultor Externo del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Consultor-Director de la firma C&C Consultores Asociados. Director Académico de la Especialización PEC-Derecho-UCR en Contratación Administrativa (e-TECA).

Director Académico de la Especialización en Contencioso Administrativo en la Universidad de Costa Rica, UCR. Doctor en Derecho y Magíster en Derecho Constitucional. Magíster en Dirección Pública y Gobierno Local.  
Correo electrónico:  
[christian.campos@cyiconsultores.net](mailto:christian.campos@cyiconsultores.net)

Recibido: 3 de diciembre del 2013.

Aceptado: 13 de enero del 2013.

*plementar las economías de escala de las grandes empresas, aportar en la creación de clusters en determinados sectores y reducir la desigualdad social y la pobreza. Si bien en los últimos diez años ha aumentado la preocupación por las PYMES en la región, dada la importancia clave de éstas en el tejido empresarial, se requiere multiplicar estos esfuerzos para romper el círculo vicioso de baja productividad y escasa competitividad en el que se encuentran. /*

*Es necesario que las políticas públicas maduren, con el fin de ser más sostenidas en el tiempo, y a la vez que sean más flexibles, para adaptarse a los cambiantes entornos externos que afectan a estas empresas. Los países deben construir las capacidades institucionales que precisa la ejecución de los programas e iniciativas. En especial, es necesario que en la concepción y aplicación de las políticas se considere la extrema heterogeneidad de estas empresas, que abarcan un abanico desde microempresas de supervivencia hasta unidades insertas en la modernidad y abastecedoras de grandes*

*empresas dedicadas a los mercados externos.”<sup>1</sup>*

Así, cualquier acción del gobierno en su quehacer de compras públicas, con la significativa participación de éste en el mercado, debe considerar a las PYMES. Éstas, por su lado, transitan en un proceso preferible de articulación productiva, en una especie de apuesta ganar – ganar, en el que el sector público y el sector PYMES se benefician mutuamente. A mayor inserción de las PYMES en las compras públicas, mayores posibilidades de generar producción y competitividad, y consecuentemente, más empleos, más desarrollo y más igualdad en el reparto de la riqueza.

Está claro, por otro lado, que las compras públicas deben partir del principio de libre competencia, con la mayor igualdad posible en las cláusulas del cartel, y más si en tal sector de las regulaciones públicas, se converge con lo que se ordena en torno a la competencia (competencia sana) en el mercado. Quien compra, como principio, debe hallar tantas opciones como le sea posible, lo que genera mayores dividendos en la apuesta por el producto de más calidad, a un precio altamente conveniente. Sin embargo, pese a los corolarios normales de compras hechas con fondos públicos, resulta que en este caso, el que compra, es decir el Estado, no puede descuidar que además de ese rol de comprador, es su deber promover el desarrollo y progreso de su Nación, de ahí que surja esa insoslayable política de promover a las pequeñas y

---

1. Perspectivas Económicas de América Latina 2013. Políticas de PYMES para el cambio estructural.  
[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/LEO\\_2013.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/LEO_2013.pdf)  
(consultado 15/09/2013), p. 47.

medianas empresas como agentes que en la sociedad son causantes de opciones de empleo, mayor dinamismo al mercado, etc., como se ha dicho.

Es en la consideración de las diferentes variables que el Estado debe ser consciente de generar compras públicas inclusivas de esas pequeñas y medianas empresas, y ese reto debe ser una apuesta permanente, generando sensibilización, dirección política y hasta las reformas de ley necesarias para alcanzarla.

### **Las compras públicas: precisiones conceptuales y la cuestión electrónica como nuevo reto a las PYMES**

La administración adquiere sus bienes y servicios a través de la contratación pública. Toda compra debe desarrollarse a partir de lo que establezca la normativa y la misma jurisprudencia administrativa y constitucional. Existe desde los procedimientos ordinarios (licitación pública, abreviada y directo de escasa cuantía) hasta las contrataciones excepcionadas de caja chica, urgencia, oferente único, seguridades calificadas, entre otros. Es el monto a erogar en cada compra, y la naturaleza del objeto, lo que determina el tipo de procedimiento por realizar. La

naturaleza de la contratación pública parte de ser un acto de colaboración voluntaria del particular para con la administración, estando aquélla obligada a satisfacer fines públicos a partir de la selección de la oferta que más convenga, según el sistema de calificación objetivamente dispuesto. Los procesos de contratación sirven para la adquisición de bienes y servicios no personales por parte de todo sujeto que maneje fondos públicos -recursos que le pertenecen a la hacienda pública-, y que buscan, por ese medio, satisfacer intereses de orden público o institucional.

Meza<sup>2</sup> se refiere a este proceso como el que permite satisfacer intereses colectivos; en tal línea expone:

*“Existe... la técnica de la contratación, para lo cual la Administración contratante es mero agente de un interés superior y el contratista un sujeto colaborador para ese fin, que es aquel asignado por el Ordenamiento Jurídico. Las administraciones públicas, entonces, en el ejercicio de su doble capacidad, pueden ser copartícipes de la bifurcada esfera pública o privada, con dos tipos de contrataciones igualmente calificadas, sin que por ello toda contratación administrativa, por serlo, sea imperativamente pública, aun cuando siempre sea de la Administración. Bien se ha insistido a nivel doctrinal que las administraciones se sirven, tanto de sujetos o personas,*

---

2. Meza Jiménez, Manrique. Derecho Público. San José. Editorial Jurídica Continental. 2001, p. 82.

*como de objetos o cosas, ya sea a través de actos compulsivos, como la carga pública, o por actos procedimentales de colaboración voluntaria, a nivel bilateral o plurilateral”.*

Prosigue este mismo autor señalando:

*“Así, pues, tenemos presente en la contratación administrativa el acto de voluntad, libre y soberano del contratista, como elemento vital de la figura del contrato en su amplia configuración jurídica y práctica. La carga obligacional de éste, y su escudo de protección, queda filtrado por el conjunto normativo, con incorporación del cartel o pliego de condiciones, que es la reglamentación entre las partes contratantes”.*

Desde una perspectiva comparada, Sáenz<sup>3</sup> comenta que:

*“Los procesos aplicados en las adquisiciones del sector público han crecido en importancia en nuestro medio con el correr del tiempo. En inicios del siglo pasado, hacia los años 1900, el volumen de adquisiciones en nuestros países, tanto local como externo, era bastante bajo, por lo que su práctica no requería ser legislada ni reglamentada en*

*forma muy detallada. Pero, a medida que la población... se ha incrementado y el modernismo y la tecnología se han impuesto, el volumen de las adquisiciones se ha visto crecer considerablemente, alcanzando actualmente proporciones muy importantes dentro de los presupuestos nacionales...”.*

Agrega este mismo autor que:

*“Las adquisiciones de bienes y servicios, son parte fundamental de la culminación de la ejecución de los proyectos. Del éxito o el fracaso del proceso de adquisiciones, depende en buena proporción el cumplimiento de los objetivos de cualquier proyecto...”.*

Este vital proceso de los estados, en donde hay compromiso de fondos públicos advierte una labor en donde las potestades de imperio deben prevalecer, necesariamente, por encima de cualesquiera otros intereses. Es decir, el estado al buscar adquirir bienes o servicios, cuyo objetivo básico es satisfacer el interés general, puede, y lo hace, imponer aquellos elementos proclives a garantizar su deseo, y los potenciales contratistas, en estadio de presentación de ofertas, asumen eso como una imposición de imposible modificación. En parte en ello radica el principio de que el cartel (clausulado que establece las bases de los concursos públicos) es ley de partes. De tal manera que el cartel se debe aceptar y la oferta que se presente

---

3. Sáenz Bellanger, Rodolfo. Contratación Administrativa en Centroamérica. Banco Centroamericano de Integración Económica. Honduras, 2006, p.14.

se subsume en el principio de que respeta todas y cada una de las cláusulas de aquél. La única salvedad es que ese cartel contenga, eventualmente, normas que restrinjan o limitan la concurrencia o que en general irrespete más allá de lo razonable el marco constitucional de la materia (normas y principios). Ante ese cuadro fáctico las partes interesadas pueden ejercer el recurso de objeción al cartel con el solo objeto de que se revise y readequé de ser necesario, la letra expresa de las bases enunciadas. Como se observa, en esta materia comercial privan las potestades de imperio en beneficio de las administraciones públicas, en claro contrasentido a lo que es la autonomía de la voluntad de las partes en derecho privado.

La contratación administrativa está regulada en el Artículo 182 de la Constitución. Pero, pese a ser ello así, debió ser la Sala la que le diera un sentido tan profundo como el actual. Por ello, la contratación es tema de la Constitución en un primer momento, y luego de las normas inferiores que le detallan. Bajo tal inteligencia la Sala indicó sobre la norma dicha:

*“...desarrolla el principio general que enuncia la primera obligación constitucional en la materia de la contratación administrativa, en virtud del cual, “toda contratación que celebre el Estado, debe tramitarse por medio del procedimiento de licitación”... El propósito de esta disposición*

*obedeció al interés de los constituyentes de darle solución a los graves problemas económicos de la década de los años cuarenta, motivada en el desequilibrio presupuestario de los Gobiernos de la República, el aumento desmedido en el gasto público, la sensible reducción de ingresos como impacto directo de la Segunda Guerra Mundial, y en especial, para ponerle fin a la práctica generalizada de “los contratos sin licitación”, que se daban en el régimen anterior y que tanto criticara la Oposición (Acta 164 de la Asamblea Nacional Constituyente), de donde nació la necesidad de consignar el principio en la propia Constitución, como expresamente lo indicó el constituyente Castro Sibaja. Por ello, como lo afirma en su informe la Contraloría General de la República y se verifica con el estudio de las actas de la Asamblea Nacional Constituyente, la discusión de la contratación del Estado y la creación y atribución de funciones de la Contraloría General de la República, generó poca discusión en el seno de la Asamblea Nacional Constituyente, dado el consenso nacional de la necesidad de una normativa firme que coadyuvara a solucionar tales problemas. Y es en este sentido que debe entenderse el procedimiento de contratación; es decir, como el mecanismo*

*más apto para el control de la Hacienda Pública y de los recursos financieros del Estado, con el fin primordial de que se promueva una sana administración de los fondos públicos, constituyéndose, entonces, en principio de orden público derivado de la transcrita norma constitucional, en tanto resulta el “medio idóneo para la selección del cocontratante de la Administración”. (Sala Constitucional 1998-998)*

Ahora, el voto reseñado, propio de una época de la Sala, debe complementarse a la luz de otra sentencia de la misma Sala, así el número 13910-2005; en ésta se rescata el pensamiento de la Constituyente de que el procedimiento rector en contratación es la licitación, siendo de especial interés el desarrollo de la licitación pública, pero que ello no excluye como procedimientos ordinarios e igualmente validados por la norma suprema los de licitación abreviada y contratación directa de escasa cuantía. Tal fue el error conceptual del voto 998-98 citado, sea, el haber entronizado en el pensamiento del Constituyente un solo proceso ordinario de compra, a saber la licitación pública, cuando con meridiana claridad se ve que el Artículo 182 dispone que la licitación debe ser la regla, pero la tipología de concurso será según la cuantía y la naturaleza del objeto de interés. En ese sentido, la Sala ha resuelto:

*“...de manera sistemática las condiciones y principios de*

*rango constitucional que deben orientar el ejercicio de las competencias públicas en materia de contratación administrativa. De esa forma, se ha señalado que el Artículo 182 de la Constitución Política, es la norma jurídica de derecho positivo de mayor rango en la que debe apoyarse cualquier decisión que se tome en esta materia. En dicha norma la Sala distingue un “sistema ordinario” de contratación administrativa que antes de la promulgación de la Ley de Contratación Administrativa vigente estaba conformado, tanto por la licitación pública pero también por lo que se llamó en su momento licitación privada. Se afirma igualmente que luego de la reforma legal citada, ese sistema ordinario de contratación quedó conformado en forma similar, es decir, por la licitación pública por una parte, junto a la cual subsisten mecanismos que la Sala entiende como equivalentes a la licitación privada, y que identifica -atendiendo en esto a su diseño legal- como licitación por registro y la licitación restringida” (Sala Constitucional 2005-13910).*

**Compras electrónicas y el cambio de paradigma.** Afirmemos que las compras públicas debe ser ahora un proceso que se analice desde la perspectiva electrónica, y con ello, surgen retos importantes para las PYMES. En tal sentido, el

objeto fin del Artículo 182 de la Constitución, al ordenar que se realice licitación en compras públicas, las que no varían si se efectúan bajo el uso de medios electrónicos, de ahí que un reto del modelo que se implemente en el país será, precisamente, dar garantía de que los principios serán guía insoslayable del modelo que se desarrolle. Ahora, por qué se necesita implementar un sistema electrónico en las compras públicas. Las razones nos parecen obvias:

- No existe, realmente, un modelo que haga de la eficiencia, la eficacia y la transparencia, postulados del todo ciertos;
- Los procesos de adquisición actuales no han respondido a la cada vez más alta y exigente petición de satisfacción oportuna del interés público;
- Si se quiere hablar de economía en los procesos, el modelo actual peca de costoso, y de poco comprensible de las tan variadas realidades de las administraciones;
- Persisten detractores que “recetan” una ley como medicina para todos, y hasta controles previos que bien pueden ser ubicados en las propias administraciones, lográndose con ello cumplir el lógico fin del control interno institucional;
- Los estudios sobre el modelo actual existen (en los últimos

tiempos del Banco Mundial, BM, primordialmente), pero no parece haber calado, sino hasta ahora, la impostergable toma de decisión política sobre el sistema, ahora uno liderado por gobierno digital, sea como proyecto macro en manos del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE.

La realidad no se puede ocultar más, de manera que la concepción del modelo de contratación administrativa debe romper su propio paradigma y dejar, por el bien ciudadano, que se imponga lo necesario. La doctrina, en lo que se comenta, nos indica:

*“Desde su aparición, la informática y la tecnología están reinventando la forma en que las administraciones públicas llevan a cabo sus tareas, sus procesos y alcanzan sus fines. Se han ampliado los canales de comunicación entre las empresas, los ciudadanos y las autoridades, sin dejar de lado el necesario control y el respeto de las garantías de los administrados. El empleo de la informática, la electrónica y la telemática en la actividad administrativa suponen importantes posibilidades, tanto desde el punto de vista de la mayor eficacia y transparencia de la actividad administrativa, como desde el prisma de la mejor satisfacción de los derechos e intereses del ciudadano” (Suárez y otros, 2007, p. 20).*

Y tal realidad no es otra cosa que la incorporación efectiva del concepto de gobierno electrónico como decisión del Estado, la implementación de más y más tecnologías, prestación de servicios, tanto los de cara a la ciudadanía como entre los propios funcionarios públicos, para ser más efectivos y transparentes, alcanzado menor erogación en formalidades de papel y de procesos “cuello de botella”, cuya única explicación es el antagonístico esquema piramidal de toma de decisión pública.

**Gobierno electrónico y compras electrónicas.** Al ser el modelo de compras electrónicas propio de la filosofía del gobierno electrónico, entonces, para el éxito de un proyecto así, sea el liderado especialmente por gobierno digital, urge estar claros en la reingeniería de la administración pública. Llámese Reforma del Estado, constituyente, o como sea, lo cierto del caso es que por nuestra forma de hacer las cosas, en general, se deben tomar decisiones para provocar el cambio radical ya impostergable. Nada se gana con la incorporación de la tecnología, si persistimos en una conducta ya desfasada de administración pública y su gerenciamiento.

La contratación administrativa electrónica es, pues, la serie de mecanismos, basados en el uso de la tecnología y el acceso a redes públicas y privadas con sistemas en Intranet y Extranet, a partir de los cuales la administración pública tramita y adquiere bienes y servicios de

uso no personal, para la satisfacción de sus demandas institucionales y de interés público.

En armonía con el texto superior constitucional (Artículo 182), tales procesos deben ser basados en la licitación (concurso abierto a la mayor cantidad de interesados posibles), guiada a su vez por los principios propios de ésta. Pero hay que tener mucho cuidado, porque el modelo de compras en estudio, debe acompañarse a su vez de un proceso urgente de mayor conectividad empresarial, acceso a las telecomunicaciones en el ámbito más amplio posible y la promoción de dotación de tecnología en las pequeñas y medianas empresas. La migración del modelo se debe hacer si, y solo si, los potenciales proveedores alcanzan un medio satisfactorio de conexión, y la ciudadanía, como controlador superior de la cosa pública, puede ingresar sin mayores complicaciones al sistema para conocer el comportamiento administrativo de inversión de los fondos públicos. En este punto, la comprensión del estado real de las PYMES es fundamental porque si a este momento acusan carencias o una lista de quejas que les impiden en términos reales la participación en los procesos de compra pública, ya con la presencia de medios electrónicos eso podría mantenerse o agudizarse condenándose al sector a una exclusión indebida, contraria a la promoción de venta de las PYMES al gobierno.

**Compras electrónicas ¡sí, pero...!. Ergo, el sistema de compra**

pública electrónica debe acompañarse de los siguientes aspectos que (pensando particularmente en la participación real de las PYMES):

- Los proveedores en general del Estado, posean conectividad idónea y tecnología adecuada;
- El ambiente dentro de la *web* sea amigable, y entendible a cualquier persona;
- Los expedientes electrónicos sean de acceso público, salvo las reservas de ley;
- Los proveedores puedan controlar sus actividades entre sí;
- Se promueva más que tipos de procedimientos (público, abreviado, etc.), la posibilidad de ofertar, sin distinciones de montos, en todos los potenciales proveedores; no se concibe razonable persistir con tipologías excluyentes de oferentes;
- Se garanticen mínimos de calidad en el acceso y navegación vía Internet por parte de los proveedores de tal servicio;
- Los sistemas de Registro Público, Contraloría General de la República, CGR, (parte presupuestaria y control de la actividad de la contratación), Ministerio de Hacienda, Caja Costarricense de Seguro So-

cial, CCSS, entre otros, que deben necesariamente entrecruzarse, lo hagan;

- Se dé sentido a la eliminación de trámites burocráticos por parte de los proveedores, y con sentido del estado como uno solo; y
- Como política de Estado, el sistema se acuerde como el único para toda la actividad de compra.

En mayor o menor medida, cada uno de los aspectos dichos anteriormente deben estar presentes en el modelo que se implementará, so pena de soslayar las imposiciones constitucionales del Artículo 182 tan bien desarrolladas por la Sala.

**PYMES: acotaciones sobre políticas públicas, articulación productiva, apoyo efectivo a las PYMES y retos en compras públicas inclusivas**

A nivel de concepto, partamos de que *“Los diferentes gobiernos de los países de la región impulsaron, durante los últimos veinte años, iniciativas públicas que intentaron poner en marcha políticas de apoyo a las PYMES basadas en la cooperación empresarial y la colaboración interinstitucional, con el objetivo de mejorar el desempeño productivo y competitivo de las empresas y crear un ambiente de negocios pujante, innovador y dinámico. Estas*

*iniciativas reciben el nombre genérico de “políticas de articulación productiva”...*<sup>4</sup>

Según se ha determinado, las PYMES son piezas clave en el desarrollo de nuestros pueblos, si se entiende que.<sup>5</sup>

- Pueden contribuir a aumentar la productividad mediante la introducción de cambios tecnológicos y organizativos.
- Complementan las economías de escala de las grandes empresas, desde el menor costo y flexibilidad que representan.
- Desarrollan un papel importante en la creación de aglomeraciones productivas, sea,

la colaboración entre agentes económicos e instituciones en el plano local, con el propósito de la generación de un beneficio competitivo.

- Contribuyen a la inclusión social al aumentar los ingresos de las microempresas y reducir la vulnerabilidad.

Empero, lo que supone el impulso real a las PYMES desde una política de Estado, carece en la realidad del incentivo presupuestario; así, *“En el mejor de los casos, los presupuestos asignados no alcanzan el 0.1% del PIB y en muchos países no llegan al 0.01% del PIB”*; gráficamente se puede constatar la realidad.<sup>6</sup>

---

4. Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina. (Compilación de Carlos Ferraro). CEPAL-FUNDES. Setiembre, 2010, p. 13.

5. *Ídem.* p. 49.

6. *Ídem.* p. 59.

**CUADRO 1**  
**GASTOS DE LAS INSTITUCIONES DE FOMENTO A LAS PYMES**

**En porcentajes del PIB**

**2005**

País	Gasto	País	Gasto
Argentina	0.004	México	0.015
Brasil	0.085	Nicaragua	0.022
Chile	0.030	Panamá	0.027
Colombia	0.008	Paraguay	0.005
Costa Rica	0.004	Perú	0.004
Ecuador	0.005	República Dominicana	0.033
El Salvador	0.019	Uruguay	0.002
Guatemala	0.006	Venezuela (Rep. Bol. de)	0.024
Honduras	0.005	América Latina	0.018

*Fuente: CEPAL, con base en información oficial de los países.*

De manera que el sector, con sus distintos actores públicos y privados, debe ingeniar fórmulas en las que saben que el apoyo del gobierno es prácticamente nulo. Es más, si se recuerda el devenir del apoyo a las PYMES, el histórico de sus pasos es:

- Acciones aisladas en los años 1970 y 1980.

- Casi ninguna política entre fines de los ochenta y mediados de los noventa.
- Interés creciente desde mediados de los noventa, pero más en las declaraciones que en los hechos.
- Preocupación por el desempleo y las microempresas
- Cambios institucionales y normativos en los últimos diez años.<sup>7</sup>

7. Fuente: Microempresas y PYMES en América Latina. Ponencia de Giovanni Stumpo, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.

Otro elemento que ocasionó su vacío era la falta de regulación

sobre promoción y otros de las PYMES, objeto que si bien se ha alcanzado en una buena cantidad de países, resulta que no es la única manera de concretar el apoyo real. De qué sirven las normas si al final quedan vacías de contenido presupuestario, de planes de largo, mediano y corto plazo y su seguimiento.

Ahora, en el caso de las compras públicas, pese a los esfuerzos que se realizan, parece haber un criterio generalizado en las PYMES en sentido de que son escasos los logros para favorecerles en términos reales en los procesos de contratación administrativa. Se ha dicho en un país de la región que en esencia, en caso de empates, se opta por las PYMES.<sup>8</sup> Se podría decir que gran parte de los problemas están en:

- Lo costoso y complejo que es el trámite de registro de pro-

veedores, con disposiciones variables en cada registro.

- Lo complicado que es el proceso de creación de ofertas.
- La tendencia a considerar el precio como el factor de adjudicación final.
- La tardanza en el pago y la rendición de garantías de participación o cumplimiento.
- La falta de estandarización de los documentos más importantes.
- La escasez de oferta allende los centros de región o capital.

Gráficamente, CEGESTI visualiza el problema de falta de participación de PYMES en las compras del Estado de la siguiente manera:<sup>9</sup>

---

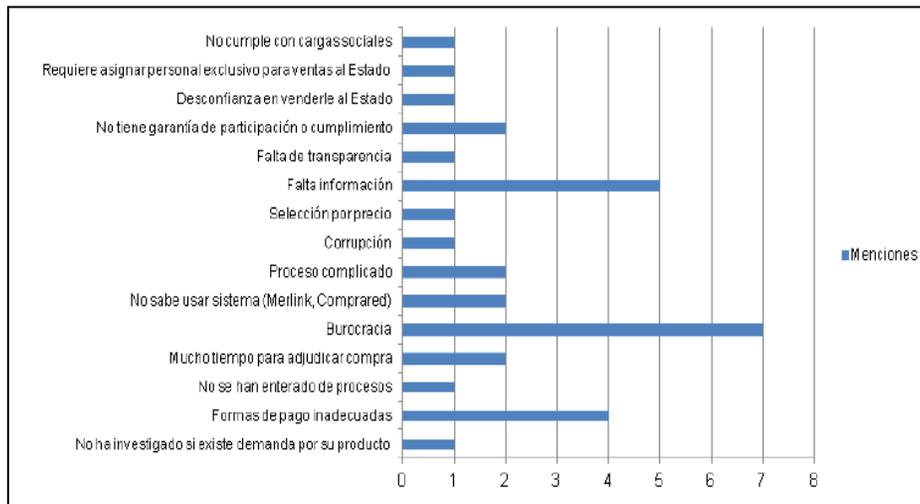
8. "Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica", CEGESTI, en [http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213\\_informe\\_compras\\_publicas\\_PYME\\_CR.pdf](http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213_informe_compras_publicas_PYME_CR.pdf)

[www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213\\_informe\\_compras\\_publicas\\_PYME\\_CR.pdf](http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213_informe_compras_publicas_PYME_CR.pdf)  
Consultado 16/09/2013, p. 52.

9. *Idem*, p. 32 (los tres cuadros que aparecen).

**FIGURA 1**

**PYMES QUE NUNCA LE HAN VENDIDO AL ESTADO:  
MOTIVOS POR LOS QUE LO HAN HECHO**

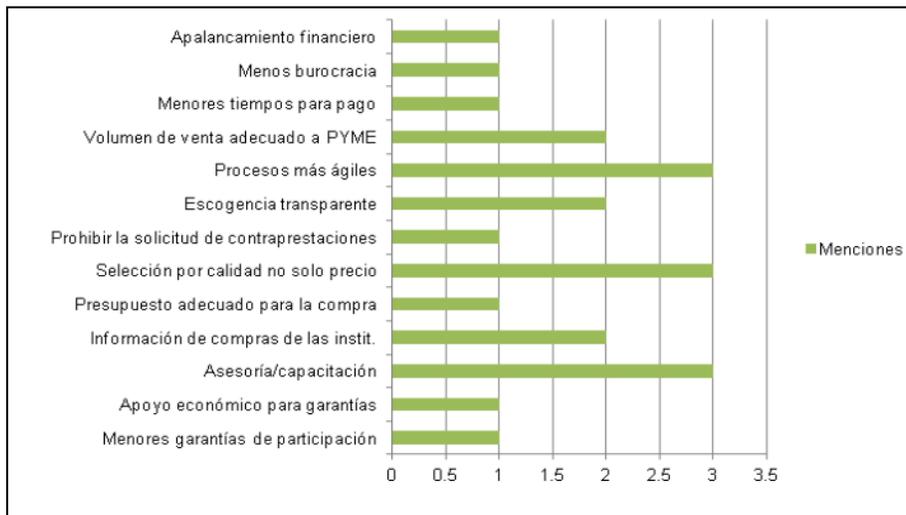


Fuente: CEGESTI. (2012). *Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYMES en las compras públicas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: CEGESTI.

Y cuando se pregunta a las empresas que les motivaría para que decidan participar en compras públicas, se indica:

FIGURA 2

**ELEMENTOS MOTIVADORES REQUERIDOS POR LAS PYMES PARA INGRESAR EN PROCESOS DE COMPRAS PÚBLICAS**

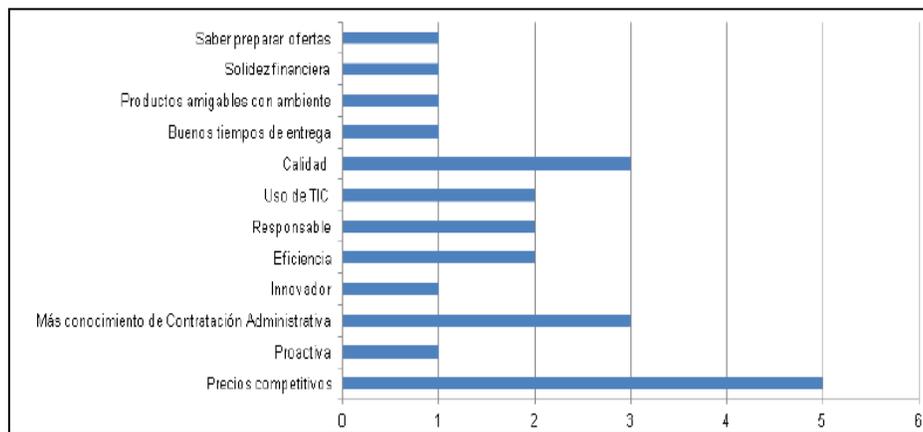


Fuente.: CEGESTI. (2012). *Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYMES en las compras públicas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: CEGESTI.

Finalmente, si se aborda qué deberían tener como elementos a su favor las PYMES para ser vendedoras del Estado, los resultados señalan:

FIGURA 3

**CARACTERÍSTICAS QUE DEBERÍA TENER UNA PYME PARA SER PROVEEDORA DEL ESTADO**



Fuente.: CEGESTI. (2012). *Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYMES en las compras públicas en Costa Rica*. San José, Costa Rica: CEGESTI.

Los anteriores resultados en mayor o menor medida son los que se presentan en el contexto comparado, y es que, más que la teoría, lamentablemente hay una realidad detrás de la escasa participación de las PYMES en los procesos de compra pública. No es suficiente con capacitar, incluso con suministrar créditos; la cuestión va más allá de la promoción aislada; nos lleva, como una posible ayuda a la participación al proceso de articulación de PYMES que si se asocian, podrían

generar mayor potencialidad para ganar los concursos.

**La política pública.** Las pequeñas y medianas empresas, como parte de ese andamiaje del cambio en el que se debe continuar, deben considerarse desde una política pública que, al menos, analice:

- **Integración:** el trabajo integrado y articulado para constituir diferentes enfoques de instituciones públicas y priva-

das relacionadas con la PYME; este esfuerzo una proyectos, objetivos, y utiliza con más eficiencia y eficacia los recursos. Esto nos garantizará un impacto mayor en las acciones.

- *Regularidad:* una política en este sector debe ser celosamente regularizada; que perdure en el tiempo a partir de una planificación adecuada, y con actores comprometidos en su seguimiento. Esta regularidad impone complementarse con los programas y acciones de corto, mediano y largo plazo en función de la disponibilidad de recursos propios o externos para optimizar las tareas.
- *Flexibilidad:* lo que se haga debe estar en constante revisión para adaptarnos a los cambios. El entorno cambia, por lo que las acciones igualmente.
- *Participación:* la colaboración articulada de los diferentes actores, públicos y privados, es esencial para la ejecución de cualquier política PYME.

Asimismo, esta política debe ayudar a precisar objetivos de acción como:

- Fomentar la asociatividad:

- Cantidad de PYMES participando en procesos asociativos.

- Número de consorcios empresariales PYMES creados.

- Encadenamiento mercado local:

- Cantidad de PYMES encadenadas.

- Incremento en venta en PYMES encadenadas.

- Simplificación de trámites:

- Cantidad de días requeridos para la creación de una empresa.

- Número de trámites que se deben cumplir para la creación de una empresa.

- Proporción de trámites identificados para la operación de las PYMES.

- Planes de mejora regulatoria en los trámites identificados.

- Cantidad de nuevas empresas registradas.

- Capacitación empresarial:

- Cantidad de empresas capacitadas.

- Oferta de capacitación disponible.
  - Áreas de interés para ser capacitadas.
  - Asistencia técnica:
    - Números de empresas con asistencia personalizada.
    - Incremento en ventas de empresas con asistencia personalizada.
  - Apoyo de la banca:
    - Nuevos programas de apoyo.
    - Porcentaje de crecimiento en la colocación de la cartera bancaria.
    - Número de PYMES financiadas.
  - Participación en compras públicas:
    - Cantidad de PYMES registradas como proveedoras del Estado.
    - Número de proveedurías institucionales capacitadas.
    - Proporción de PYMES capacitadas sobre compras públicas y uso de sistemas.
  - Cantidad de PYMES que le venden al Estado.
  - Relación de porcentajes de PYMES *versus* los demás.
- Una política de tal nivel impactará positivamente en esa pequeña parte del todo que es la inclusión de las PYMES en las compras públicas. No es, como insistimos, cursar invitaciones a presentar ofertas; es mucho más que eso lo que se ocupa.
- Retos para garantizar mayor impacto en los procesos de compras públicas a favor de las PYMES**
- El conocimiento y la experiencia, nos lleva a estimar lo siguiente:
- Revisar en cada institución sus metodologías para considerar la participación de las PYMES.
  - Precisar el verdadero grado de participación de las PYMES en el presupuesto destinado para compra de bienes y servicios no personales, avanzando en porcentajes mínimos de presupuesto por asignar a las PYMES (puede ser en determinados sectores de las compras).

- Implementar un registro nacional de PYMES proveedoras del Estado que, entre otros, permita conocer el movimiento de venta de las empresas, si son productoras de bienes, oferentes de servicios o comercializadores de bienes.
- Desarrollo de sensibilización y capacitación para participación de PYMES en compras públicas.  
  
Estandarización (carteles, ofertas, etc.) de instrumentos para participar en compras públicas.
- Apoyo tecnológico para el uso de sistemas electrónicos de compras públicas (estableciéndose un solo sistemas de compras electrónicas para todo el Estado).
- Revisión de la idoneidad de controles previos en compras públicas con dirección a facilitar los procesos de compra en beneficio de las PYMES.
- Generación de PYMES verdes y con garantías certificadas de calidad. (Considerar en los carteles estas variables que podrían beneficiar a las PYMES).
- La política y las normas deben ser contundentes desde una implementación que se monitorea y se mide en sus impactos.
- Debe avanzarse en programas de fomento de la asociatividad, en aras de que las empresas sepan identificar sus ventajas y desventajas, en lo técnico, financiero y económico, y con el propósito de provocar mayor subcontratación en los grandes vendedores del Estado, o propuestas de negociación para plicas conjuntas o consorciadas.<sup>10</sup>
- Sistemas de calificación de ofertas con verdadero valor agregado, y que potencie criterios razonables en beneficio de las PYMES. Avanzar en algo más que el desempate.
- En convenios marco, tener suficiente prudencia para no excluir indebidamente a las PYMES, dado los volúmenes de compra unificados.  
  
Adicionalmente, algunos esfuerzos más, del campo normativo, son:
- La obligación de la Administración de pagarle a la PYME en un período máximo de 30 días, influyendo ello en un mejor flujo de caja en sus actividades.

---

10. Con el cuidado de no caer en ofertas colusorias, pues ello lo impide el derecho de la competencia. Algo así lejos de colaborar, genera distorsiones en el mercado poco convenientes, tanto para las empresas como para el Estado.

- La oportunidad real de promover acceso a lo que se puede denominar como banca para el desarrollo, entre otros para crear un fondo de avales para efectos de cubrir garantías, asegurar adelantos de pago, o bien de utilizar el mecanismo del descuento de facturas ante una contratación ya asegurada con el Estado.
- La opción PYMES en caso de desempate, y una puntuación adicional a la PYME.

### **Conclusión**

Se ha señalado que las compras públicas son esenciales para alcanzar la plena satisfacción de interés general. Y en este proceso, la mayor participación posible genera competencia, y ante ello, gana la sociedad. Pero esa perspectiva del proceso, no puede obviar la cada vez más presente situación de compras que se realiza haciendo uso de una plataforma de compras electrónicas, lo que supone que las PYMES tengan acceso tecnológico, oportuno y completo, para que no se les excluya de las oportunidades de negocio.

Ahora, no se ha pretendido realizar un estudio exhaustivo sobre PYMES y procesos de compra pública como elemento necesario en la articulación productiva. El tema, desde luego, es amplio, siendo nuestro objetivo precisar especialmente retos actuales cuyos resultados se utilizan para lograr una verdadera incidencia de participación de las PYMES en las compras del Estado.

El Estado, precisamente, es un comprador fuerte, pero, además, no se puede perder de vista que parte de sus deberes está en promover el desarrollo social en los términos más igualitarios que le sea factible. La articulación productiva pasa por cooperación empresarial con el apoyo de las entidades de gobierno. Su propósito incluye también que las autoridades públicas promuevan no solo la política inclusiva de las PYMES, sino también el seguimiento porque los cambios se alcancen. Las PYMES siguen señalando serios y hondos problemas en las compras públicas; y por más que teóricamente busquen la articulación, debe, el Estado, abrir los espacios e influir en esas modificaciones esenciales sin más postergación.

## Bibliografía

- “Análisis de la realidad de acceso y participación de las PYME en las compras públicas en Costa Rica”, CEGETI, en [http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213\\_informe\\_compras\\_publicas\\_PYME\\_CR.pdf](http://www.comprasresponsables.org/articulos/articulo-25-260213_informe_compras_publicas_PYME_CR.pdf), consultado 16/09/2013
- Clusters y políticas de articulación productiva en América Latina. (Compilación de Carlos Ferraro). CEPAL-FUNDES. Setiembre, 2010.
- Microempresas y pymes en América Latina. Ponencia de Giovanni Stumpo, División de Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.
- Perspectivas Económicas de América Latina 2013. Políticas de Pymes para el cambio estructural. [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/LEO\\_2013.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/48374/LEO_2013.pdf) (consultado 15/09/2013) ◇

# Gestión para un creciente desarrollo de ciudadanía: La experiencia del Municipio de Santa Tecla, República de El Salvador\*

Alejandro Duarte\*\*

PRESENTA LA EXITOSA EXPERIENCIA DE GESTIÓN PÚBLICA DE LA MUNICIPALIDAD DE SANTA TECLA, ACTUALMENTE UNO DE LOS MUNICIPIOS LÍDERES EN LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR, BASADO EN CINCO EJES: PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA; CRECIENTE CONSTRUCCIÓN DE LIDERAZGOS Y CIUDADANÍA; FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL Y DESARROLLO DE CAPACIDADES; COORDINACIÓN, ARTICULACIÓN Y CONCERTACIÓN ENTRE ACTORES; Y LA MOVILIZACIÓN E INVERSIÓN DE RECURSOS, ESTO CON UN ENFOQUE ALTAMENTE RESILIENTE.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GOBIERNO LOCAL; GOBIERNO MUNICIPAL; DESARROLLO LOCAL; EL SALVADOR

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; LOCAL GOVERNMENT; MUNICIPAL GOVERNMENT; LOCAL DEVELOPMENT; EL SALVADOR

El presente documento tiene por objetivo presentar la sistematización de una experiencia exitosa en el municipio de Santa Tecla, está dividido en tres capítulos, el primero es una introducción del modelo de gestión municipal, en el segundo se describen los cinco ejes que hacen de este modelo de gobierno una experiencia de éxito y en el tercero se recogen conclusiones y/o resultados.

---

\* Documento presentado en el XVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, realizado en Montevideo, Uruguay del 29 de octubre al 1º de noviembre del 2013.

## Introducción

La Gestión Municipal de la Ciudad de Santa Tecla, desde hace

---

\*\* Doctor en Medicina y Cirugía. Observador Electoral Internacional y especialista en Asistencia Técnica Electoral. Ex funcionario de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, OEA, en la ciudad de Washington, D.C. Jefe del Centro de Capacitación de la Presidencia de la República de El Salvador. Concejal Alcaldía Municipal de Santa Tecla de la República de El Salvador.  
Correo electrónico: [alejandro.duarte@amst.gob.sv](mailto:alejandro.duarte@amst.gob.sv)

Recibido: 31 de julio del 2013.

Aceptado: 15 de noviembre del 2013.

diez años es valorada y de manera muy relacionada al liderazgo y vocero de la causa del desarrollo local, durante su gestión como presidente de la Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES, 2000-2003.<sup>1</sup>

Esta apreciación positiva de una gestión municipal exitosa en la

1. El actual Alcalde de Santa Tecla, el Lic. Oscar Ortiz, es una de las administraciones de gobierno municipal con mayor éxito en El Salvador. Esta apreciación es compartida, tanto por los medios de comunicación, como por muchos otros gobiernos municipales en el país, representaciones diplomáticas, agencias de cooperación internacional, organismos multilaterales, y por la ciudadanía en general. Es uno de los máximos representantes de una corriente de pensamiento reformista denominada fuerza por el cambio, dentro de su partido político, figura bajo la cual participó en el 2003 como precandidato a la presidencia de la república y luego en el 2004 compitió por la coordinación general.
2. Ernesto Rivas Gallont, fundador de un movimiento ciudadano denominado "Tecleros de Corazón" quien además fue Embajador de El Salvador ante los Estados Unidos de América en la Administración del Presidente Ing. José Napoleón Duarte, período en el que el partido de izquierda que actualmente gobierna mayoritariamente Santa Tecla, y al que pertenece el Alcalde Oscar Ortiz, estaba en la insurgencia, considera que la administración del gobierno municipal denota un liderazgo que cataloga como "...el que más se ha preocupado por el municipio". Califica históricamente la gestión municipal con una nota de 8 de un rango donde 10 es la nota más alta. Calificación que coincide con los 8.2 puntos que le otorgan en promedio las encuestas de opinión pública que valoran la figura del Lic. Oscar Ortiz como el político con más opiniones favorables después del actual Presidente de la República de El Salvador Mauricio Funes.

administración del municipio de Santa Tecla es compartida por un alto porcentaje de la ciudadanía del municipio, de los distintos estratos socio-económicos, aun independientemente de que la ciudadanía teclera es mayoritariamente conservadora.<sup>2</sup>

Las encuestas de opinión pública muestran también que el 96% de la ciudadanía del municipio de Santa Tecla considera que la gestión municipal ha sido muy buena (58%) y buena (38%), y el 73% opina que la mayor parte de los problemas que tenía el municipio en la década de los noventa se han solucionado o están siendo abordados apropiadamente por la actual gestión municipal.

Entre las intervenciones municipales sobre las que la población del municipio expresa mayor satisfacción, se encuentran las relacionadas con las competencias que tradicionalmente se espera de las municipalidades como son las mejoras en el alumbrado público (84%), el ordenamiento del centro histórico (81%), el mantenimiento de parques y zonas verdes (78%), la limpieza de la ciudad (73%) y el orden de los mercados (67%). Sin embargo, la ciudadanía también reconoce y en contraste con otros municipios de El Salvador, que el gobierno local ha producido avances al solucionar varios problemas que generalmente son más relacionados con competencias del Gobierno Central, pero en los que el Gobierno de Santa Tecla se ha involucrado directamente.

te. Así, por ejemplo, el 81% considera que se han superado los estragos causados por el terremoto del 2001 y el 63% es de la opinión que se han vencido los principales problemas de inseguridad y delincuencia, que son los más sentidos por la ciudadanía en general según todos los estudios de opinión pública en el país.

No obstante, el gran apoyo de la ciudadanía que obtiene el gobierno municipal de Santa Tecla hace referencia al fuerte liderazgo del Alcalde, éste es un factor necesario pero a su vez insuficiente para el éxito de esta gestión municipal, hay otras condiciones que explican cuáles son los conceptos, actitudes, medidas, procedimientos, y resultados que se deben considerar como factores del éxito del gobierno municipal de Santa Tecla.

Siendo entonces Santa Tecla un municipio líder en la República de El Salvador, el Modelo de Gobierno Municipal por más de doce años se reinventó después de un punto de quiebre, un fuerte y devastador terremoto que el 13 de enero del 2001 dejó un saldo de más de 2,000 personas muertas, y 14,000 familias desplazadas y sin hogar.

### **Cinco ejes para una experiencia de éxito**

Este modelo de gestión pública efectiva tiene como fundamento elementos determinantes para la

construcción de una visión estratégica del desarrollo, la interacción entre la municipalidad y la ciudadanía, la forma de concebir e implementar los proyectos, la articulación del gobierno municipal con el nacional y el resto del país y el mundo, el concepto y la forma de construir liderazgos, y por último la imprescindible reforma a la que se sometió la gestión municipal, su liderazgo y aparato administrativo para poder liderar el proceso de desarrollo local.

Dicho esto, Santa Tecla basa en cinco ejes su modelo de gestión para el creciente desarrollo de ciudadanía:

***El primero es la planificación estratégica***, un modelo que inicia con un presupuesto participativo anual y la descentralización del mismo para que un porcentaje significativo sea ejecutado desde las instituciones de participación ciudadana, ya que en El Salvador los concejos municipales son renovados cada tres años, en los primeros 100 días de cada gestión municipal se ejecuta un trabajo de mucha intensidad en el que junto a la ciudadanía se construye el Plan Estratégico Institucional, PEI, con el que se planifica el quehacer de los tres años de gestión.

Esto se desarrolla en Planes Operativos Anuales, POA's que tienen indicadores y metas que forman la columna vertebral de la rendición de cuentas que cada año realiza el gobierno local ante los y las ciuda-

danas en la asamblea ciudadana general.

Por supuesto conscientes de que se debe de establecer un proceso integral de mediano y largo alcance este año se inauguró el segundo Plan Estratégico Participativo, PEP, a diez años, ésta es la hoja de ruta que todos y todas las ciudadanas del municipio de Santa Tecla definen como la hoja de ruta del crecimiento y desarrollo para el municipio.

Vale decir que la participación ciudadana es un medio para hacer, del Estado, algo verdaderamente público y, de las personas, verdaderos ciudadanos y ciudadanas en el ejercicio de sus derechos y deberes. Sin embargo, la sociedad de Santa Tecla, así como a nivel nacional y mundial no es homogénea, ya que la misma está constituida por distintos grupos de interés con diferentes características, intereses y visiones, debido a lo cual la participación democrática también necesita desarrollar la capacidad de concertar, es decir de construir consensos, acuerdos mínimos entre grupos de personas y organizaciones que les permitan converger en la acción para el logro de objetivos socialmente compartidos.

Con anterioridad al 2000 año en el que inicia la administración del municipio y hasta el presente se han desarrollado en El Salvador, en Centroamérica y de igual manera que en otros países de América Latina y el Caribe, numerosas iniciativas de

participación ciudadana, principalmente a nivel municipal, debido, posiblemente, a que el espacio local cuenta, en comparación con el gobierno nacional, con la ventaja de proximidad a la ciudadanía. No obstante, y pese a lo saludable de estas experiencias, distintos estudios revelan que la mayor parte de ellas se han desarrollado a instancias de proyectos de cooperación internacional y organismos no gubernamentales, en cuestiones particulares o demasiado generales de la gestión municipal que no han contado, por lo general, con suficiente voluntad política de parte de las autoridades electas, o han estado fuertemente influidos por intereses de reproducción política partidaria o lógicas clientelistas, mientras que sus niveles de institucionalidad también han sido precarios y, en consecuencia, su existencia ha sido efímera.

Por el contrario en el caso de Santa Tecla, el proceso de participación y concertación, construcción de consensos y acuerdos el que arrancó en el 2001, con la elaboración del primer PEP ha desarrollado las formas más diversas que van desde el fortalecimiento de la información que recibe la ciudadanía sobre el quehacer municipal, pasando por el desarrollo de actividades culturales, deportivas y de proyectos pequeños, éstos últimos ayudan y estimulan a la formación de distintos tipos de organización de base, hasta un sistema organizado de participación de vecinos y sectores que cuentan con su propio marco legal. Pero lo más importante es que se ha creado una

cultura de deliberación y consensos que es difícilmente reversible.

**El segundo eje:** el más fundamental es **la creciente construcción de liderazgos y ciudadanía**, para esto hay que reconocer que el gobierno local y el aparato administrativo, así como en general todas las instituciones y la sociedad solo pueden ser tan eficientes, efectivas y eficaces como son las personas que les conforman y hacen funcionar las mismas. El centro es la persona, un servicio profesional, cordial, de calidad es lo que el gobierno municipal de Santa Tecla aspira para todos y todas las personas que habitan en el municipio.

El sistema de participación ciudadana es la gran apuesta que por más de doce años ha demostrado que cuando la ciudadanía participa de forma plena en la toma de decisiones y cuando se forman los liderazgos ahí en las comunidades donde nacen, la apuesta es segura y la sinergia es siempre positiva, esto sumado a la organización sectorial y territorial, hacen de las comisiones comunales un auténtico motor para Santa Tecla.

No es fácil hacer tangibles los múltiples y ricos resultados que se alcanzan con la participación de la ciudadanía, ya que éstos tienen que ver no solo con la satisfacción de la gente y la gobernabilidad democrática, sino que también repercuten en la calidad de la producción material. Sin embargo, como indicadores aproximativos, tenemos que el

22.5% de la ciudadanía del municipio participa en alguna actividad de cultura, recreación o deportes que promueve la Alcaldía; y el 12% coopera en algún espacio ciudadano, como las asambleas de vecinos o directivas, lo que puede parecer escaso como porcentaje, pero representan 17,000 ciudadanos y ciudadanas que cuentan con sus propias redes de comunicación social y se involucran directa y conscientemente en las decisiones que tienen que ver con el desarrollo de Santa Tecla.

Como ya se ha mencionado anteriormente, uno de los factores de éxito más fácilmente identificable en Santa Tecla tiene que ver con la presencia de un fuerte liderazgo personal del alcalde y la influencia de su figura carismática durante estos trece años. Tal es así que los numerosos apoyos internos y externos al desarrollo local tecleño afirman que un proceso de este tipo no hubiese sido posible sin una figura con ese talante, pero no faltan tampoco quienes consideran que este tipo de liderazgos personales generan incertidumbre sobre la sostenibilidad e institucionalidad del proceso.

No obstante, más allá del entusiasmo que suscite este tipo de liderazgos, la experiencia de Santa Tecla parece demostrar que todo el proceso de desarrollo local necesita liderazgo y que éste no se produce porque una ley le asigne esta función a una persona o institución, sino por la capacidad que tiene la sociedad local de producir personas u

organizaciones capaces de ir adelante y ver más allá de lo inmediato, facilitar que las personas y organizaciones del territorio logren interactuar adecuadamente y marcar el camino asumiendo los riesgos que sean necesarios.

La construcción de liderazgos es una figura constante en Santa Tecla, que se asocia a motivar permanentemente procesos de cambio, aprendizaje, creatividad e innovación.

Sin embargo, el liderazgo personal es solo un punto de partida, ya que en la actualidad, Santa Tecla se ha transformado en un semillero de liderazgos en distintas organizaciones y personas. Hay unos en el Concejo Municipal y en el aparato administrativo de la Alcaldía, pero también en organizaciones como el Concejo Ciudadano de Desarrollo Local, CCDL, instancia ejecutiva de la Asamblea Ciudadana, las organizaciones de mujeres, las mesas ciudadanas, por esta razón el valor agregado de Santa Tecla es su capacidad de formar liderazgos, “es conectar alcaldía y ciudadanía, liderazgo y aprendizaje, inteligencia institucional con inteligencia personal y territorial”.<sup>3</sup>

Como producto de todo este proceso, se han dado cambios sustantivos en el Concejo Municipal. Se ha desarrollado un nuevo estilo de gobernar y trabajar, que se distingue porque el organismo entiende su

papel estratégico en la toma de decisiones políticas, de manera que éstas permitan facilitar todos los procesos establecidos del PEP.

**El tercer eje: Funcionamiento Institucional y Desarrollo de Capacidades.** El gobierno municipal de Santa Tecla trabaja para lograr esto por medio de la gerencia de tres áreas importantes e interrelacionadas: El *Fortalecimiento del Marco Jurídico Municipal*, este 2013 El Salvador logró una victoria más para su consolidación democrática, una deuda que como país se tenía desde hace ya más de una década, *la reforma de la ley* para que a partir del 2015 en El Salvador, sea una realidad los concejos plurales municipales, esto cierra esa brecha que como país estaba pendiente en el esfuerzo para profundizar y fortalecer el sistema democrático nacional; los nuevos tiempos demandan a toda ciudad una importante comunicación permanente con todos y todas las ciudadanas, por eso el área de fortalecimiento técnico y tecnológico es prioridad, y una área que es el enlace de trabajo de este tercer eje es la *construcción y puesta en marcha de las políticas públicas* de la ciudad de Santa Tecla.

En esto juegan un papel importante el proyecto insignia de la transparencia en El Salvador, La ley de acceso a la información pública, el sistema de rendición de cuentas, las reformas a las principales ordenanzas municipales y un sistema de comunicación con la ciudadanía denominado “Ciudad Digital”. En

---

3. Como lo señala el Alcalde Oscar Ortiz.

esta era de la información y comunicación, el gobierno municipal no puede sino hacer uso de las herramientas que la *web 2.0*, las redes sociales y las plataformas de *open data* y gobierno electrónico han abierto como posiblemente el camino a seguir para una mayor interacción entre gobierno y ciudadanos y ciudadanas.

Aun a la espera de la aprobación de la ley de firma electrónica en El Salvador, la Alcaldía Municipal de Santa Tecla ya ha implementado un sistema eficaz de comunicación vía su página *web*, sus redes sociales y los portales de información donde no solo se suben documentos como las actas de las sesiones del Concejo Municipal y sus deliberaciones, pero también todo lo relacionado a contrataciones y adquisiciones que la municipalidad realiza.

Las seis políticas que se han implementado en la municipalidad han sido ampliamente consultadas, algunas de ellas cuentan con revisiones y actualizaciones que igual han contado con la validación por parte del CCDL y la Asamblea Ciudadana, las cuales son: Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana, Política Municipal para la Gestión del Riesgo a Desastres, Política Municipal de Medio Ambiente, Política Municipal de Salud, Política Municipal de Niñez, Adolescencia y Juventud, y Política para la Equidad de Género.

Pero no basta con tener buenas leyes, ordenanzas y políticas, el funcionamiento institucional también

requiere estar cerca de la ciudadanía, por eso para fortalecer este eje, el Concejo Municipal ha tomado ya la decisión de crear cuatro oficinas descentralizadas para acercar más la municipalidad a la gente. Se trata de aproximar a la ciudadanía, tanto a las estructuras políticas (concejales) como los promotores, el Cuerpo de Agentes Municipales Comunitarios, CAMCO, y los servicios públicos. El propósito es que las personas puedan convertir en algo más natural y ordinario su relación con la alcaldía y que puedan abordar y resolver con ésta sus problemas de manera cotidiana o presentar propuestas y sugerencias, dada la proximidad de ella a su lugar de vivienda.

***El cuarto eje es la coordinación, articulación y concertación entre actores:*** esto ocupa del liderazgo del Alcalde Municipal, y el Concejo Municipal donde se tiene como base una comunicación fluida que es clave en la prevención, y por qué no decirlo hasta para la resolución de los conflictos que como en toda sociedad existen en menor o mayor grado.

Esto Santa Tecla lo ha logrado al tener una Coordinación Comunitaria, lo que facilita que como Gobierno se tenga un Diálogo y Pacto para la toma de decisiones, que permite la integración permanente de actores públicos y privados y la coordinación multi nivel desde lo local. Santa Tecla es un municipio que promueve la participación y la concertación entre actores como principios activos del gobernar.

Si el primer acierto de la gestión municipal de Santa Tecla durante los últimos doce años ha sido ir más allá del municipalismo para adoptar el nuevo paradigma del desarrollo local, su segunda virtud, coherente con la anterior, ha sido introducir sin aprensiones ni retaceos, una nueva forma de interacción con la población local, sustentada en la aplicación de los principios (distintos pero complementarios) de participación y concertación.

A manera de resultado, lo que aquí es importante destacar como una pieza clave de la experiencia de Santa Tecla es que la participación ciudadana y la concertación entre actores pone a los gobiernos locales en el camino de abandonar el paradigma tradicional que concibe a la municipalidad como el último eslabón de un Estado autoritario y centralista; el que a menudo es manejado como un bien patrimonial y recurso clientelista de caciques y partidos políticos, para adoptar otro paradigma democrático y moderno, en el que la alcaldía se transforma en una facilitadora de la construcción de ciudadanía y de la creación de vínculos de cooperación entre las organizaciones que actúan en el territorio a quienes representa frente a los poderes externos.

***El quinto eje es la movilización e inversión de recursos***, que por estar Santa Tecla situada en lo que nuestros antepasados llamaron el valle de las hamacas, siempre y en todo hay un enfoque resiliente.

En El Salvador los gobiernos municipales son autónomos; sin embargo, el desarrollo de un trabajo coordinado y la ejecución de mega proyectos requiere de algo que Santa Tecla ha logrado realizar en el trabajo coordinado en lo que se ha denominado alianzas públicas entre la Alcaldía Municipal y los gobiernos nacionales del partido de oposición hasta el 2009 y con la actual Administración Funes por medio de lograr el acompañamiento y el apoyo financiero del gobierno nacional.

Adicionalmente el liderazgo de Santa Tecla, el que es reconocido por propios y extraños, le ha permitido ser recipiente de la confianza de las representaciones diplomáticas, agencias de cooperación y organismos multilaterales quienes observan en Santa Tecla un modelo de gestión transparente y eficiente haciendo al municipio el que ha recibido mayor cooperación en los 262 municipios de La República de El Salvador.

Otra característica destacable de la gestión municipal de Santa Tecla ha sido concebir y combinar proyectos grandes y pequeños con países y ciudades donantes en donde Santa Tecla ha coordinado importantes proyectos multi-urbanos nacionales e internacionales. La confianza de tener políticas públicas claras y ordenanzas que han sido producto de amplias consultas ciudadanas han generado para la ciudad de Santa Tecla un acompañamiento y compromiso del sector privado a todo nivel desde la micro y pequeña hasta las grandes empre-

sas que funcionan en el municipio de Santa Tecla.

En este proceso de potenciar el impacto transformador de los proyectos y para superar el escollo que representaba la burocracia municipal y sumar recursos, uno de los inventos novedosos de Santa Tecla fue la creación de una modalidad descentralizada y altamente participativa de ejecución de proyectos comunitarios, llamada POGI (Pequeñas Obras de Gran Impacto). Esta modalidad, que hasta ahora solo se aplica en el municipio de Santa Tecla, consiste básicamente en que el financiamiento para los pequeños proyectos vecinales como mejora de zonas verdes o mitigación de riesgos ambientales es transferido de la municipalidad a la organización de vecinas y vecinos para que ellos administren y dirijan su ejecución, luego de un pequeño proceso de preparación y trámites que coordina la alcaldía.

Pero junto a las POGI, la gestión municipal teceleña también se ha caracterizado por su capacidad de identificar e implementar grandes proyectos de carácter emblemático para el conjunto del municipio.

### **Resultados y conclusiones**

La clave del éxito de Santa Tecla no está en hacer cualquier tipo de proyectos pequeños o de grandes dimensiones, sino también en como los implementa y conecta con la ciudadanía y las organizaciones de la ciudad. Un segundo factor de éxito es que, aunque las obras han sido

ejecutadas por la municipalidad, tanto éstas como la gestión posterior de los servicios que prestan se han realizado, de tal manera, que estimulan el asocio y la movilización de recursos de parte de la ciudadanía y la empresa privada. Un tercer factor destacable es que, cada uno de estos proyectos produce simbolismo identitario en el que destaca que “no estamos reconstruyendo Santa Tecla después del terremoto, sino que la estamos haciendo mejor” y que “unidos teceleños y teceleñas somos capaces de construir un mejor futuro”.

El proceso de cambios en la municipalidad teceleña no hubiese sido posible si al mismo tiempo no se hubieran incrementado sustancialmente sus ingresos financieros, los que pasaron de 5.2 millones de US\$ en el 2000 a 27 millones de US\$ en el 2013. En este incremento en los ingresos totales, contribuyeron considerablemente las transferencias corrientes y de capital que comprenden aportes del gobierno nacional y de la cooperación internacional. Sin embargo, también son significativos los incrementos y el peso en los ingresos totales por cobros de tasas e impuesto municipales.

Cabe señalar que el incremento en la recaudación municipal ha enfrentado, tradicionalmente, un entorno negativo nacional. Esto se debe a diversos factores. El principal es que El Salvador es uno de los pocos países del mundo que no recauda impuesto predial, que es, por lo general, una de las principales

formas de financiamiento público local. Pero también golpeó significativamente las finanzas municipales de las alcaldías la diferenciación del cobro de las tasas municipales y la tarifa de energía eléctrica que en el 2003 estableció el Poder Ejecutivo con el propósito de afectar a los gobiernos municipales de izquierda. Solo esta medida motivó que, ese año, la recaudación en concepto de tasas municipales en Santa Tecla, disminuyera en un 35%. Por último hay que anotar las dificultades que implica el hecho de que en El Salvador la modificación de impuestos de cada corporación municipal deba ser aprobada por la Asamblea Legislativa Nacional, lo que conlleva un juego político partidario de esta prerrogativa.

Para enfrentar la situación descrita por el lado de los ingresos tributarios, la administración municipal teceleña ha recurrido a diversas estrategias. La primera de ellas consistió en incrementar las contribuciones, para lo que se amplió la base tributaria, se mejoró la atención a los contribuyentes, se reformaron las ordenanzas de tasas municipales y se introdujo un sistema de recuperación extrajudicial de mora. Estas medidas no se tomaron de una sola vez, sino poco a poco y, en muchos casos, implicaron la introducción de reformas organizacionales y tecnológicas.

La puesta en marcha de un sistema de tasas municipales e impuestos que permite los pagos automáticos a través del Internet, la banca, los supermercados así como

un servicio de ventanillas, ha permitido una recolección de impuestos y tasas que han permitido a la alcaldía tener cada vez menos mora y una mayor inversión de los impuestos y tasas en beneficio de la población.

Además de que le ha permitido al municipio tener una salud financiera propia que incluso permitió colocar en menos de 48 horas US\$ 20 millones en títulos de la municipalidad en los mercados internacionales en el 2012.

El nuevo paradigma es: el desarrollo resiliente será posible si lo construimos desde abajo con una visión integral de la reducción del riesgo de desastres que se vincule desde lo local con lo nacional.

La nueva gestión 2012-2015 apuesta al fortalecimiento de la cultura y el turismo, al desarrollo económico local, rural, a la modernización institucional y a la formación de nuevos liderazgos, tanto sectoriales como territoriales.

En este sentido parece existir un consenso social y político en cuanto a la necesidad del nuevo paradigma de desarrollo local:

- Incrementar la credibilidad en las instituciones del gobierno municipal;
- Facilitar el ejercicio ciudadano que permita una contraloría social efectiva por medio de un sistema de participación ciudadana, acceso a la información y rendición de cuentas;

- Crear reglas, políticas, ordenanzas y mecanismos claros que permitan una mayor cercanía entre gobierno local y ciudadanía.

## Bibliografía

Alcaldía Municipal de Santa Tecla:

“Ordenanza para la Participación Ciudadana y la Transparencia”. Noviembre de 2008.

“Ordenanza Reguladora del Uso de Suelos de Santa Tecla”. Enero de 2007.

“Ordenanza Reguladora de Asociaciones Comunales de Santa Tecla”. Marzo de 2007.

“Ordenanza para la Declaración de Zonas de Máxima Protección”. 1998.

“Ordenanza de Veda Temporal en la Cordillera del Bálsamo”. 1998.

“Ordenanza para la Protección y Preservación de Recursos Naturales”. Septiembre de 1989.

Alcaldía Municipal de Santa Tecla: *Plan Estratégico Participativo, 2002-2012*, Santa Tecla. 2003.

\_\_\_\_\_, 2012-2022, Santa Tecla. 2013.

\_\_\_\_\_. “Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana”. Versión actualizada. 2009.

“Política Municipal para la Gestión del Riesgo a Desastres”. Santa Tecla. Enero 5 de 2009.

\_\_\_\_\_. “Pequeñas obras de gran impacto: una experiencia desde Santa Tecla”. Noviembre 2008.

\_\_\_\_\_. “Solidaridad y cooperación internacional” Santa Tecla. 2008

Enríquez Villacorta, Alberto y Rodríguez, Marcos (2009), “Signos y Causas de una Gestión Exitosa”, en *Santa Tecla Gestión Participativa y Transformación del Territorio*.

Promude/GTZ. Editorial AFAN. San Salvador, El Salvador.

Rivas Gallont, Ernesto. Santa Tecla: la Memoria y los Cuentos de la “*Ciudad de las Colinas*”. San Salvador, El Salvador.

Rodríguez, Marcos. “Fundamento y análisis de la ejecución del Fodes como herramienta de desarrollo local”. *Revista ECA* No. 669. San Salvador, El Salvador. Octubre 2003 ◇



# Avances en materia de Carrera Administrativa en Costa Rica\*

José Joaquín Arguedas Herrera\*\*

PRESENTA CON VISIÓN INTEGRAL, EL DESARROLLO DE LAS ACCIONES SUSTANTIVAS EMPRENDIDAS POR LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA, A PARTIR DEL 2010 DURANTE EL PERÍODO 2011-2013, EN EL MARCO DE SU PLAN ESTRATÉGICO INSTITUCIONAL 2011-2014 Y DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2011-2014, DESTACANDO, TANTO LAS OBLIGACIONES DE LEY QUE CUMPLIR COMO SU LABOR DE INSTITUCIÓN RECTORA DEL EMPLEO DENTRO DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; FUNCION PUBLICA; RECURSOS HUMANOS; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE; HUMAN RESOURCES; COSTA RICA

## Introducción

La Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica, DGSC, fue fundada el 28 de junio de 1953, con base en el Acuerdo Ejecutivo No. 41

y, desde entonces, es la institución responsable de conducir, orientar y asegurar la debida aplicación del Estatuto de Servicio Civil en las distintas instituciones públicas reguladas por dicho cuerpo de normas legales; labor fundamental para el perfeccionamiento del Régimen de Servicio Civil.

\* Documento presentado en el XVI Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana con el tema central *“Responsabilidad Social, Participación Ciudadana y Función Pública”*, realizado en Panamá del 9 al 11 de julio del 2012 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, de Panamá.

\*\* Máster en Administración de Recursos Humanos (Summa Cum Laude Probatus) de la Universidad Autónoma de Centroamérica. Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad de

Costa Rica, Administrador de Empresas con énfasis en Recursos Humanos, Universidad Nacional. Director General de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica. Correo electrónico: [jarguedas@dgsc.go.cr](mailto:jarguedas@dgsc.go.cr)

Recibido: 9 de julio del 2012.  
Aceptado: 31 de julio del 2013.

La DGSC es la institución administradora del Régimen de Servicio Civil, RSC, en la medida que es la responsable de que sus principios doctrinarios, filosóficos, técnicos y jurídicos se desarrollen efectivamente en la práctica administrativa.

Por lo tanto, su objetivo primordial es garantizar el correcto cumplimiento de lo estipulado por el Artículo 1° del Estatuto de Servicio Civil, el cual dispone: "Este Estatuto y sus Reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a dichos servidores".

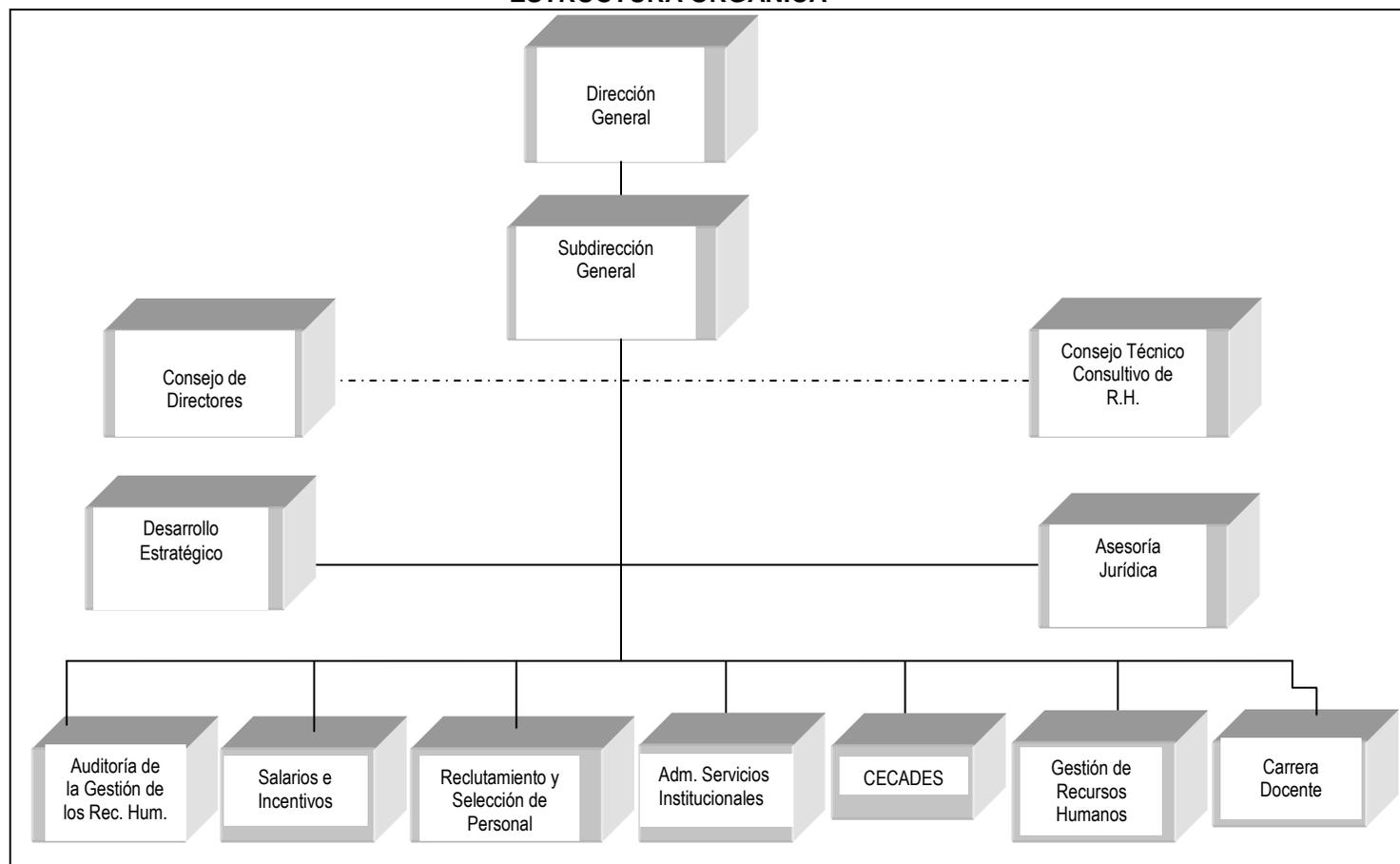
A partir del 2010, y tomando como base la Planificación Estratégica Institucional del período 2010-2014 y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, la DGSC no solamente refuerza la labor que por mandato está establecida en la Constitución Política de Costa Rica y en Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, como ente Rector en materia de Gestión de Recursos Humanos, sino que impulsa acciones y proyectos

orientados a su modernización e innovación.

Por consiguiente se formularon o reformularon las Declaratorias Sustantivas de la DGSC en lo que respecta a su Misión, Visión, Política de Calidad, Principios y Valores, Ejes y Objetivos Estratégicos. De igual manera, y como parte de lo anterior, se establecieron siete Proyectos Estratégicos y cada uno de los Planes Operativos de las Áreas funcionales. Todo lo anterior con un enfoque al cliente, buscando satisfacer sus necesidades y expectativas ofreciendo servicios y productos de manera efectiva, generando impacto y valor agregado.

En los siguientes apartados se presenta un recuento sobre las principales acciones que ha llevado a cabo la DGSC en los últimos dos años, lo que, y dadas nuestras grandes restricciones presupuestarias y de recursos, ha demandado un esfuerzo importante en todo lo que respecta a la valoración de prioridades, la asignación del personal y el seguimiento y control de cada uno de los proyectos o gestiones establecidas.

## ESTRUCTURA ORGÁNICA



## **Avance de acciones**

Se presentan de una manera concisa y con visión integral, los proyectos y acciones sustantivas desarrolladas por la DGSC de Costa Rica en los últimos dos años, haciendo mención especial a un Objetivo Trascendental alcanzado en el 2011 -luego de un arduo proceso de formulación, negociación y seguimiento que llevó varios años- a saber: la obtención de la Personalidad Jurídica Instrumental.

También se puntualiza sobre los factores del entorno que han estado presentes en los últimos dos años, especialmente de carácter económico, político y legal, lo mismo que en los resultados obtenidos de proyectos e iniciativas incluidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 y en el Presupuesto Nacional.

Se incorporan acciones producto de disposiciones de la Contraloría General de la República, CGR, de recomendaciones emanadas de la Auditoría Interna de la Presidencia de la República, así como de planteamientos surgidos de diversos estudios tales como la "Percepción de la Calidad de los Servicios Públicos".

Por supuesto que todos los resultados obtenidos obedecen a acciones contempladas en nuestro Plan Estratégico Institucional, con una Misión, Visión, Principios y Valores, Política de Calidad y Ejes Estratégicos que orientan, orde-

nan e integran nuestro quehacer institucional.

## **1. Gestión General y Análisis del Entorno**

### ***Personalidad Jurídica Instrumental***

El 2011 deja una huella indeleble en la historia de la DGSC, la Comisión con Potestad Legislativa Plena Segunda de la Asamblea Legislativa aprobó, el 27 de julio del 2011, en Segundo Debate y por unanimidad, el Proyecto de Ley que agrega el Artículo 7 Bis al Estatuto de Servicio Civil, ESC, concediéndole la Personalidad Jurídica Instrumental a la DGSC. Este acontecimiento expresa la importancia que, para la gobernabilidad democrática costarricense, tiene nuestra institución en su calidad de órgano técnico rector de uno de los Regímenes de Empleo Público más consolidados en América Latina. Nuestra institución requería, como factor prioritario y determinante, disponer de sus propios recursos financieros y presupuestarios, en aras de ejercer con mayor efectividad sus competencias. Hoy, al disponer de Personalidad Jurídica Instrumental, la DGSC podrá actuar sin tener que depender de las vigentes vicisitudes políticas para obtener partidas presupuestarias más justas y objetivas que le faciliten cumplir, a cabalidad, su misión y, de paso, seguir incrementando, en la ciudadanía, su fe en una democracia sólida y consecuente con el principio

constitucional de igualdad de acceso a los puestos públicos.

### ***Entorno económico, político y legal***

Los dos últimos años han representado para la DGSC un duro reto, dado que las condiciones de su entorno económico, político y legal generaron fuertes restricciones que afectaron, de forma significativa, el poder cumplir con efectividad sus metas y proyectos establecidos. Para mitigar el efecto directo de tales factores, los que se describen a continuación, nuestra institución realizó un esfuerzo enorme que puso a prueba toda su experticia.

**Decreto Ejecutivo No. 36320-MP-MTSS.** El 21 de diciembre de 2010 el Gobierno de la República, firmó el **Decreto Ejecutivo No. 36320-MP-MTSS** en el que adicionó un párrafo al Artículo 11 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, con el propósito de que quienes ocupaban un cargo en forma interina pudiesen aspirar a obtener la plaza en propiedad por una única vez. En este contexto, se resolvieron 2.206 nóminas para puestos vacantes, ocupados en forma interna por diversos funcionarios y funcionarias ubicados en los distintos Ministerios, Instituciones y Órganos Adscritos bajo el ámbito del RSC.

**Directriz 13-H dirigida al sector público.** La Directriz 13-H, firmada por la Presidenta Laura Chinchilla Miranda el 16 de febrero

del 2011 estableció, en lo que se refiere a políticas de recursos humanos, que a partir de la fecha de la publicación de la misma no se crearían plazas en el sector público, a excepción de las plazas de carácter policial de los diferentes cuerpos cubiertos por el Estatuto Policial. Adicionalmente la Directriz fijó que no se podrían utilizar las plazas que quedasen vacantes, salvo las relacionadas por el Estatuto Policial, las docentes del Ministerio de Educación Pública, MEP, y otros entes o instituciones. Indica, además, que no se llenarían las vacantes de naturaleza administrativa de los órganos desconcentrados.

**Directriz para el control del gasto del sector público.** A partir de esta Directriz, emitida por el Gobierno de la República a mediados del 2011, la DGSC, al igual que otras instituciones del Poder Ejecutivo, debieron readecuar su presupuesto de manera que pudiese cumplir, tanto con todas las obligaciones de ley y continuar con su labor de institución rectora del empleo dentro del RSC.

**Creación de la comisión de coordinación técnica interinstitucional de planificación, programación y evaluación de la gestión institucional y sectorial del Poder Ejecutivo. Decreto No. 36901-H.** Esta Comisión tendrá como objetivo coordinar y facilitar la uniformidad de los lineamientos e instrumentos que permitan la planificación, programación y evaluación de la gestión de ejecución presupuestaria, de con-

formidad con los alcances establecidos en las regulaciones de los Artículos 4, 55 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y en sus distintos niveles: estratégico, sectorial e institucional.

#### **Creación de Rectoría Política en materia de empleo público.**

Con fecha 9 de noviembre del 2011, la Presidenta de la República firmó el Decreto N° 36857-MP-PLAN-H, publicado en La Gaceta N° 236 del 8 de diciembre del 2011, donde se asigna la rectoría política en materia de empleo del sector público a la Autoridad Presupuestaria, con el principal objetivo de proponer eficaces directrices y políticas en materia de empleo, salarios e incentivos para el sector público.

#### **Proceso de Planificación Institucional**

La DGSC ha venido mejorando y reforzando su proceso de Planificación Estratégica, cumpliendo con las directrices emitidas por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, y la Dirección General de Presupuesto Nacional. El proceso se ha enriquecido con una formulación, más completa y cuidadosa, de los planes Operativos de cada una de las Áreas funcionales con indicadores de cumplimiento, metas y plazos de ejecución. A continuación las declaratorias sustantivas incluidas dentro del Plan Estratégico Institucional 2011-2014.

**Misión Institucional:** Somos la Institución rectora de la Gestión de Recursos Humanos del RSC, que contribuye con la eficiencia de la Administración Pública y la gobernabilidad democrática de Costa Rica, inspirada en los principios de igualdad, publicidad, mérito y estabilidad.

**Visión Institucional:** En el 2015 seremos una Institución líder en la Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública y reconocida internacionalmente por la prestación de servicios de calidad.

**Política de Calidad:** El equipo humano de la DGSC, como órgano rector, asume el compromiso de brindar asesoría y servicios de gestión en recursos humanos a la ciudadanía, funcionarios e instituciones públicas, de manera ágil, oportuna, transparente y cálida, comprometidos con la mejora continua y la gobernabilidad democrática.

#### *Ejes y Objetivos Estratégicos*

*Eje 1:* Modernización de la Gestión de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil

*Objetivo Estratégico 1:* Contribuir con la eficiencia de las instituciones cubiertas por el RSC, mediante la innovación de modelos, procesos e instrumentos.€€

*Eje 2:* Mejoramiento continuo de la Gestión de Recursos Humanos

en el RSC, bajo un Modelo de Gestión de Calidad.

*Objetivo Estratégico 2:* Optimizar la efectividad de los servicios brindados por la Dirección General de Servicio Civil.

*Eje 3:* Profesionalización del servidor público del RSC.

*Objetivo Estratégico 3:* Incrementar la empleabilidad de los servidores para mejorar la calidad de los servicios.

**Principios:** Efectividad, Estabilidad, Igualdad, Mérito, Publicidad

**Valores:** Compromiso, Equidad, Excelencia, Flexibilidad, Servicio, Solidaridad y Transparencia.

### **Disposiciones de la Contraloría General de la República, CGR**

En relación con el Informe de la Contraloría General de la República FOE-PGAA-31-2010, de fecha 17 de diciembre del 2010, y en el que se establecen ocho disposiciones que son de acatamiento obligatorio por parte de la DGSC, se señala que nuestra institución le dio cabal cumplimiento a cada una de las mismas.

Por ejemplo:

- Se propuso ante la Presidencia de la República, los mecanismos de coordinación nece-

sarios para el cumplimiento de sus competencias técnicas.

- Se realizó un estudio sobre el funcionamiento de las Oficinas de Servicio Civil, OSC.
- Se definió e implementó el procedimiento para facultar y delegar, en las jefaturas de las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, OGEREH, las competencias propias del Director General de Servicio Civil que así se determine.

### **Mecanismos de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESISIC**

La DGSC atendió el Informe de la Procuraduría General de la República, referente a los Mecanismos de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESICIC, en todo lo concerniente a los planes de Acción que nuestra institución acordó llevar a cabo.

### **Relaciones internacionales**

Además de las acciones que incidieron en el quehacer institucional a nivel nacional, la DGSC debió atender compromisos internacionales, con el propósito de fortalecer la función pública desde todas sus esferas: técnica, política, legal, eco-

nómica, de calidad y rendición de cuentas.

#### *Seguimiento a acuerdos de reunión en San Salvador*

Las Autoridades de Servicio Civil de Centroamérica, Panamá y República Dominicana se reunieron en la ciudad de San Salvador, República de El Salvador, los días 13 y 14 de diciembre del 2010, con el objetivo de asistir a tres actividades de suma importancia en el marco del fortalecimiento de la gestión del empleo público de la región y cuyas medidas se estarían desarrollando en los años 2011 y 2012.

#### *Evento en Guatemala*

Con el propósito de dar seguimiento a los acuerdos tomados durante el XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado en Costa Rica en abril del 2010, se realizó la Tercera Reunión Intermedia de Autoridades de Servicio Civil y/o Función Pública, los días 5 y 6 de mayo del 2011 en Ciudad de Guatemala.

#### *Curso Taller en República Dominicana*

En agosto y setiembre del 2011 se llevó a cabo un Curso-Taller Internacional para la formación de autoridades de servicio civil, sobre la aplicación de la metodología para el diagnóstico de la implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Dicho evento fue organiza-

do por la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, y el Ministerio de Administración Pública, MAP, de República Dominicana. El fundamento que dio origen a esta actividad formativa es que la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD-ONU, 2003), constituye el documento normativo que ha orientado las reformas de la política de gestión de recursos humanos en los Estados Latinoamericanos desde hace casi una década.

#### *Foro en El Salvador*

En el marco de la Reunión de Directores de Servicio Civil de Centroamérica, Panamá y República Dominicana y del Foro Regional sobre Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI, realizados en San Salvador, El Salvador durante los días 29 y 30 de noviembre del 2011, se acordó la realización de un tercer Informe Barómetro sobre la Profesionalización de los Servicios Civiles en la Región. El Informe Barómetro constituye un novedoso aporte que da a conocer el estado de la profesionalización del empleo público en la región.

#### *Compartiendo experiencias*

A lo largo de estos dos años, funcionarios y funcionarias de la DGSC, así como de otras instituciones cubiertas por el RSC, participaron como moderadores, expositores y panelistas en diversos encuentros internacionales.

### *Participación en Comisiones Mixtas*

- *Colombia.* Ejecución de dos proyectos: Gestión por Competencias y Diplomado Internacional en Gestión de Calidad denominado “Sector Público Eficiente y Mejora Continua”.
- *Chile.* Se presentó el proyecto “Seguimiento y Evaluación del Modelo para la Desconcentración de la Gestión de Recursos Humanos dentro del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica”.
- *México.* Se presentó el proyecto “Fortalecimiento de la Función Directiva en el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica”.
- *Acuerdo Marco de Cooperación con España.* Se presentaron las necesidades de la DGSC en relación a los temas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. En negociación en MIDEPLAN y en la Cancillería de la República.
- *Programa de Cooperación Triangular España-Costa Rica.* Nuestras instituciones homólogas en El Salvador, República Dominicana y Panamá, solicitaron cooperación a la DGSC en el Marco de este programa. En estudio por parte del gobierno español.
- *Otras participaciones de la DGSC.* Se tuvo participación activa, por parte del Director General y la Subdirectora General, en la Comisión Negociadora de Salarios, en el Tribunal de Escalafón médico, en la Comisión de Coordinación de Administración Financiera, CCFA, y en la Comisión sobre Convenciones Colectivas.
- *Otras acciones.* Bajo la coordinación de la Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe, FUNDEMUCA, se recibió una misión de quince autoridades de gobiernos locales y miembros de la Asociación de Municipios de Honduras, AMHON, con el objetivo de exponer los aspectos de organización y funcionamiento de la DGSC, como referente para la puesta en funcionamiento de la Secretaría Técnica de la Carrera Administrativa Municipal de Honduras.

## **2. Organización del Trabajo, Gestión del Empleo y Gestión del Rendimiento**

### **Concursos docentes: Administrativo Docente y Técnico Docente -Concursos Título II**

El Concurso Técnico Administrativo Docente, TAD-001-2009, implicó la convocatoria de Jurados

Asesores (representantes de la Universidad de Costa Rica, UCR, Asociación Nacional de Educadores, ANDE, Asociación de Profesores de Segunda Enseñanza, APSE, MEP, Colegio de Licenciados y Profesores, COLYPRO y DGSC), para analizar y aprobar las nuevas bases de selección que se utilizarían en el proceso de calificación de oferentes participantes, las que fueron aprobadas el 28 de junio del 2011.

De un total de 11.563 concursantes se procedió a revisar, depurar y digitar 5.432 expedientes pendientes de actualización, para luego realizar la calificación de sus ofertas, proceso que generó un total de 26.206 calificaciones en las distintas clases de puestos concursadas. También se llevó a cabo, en Carrera Docente, el Concurso de Religión - REL001-2011 – en el que participaron un total de 1.072 oferentes.

- *Evaluación del Desempeño. Aprobación de Nuevos Modelos.* A partir de la Resolución DG-304-2009 del 23 de octubre del 2009 y sus reformas, y hasta la fecha, el Área de Gestión de Recursos Humanos ha logrado concretar la aprobación de dieciocho Modelos Institucionales de Evaluación de Desempeño, y se tienen veinte restantes en revisión y ajuste. Además de los lineamientos generales emitidos para el diseño y modificación de Modelos Institucionales de Evaluación de Desempeño, en el 2011 se obtuvieron los primeros resultados del proceso de Evaluación de Desempeño que se valoraron a través de los cinco Componentes de Desempeño Genéricos a saber: Servicio al Usuario, Eficiencia, Competencia, Flexibilidad y Mérito; lo que permitió ver el comportamiento de cada uno de ellos en relación a los Estratos Ocupacionales.
- *Concurso 01-2011-Concursos Título I.* Congruente con las disposiciones establecidas en el Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento, se llevó a cabo el Concurso 01-2011, con el propósito de solventar el imperioso requerimiento de remozar los Registros de Elegibles vigentes en cerca de cincuenta y ocho grupos de especialidades, incluyendo subespecialidades. Se recibió una oferta que ronda los 28.000 oferentes que han ingresado al proceso de reclutamiento.
- *Modernización del Sistema de Gestión de Recursos Humanos, SIGEREH.* Con la finalidad de fortalecer el SIGEREH, se emitieron la Resolución DG-347-2011 (01-julio-2011), que establece las “Competencias comisionadas a los órganos e instancias constitutivos del Sistema de Gestión de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil”, y la Resolución DG-315-2011 (08-

junio-2011), sobre las "Políticas de aplicación a los Procesos de la Gestión de Recursos Humanos que operan en los Ministerios, Instituciones y Órganos adscritos según corresponda, cubiertos por el ámbito del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento".

Por otro lado, con el objetivo de monitorear el nivel de progresión y mejoras en materia de Carrera Administrativa, se ha dado seguimiento a lo dispuesto en la Resolución DG-144-2009, logrando que las instituciones cubiertas por el RSC remitan, a la DGSC, la información requerida para la emisión del Índice de Fortalecimiento de la Carrera Administrativa, IDFCA, que permita visualizar y medir el avance, impulso, crecimiento y oportunidad que tienen los funcionarios cubiertos por el RSC para habilitar su derecho a la promoción por las vías normativas vigentes.

- *Consejo Técnico Consultivo de Recursos Humanos.* Para generar resultados articulados y sistémicos, se debe tomar decisiones que permitan desarrollar capacidades para preparar, a las instituciones que conforman el RSC, con herramientas útiles para enfrentar o beneficiarse, de forma más eficaz y eficiente, de los desafíos y oportunidades que se presenten en un medio ambiente altamente competitivo, dinámico y cambiante. Bajo ese esquema al interno del Consejo Técnico Consultivo

se desarrollaron, durante el 2010 y el 2011, una serie de actividades orientadas a velar por la eficiencia, la celeridad y la simplificación de los procesos del Modelo de Gestión de Recursos Humanos.

- *Automatización de las Pruebas de Idoneidad.* El Artículo 22 del Estatuto de Servicio Civil establece que la selección de personal, en el Título I, se hará por medio de pruebas de idoneidad a las que se admitirá únicamente a quienes satisfagan los requisitos que establece su Capítulo IV. De esta manera, los esfuerzos que se están llevando a cabo por la Unidad de Investigación y Desarrollo del Empleo del Área de Reclutamiento y Selección de esta Dirección General tienen, por objetivo principal, automatizar el proceso de aplicación de pruebas mediante la implementación de un sistema de votación de respuestas que los oferentes podrán utilizar con una serie de dispositivos remotos.
- *Simplificación de Trámites con la Modernización de los Manuales de Especialidades.* Como parte de las labores desarrolladas en el campo de sistematización y análisis ocupacional, se cuenta con la siguiente información relevante:
  - Un total de noventa y tres Estudios de Atinencias.

- Creación de Clases: Manual del Tribunal Administrativo de Transportes y la de Inspector de Inocuidad.
- Creación y depuración de especialidades de los Títulos I y IV (también se suprimieron cincuenta y una especialidades del Título IV).
- Emisión de resolución referente a la modificación del manual de cargos de servicio sin oposición.
- Se declararon tres puestos de confianza.
- *Proyecto Estratégico N° 1. Desarrollo e Implementación de un Sistema Automatizado que permita la Generación de Estadísticas de Empleo Público (Expediente Electrónico).* Este Proyecto Estratégico tiene, como objetivo principal, fortalecer la toma de decisiones gerenciales de las entidades y órganos del Poder Ejecutivo, basada en almacenes de datos (Data Warehouse) con información sistemática y científicamente procesada, en materia de empleo público en el RSC. Esto implica la definición de variables necesarias que han de servir para implementar los cubos de información para la toma de decisiones estratégicas, tanto de las jefaturas de programas, subprogramas y otras jerarquías existentes en el Poder Ejecutivo, a nivel del RSC.
- *Proyecto Estratégico N° 3. Estudio, Diseño e Implementación de Mejoras al Proceso de Elaboración de Ternas que Permita Incrementar la Cantidad de Ternas Resueltas.* Este proyecto, incluido en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, tiene como objetivo fundamental el impulsar la fijación de una Tasa Básica de Resolución de Nóminas de Candidatos Elegibles, emitidas por sector e institución demandante de requerimientos de personal bajo el Régimen de Servicio Civil, mediante la implementación de un proceso oportuno que considere los pedimentos de personal de las instituciones y dependencias con puestos bajo el ámbito del Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento.
- *Proyecto Estratégico N° 4. Diseño e Implementación de un Modelo de Costeo por Proceso de los Principales Servicios que Brinda la Dirección General de Servicio Civil a las Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, OGERETH.* Este proyecto tiene, como propósito sustantivo, el poder disponer, al año 2014, de un modelo por costeo asociado a los principales servicios que la Dirección General brinda a las OGEREH.

- *Proyecto Estratégico N° 6. Diseño e Implementación de una Plataforma de Servicios y Atención al Cliente para la Dirección General de Servicio Civil.* Este proyecto busca el “Diseño e Implementación de una Plataforma de Servicio y Atención al Cliente”, entendida ésta como un instrumento para el mejoramiento del servicio que se brinda a las y los usuarios de la DGSC, desde una perspectiva de gestión de la calidad.
- *Proyecto Estratégico N° 7. Diseño de un Modelo de Gestión de Recursos Humanos por Competencias para las Instituciones Cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.* En razón de la importancia que tiene el talento humano en las organizaciones del sector público, se hace imprescindible buscar nuevas formas de administración que coadyuven, a identificar y desarrollar, las capacidades que tiene cada persona de acuerdo a su cargo asignado. De ahí la importancia de desarrollar un Modelo de Gestión por Competencias que permita, a las instituciones cubiertas por el ámbito del RSC, la identificación de perfiles ideales de puestos que fortalezcan la eficiencia y la eficacia de los servicios ofrecidos a todos los ciudadanos.
- *Acciones desarrolladas en el Marco de Convenios Interinstitucionales*
  - *Convenio SINAES (Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior).* Intercambio de información y divulgación a jóvenes colegiales (estudiantes de primer ingreso en la universidad para el 2012), en el proceso de reclutamiento y selección de personal en el Servicio Civil.
  - *Convenio INEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos).* Desarrollo del “Curso básico de Estadística Aplicada”, con una duración de treinta y dos horas y la participación de catorce funcionarios de la DGSC.
  - *Convenio UNED (Universidad Nacional de Educación a Distancia).* Pasantía de un funcionario de la Unidad de Tecnologías de Infocomunicación, en el Programa de Aprendizaje en Línea de la UNED.
  - *Convenio INA (Instituto Nacional de Aprendizaje).* Este convenio, aunque ya terminó, permitió que dos funcionarios de nuestra institución participaran en una pasantía sobre experien-

- cias en el tema de *E-Learning*.
- *Convenio Instituto Británico*. Se otorgan quince becas anuales a los funcionarios del RSC.
  - *Convenio de Cooperación DGSC-UFAM-CENECOOP, R.L. (Dirección General de Servicio Civil, Universidad Fundepost/Alma Mater, Centro de Estudios y Capacitación Cooperativa de Costa Rica)* Se realizó un taller de trabajo en equipo para treinta y dos funcionarios de la DGSC, dejando abierta la oportunidad para que los funcionarios, de dicha institución, realicen estudios universitarios de grado y de posgrado.
  - *Convenio IFAM (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal) (Adendum)*. Debido a la finalización del Proyecto de Fortalecimiento Municipal y Descentralización FOMUDE-CR-17B/-310-99-0150, ocurrido el 24 de junio del 2011, y que fue suscrito entre el Gobierno de Costa Rica y la Unión Europea, UE, el IFAM asume los costos de las Cartas de Entendimiento suscritas en el marco de este proyecto por parte de la DGSC y las municipalidades.
  - *Cartas de Entendimiento de las Municipalidades de Esparza, San Carlos, Acosta, Heredia, y Naranjo*. La DGSC, en el marco del convenio de cooperación con el IFAM, brinda asesoría a las municipalidades en la elaboración de instrumentos para la estructura organizativa y de gestión de recursos humanos.
  - *Convenio Municipalidad de Alajuela*. Dicho convenio tiene, por objetivo principal, el dotar a la Municipalidad de Alajuela de instrumentos técnicos que les permita mejorar su competencia de servicio a la ciudadanía.

### **3. Gestión de la Compensación**

#### ***Unificación de las Escalas Salariales***

El Sistema INTEGRA ha permitido al Gobierno Central una mayor agilidad y control de la erogación de su planilla. La DGSC, conoedora de su importancia efectuó, en coordinación con el Ministerio de Hacienda, ajustes a la Escala de Sueldos de la Administración Pública, unificando e integrando los diferentes salarios que fija la Autoridad Presupuestaria, de tal forma que puedan ser ubicados dentro de una sola Escala de Sueldos.

### ***Reestructuración de la Escala Salarial***

Aunado a la unificación de la Escala Salarial, la DGSC también elaboró una propuesta de reestructuración de la Escala de Sueldos de la Autoridad Presupuestaria, la que debe ser analizada, tanto por nuestra institución como por el Ministerio de Hacienda, con el propósito de hacer efectiva su implementación durante el primer semestre del 2012.

### ***Participación de la DGSC en INTEGRA, MEP Digital, Comisión Negociadora de Salarios y Comisión de Convenciones Colectivas***

Es importante destacar la participación activa y permanente de esta Dirección General en el mantenimiento del Sistema INTEGRA y en el desarrollo de INTEGRA 2 y MEP-Digital, cuyo esfuerzo básicamente se ha dirigido al manejo de la Escala Salarial del sector público, a la autorización de incentivos salariales, al recargo de funciones, a sobresueldos, a incapacidades y a otros aspectos de carácter salarial, promoviendo con ello una mejor gestión de los recursos humanos y del presupuestario.

## **4. Gestión del Desarrollo de los Recursos Humanos**

### ***Capacitaciones y pasantías recibidas dentro y fuera del país***

De manera visionaria el Gobierno de Costa Rica ha promovido, mediante la emisión de la legislación requerida, la participación de los funcionarios públicos en actividades de capacitación, concibiéndose éste como uno de los medios, más efectivos, para asegurar la formación permanente de recursos humanos respecto a las funciones laborales que deben desempeñar en el respectivo puesto de trabajo.

### ***Diseño y Ejecución de Estrategias para el Desarrollo y Mejoramiento de las Competencias de los Funcionarios Cubiertos por el RSC, mediante la Aplicación de la Tecnología E-Learning***

Este proyecto, de gran trascendencia a nivel del RSC, y que la DGSC ha venido trabajando desde el 2007, fue incluido como uno de nuestros compromisos en el Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014. Su meta principal es que al 2014 al menos un 2.5% de los servidores del RSC hayan utilizado la tecnología *E-Learning* para mejorar sus competencias laborales.

### ***Estudios de Impacto de la Capacitación***

Se avanzó en el diseño de la investigación y la recolección de información. El término del proyecto está definido para diciembre del 2014.

### ***Informe de Estado de la Capacitación y Elaboración de Estadísticas***

Se diseñó e implementó un sistema de información trimestral del Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen de Servicio Civil, SUCADES, sobre el comportamiento de las actividades de formación dentro y fuera del subsistema, así como información presupuestal relevante.

### ***Simplificación de trámites (FOCAPS)***

Se encuentra, en una fase de desarrollo, la elaboración de formularios electrónicos de Capacitación (FOCAPS), empleados para incentivar la gestión pública a través del uso de técnicas y medios electrónicos.

### ***Día de la Capacitación (3 de noviembre)***

Por tercer año consecutivo la DGSC, a través del Centro de Capacitación y Desarrollo, y en coordinación con el Consejo de Capacitación,

celebró el día de la Capacitación. Dicho evento, efectuado en las instalaciones del Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas, contó con la asistencia de aproximadamente setenta funcionarios y funcionarias de la administración pública.

## **5. Gestión de la Calidad, Investigación y Tecnologías de la Infocomunicación**

### ***Tecnologías de Infocomunicación***

En materia de Tecnologías de Infocomunicación se trabajó en varios proyectos e iniciativas estratégicas dentro de las cuales se rescatan: el Sistema Automatizado de Gestión del Talento Humano y del Empleo, SAGETH, y el Proyecto para la implementación de capacitación virtual *E-Learning*. El SAGETH ha demandado una importante asignación de recursos, principalmente informáticos, que han permitido darle mejora y mantenimiento efectivo a sus Módulos de Reclutamiento y Selección de Personal, Clasificación y Valoración. Con lo anterior se logró modernizar aún más dicho Sistema, de manera que, a la par de ajustar inconsistencias que surgieron durante su desarrollo original, también, incorpora nuevas aplicaciones informáticas, orientadas a seguir posicionando la gestión de los recursos humanos del Poder Ejecutivo en la estrategia gerencial de las instituciones reguladas por el RSC.

### **Investigaciones llevadas a cabo**

La Unidad de Investigación y Desarrollo, UNIDE, y sus homólogas, vienen emprendiendo una serie de esfuerzos para atender las necesidades de investigaciones, con el objetivo de adquirir nuevos conocimientos y direccionarlos hacia una utilización más efectiva de resultados que permitan mejorar la calidad de servicios que brinda la institución. En este sentido, se han desarrollado, durante los años 2011 y 2012, los siguientes proyectos investigativos:

- Rectoría técnica y eficiencia de la Gestión de Recursos Humanos en el RSC.
- Imagen de la DGSC según la percepción de los usuarios externos.
- Rectoría política en el empleo público costarricense.
- Validación del Perfil de competencias generales del funcionario público del RSC.
- Diagnóstico sobre la vivencia de valores en la DGSC.
- Diagnóstico sobre la situación de las Unidades de Investigación y Desarrollo, UIDE y la labor investigativa en la DGSC.

### **Gestión de Calidad**

En el Sistema de Gestión de la Calidad se lograron avances relacionados con la aprobación del Manual de Calidad Institucional y la Política de Calidad. Se formularon procesos y se diseñaron procedimientos, instrucciones y formularios. De igual manera, se llevaron a cabo programas de formación y capacitación que incluyen: seminarios, talleres, pasantías y otros, tanto en nuestro país como fuera de nuestras fronteras. En la actualidad se está desarrollando un proyecto para la implementación del Sistema en el 2012.

*Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública.* De acuerdo con el Decreto Ejecutivo N° 35925 – MP-PLAN, nuestra institución ha mantenido una amplia participación dentro del Comité Técnico y los Equipos Evaluadores del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias, conformado por la DGSC y MIDEPLAN. Once servidores de nuestra institución llevan a cabo un importantísimo aporte en todo este proceso que incluye:

- Administración para el otorgamiento anual del Premio y Reconocimiento.

- Confección y aprobación de bases metodológicas y manuales.
- Asesoramiento a evaluadores, jurado e instituciones participantes.
- Divulgación mediante presentaciones, charlas y reuniones.

***Sistema Institucional de Control Interno y Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, SEVRI***

Entre marzo y junio del 2011 se llevó a cabo la IV Auto Evaluación del Sistema de Control Interno, aplicando una metodología de valoración revisada y mejorada, tomando como base las directrices y normativa formulada por la CGR, lo mismo que nuestra propia experiencia de cinco años en dicha materia. De igual manera, y después de un trabajo arduo de más de un año, la DGSC pudo establecer su marco instrumental de aplicabilidad del Sistema Específico de Valoración del Riesgo Institucional, SEVRI, llevando a cabo su primera valoración en noviembre del 2011.

***Investigación sobre la percepción de los servicios que brindan las Áreas de la Dirección General de Servicio Civil***

En el 2011, y como parte de las acciones que ha definido llevar a cabo la DGSC para medir su grado de posicionamiento e imagen, la

Contraloría de Servicios llevó a cabo un estudio para determinar, en el proceso de Reclutamiento del Área de Reclutamiento y Selección de Personal, precisamente cuál es la percepción que tienen los clientes o usuarios sobre los servicios recibidos por dicha dependencia.

***Participación de la DGSC en el Comité Directivo y en el Técnico Funcional de INTEGRA, en el Comité de Seguimiento, en el Equipo de Expertos Funcionales y en el Comité MEP-Digital***

La DGSC, como órgano rector de la Gestión de Recursos Humanos del RSC, es parte del Comité Directivo del Sistema INTEGRA, del Comité Técnico Funcional de INTEGRA, CTF, del Comité de Seguimiento y Control, así como de Equipos de Expertos Funcionales, responsables de administrar el desarrollo de la plataforma INTEGRA a tecnología de punta. En su primera fase se proyecta incorporar funcionalidades para lograr la integración del MEP y, por tanto, mejorar los servicios tecnológicos que brinda su sistema informático actual.

**6. Otras gestiones institucionales**

***Foro del Instituto de Capacitación de la Universidad Estatal a Distancia, UNED***

Como una forma de apoyar y destacar el trabajo desarrollado por

el Área de Apoyo al Sector Descentralizado, el Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local de la UNED hace partícipe, a los funcionarios de esa Área, en el Foro Internacional de Experiencias Educativas en el Ámbito Municipal, realizado en el Hotel Crowne Plaza Corobicí, los días 8 y 9 de setiembre del 2011.

***Aplicación de la Metodología  
Norma ITE-ISO-IWA-42010  
para los Gobiernos Locales***

El Área de Apoyo al Sector Descentralizado se abocó, durante el 2011 y con el apoyo de los gobiernos locales, a estudiar, adaptar e implementar la norma IWA 4 (International Workgroup Agreement), que se dedica justamente a desarrollar un modelo integral de medición en la Gestión de los Gobiernos Locales a nivel mundial.

***Gestión del Proyecto de  
Construcción de un Nuevo  
Edificio para la Dirección General  
de Servicio Civil. Proyecto  
Estratégico N° 5***

La carencia de espacio adecuado para el desarrollo óptimo del trabajo de los funcionarios y funcionarias de esta Dirección General, lleva a desarrollar e inscribir, durante el 2011, el perfil del proyecto para la construcción y equipamiento de un edificio para la DGSC. Se están valorando dos posibles opciones para desarrollar esta iniciativa a saber:

- Proyecto de la Segunda Vicepresidencia de la República, el que involucra la posibilidad de construir edificios para seis ministerios y la DGSC, el que contemplaba diversas opciones y un financiamiento del Banco de Costa Rica, BCR.
- Iniciativa privada que se gestiona a través del Consejo Nacional de Concesiones, CNC.

**7. Conclusiones y recomendaciones**

- La DGSC alcanzó un Objetivo Trascendental, a saber, el Disponer de Personalidad Jurídica Instrumental. Tal logro, tan relevante, debe verse cristalizado con la ejecución de acciones que permitan su efectiva funcionalidad.
- Los satisfactorios logros alcanzados en las Acciones Sustantivas y los Proyectos Estratégicos incluidos en el Plan Nacional de Desarrollo, en Presupuesto Nacional, en los Informes de la Contraloría General de la República y la Auditoría de la Presidencia de la República y, por supuesto, en nuestro Plan Estratégico Institucional, deben ser vistos con optimismo pero, de igual forma, con prudencia. Con optimismo pues en medio de grandes limitaciones presupuestarias y un entorno “com-

- plicado”, se sacaron importantes tareas adelante. Prudencia y reserva dado que por las condiciones actuales imperantes de restricción del gasto público, la situación fiscal y el déficit interno de nuestro país, aunado a las condiciones que se proyectan para todo el 2012, el cumplimiento de metas contempla altas limitaciones financieras y elevados niveles de riesgo asociados.
- Con base en lo antes indicado, es indispensable, por tanto, una valoración minuciosa de las prioridades institucionales y sus capacidades internas, lo mismo que una identificación puntual sobre aquellas acciones o iniciativas, iniciadas o no, que generen mayor valor agregado o impacto a nuestros usuarios internos y a la ciudadanía en general.
  - Es indispensable, cuando las entidades gubernamentales aplican fuertes políticas de restricción financieras y presupuestarias, que la DGSC continúe y refuerce, a través de la Unidad de Cooperación Internacional, una estrategia agresiva de gestión que permitan la obtención de convenios, alianzas (joint venture) o acuerdos de cooperación con entidades nacionales o internacionales, de tal forma que se disponga de soporte técnico, asesoría o ayuda económica para sostener y finalizar acciones sustantivas que, por su impacto, se deben ejecutar.
  - Los procesos de Planificación Estratégica, Gestión de Calidad y Control Interno se deben reforzar, pero sobre la base de medir primero, de forma, rigurosa y sistemática, su efectividad actual.
  - Las iniciativas orientadas a la capacitación del personal, al mejoramiento tecnológico, la investigación y la innovación deben ser prioridades institucionales, independientemente de las limitaciones o restricciones existentes en recursos de diversa índole. La estrategia y los esfuerzos orientados a la obtención de cooperación nacional o internacional deben, necesariamente, centrarse en tales puntos estratégicos.
  - La DGSC pondrá especial énfasis en la valoración de los resultados que se desprenden del Barómetro de Servicio Civil 2012, incorporando, en un trabajo conjunto coordinado con Ministerios y Oficinas de Gestión Institucional de Recursos Humanos, acciones específicas en áreas de mejora.
  - Será siempre nuestra preocupación la circunstancia de que más del 50% del personal docente se encuentra interino, y muchos casos en circunstan-

cias que consideramos innecesarias, lo que deja a un importantísimo segmento de funcionarios públicos en extrema vulnerabilidad ante las presiones políticas y de otro tipo. La lucha por la puesta en funcionamiento del nuevo sistema informático denominado INTEGRA II, durante el 2012, podría ir subsanando este problema, al procurar hacer más transparente la gestión.

- Es indispensable tener presente, como aspecto fundamental, que para poder alcanzar los objetivos y metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo y en cada uno de los Planes Institucionales, es preciso contar con personal altamente capacitado y

motivado. Por consiguiente, el tema del Talento Humano, del Empleo Público y la profesionalización de sus servidores y servidoras deberá ser parte de la agenda nacional.

- Es recomendable que podamos emular al Servicio Civil francés, el que ha fortalecido los entes responsables de la selección de personal partiendo de la premisa: “si ha de reducirse el Estado, se requiere un esfuerzo aún mayor en la selección de sus agentes, quienes estarán al servicio de la ciudadanía por treinta o cuarenta años”. Por eso se debe buscar a los mejores, remunerándolos adecuadamente y motivándolos para mantenerse en el Estado ◇



# el icap en centroamérica

## Programa de Formación en Integración Centroamericana ICAP/SG-SICA

ICAP\*

DESCRIBE EL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA QUE REALIZA EL ICAP EN CONJUNTO CON LA SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, SG,SICA, EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN PARA LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA DEL ICAP 2011-2015.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, GESTIÓN PARA LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION PUBLIC ADMINISTRATION TRAINING PROGRAMMES CENTRAL AMERICA

El Programa de Formación en Integración Centroamericana que ejecuta el ICAP conjuntamente con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SG-SICA, coadyuva con el objetivo general de fortalecer la integración regional y la administración pública para la integración centroamericana. El ICAP con su mandato institucional

de desarrollar los recursos humanos, por medio de programas de formación, capacitación, investigación y asesoría en el campo de la administración pública y la integración centroamericana, asume la responsabilidad de ejecutar acciones en el marco de la Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana del ICAP 2011-2015 y vinculadas a la:

\* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 3 de diciembre del 2013.  
Aceptado: 19 de diciembre del 2013.

1. Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ESCA: Componente de Fortalecimiento

Institucional. Proyecto "Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias vinculadas a la Seguridad y la Justicia en el nivel nacional y regional, BD1".

2. Programa de Formación en Integración Centroamericana y Asociación con Europa del Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana, PAIRCA II.
3. Programa de Capacitación Nacional. ICAP-Centroamérica 2013.
  - Actividades de capacitación regionales: videoconferencias virtuales
  - Actividades de capacitación nacionales.
  - Investigación.

**Estrategia de Gestión  
para la Integración  
Centroamericana del ICAP  
2011-2015:**

La elaboración de un diagnóstico sobre el estado actual de la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA,<sup>1</sup> permitió al ICAP, identificar

---

1. "Estado actual de la Integración Centroamericana: Una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA." En Cuadernos Centroamericanos del ICAP No. 1. Luis Guillermo Solís Rivera y Gustavo Adolfo Machado Loría. Enero-marzo, 2012. San José, Costa Rica.

los principales "nudos" institucionales que han dificultado el buen funcionamiento del sistema, y le facilitó la definición de aquellos espacios en donde podría impactar de manera positiva, para mejorar el funcionamiento institucional del SICA y de los gobiernos.

Con el objetivo de participar de una manera más activa en la "gestión" del proceso de integración, el ICAP plantea el desarrollo de la "Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana 2012-2015". Su objetivo es no solo fomentar el desarrollo del recurso humano y la modernización del sector público centroamericano, sino que pretende posicionar al ICAP en un plano de mayor relevancia, potenciando su capacidad de incidencia real en la dinámica institucional del SICA.

Esta Estrategia constituye una de varias iniciativas que el ICAP ha adoptado en el marco de su Plan Estratégico 2011-2015, de forma tal que se trata de una parte del conjunto de planteamientos que el Instituto impulsa con el propósito de replantearse como institución regional de excelencia.

En este sentido, el ICAP retoma y profundiza con una nueva perspectiva su misión institucional en materia de administración pública al servicio de la integración centroamericana, promoviendo de manera permanente el desarrollo de la actividad reflexiva intelectual sobre los asuntos políticos, económicos, sociales, ambientales, educativos y culturales de la región.

Es así, que en alianza con la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SCSICA, aúnan esfuerzos para impulsar y ejecutar en el marco de la Estrategia de Seguridad Centroamericana, ESCA, y el Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana, PAIRCA II, las siguientes iniciativas:

**Proyecto “Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad y la Justicia en el nivel nacional y regional, BD1”, del componente de Fortalecimiento Institucional de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ESCA**

El ICAP, en el marco de la Estrategia de Seguridad de Centroamé-

rica, ESCA y en el componente de fortalecimiento institucional Proyecto “Profesionalización y Tecnificación de las Policías e Instancias Vinculadas a la Seguridad y la Justicia en el nivel nacional y regional, BD1”, participó en las acciones de capacitación y acompañamiento dirigidas a los señores fiscales de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

Asimismo, se realizaron actividades nacionales en cada uno de esos países en materia de Seguridad y para esta población meta de fiscales.

Seguidamente se presenta un resumen de las acciones ejecutadas durante el 2013, en el componente de fortalecimiento institucional de la Estrategia aludida.

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL DEL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN  
CENTROAMERICANA, SG-SICA**

**ESTRATEGIA DE SEGURIDAD DE CENTROAMÉRICA, ESCA  
COMPONENTE DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL  
PROYECTO “PROFESIONALIZACIÓN Y TECNIFICACIÓN  
DE LAS POLICÍAS E INSTANCIAS VINCULADAS  
A LA SEGURIDAD Y LA JUSTICIA EN EL NIVEL NACIONAL  
Y REGIONAL, BD1”**

**SECTOR FISCALIDAD**

<b>Temas/ actividades</b>	<b>Actividad a nivel Regional</b>	<b>Actividades Nacionales</b>	<b>País</b>
<b>Organizaciones y Redes Transnacionales o Crimen Organizado</b>	El Salvador , del 15 al 19 de abril	19 al 23 de agosto	El Salvador
		10 al 13 de septiembre	Honduras
		24 al 27 septiembre	Panamá
		15 al 18 de octubre	Guatemala
<b>Intervención de las Telecomunicaciones</b>	República Dominicana, 10 al 14 de junio	16 al 19 de septiembre	EL Salvador
		01 al 4 de octubre	Honduras
		29 octubre- 1º noviembre	EL Salvador
		5 al 8 noviembre	Guatemala
		26 al 29 noviembre	Panamá, Coclé y Veraguas
<b>Planeamiento de la Investigación (Anti-narcóticos)</b>	Panamá, del 22 al 26 de julio	22 al 25 de octubre	Guatemala
		12 al 15 noviembre	Panamá, Chiriquí
<b>Técnicas Operacionales Antidrogas y su Marco Jurídico</b>	Honduras, del 19 al 23 de agosto	12 al 15 noviembre	Honduras
		26 al 29 noviembre	El Salvador
<b>Técnicas Especiales de Investigación para Crimen Organizado</b>	Nicaragua, del 7 al 11 de octubre	----	---

Continúa...

...viene

Temas/ actividades	Actividad a nivel Regional	Actividades Nacionales	País
<b>Formación de Formadores</b>	6-12 octubre, 13-19 octubre y 20-26 octubre (3 semanas virtuales) 28 octubre al 01 de noviembre (Presencial) 3-9 noviembre y 10-16 noviembre (2 semanas virtuales)	----	---

Fuente: Programa de Formación en Integración Centroamericana ICAP/SG-SICA. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

En total se realizaron veinte actividades, tanto regionales como nacionales, en la modalidad presencial, dirigidas a funcionarios del sector fiscalidad a cargo de labores de seguridad ciudadana, en temas concernientes al crimen organizado en general. Se efectuaron en los diferentes países de la Región que integran el SICA, y se capacitaron aproximadamente unos 630 funcionarios-fiscales de los Poderes Judiciales de los gobiernos miembros del Sistema.

**Programa de Formación en Integración Centroamericana y Asociación con Europa del Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana, PAIRCA II**

El ICAP en conjunto con la SG-SICA, están llevando a cabo el Programa de Formación en Integra-

ción Centroamericana y Asociación con Europa, que se enmarca en la fase final del Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana, PAIRCA II, orientado a apoyar el proceso de reforma, modernización y reestructuración del Sistema de la Integración Centroamericana.

El Programa de Formación que se logró diseñar se alinea con el objetivo principal del PAIRCA II, que consiste en apoyar el proceso de integración regional mediante la mejora, fortalecimiento y consolidación de su sistema institucional, con miras a aumentar su eficiencia y legitimidad ante los Gobiernos de los Estados Miembros del Sistema y ante la propia ciudadanía centroamericana.

El Programa de Formación en Integración Centroamericana y Asociación con Europa, está íntimamente ligado con dos de los objetivos específicos del PAIRCA II, referidos por un lado: a) fomentar la participación de la Sociedad Civil en el proceso de integración; y por otro, b) poner a disposición del público la información y formación necesaria para mejorar el conocimiento del proceso de integración regional y aumentar el grado de sensibilización sobre este tema entre la población en general.

Los objetivos generales y específicos que persigue el Programa de Formación en Integración Regional Centroamericana, son los siguientes:

#### **Objetivos generales**

- Estimular a largo plazo la sostenibilidad en la formación continua de los distintos sectores, cuadros y actores del proceso de integración centroamericana.
- Contribuir en el marco del PAIRCA II a la formación de los funcionarios y técnicos de las instituciones, así como de otros actores claves nacionales y regionales, relacionados con el proceso de integración centroamericana.

#### **Objetivos específicos**

- Diseñar un Plan Maestro de Formación en Integración Re-

gional Centroamericana, que contemple las modalidades presencial, mixto y virtual, así como contenidos temáticos y sectores destinatarios priorizados.

- Implementar una serie de jornadas de formación orientadas al conocimiento y análisis de los contenidos más relevantes de la integración centroamericana y del alcance del reciente Acuerdo de Asociación Unión Europea - Centroamérica.

En el Plan de Trabajo presentado por el ICAP, se detalla la asistencia técnica que brinda el Instituto, los objetivos perseguidos, así como las responsabilidades que deberá asumir en su calidad de Dirección Académica del Programa.

Para la planificación de las acciones formativas se han tomado como referencia los objetivos, las metas generales que pretende alcanzar el Programa, los principales beneficiarios y las responsabilidades académicas y logísticas que asumirá el ICAP durante la ejecución del Programa, en su calidad de Dirección Académica del Programa.

A partir de estos elementos, se definió la estrategia a seguir para lograr la correcta ejecución de las jornadas formativas. Se consideró en dicha estrategia, la coordinación que deberá existir con la institucionalidad, las instrucciones requeridas para la ejecución de la docencia, las responsabilidades de los docentes

/instructores, la metodología y técnicas de instrucción propuestas, así como el material didáctico requerido y las formas de evaluación de las capacitaciones a implementar.

En el marco del Segundo Programa del PAIRCA II se desarrolló:

- **Primer producto:** la elaboración del Plan Maestro de Formación, Capacitación e Investigación para Centroamérica en materia de Integración Centroamericana.
- **Segundo producto:** Jornadas de Formación y Capacitación para funcionarios de la integración, funcionarios nacionales y representantes de la sociedad civil de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

Los cursos que se impartieron fueron los siguientes:

- Seminario para Ejecutivos de la Integración Centroamericana.
- Curso para Funcionarios de los Ministerios de Economía y Comercio Exterior.
- Curso para Funcionarios de las Cancillerías y Ministerios de Cooperación.
- Seminario conjunto para Funcionarios Nacionales de los Ministerios de Economía, Comercio Exterior, Relaciones Exteriores y Cooperación.
- Curso para Líderes Juveniles y Estudiantiles.
- Curso de Formación de Formadores.

A continuación se detallan cada una de las actividades formativas:

**ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL MARCO DEL PROGRAMA DE FORMACIÓN EN INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA Y ASOCIACIÓN CON EUROPA DEL SEGUNDO PROGRAMA DE APOYO A LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA, PAIRCA II**

**ICAP-SG/SICA**

**2013**

<b>a. Seminario para Ejecutivos de la Integración Centroamericana</b>	
Temática	Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, UE.
Objetivo	El propósito del seminario fue enriquecer el análisis y el debate en estas instancias respecto a los principales aspectos y compromisos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.
Participantes	Participaron el Comité Ejecutivo del SICA, el Comité Consultivo del SICA y las Secretarías del SICA 30 funcionarios(as) de la institucionalidad
Modalidad	Presencial
Sede	El Salvador
<b>b. Curso para Funcionarios de los Ministerios de Economía y Comercio Exterior</b>	
Temática	Tres Módulos Módulo 1: Integración Centroamericana: Sus orígenes, desarrollo y estado actual. Módulo 2: Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Módulo 3: Economía, Medio Ambiente y Desarrollo Regional CA.
Objetivo	Comprender y establecer cómo el Acuerdo de Asociación, AdA no es un Acuerdo exclusivamente bilateral entre cada Gobierno Nacional y la UE sino un instrumento fundamental de la integración centroamericana, que implica compromisos entre las Partes Centroamericanas, y entre éstas y la UE, así como la participación de las instancias del SICA en el proceso de implementación, a fin de que progresivamente el AdA sea verdadera y completamente un acuerdo de región a región.
Participantes	36 funcionarios(as) de los Ministerios de Economía y Comercio Exterior, de los órganos del SICA (Parlamento Centroamericano, PARLACEN, la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ, o bien, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y la Delegación de la Unión Europea, DUE.
Modalidad	Virtual
<b>c. Curso para Funcionarios de las Cancillerías y Direcciones de Cooperación</b>	
Temática	Tres Módulos Módulo 1: Integración Centroamericana: Sus orígenes, desarrollo y estado actual Módulo 2: Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Módulo 3: El rol de la cooperación en el desarrollo regional y su aporte al proceso de integración centroamericana”

Continúa...

...viene

Objetivo	Comprender y establecer cómo el AdA no es un Acuerdo exclusivamente bilateral entre cada Gobierno Nacional y la UE sino un instrumento fundamental de la integración centroamericana, que implica compromisos entre las Partes Centroamericanas, y entre éstas y la UE, así como la participación de las instancias del SICA en el proceso de implementación, a fin de que progresivamente el AdA sea verdadera y completamente un acuerdo de región a región
Participantes	36 Funcionarios(as) de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de las Direcciones de Cooperación, funcionarios(as) de los órganos del SICA (Parlamento Centroamericano, PARLACEN, la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ, o bien, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, y DUE.
Modalidad	Virtual
<b>d. Seminario Conjunto para Funcionarios Nacionales</b>	
Temática	Profundización y práctica de la integración centroamericana y del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.
Objetivo	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Presentar la relevancia para la región de la Integración Centroamericana y la relación e importancia del AdA para ésta.</li> <li>2. Aportar a los participantes aquellas herramientas conceptuales que les permitan una correcta lectura e interpretación del Acuerdo para su labor profesional.</li> <li>3. Acompañar y guiar a los participantes en la lectura de los capítulos más importantes del Acuerdo.</li> <li>4. Suscitar una reflexión personal así como un debate sobre la interpretación del Acuerdo y su aplicación práctica en Centroamérica.</li> </ol>
Participantes	Para los 20 participantes más destacados de los cursos dirigidos a los funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores, de las Direcciones de Cooperación y de los Ministerios de Economía y Comercio Exterior.
Modalidad	Presencial
Sede	El Salvador
<b>e. Curso para Líderes Juveniles y Estudiantiles</b>	
Temática	Tres Módulos Módulo 1: Integración Centroamericana: Sus orígenes, desarrollo y estado actual. Módulo 2: Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. Módulo 3: Integración Social y Cultural (migración, el rol de los municipios, la participación efectiva y paradojas de las juventudes centroamericanas, otros).
Objetivo	El propósito del seminario fue dar a conocer los avances en materia de integración centroamericana y enriquecer el análisis y el debate en estas instancias respecto a los principales aspectos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea.

Continúa...

...viene

Participantes	48 líderes de organizaciones juveniles y estudiantiles (6 de cada país). Se reservaron 8 plazas para organizaciones del Comité Consultivo del SICA, incluida la Red de Universidades y la Asociación Pro Integración Centroamericana, PROICA, para un total de 56 líderes juveniles y estudiantiles.
Modalidad	Mixta (presencial y virtual)
Sede	Sede 1: Costa Rica (Participaron jóvenes de Costa Rica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana). Sede 2: El Salvador (Participaron jóvenes de El Salvador, Honduras, Guatemala y Belice).
<b>f. Curso de Formación de Formadores</b>	
Temática	Métodos y técnicas pedagógicas.
Objetivo	El propósito del curso es compartir los métodos y técnicas pedagógicas entre instituciones académicas, europeas y centroamericanas, con base en la experiencia de formación en integración regional.
Participantes	Dirigido a 30 participantes de las instituciones pertenecientes a la Red de Universidades por la Integración, profesores del ICAP y otros profesionales que hayan impartido o vayan a impartir cursos sobre integración centroamericana.
Modalidad	Mixta (presencial y virtual)
Sede	El Salvador

Fuente: *Programa de Formación en Integración Centroamericana y Asociación con Europa del PAIRCA II, ICAP-SG-SICA. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.*

Estas actividades se efectuaron en diferentes países de la Región centroamericana, y se capacitaron aproximadamente 208 personas, tanto de los gobiernos miembros del SICA como de la sociedad civil.

La ejecución de estas actividades contó con el acompañamiento de la Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación y la Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico, CEDDET.

### **Programa de Capacitación Nacional. ICAP-Centroamérica 2013**

Este Programa tiene como propósito fortalecer a las instituciones del sector público, mediante acciones de capacitación, dirigidas a enriquecer la capacidad técnica institucional de los funcionarios que laboran en la administración pública.

Entre las actividades que se han realizado están las siguientes y que se describen brevemente:

- Actividades de capacitación regional: videoconferencias virtuales.
- Actividades de capacitación nacional.
- Investigación.

#### ***Actividades de capacitación regional: Videoconferencias virtuales***

Como parte de la Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana del ICAP 2011-2015, se dio inicio al ciclo de videoconferencias sobre diversos aspectos del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, con el objetivo de fortalecer el proceso de integración por medio de la actualización profesional permanente y el desarrollo de competencias del recurso humano que labora en las instituciones regionales, funcionarios públicos encargados de los procesos administrativos y de toma de decisiones de la integración.

Se ejecutaron las videoconferencias denominadas:

- El SICA: Pasado, Presente y Futuro. Avances y Retrocesos. Un Análisis Teórico, Jurídico e Institucional.

- Perspectivas de Desarrollo Regional: Aspectos Políticos, Económicos y Sociales

#### ***Actividades de capacitación nacional***

En el marco del Programa ICAP-Centroamérica para los países de Centroamérica y Panamá, se han efectuado cursos en las siguientes temáticas.

- Negociaciones Comerciales Internacionales.
- Facilitación del Comercio: una herramienta para la competitividad.
- Integración Regional: un abordaje de la experiencia centroamericana.
- Administración y Gestión de Tratados Comerciales.

Se han dirigido a aproximadamente 120 funcionarios del sector público de la región.

#### ***Componente de Investigación***

Se han publicado los siguientes Cuadernos Centroamericanos:

- Cuadernos Centroamericanos del ICAP No. 1: Estado actual de la Integración Centroamericana: Una mirada desde la institucionalidad del Sistema

- de la Integración Centroamericana, SICA.
- Cuadernos Centroamericanos del ICAP No. 3: Los fundamentos de la integración regional. Una aproximación desde la perspectiva centroamericana.
  - Cuadernos Centroamericanos del ICAP No. 5: Aspectos generales del proceso de la integración centroamericana: Un breve repaso por su historia.
  - Cuadernos Centroamericanos del ICAP No. 7: La organización y funciones del Sistema de la Integración Centroamericana y de su Secretaría General. ◇

# referencias

## CRIA del ICAP\*

LISTA ALGUNAS PUBLICACIONES RECIENTES SOBRE LA TEMÁTICA 'GESTIÓN PÚBLICA CENTROAMERICANA: PERSPECTIVAS MODERNAS', TEMA DE OBJETO DEL NÚMERO DE ESTA REVISTA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; GESTION PUBLICA; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC MANAGEMENT; CENTRAL AMERICA

- Abarca Meléndez, Javier. (2010). *Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Aguilar Álvarez, Alfredo. (2011). *Propuesta de implementación de una red inteligente de distribución de energía en la Compañía Nacional de Fuerza y Luz*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de Proyectos. Costa Rica.
- Aguilar Cubillo, Jorge Allan. (2011). *Perfil de competencias generales del funcionario del Régimen de Servicio Civil costarricense*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Alfaro Gómez, Raquel. (2013). *Planificación, monitoreo y evaluación de estrategias para el abordaje del VIH con perspectiva de género con criterios de calidad y calidez*. Costa Rica: San José, Costa Rica : el autor.
- Álvarez Sánchez, Sealtiel. (2012). *Hacia la eficiencia en la gestión municipal*. Costa Rica: San José, Costa Rica : UNED.
- Araya Jácome, Nathalie. (2013). *Diálogo como herramienta para el cambio social Monitoreo y Evaluación de espacios de Diálogo en materia de VIH promovidos desde la Defensoría de los Habitantes y la Sociedad Civil*. Costa Rica: San José, Costa Rica : los autores.
- 
- \* Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

- Arias Ocampo, Gina. (2009). *Diagnóstico de la situación actual y desarrollo de estrategias para maximizar la eficacia y eficiencia del modelo de interconsultas del Área de Salud de Coronado*. Tesina. Programa de Postgrado en Gerencia Moderna y Gestión de Cambio en Salud. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia Social. Costa Rica.
- Ávila Valverde, Mauricio. (2011). *Experiencias de gestión de calidad en Costa Rica: el caso de la Superintendencia de Pensiones, SUPEN*. Costa Rica: San José, Costa Rica : ICAP.
- Bolaños Campos, Warner. (2011). *Información para la gestión del Proceso de Planeamiento y Evaluación del Núcleo Comercio y Servicios del INA*. Costa Rica: San José, Costa Rica : el autor.
- Brenes Bonilla, Marietta. (2010). *Luis Tenorio Puentes: Latinoamérica debe impulsar la innovación y premiar las prácticas promisorias en todas las organizaciones*. Costa Rica: San José, Costa Rica: DGSC.
- Calderón Umaña, Silvia Alejandra. (2012). *Propuesta de Implementación de un Sistema de Gestión de Calidad, bajo el esquema de la Norma ISO 9001:2008, para el Área de Modernización del Estado del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Calidad. Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (2011). *Impulso a la calidad en la gestión pública costarricense: la experiencia de la primera edición del Premio Nacional a la Calidad Costa Rica 2010*. Costa Rica: San José, Costa Rica : ICAP.
- Calvo Valerio, Gaudy. (2012). *Diplomado internacional gestión de calidad y mejora continua-sector público eficiente*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Carranza Villalobos, Carlos E. (2010). *La gestión parlamentaria costarricense: mayo 2006 - mayo 2007*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Carvajal Alvarado, Javier. (2012). *Procesos sin condena en las cárceles de Costa Rica y su incidencia en el funcionamiento del Sistema Penitenciario Nacional caso particular del Centro Adulto Mayor*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gestión Pública. Costa Rica.
- Cascante Naranjo, Manrique. (2011). *Propuesta de modelo de un sistema de gestión de calidad*

- enlazado al sistema de control interno de la Caja Costarricense de Seguro Social. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Calidad. Costa Rica.*
- Castro Vásquez, Leticia. (2009). *Propuesta de reorganización en las comisiones de trabajo del Área de Salud Hojancha. Tesina. (Especialista). Programa de Postgrado en Gerencia Moderna y Gestión de Cambio en Salud. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Salud. Costa Rica.*
- Cejudo, Guillermo M.(2012). *La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder, Guillermo M. Cejudo, Dionisio Zabaleta Solís Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.*
- Chacón Castillo, María del Carmen. (2009). *Análisis del nivel de motivación de los funcionarios con puesto de jefatura a partir de los diferentes factores motivadores, con el fin de brindar recomendaciones para mejorarlos y contribuir al logro de los objetivos del Nuevo Modelo de Atención Integral, en el Área de Salud de Guápiles, durante los meses de julio y agosto del 2009 . Tesina. Programa de Postgrado en Gerencia Moderna y Gestión de*
- Cambio en Salud. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia Social. Costa Rica.
- Chacón Rojas, Fernando. (2011). *Automatización de la gestión de recursos humanos SAGETH: en la DGSC. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.*
- Chavarría Sánchez, Jessica María. (2013). *Fortalecimiento del Sistema de Gestión de Calidad de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Calidad. Costa Rica.*
- Chaves Alvarado, Rosario. (2005). *ISO 9000 y el control de los documentos. Costa Rica: Heredia, Costa Rica : Escuela de Bibliotecología, Documentación Información. UNA.*
- Clacón Mata, Alfonso. (2007). *Las dimensiones de la gobernabilidad democrática en el contexto centroamericano : aspectos teóricos y operativos. Relaciones Internacionales (73), 29-54 .UNA.*
- CLAD. (2009). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. Costa Rica: San José, Costa Rica : ICAP.*

- Coronado Vargas, José Mario. (2012). *Propuesta Estratégica para el Fortalecimiento de la capacidad gerencial de las direcciones de Centros del Programa de Atención Institucional, del Sistema Penitenciario Costarricense*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gestión Pública. Costa Rica.
- Costa Rica. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Costa Rica. Dirección General de Servicio Civil (2010). *Premio nacional a la calidad y reconocimiento a prácticas promisorias en la gestión pública: documento general*. Costa Rica: San José, Costa Rica : Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Dirección General de Servicio Civil.
- Costas, Antón. (2005). Regulación y calidad de los servicios públicos liberalizados. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* (32), 9-32 .Costa Rica: INAP.
- DGSC. (2009). *La dialéctica del sistema ocupacional y retributivo: el caso del sector profesional en el Régimen de Servicio Civil*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- \_\_\_\_\_. (2013). *30 de mayo: Promulgación del Estatuto de Servicio Civil de Costa Rica: creación de la Dirección General de Servicio Civil 60 años de profesionalización de la función pública en Costa Rica*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Fernández -Toro, Julio César. (2010). *La modernización del Estado y el compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Godínez Arguedas, Luis Gustavo. (2013). *Estudio de Prefactibilidad para la creación de una Agencia de Servicios Eléctricos de la CNFL, en el cantón central de la provincia de Heredia*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de Proyectos de Desarrollo. Costa Rica.
- Henderson García, Alan. (2013). *La implementación de políticas públicas sobre la calidad en la administración pública en los países centroamericanos*. Costa Rica: San José, Costa Rica : ICAP.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública. (2010). *Hacia una gestión de calidad en la función pública de Nicaragua*. Costa Rica: San José, Costa Rica: ICAP.

- \_\_\_\_\_. (2012). *Estrategia Centroamericana de Compras Públicas 2011-2015*. Costa Rica: San José, Costa Rica : ICAP.
- \_\_\_\_\_. *Estrategia Centroamericana de la Calidad 2011-2015*. Costa Rica: San José, Costa Rica : ICAP.
- Iturbe de Blanco, Eglé. (2007). Gestión pública de alto nivel en los países latinoamericanos. *Revista de Servicio Civil* (20), 9-19 .Dirección General de Servicio Civil.
- Lugo, María del Carmen. (2009). *Experiencias de gestión de calidad en la Administración Pública de República Dominicana*. Costa Rica: San José, Costa Rica : ICAP.
- Martínez Baldares, T. (2012). *Plan Regional Urbano de la Gran Área Metropolitana de Costa Rica: avances y desafíos*. (Spanish). Cuadernos De Vivienda Y Urbanismo, 5(9), 70-87.
- Miranda Solís, Lisa. (2011). *Propuesta de mejora del ciclo de duración de entrega de biopsias en el Servicio de Anatomía Patológica, Hospital México, Caja Costarricense del Seguro Social, tercer trimestre 2010- primer trimestre 2011*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Salud. Costa Rica.
- Musa Mirabal, Iliana. (2012). *Análisis de la organización del servicio de mantenimiento del Hospital de Guápiles, en busca de una respuesta oportuna a las solicitudes de mantenimiento correctivo, de marzo a junio del 2012*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Calidad. Costa Rica.
- Ogando, Yulessy. (2011). *La Gestión de Calidad contribuye a la modernización de la Administración Pública*. Costa Rica: San José, Costa Rica : ICAP.
- Parra Sánchez, Floribeth. (2012). *Análisis de la situación existente al mes de abril del 2012 en las listas de espera en el Hospital de Niños*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de Salud. Costa Rica.
- Parry, Taryn. (2008). El papel de la transparencia fiscal para sostener la estabilidad y el crecimiento en América Latina. *Revista Internacional de Presupuesto Público*. 36(66), 67-112 .Costa Rica. ASIP.
- Pérez González, Rodette. (2009). *Proyecto para la disminución de los tiempos de espera en el servicio de consulta externa del hospital Dr. Max Terán Va-*

- Ils durante el I semestre del 2009* Tesina. Programa de Postgrado en Gerencia Moderna y Gestión de Cambio en Salud. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Salud. Costa Rica.
- Pérez Quesada, Xinia. (2012). *La transparencia en Costa Rica*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Piedra Marín, Ruth. (2010). *Centroamérica, Panamá y República Dominicana apuntan a la Calidad en la Función Pública*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- \_\_\_\_\_. *Reunión de autoridades de los países que integran el Foro de la Función Pública*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Programa Estado de la Nación. (2011). *Programa Estado de la Nación. 2011. Tercer Informe Estado de la Educación. Parte 3. La voz de los actores del sistema educativo* Costa Rica: San José, Costa Rica : el programa.
- Quirós Álvarez, Sandra. (2010). *Competitividad del empleo público costarricense*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Regidor-Barboza, Harys. (2012). *Tendencias de la Nueva Gestión Pública para la administración pública centroamericana*. Costa Rica: San José, Costa Rica : ICAP.
- Riquelme Contreras, Luis. (2008). *Propuesta metodológica para evaluar el gasto público: indicadores de calidad y eficiencia*. *Revista Internacional de Presupuesto Público*. 36(67), 65-104 .Costa Rica. ASIP
- Rodríguez, Luis Lorenzo. (2008). *Profesionalización de la función pública para la gobernanza y la gestión de calidad en la administración gubernamental*. ICAP.
- Rojas González, Miriam. (2011). *Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Rosales Ramírez, Luis A.(2009). *Propuesta metodológica para implementar una herramienta de gestión para la evaluación ex post a término de proyectos de infraestructura: caso de estudio Proyecto construcción y equipamiento Sede Área de Salud Alajuelita*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de Proyectos. Costa Rica.
- Salazar Villalobos, Kattia. (2011). *Cuando la iniciativa se convierte en oro”: el caso de la Dirección de Servicios Registrales del Registro Nacional de*

- Costa Rica. Costa Rica: San José, Costa Rica : ICAP.
- Sánchez Acosta, Carlos Luis. (2009). *Desarrollo de protocolos en la consulta de neurología del Hospital Calderón Guardia para manejo de cefaleas en atención primaria y secundaria*. Tesina. Programa de Postgrado en Gerencia Moderna y Gestión de Cambio en Salud. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Salud. Costa Rica.
- Sánchez Loria, Victoria. (2009). *Estrategias de mejoramiento de la gestión regional para la atención integral y calidad de servicios de salud, en las comunidades de la Región Pacífico Central*. Tesina. Programa de Postgrado en Gerencia Moderna y Gestión de Cambio en Salud. Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Salud. Costa Rica.
- Sepúlveda T., María Alejandra (2009). *Chile: Probidad, transparencia y acceso a la información pública para una gestión de calidad*. Costa Rica: San José, Costa Rica : ICAP.
- Silva Macher, Juan Pablo. (2008). *Eficiencia y calidad del gasto público en los programas sociales: hacia una gestión por resultados*. INTELEC: *Presupuesto y Gasto Público, enfoque para resultados* (1), 104-110. Costa Rica. INTELEC.
- Solís Rodríguez, Randall. (2013). *Propuesta de un sistema de información Geográfica (SIG) integrado como una estrategia para la mejora continua en los procesos de Gestión Municipal mediante la aplicación de la metodología seis sigma en la Municipalidad de San José*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Calidad. Costa Rica.
- Solís Villalobos, Karina. (2010). *Comportamiento histórico del salario base en el Régimen de Servicio Civil, período 1983-2010*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC
- Tapia Gutiérrez, Maricela. (2012). *Modernización del Sistema de Gestión de Recursos Humanos: asumiendo el desafío; impulsando nuevos enfoques de gestión*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Treminio Galban, Hellen. (2011). *Diseño propuesto para la implementación del sistema de gestión de calidad del Laboratorio Clínico Dr. Clodomiro Picado T., Hospital San Juan de Dios, Caja Costarricense del Seguro Social*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Calidad. Costa Rica.

- Valverde, María Gabriela. (2011). *Modelos de Gestión por Competencias: una oportunidad para la calidad en los servicios públicos*. Costa Rica: San José, Costa Rica : DGSC.
- Vargas Alvarado, Rosa María. (2013). *Ejercicio de revisión epidemiológica relacionado con el Análisis de los Modos de Transmisión VIH y sida (Epi-Review)*. Costa Rica: San José, Costa Rica : los autores.
- Vargas Azofeifa, Ingrid. (2012). *Recurso hídrico y saneamiento*. Costa Rica: San José, Costa Rica : Programa Estado de la Nación.
- Zúñiga Naranjo, Carlos. (2011). *Análisis de los modelos de evaluación de la calidad, como para ser usados en la gestión pública*. Tesis (Maestría) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gerencia de la Calidad. Costa Rica ◇

# **Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP\***

---

NORMATIVAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, CON EL PROPÓSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EDITA, EN FORMA DIGITAL, EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

## **Introducción**

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral en formato digital del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigaciones, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones de reciente aparición en esta materia.

## **Propósito**

El propósito de la Revista es difundir lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesaria-

---

\* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

mente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos: Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México; en el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas, LATINDEX, de la Universidad de Costa Rica; la base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés; SIDALC; METABASE y en la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

### **Instrucciones para los colaboradores**

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los artículos para su publicación en formato digital. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original impreso o vía electrónica a la siguiente dirección: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr) Se reciben trabajos en los programas *Word*, *Power Point XP* y *Office 2007* bajo *Windows*. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales en formato digital suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido, en español e inglés, en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse el currículum vitae en el

que aparezca el nombre completo del autor, calidades profesionales, su experiencia profesional reciente y relacionada con el artículo y su afiliación institucional.

- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir únicamente las normas APA sobre presentación de informes científicos. Para más información sobre estas normas consultar <http://www.apastyle.org/index.aspx>. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se ruega revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- Cada autor tiene derecho a recibir tres discos compactos del número de la revista digital en la que aparezca su contribución:
- Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, de creación propia, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
- Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
- Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico y creación propia, que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

### **Procedimiento para la aceptación de las colaboraciones**

Los trabajos sometidos a consideración del ICAP serán evaluados por el Comité Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos para su publicación, y quien recurre a especialistas internos y/o externos en su campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que el Comité Editorial no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo.

Todos los trabajos aceptados para su publicación en la Revista digital podrán ser reproducidos en libros u otras revistas, mencionando la fuente respectiva

◇