

# Revista Centroamericana de Administración Pública

Revista del ICAP

64

## Buenas Prácticas en la Gestión Pública

# en este número

## artículos

**Procesos de desarrollo  
y la teoría de gestión  
de proyectos**  
p. 9

**Reflexiones acerca  
de un eventual escenario  
de un derecho estadístico**  
p. 31

**Los Modelos de Excelencia  
como Impulsores de la  
Profesionalización de la  
Función Pública: Caso  
República Dominicana**  
p. 51

**Importancia de la educación  
continua virtual y las TIC's  
en la formación de los  
funcionarios de la  
administración pública**  
p. 67

**La Función Pública  
y el Reto de la Integración  
Centroamericana**  
p. 81

**El neoinstitucionalismo  
y la investigación  
en las ciencias sociales**  
p. 101

*Ramón Rosales Posas*

Presenta la evolución de la Teoría de Gestión de Proyectos y su contribución con el Desarrollo apoyando los procesos de Inversión Pública y Privada.

*Jorge Isaac Torres Manrique*

Analiza la pertinencia de la disciplina del Derecho y su apoyo en el conocimiento estadístico, contrastándolo con la praxis y el proceso de enseñanza-aprendizaje.

*Ramón Ventura Camejo*

Explica la adopción del Modelo de Excelencia Marco Común de Evaluación, CAF, y otras herramientas que han coadyuvado a impulsar la profesionalización de la Función Pública en República Dominicana, presentando los impactos de la aplicación del mismo.

*Jorge Umaña Vargas*

Repasa los principales conceptos en torno a la educación virtual continua, así como las nuevas tecnologías de información y comunicación, proponiendo la combinación de estos elementos para encarar los desafíos de esta era globalizada.

*Hernán A. Vera Rodríguez*

Revisa el proceso de integración centroamericana desde la perspectiva de la gestión pública, planteando las limitaciones, avances, niveles de cooperación, el papel de los organismos internacionales y la situación de la función pública.

*Federico Rivera Romero*

Aborda desde el neoinstitucionalismo el trabajo científico para fortalecer la investigación en la generación, innovación y difusión del pensamiento para la administración pública.

Continúa...

...viene

## cifras

### **Acervo bibliográfico de las organizaciones miembros de la Red Virtual del ICAP**

p. 129

## documentos

### **El Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana**

p. 151

### **Servicio Civil de Costa Rica de frente a la innovación política, administrativa y tecnológica: Acciones para trascender del letargo a la visibilidad**

p. 159

### **Avances en la Carrera Administrativa en la República Dominicana**

p. 173

### **Avances del Sistema de Servicio Civil en Nicaragua**

p. 185

### **Propuesta de nueva concepción para Ley de Carrera Administrativa y Función Pública de Honduras**

p. 197

### **CRIA**

Informa del análisis realizado por la Red Virtual del ICAP, Red de Productores Documentales e Investigadores con respecto a la caracterización del Acervo Bibliográfico de las instituciones miembros de la Red.

### *Harys Regidor-Barboza*

Revisa los antecedentes metodológicos que dieron origen a la creación del Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público y sus principales resultados en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

### *José J. Arguedas Herrera*

Ilustra algunos de los avances y logros en el desarrollo de los sistemas de recursos humanos que emprendiera la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica, DGSC, y que a su vez fortalecieron a la Dirección.

### *Donatila Germán Pérez*

Presenta los avances en la Carrera Administrativa desde su entrada en vigencia hasta la fecha, destacando las estrategias aplicadas para incorporar a los funcionarios públicos a la carrera.

### *Meyling Inés Dolmuz Paiz*

Describe el proceso de implementación del Sistema de Servicio Civil de Nicaragua a cargo de la dependencia rectora del Sistema, la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP.

### *Israel Rodríguez Orellana*

Reseña sucintamente la evolución normativa del Servicio Civil de Honduras desde sus inicios en 1968 hasta la proposición actual de la nueva Ley de Carrera Administrativa y Función Pública.

Continúa...

...viene

**Manual de procedimiento disciplinario y piezas procesales de la Función Pública de Nicaragua**  
p. 203

**Logros en materia de recursos humanos de la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, 2009-2011**  
p. 213

**Sinopsis de la política exterior panameña y la integración centroamericana: realidades y perspectivas**  
p. 227

el icap en  
centroamérica

**Primer Encuentro de Autoridades Regionales de Compras Públicas e Instituciones Vinculadas**  
p. 231

referencias  
p. 249

**Lineamientos para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública del ICAP**  
p.255

*Alba Luz Torres Briones*

Detalla el procedimiento disciplinario de la Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, guía general de referencia de las instituciones bajo el Régimen de Servicio Civil de Nicaragua.

*Mariela Jiménez Peralta*

Documenta la evolución del fundamento jurídico de la Carrera Administrativa en Panamá, desde sus inicios hasta la actualidad.

*Francisco Matos*

Expone la vinculación económica de Panamá en el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, identificando algunas de las iniciativas integracionistas de Panamá a Centroamérica.

*ICAP*

Informa sobre este evento organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el marco de la Estrategia Centroamericana de Compras Públicas 2011-2015.

*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**

No. 64: enero-junio/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

**E**n más de una década de aplicación de reformas del Estado, se han concretizado en el Istmo Centroamericano, algunos de los siguientes aspectos que ya son materia de consenso: a) el fortalecimiento de la institucionalidad del sector público; b) el mejoramiento de las organizaciones públicas y de la calidad del servicio; c) la optimización del gasto público; d) mayores niveles de responsabilización por parte del sector público; e) el incremento de la participación ciudadana en la gestión pública y en general; f) la necesidad de compatibilizar mejor el mercado y el Estado; y g) la adecuación del sector público y del aparato administrativo para atender nuevas demandas.

**L**as lecciones aprendidas en este proceso de modernización en el ámbito de la gestión pública, indican que las mayores dificultades para lograr éxito en las iniciativas antes mencionadas radica en el cómo hacer, más que en qué hacer, debido particularmente a los aspectos prácticos

# editorial

que presenta la gestión pública, observándose un interés creciente por el intercambio de experiencias exitosas conocidas también como “buenas prácticas”.

**U**na buena práctica gubernamental es una experiencia, una actividad, un proceso que haya llevado a cabo una entidad pública exitosamente. Se caracteriza por: a) haber tenido resultados medibles, concretos y sistematizados; b) estos resultados hayan beneficiado a la población; y c) que sea replicable, despertando el interés de los tomadores de decisión de acceder a experiencias probadas, dada la orientación de los mismos a soluciones concretas y efectivas.

**E**n Centroamérica en particular, se cuenta con la difusión de buenas prácticas en la gestión pública, a partir de los concursos emprendidos por las administraciones públicas en las temáticas de la calidad y la función pública, experiencias reconocidas y difundidas que promueven la replicabilidad, posibilitando

el mejoramiento del desempeño y un ambiente favorable para la administración pública.

**E**jemplos de estas buenas prácticas son cada vez más accesibles y constituyen referentes para la mejora continua y la modernización de la administración pública, especialmente en algunos ámbitos como: calidad en los servicios públicos (educación, salud, etc.), atención al usuario, mecanismos de quejas de los ciudadanos, etc., y otros como indicadores de desempeño, evaluación, planificación institucional, etc.

**E**l ICAP en este proceso de diseminar el desarrollo de ciertos procesos o aplicaciones que han dado buenos resultados, mostrando su pertinencia en la gestión pública de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, genera el presente número de la Revista Centroamericana de Administración Pública, dedicada al tema de la Buenas Prácticas en la Gestión Pública.

## **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&gid=65&Itemid=127](http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=127)
- ◆ Esta publicación, es editada, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica, cada seis meses o bien dos números anuales en versión digital.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP**  
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049  
Teléfonos: (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>

---

# artículos

## Procesos de desarrollo y la teoría de gestión de proyectos

Ramón Rosales Posas\*

BREVE ANÁLISIS HISTÓRICO DE LA EVOLUCIÓN DE LA TEORÍA DE GESTIÓN DE PROYECTOS Y SU CONTRIBUCIÓN CON EL DESARROLLO, FACILITANDO EL MARCO CONCEPTUAL, METODOLÓGICO E INSTRUMENTAL DE LOS PROCESOS DE INVERSIÓN PÚBLICA Y PRIVADA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; INVERSION PUBLICA; SECTOR PRIVADO; DIRECCION DE PROYECTOS; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC INVESTMENT; PRIVATE SECTOR; PROJECT MANAGEMENT; CENTRAL AMERICA

### Introducción

El presente documento, tiene como propósito generar discusión y reflexión sobre un tema tan importante y de gran utilidad, como lo es la Gestión de Proyectos, ya que existe actualmente una tendencia, tanto pública como privada, en orientar a las organizaciones a trabajar por proyectos y a generar una cultura de proyectos; sin embargo, mu-

chas veces no se conoce el proceso de desarrollo de la teoría de gestión de proyectos. Por tal razón, en este escrito se hace un análisis histórico de cómo la teoría de gestión de proyectos ha evolucionado y ha permitido contribuir con los procesos de desarrollo en el devenir histórico de la sociedad, facilitando el marco conceptual, metodológico y herramientas para la administración de los procesos de inversión pública y privada.

\* **Licenciado en Economía, Máster en Política Económica y especialista en Dirección de Proyectos. Coordinador del Área de Gerencia de Proyectos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

Recibido: 5 de febrero del 2013.  
Aceptado: 28 de febrero del 2013.

Se reflexiona sobre la problemática que presenta la inversión pública en la región centroamericana, y se expresa que se requiere de un esfuerzo por país donde las entidades públicas, deben mejorar la

gestión pública para alcanzar un ritmo adecuado de identificación y preparación de condiciones propicias para mejorar la calidad de los proyectos de inversión que se requieren ejecutar, para resolver los problemas más sentidos por la sociedad centroamericana.

Además, se analiza la necesidad que tiene el sector público de ordenar, hacer un uso óptimo de los recursos y lograr más eficiencia y eficacia de su proceso de inversión pública. El logro de estos objetivos, pasa por un sistema que permite coordinar, orientar y ordenar ese proceso, éstos son los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP, de ahí su importancia.

Finalmente, se hace a manera de resumen una descripción de las acciones de apoyo a los gobiernos de la región, que el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, realiza a través, del Área de Gerencia de Proyectos. Por más de veintiocho años esta ayuda ha sido de forma sistemática y continua, por tal razón, el ICAP, se ha sumado al esfuerzo de los gobiernos por lograr la eficiencia de los procesos de inversión pública.

### **El desarrollo y los paradigmas predominantes**

Durante la década de los treinta la mayoría de los países de occidente pasaron por una crisis económica conocida como: la Gran

Depresión. No había forma de lograr el equilibrio. Las decisiones de ahorro las toman unos individuos en función de sus ingresos, mientras que las decisiones de inversión las toman los empresarios en función de sus expectativas. No existía razón alguna para que el ahorro e inversión pudieran coincidir. Cuando las expectativas de los empresarios eran favorables, grandes cantidades de inversión provocarían una fase expansiva, pero cuando eran desfavorables la contracción de la demanda podría provocar una depresión. De esa manera, el Estado podía impedir la caída de la demanda aumentando sus propios gastos.

El keynesianismo fue adoptado como paradigma dominante y el pensamiento que transformó la forma de actuación de la economía clásica. Este modelo emergente “el keynesianismo” que vino en atropello y deslegitima a las teorías clásica y neoclásica, señalando la inconsistencia del postulado relacionado con la forma de percibir el pleno empleo. Este nuevo paradigma, se sustentaba en darle una participación activa al Estado en el proceso de desarrollo económico y social y que fuera un actor equilibrador en momentos de escenarios de crisis, bajo estas premisas, en América Latina el Estado empezó a desarrollarse y con ello su participación en la economía.

Por supuesto ninguna corriente teórica surge de la nada, es síntoma que interpreta, de alguna manera, una realidad social concreta dentro de un ámbito de tiempo y espacio. Justamente la teoría neoli-

beral cobra vigencia en la década de los ochenta, ante la crisis generalizada, caracterizada por procesos inflacionarios y de la deuda externa, algo inexplicable para los esquemas keynesianos, ante el agotamiento de la modalidad del pleno empleo, “agotamiento del modelo “Keynesianismo”, el “Neoliberalismo”. Esta corriente de pensamiento, sería la que dominara la ciencia económica durante los años setenta hasta los noventa.

Para esta corriente de pensadores, el Estado era el único culpable de la crisis, por lo tanto, se debía dar paso a la operatividad del mercado y que a su vez se debían privatizar las empresas públicas, liberar los precios, abrir la economía, disminuir los impuestos a la renta de los empresarios, flexibilizar el mercado laboral, privilegiar los tratados de libre comercio, e inclusive, la dolarización.

Del escenario de crecimiento hacia afuera, a uno eminentemente globalizado. La realidad es que vivimos en un mundo en el que las economías, empresas, el ambiente, la salud, la cultura y por supuesto, las políticas públicas, son parte de este proceso. Con este enfoque, el mercado dejó de ser la suma de las economías nacionales para convertirse en una nueva y vasta unidad que funciona como una gran red de interrelaciones industriales, comerciales, financieras y tecnológicas con una dinámica propia.

El motor del proceso de globalización, entre otras variables, lo

constituye el desarrollo de las comunicaciones, los avances tecnológicos, las nuevas formas de organización, etc, siendo estos mecanismos facilitadores, integradores y transmisores más efectivos en este proceso. Otro aspecto en el marco de este procedimiento globalizador, está referido a las políticas públicas. Cabe reconocer la evidencia de que sin la ayuda de políticas públicas compatibles con el funcionamiento de una economía global, la combinación de tecnología y la organización corporativa no habrían tenido los efectos hoy conocidos en materia de globalización.

En este contexto paradigmático del siglo XX e inicio del XXI, nace, se desarrolla, evoluciona e innova la teoría de gestión de proyectos, y ha permitido contribuir con los procesos de planificación, administración, control y evaluación de los recursos destinados a la inversión.

### **Los procesos de desarrollo y la teoría de gestión de proyectos**

#### ***Modelo Agro-Exportador***

Los países latinoamericanos tras su independencia, heredaron una economía cuya principal fuente de riqueza fue la agricultura de exportación, el sector industrial era prácticamente inexistente. Los cambios que experimentó el entorno

económico internacional a lo largo de la primera mitad del siglo XX, con la significativa caída de los intercambios comerciales internacionales y la considerable reducción de las exportaciones latinoamericanas hacia los países industrializados, comprometieron la viabilidad de dicho modelo económico.

Así, los flujos financieros durante el siglo XIX jugaron un papel fundamental en el desarrollo económico del nuevo mundo, siendo los países europeos (Inglaterra, Francia y Alemania) los principales prestamistas internacionales, estando concentradas mayoritariamente estas inversiones en los sectores primario, energético y extractivo.

En este contexto de desarrollo y a principios del siglo XX se concibieron los primeros instrumentos y métodos para programar el uso de los recursos en el tiempo, es decir, darle consistencia a los procesos de inversión, se creó el sistema conocido como barra de Gantt, que consiste en un sistema de barras para controlar el tiempo, el empleo y manejo de los recursos humanos y el capital. Se utilizó por muchos años incorporándole cada vez más refinamientos en cuanto al control mismo del proceso de inversión.

Fue uno de los primeros instrumentos para la ejecución de proyectos, se le conoce como barras de Gantt, en honor a su creador el Ing. Henry Laurence Gantt. Fue utilizado en la industria naval (Primera Guerra Mundial).

No se vislumbraba que esto sería el germen de enfoques y herramientas que evolucionaría gradualmente hasta convertirse en el conjunto de enfoques, técnicas y procedimientos de decisión que actualmente se emplea en el proceso de las inversiones.

Hasta este momento los problemas de la programación y el control de la ejecución de proyectos, tenía solución, siendo la más característica el diagrama de Gantt; sin embargo, la creciente complejidad de los grandes proyectos y la agudización de la urgencia competitiva entre los gigantes del mundo desarrollado, fueron dejando en claro la debilidad de las técnicas de programación disponibles y exacerbando las inquietudes por encontrar nuevos métodos más eficaces, para el propósito señalado de coordinación y control de proyectos. Estas inquietudes fueron las que permitieron aprovechar el avance en el conocimiento científico que se produjo en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial.

### ***Modelo de Sustitución de Importaciones***

Este modelo de desarrollo seguido por nuestros países ha tenido como una de sus características el orientarse hacia un ahorro lo más elevado posible de divisas a base de disminuir importaciones. Existe por lo tanto, un esfuerzo de industrialización sustitutiva de importaciones que pretende coger el relevo como motor

de desarrollo económico del comercio mundial.

Desde finales de la Segunda Guerra Mundial hasta los años ochenta, América Latina y el Caribe constituyeron un eminente destino de la Inversión Extranjera Directa, IED, esta inversión se inscribió principalmente en el marco de una estrategia desarrollista introspectiva conocida como la Industrialización mediante Sustitución de Importaciones, ISI, en la que la IED cumplía un destacado papel generador de capacidad industrial nacional en toda la región. Sin embargo, dado el carácter de los incentivos generados por la política comercial, esta capacidad solía orientarse marcadamente a abastecer el mercado local.

En este período, el Estado jugaba un rol múltiple en el desarrollo latinoamericano. Se trataba de un Estado regulador, de un Estado empresario y de un agente del desarrollo que activamente promovía industrias a través de subsidios, incentivos tributarios o protección arancelaria.

Para la década de los cincuenta cuando por necesidades insoslayables en las responsabilidades en la ejecución de proyectos, como consecuencia de una participación activa del Estado y las empresas internacionales en el proceso de inversión, tanto pública como privada, las empresas privadas, en un primer momento, tuvieron que desarrollar métodos más precisos y avanzados que el GANTT, el que se volvió insuficiente para resolver los problemas de la programación de la ejecución de proyectos, especialmente, los de gran magnitud, complejos y de montos elevados de inversión.

Sobre la base de este contexto en este período, se desarrollaron nuevos instrumentos para mejorar la eficiencia del proceso de inversión, tanto pública como privada, entre ellos: El CPM (Critical Path Method). Método de Ruta Crítica; El PERT (Program Evaluation and Review Technique). Técnica de Evaluación y Revisión de Programas; y el ABC (Analysis Bar Charting). Análisis por Gráficos de Barras. Para una mayor información, ver la tabla No. 1.

**TABLA No. 1**  
**ENFOQUES DE ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS**

Fase	Método	Sector
Enfoques para la administración de la ejecución de proyectos	El CPM (Critical Path Method). Método de Ruta Crítica.	Desarrollado para la Industria Química Dupont, en 1956
	El PERT (Program Evaluation and Review Technique). Técnica de Evaluación y Revisión de Programas.	Desarrollado para la Marina de los Estados Unidos de América, en 1958.
	El ABC (Analysis Bar Charting). Análisis por Gráficos de Barras.	Desarrollado por el Jonh Mulvaney, en 1969.

*Fuente: Elaboración propia.*

Estas técnicas de programación por redes no surge ni de la nada, ni en forma espontánea; ellas, al igual que otras metodologías, se desarrollaron como una aplicación del estado del conocimiento científico a problemas cuya solución no aparece satisfactoria, o ni existe. Sin embargo, hasta inicio de los años sesenta la teoría de proyectos se centró básicamente en herramientas para apoyar el proceso de la ejecución de las inversiones, es decir, la fase de inversión, fue muy poco el desarrollo en el tema de la planificación de las inversiones.

Sin embargo, para el inicio de la década de los setenta, se evidencia un fuerte desarrollo de las herramientas para fortalecer la preparación y evaluación de las propuestas de proyectos, es decir, que la fase de preinversión tuvo un gran auge, como consecuencia de la necesidad de los gobiernos de adquirir el financiamiento para el proyecto de desarrollo. En la Tabla No. 2, se citan algunas de las obras publicadas y que más se conocen en la región.

**TABLA No. 2**

**TEXTOS PUBLICADOS SOBRE LA PREINVERSIÓN**

<b>Texto</b>	<b>Énfasis</b>	<b>Fecha</b>
Pautas para la Evaluación de Proyectos: Partha Dasgupta, Martya Sen y Stephen Marglin.	Preinversión: Evaluación <i>Ex-ante</i>	1972
Análisis Costo Beneficio: Richard Layard.	Preinversión: Evaluación <i>Ex-ante</i> : Económica y Social	1972
Guía para la Presentación de Proyectos: ILPES.	Preinversión	1973
Formulación de Proyectos Agropecuarios, Extractivos, de Transporte y Energético: Calderón H. y Roitman, B.	Preinversión	1974
Análisis de Eficiencia: Metodología de Evaluación de Proyectos Sociales de Desarrollo: Stefan A. Musto.	Preinversión: Evaluación <i>Ex-ante</i> . Proyectos Sociales	1975
Análisis Económico de Proyectos Agrícolas: Banco Mundial. Gittinger, J, Price.	Preinversión	1976
Análisis Económico y Social: Lyn Squire y Van Der Tak.	Preinversión: Evaluación <i>Ex-ante</i> . Económica y Social	1977
Manual para la Preparación de Estudios de Viabilidad Industrial: W. Behrens y Hawranek.	Preinversión	1978
Estudio Social del Costo-Beneficio en la Industria de Países en Desarrollo: Ian M. D. Little y James A. Mirrlees.	Preinversión: Evaluación <i>ex-ante</i> . Costo-Beneficio	1979
Preparación Técnica, Evaluación Económica y Presentación de Proyectos: Norberto J. Munier.	Preinversión	1979
Análisis de Proyectos Agroindustriales: James E. Austin.	Preinversión	1981
Precios de Cuenta: Elio Londero.	Preinversión: Evaluación <i>Ex-ante</i> : Económica y Social	1992

*Fuente: Elaboración propia.*

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, también hizo su aporte al conocimiento en el tema de la gestión de

proyectos con muchas publicaciones, la Tabla No. 3, evidencia los títulos de las principales obras producidas:

**TABLA No. 3**  
**TEXTOS PUBLICADOS POR EL ICAP**  
**SOBRE LA PREINVERSIÓN E INVERSIÓN**

Textos producidos por el ICAP	Énfasis	Fecha
Modelos Sistémicos de Programación: <i>Julio Córdoba y José Leñero</i>	Inversión	1988
Teoría General de Sistemas: <i>Julio Córdoba- José Leñero- Pedro Rey</i>	Inversión	1988
Análisis de Proyectos: <i>Peter Delp</i>	Preinversión: Evaluación Financiera	1988
Información y Control en la Administración de Proyectos: <i>Julio Córdoba- Luis Melgar- José Leñero- Fernando Fuentes- Pedro Rey</i>	Inversión	1988
Teoría General de Sistemas y Administración de Proyectos: <i>José Leñero</i>	Inversión:	1988
Identificación de Proyectos: <i>Henry Solís</i>	Preinversión	1989
Abc. Una Técnica Simplificada de Programación y Control por el Camino Crítico: <i>John Mulvaney</i>	Inversión	1988
Gerencia de Proyectos: <i>Santiago Ruiz</i>	Inversión	1988
Análisis Técnico de Proyecto: <i>Fernando Fuentes</i>	Preinversión	1988
Proyectos Hidroeléctricos: un enfoque en Recursos Humanos: <i>Gloria Chicas de Márquez</i>	Preinversión	1988

*Fuente: Elaboración propia.*

Estas técnicas comenzaron a ser exigidas por los Organismos Internacionales de Financiamiento y Cooperación, como un medio para asegurarse la idoneidad de la aplicación de recursos de todo tipo, a proyectos de cualquier naturaleza, es decir, la forma de justificar un posible financiamiento, pasaba por la propuesta de proyecto.

Si se analiza la evolución de la teoría de la gestión de proyecto y se relaciona con el proceso de desarrollo, se comprenderá el por qué la misma estuvo orientada a generar conocimiento, técnicas, herramientas y metodologías básicamente a la preparación, evaluación y ejecución de proyectos con énfasis en el sector productivo relacionado con el industrial y el agropecuario. En este período del desarrollo, la teoría de gestión de proyectos se vio favorecida con la generación de mucho conocimiento, tanto en la formulación y evaluación como en la administración de proyectos. Cabe mencionar, que en este lapso, ya se estaban gestando los enfoques Asociación Internacional en Dirección de Proyectos, IPMA, e Instituto de Dirección de Proyectos, PMI.

Además, se da una innovación en la teoría de gestión de proyectos, pues se pasa de métodos determinísticos a probabilísticos, se da la programación por redes y se realiza el Análisis de Camino Crítico de las actividades importantes del proyecto. Hay una gran generación de conocimientos en el tema de la Preinversión generada por los Organismos

Financieros Internacionales, por otra parte, hay un desarrollo de las herramientas tecnológicas: hojas electrónicas, Lotus, Multiplan, QuatroPro, SharPro, Cobol, Clipper, etc.

En este período, en 1976, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en conjunto con el Banco Mundial, BM, desarrollan para los países centroamericanos el primer programa para formar profesionales especialistas en preparación y evaluación de proyectos.

### ***Modelo de Crecimiento Hacia Afuera***

En el marco de este modelo de desarrollo orientado por la ideología "Neoliberal", para esta corriente de pensadores, el Estado era el único culpable de la crisis, por lo tanto, se debía dar paso a la operatividad del mercado y que a su vez se debían privatizar las empresas públicas, liberar los precios, abrir la economía, disminuir los impuestos a la renta de los empresarios, flexibilizar el mercado laboral, privilegiar los tratados de libre comercio, e inclusive, la dolarización.

Qué pasa en este período con la teoría de gestión de proyectos? Se sigue desarrollando, se genera mucho conocimiento, enfoques, metodología, herramientas e instituciones públicas y privadas orientadas al desarrollo de las competencias en los recursos humanos, tanto en el campo de la preinversión como en la administración.

Sin embargo, en este contexto adquieren relevancia dos enfoques mundiales para administrar proyectos:

**IPMA**, Asociación Internacional en Dirección de Proyectos, sin fines de lucro, creada en 1965, formada por asociaciones nacionales, organizada como *networking* y gobernadas con criterios de federación internacional. Como objetivos están:

- La promoción de la profesión de la dirección de proyectos.
- Mejorar los estándares aplicables para la mejora continua de la profesión.
- La investigación y el desarrollo continuo.
- La certificación de competencias profesionales en dirección de proyectos, programas y portafolio.

Este enfoque, fundamenta las competencias en dirección de proyectos, basadas en conocimiento y experiencia del profesional, y éstas integradas con las actitudes, es decir, certifica competencias profesionales en tres áreas: contextuales, técnicas y de comportamiento, las que están integradas por cuarenta y seis elementos, según el siguiente desglose:

- Contextuales: 11
- Técnicas: 20
- Comportamiento: 15

**PMI**, Project Management Institute, es una organización no lucrativa que promueve la administración de proyectos a nivel mundial. Fundado en 1969, Su enfoque está expresado en el PMBOK (Guía de fundamentos para la dirección de proyectos) y define la dirección de proyectos como, la aplicación de conocimiento, habilidades, herramientas y técnicas a las actividades del proyecto, para cumplir con los requisitos del mismo. Describe los cinco Grupos de Procesos de Dirección de Proyectos aplicables a cualquier proyecto. Estos procesos se dividen en cinco grupos, definidos como los Grupos de Procesos de la Dirección de Proyectos: Iniciación, Planificación, Ejecución, Seguimiento y Control y el Cierre.

Estos grupos de procesos, están integrados por diez Áreas de Conocimiento de la Dirección de Proyectos, las que se organizan en cuarenta y dos procesos de dirección de proyectos. A continuación se describen las áreas de conocimientos: Gestión de la Integración del Proyecto, los Involucrados, el Alcance, el Tiempo, los Costos, la Calidad, los Recursos Humanos, las Comunicaciones, los Riesgos y las Adquisiciones del Proyecto.

Estos dos enfoques adquieren mucha relevancia en la administración de proyectos. Por su parte, la preinversión, también se desarrolla enormemente.

### ***Del Modelo de Crecimiento Hacia Afuera a la Globalización***

En este contexto, el actor importante en el desarrollo de la sociedad, es el sector privado, fundamentado en la expansión de las empresas transnacionales. Este modelo significó para nuestros países políticas relacionadas con la apertura de la economía, el desarrollo tecnológico y las comunicaciones. Por parte del Estado, se requiere de un Estado eficiente, moderno, fuerte, achicado y que desregule.

En este escenario, estos enfoques de administración de proyectos (PMI e IPMA) se desarrollan, profundizan y generalizan, por la necesidad de trabajar bajo estándares y parámetros internacionales que exige la gestión de proyectos, además, de estos enfoques, existen otros, es decir, en el mundo se conocen cinco enfoques para administrar proyectos, tres internacionales y dos nacionales, entre ellos:

- IPMA: Asociación Internacional en Dirección de Proyectos, una norma de carácter internacional.
- PMI: Project Management Institute, una norma nacional pero internacionalizada.
- P2M: enfoque de administración de proyectos utilizado en Japón, una norma nacional.
- PRINCE 2: enfoque de administración de proyectos utiliza-

do en Inglaterra, nació como una norma para proyectos tecnológicos, pero actualmente es una norma nacional para todos los proyectos.

- PM4R: Gestión de Proyectos para Resultados, de reciente diseño por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, pronto será utilizado en la gestión de proyectos financiados por el Banco.

En este período, se da una innovación en la teoría de gestión de proyectos, hay una gran generación de conocimientos y un enorme desarrollo de las herramientas tecnológicas, entre ellas: Microsoft Project, Primavera, JARA, @Risk para evaluación y administración de proyectos, ShartPro, WBS, Basecamp, OpenProyect, etc.

En este contexto, hay dos exigencias internacionales en el tema de la Gestión de Proyectos:

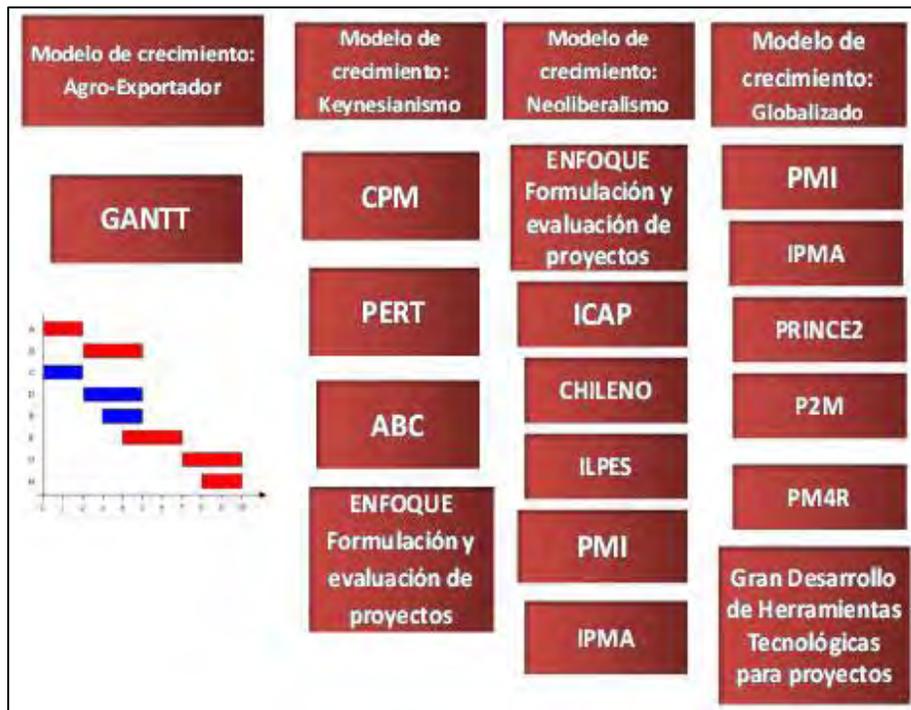
- *La Certificación de los Programas de Maestría:* es decir, la mayoría de los programas de maestría relacionados con el tema de la gestión de proyectos, requieren como parte de su mercadeo, estar certificadas, ya sea con el enfoque PMI o IPMA.
- *La Certificación de Profesionales.* Actualmente las competencias en el tema de la gestión de proyectos requieren ser demostradas, por tal

razón, el mercado exige la certificación de estas competencias, en el mundo y especialmente en Costa Rica, existen los dos modelos de certificación, IPMA y PMI.

A continuación se presenta la Tabla No. 4, la que resume los modelos de crecimiento y los enfoques predominantes para administrar los procesos de inversión, es decir, la gestión de los proyectos.

**TABLA No. 4**

**MODELOS DE CRECIMIENTO Y LOS ENFOQUES DE PROYECTOS**



Fuente: Elaboración propia.

## Problemas de la inversión pública en Centroamérica

La inversión pública es una variable esencial para el desarrollo de un país y una condición necesaria para mejorar la competitividad de una economía. El desafío de un país, de lograr crecimiento económico sostenido y garantizar adecuadas condiciones de vida para la población, pasa por la inversión.

Las tareas de mejoramiento en la calidad de la inversión pública que nuestros países requieren, conllevan un enorme esfuerzo de las instituciones públicas por establecer condiciones propicias, que permitan facilitar y mejorar los procesos de formulación, evaluación y gestión de proyectos, con el propósito de que éstos respondan al quehacer institucional, al Plan Nacional de Desarrollo, PND, y a las necesidades de la población, y a la vez sean el punto de partida para utilizar adecuadamente los recursos públicos disponibles con que cuenta la sociedad; que por lo general son escasos.

En la mayoría de los países de Centroamérica, la situación que presenta la inversión pública, permite identificar una serie de limitaciones y dificultades que atraviesa la Gestión Pública y que son recurrentes en los últimos años porque se complementan y no permiten mantener un proceso adecuado y consistente que facilite atender las necesidades de inversión que requieren los países. Las limitaciones y dificultades

se reflejan reiteradamente en los siguientes aspectos:

- La inversión pública fue sacrificada en las últimas décadas para lograr los balances fiscales; lo que genera la existencia de un proceso paulatino en los países de la región de disminución en el uso de recursos públicos para la formación de capital fijo.
- Los proyectos de inversión no siguen necesariamente las prioridades de los PND, los Planes de Gobiernos, ni a los Planes Estratégicos Institucionales, por lo que se carece de un sistema de establecimiento de prioridades de proyectos en la inversión pública.
- Existe una baja capacidad institucional para formular y evaluar proyectos de inversión. Esto es resultado de la ausencia o la debilidad de una "cultura de proyectos".
- La baja capacidad de preinversión institucional, induce a una condición de debilidad en el nivel de ejecución de la inversión, atrasos, sobrecostos y desgaste institucional.
- Se carece de metodologías y asignación de procedimientos para impulsar la evaluación *ex-ante* de los proyectos. No se cuentan con guías metodológicas de formulación y evaluación de proyectos, y si

se tienen, no se sabe cómo aplicarlas, lo que limita obtener uniformidad en la aplicación de criterios de selección de proyectos por las instituciones.

- No existe evaluación *ex-post*, esto no permite medir impactos de los proyectos y por tal razón, no se genera lecciones aprendidas de los proyectos.
- Desintegración de los temas ambientales y la gestión del riesgo de desastres en los procesos de inversión pública.
- Las principales modalidades de ejecución y financiamiento de inversión pública como, la gestión interesada, el fideicomiso, arrendamientos, contratos, conciertos, llave en mano y la concesión de obra pública. Estas nuevas modalidades no se han integrado en una visión global de inversión pública.

Esta problemática que presenta la inversión pública en la región centroamericana, requiere de un esfuerzo por país donde las entidades públicas, deben mejorar la gestión pública para alcanzar un ritmo adecuado de identificación y preparación de condiciones propicias para mejorar la calidad de los proyectos de inversión que se requiere ejecutar para resolver los problemas más sentidos por la sociedad centroamericana, estableciendo los mecanismos y procedimientos que agilicen

las tareas de formulación, evaluación, contratación y ejecución de la inversión pública. Con este propósito se han constituido los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP.

### **Los sistemas de inversión pública: alternativas para la eficiencia de la inversión**

Después de los procesos de modernización, de cambios y reformas del Estado en Centroamérica, los SNIP a comienzos o mediados de los noventa entraron en un ciclo promisorio de revalorización, actualización y mayor protagonismo en cuanto a la programación, administración y control de la inversión pública. Esto con el propósito de lograr la eficiencia del gasto (principalmente inversión e infraestructura) y donde la unidad de análisis es el proyecto y su ciclo.

Los SNIP, actúan como un sistema administrativo del Estado que certifica la calidad de los proyectos de inversión pública, y tiene como finalidad optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión a través de principios, procesos, metodologías y normas técnicas con el propósito de mejorar la eficiencia y el impacto de las inversiones públicas.

Los SNIP, han tenido su propio proceso de desarrollo, donde el mayor logro alcanzado es incorporar

una mayor racionalidad al gasto público a través del establecimiento de normas y procedimientos, guías metodológicas, el sistema de información sobre proyectos (el banco integrado de proyectos) y programas de capacitación para incorporar una cultura de proyectos en la institucionalidad pública. Todos los SNIP de la región centroamericana y República Dominicana, tienen avances significativos en todos estos aspectos, unos más consolidados que otros.

La operatividad de los SNIP, tiene su sustento en las fases del ciclo de vida de los proyectos.

### Proceso de la inversión pública

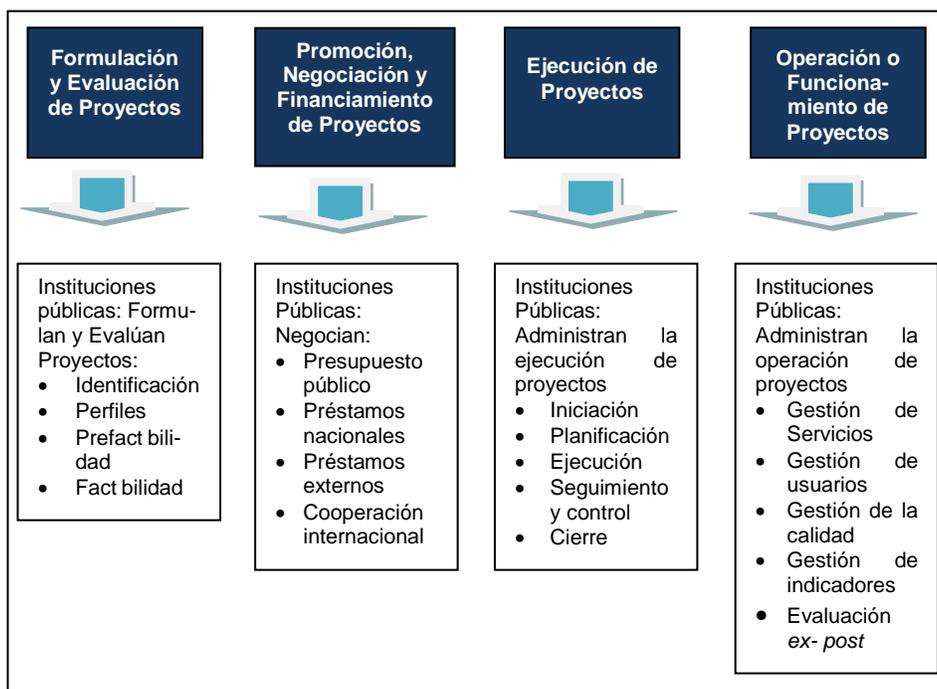
Un proyecto de inversión pública, desde que se identifica, hasta que genera bienes y servicios para la sociedad, pasa por varias fases o etapas, entre ellas: preinversión, promoción, negociación y el financiamiento, la ejecución, la operación o funcionamiento. Qué se entiende por cada una ellas.

- *Fase de Promoción, Negociación y Financiamiento:* es donde se gestiona la viabilidad política y financiera del proyecto. Las instituciones públicas, centralizadas, descentralizadas y los gobiernos locales, deben de negociar los respectivos financiamientos, ya sea mediante el presupuesto público, préstamos nacionales, externos o cooperación internacional.
- *Fase de Ejecución:* es donde se ejecuta el proyecto, las instituciones públicas, centralizadas, descentralizadas y los gobiernos locales, deben gestionar y administrar la ejecución de proyectos, esto significa el inicio del proyecto, la elaboración del plan de gestión del proyecto, la ejecución, el seguimiento y control y el cierre del proyecto.
- *Fase de Operación o Funcionamiento:* es donde el proyecto genera los bienes y/o servicios para lo cual fue diseñado. Las instituciones públicas, centralizadas, descentralizadas y los gobiernos locales, deben gestionar la prestación de los bienes o servicios producidos por el proyecto, además, de su respectivo mantenimiento. En esta fase las organizaciones deben realizar la gestión del servicio, gestión de usuarios, gestión de la calidad y la gestión de indicadores.
- *Fase de Preinversión:* es donde se deben formular y evaluar las propuestas de proyectos de inversión pública. Las instituciones públicas, centralizadas, descentralizadas y los gobiernos locales, deben de elaborar sus propuestas de proyectos, éstos pueden ser a nivel de perfiles de proyectos, estudios de prefactibilidad y de factibilidad.

A continuación se presenta la Tabla No. 5, que expresa las fases o etapas del proceso de una inversión pública (un proyecto) y sus respectivas acciones por cada fase del proceso.

**TABLA No. 5**

**FASES Y ACCIONES DE UN PROCESOS DE INVERSIÓN PÚBLICA**



Fuente: *Elaboración propia.*

No hay ninguna duda, el ICAP ha venido colaborando con los gobiernos de Centroamérica en el esfuerzo emprendido por éstos, en lograr mejorar la eficiencia y eficacia de la inversión pública. Desde hace treinta y siete años inició la colaboración, pero de manera puntual, en aquel entonces, que se remonta a 1976, se realizó en forma conjunta con el Banco Mundial, BM, un programa de capacitación para los países centroamericanos, con el propósito de capacitar y generar las competencias de un grupo de profesionales y especialistas responsables de la preparación y evaluación de los proyectos en cada país.

Sin embargo, desde 1985, la colaboración y apoyo del ICAP para cada uno de los países de la región, ha sido sistemática y continua, es decir, desde hace veintiocho años. En este año, se inició con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, un Programa de Maestría Regional en Proyectos, (el concepto de Regional, era traer entre cuatro o cinco funcionarios de cada país para que cursaran la Maestría en Costa Rica, la temática que se cubría era la formulación, evaluación y gerencia de proyectos de inversión pública). Este programa fue el primero en su género en la región centroamericana.

Los resultados de esta colaboración ICAP-BID, fue la formación de un selecto grupo de profesionales de la región, que hoy en día sustentan puestos de importancia o son reconocidos profesionales en el tema de

la gestión de proyectos, además, se logró aportar al conocimiento, mediante la publicación y distribución masiva de una buena cantidad de bibliografía sobre el tema de los proyectos, la misma fue descrita anteriormente.

El esfuerzo del ICAP, de continuar apoyando a los países de la región, fue posible con el apoyo financiero de la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI. Este convenio ICAP-ASDI, permitió resultados importantes, tanto en la formación de profesionales a nivel de Maestría de todos los países de la región, fortalecimiento y actualización de las competencias mediante programas de capacitación nacionales (realizados en cada uno de los países) y diversas publicaciones sobre el tema de los proyectos.

Esta última cooperación internacional, permitió al ICAP, institucionalizar el Área de Gerencia de Proyectos, a través de esta área de trabajo, el ICAP apoya a los gobiernos en su propósito por mejorar la eficiencia y eficacia de la inversión pública, mediante la realización de los siguientes Programas:

- *Programa de Formación:* el ICAP, cuenta con un Programa de Maestría en Gerencia de Proyectos de Desarrollo. Tiene como propósito formar profesionales con las competencias, contextuales, técnicas y de comportamiento que los faculta para poder dirigir cualquier proceso organizacional o

cualquier fase o etapa del proceso de inversión pública, el ICAP, ha formado en el campo de la gestión de proyectos, aproximadamente un grupo de 880 profesionales de la región centroamericana.

- *Programa de Capacitación:* el ICAP, cuenta con un Programa de Capacitación en Gestión de Proyectos de Desarrollo. La mayor parte de las actividades que se realizan, se enmarcan en el Programa de Capacitación denominado "ICAP-Centroamérica", el que realiza en forma de cooperación para los países miembros. El mismo tiene como propósito, generar y/o actualizar las competencias de los profesionales responsables de los aspectos técnicos del proceso de inversión pública; nuestro enfoque es generar o fortalecer las competencias, contextuales, técnicas y de comportamiento de los funcionarios públicos vinculados con cualquiera de las fases del ciclo de vida de un proyecto, es decir, preinversión, promoción, negociación y financiamiento, gerencia de la ejecución, gerencia de la operación o evaluación *ex ante*, *ex post*, etc.

Este programa se enfoca a preparar los técnicos de las instituciones públicas, para que tengan las competencias necesarias para formular y evaluar las propuestas de pro-

yectos, puedan determinar la viabilidad política y financiera de los proyectos, estén preparados para elaborar el Plan de Gestión del Proyecto, es decir, que estén facultados para planificar la ejecución de un proyecto, gerenciar la operación del proyecto, y además, tener la capacidad para evaluar el impacto de los proyectos en sus organizaciones.

En los últimos tres años, el ICAP, a través del Área de Gerencia de Proyectos, ha logrado capacitar en promedio un grupo de 1350 funcionarios profesionales de las diferentes instituciones públicas de la región en las temáticas vinculadas con el proceso de inversión pública, esto ha permitido contribuir a implementar una cultura de proyectos en el sector público.

- *Programa de Consultorías:* el ICAP, cuenta con un Programa de Consultorías en Gerencia de Proyectos de Desarrollo, el que tiene como propósito colaborar con las instituciones del sector público en el desarrollo de estudios de factibilidad, evaluación de la ejecución para el cierre de proyectos, evaluación del impacto de los proyectos, el desarrollo de guías metodológicas y normas y procedimiento, en el marco de los Sistemas de Inversión Pública, SNIP. Además, la implementación de

consultorías para ordenar todo el proceso de inversión en una organización, “Sistema de Inversión Institucional, es decir, preparar a la organización para que pueda “trabajar por proyectos”.

- *Programa de Investigación:* el ICAP, a través del Área de Proyectos realiza investigaciones sobre los temas relacionados con el proceso de inversión pública, hay dos formas de llevar a cabo la investigación: mediante los docentes del programa, que es muy reducida, y por medio de la elaboración de las tesis de los estudiantes que son requisitos de graduación. Para tal efecto, se vincula las necesidades institucionales con los proyectos de graduación (tesis) de los estudiantes de los diferentes programas de Maestría que se ejecutan. De esta manera se ha contribuido al estudio y solución de una gran cantidad de problemas de las institucionales de donde provienen los estudiantes del Programa.

### Reflexiones finales

- La teoría de la gestión de proyectos, a través de sus diferentes enfoques y herramientas, ha contribuido con administrar los procesos de

inversión en los diferentes momentos del desarrollo de la sociedad.

- El primer instrumento para la administración de proyectos, se le conoce como barras de Gantt. No se vislumbró que esto sería el germen de enfoques y herramientas que evolucionaría gradualmente, hasta convertirse en el conjunto de enfoques, técnicas y procedimientos de decisión que actualmente se emplea en el proceso de las inversiones.
- La inversión pública es una variable esencial para el desarrollo de un país y una condición necesaria para mejorar la competitividad de una economía. Por tal razón, mejorar la calidad de la inversión pública es uno de los grandes propósitos de estos países; sin embargo, esto requiere de un enorme esfuerzo de las instituciones públicas por establecer condiciones propicias, que permitan facilitar y mejorar los procesos de formulación, evaluación y gestión de proyectos, y a la vez sean el punto de partida para utilizar adecuadamente los recursos públicos disponibles con que cuenta la sociedad; que por lo general son escasos.
- Los cuatro enfoques para administrar proyectos, que más auge tiene en este momento, son: IPMA, PMI, P2M,

y el PRINCE-2, han adquirido relevancia y gran utilidad, porque en este contexto de globalización hay exigencias de gestionar los proyectos con parámetros y normas internacionales y estos cuatro enfoques permiten eso.

- Sin lugar a dudas el aporte del ICAP, a los gobiernos de la región en esta materia (Política de Inversión Pública) ha sido de mucha pertinencia, lo que le ha permitido alcanzar un prestigio en la formación, capacitación, consultoría e investigación en los temas de la formulación, evaluación y gerencia de proyectos de inversión pública.
- En la mayoría de los países de Centroamérica, la situación que presenta la inversión pública, permite identificar una serie de limitaciones y dificultades, entre ellas: la inversión pública sigue siendo sacrificada para lograr los balances fiscales; los proyectos no siguen necesariamente las prioridades de los Planes Nacionales de Desarrollo, PND; existe una baja capacidad institucional para formular y evaluar proyectos de inversión; baja capacidad de ejecución de la inversión; se carece de metodologías y procedimientos para impulsar la evaluación *ex-ante* de los proyectos y finalmente, ninguno de los

SNIP tienen incorporado la evaluación *ex-post*.

## Bibliografía

Bases conceptuales para el ciclo de cursos sobre gerencia de proyectos y programas. LC/L.1883-P.ILPES.2003.

Contreras Pilar. Guía para la identificación y formulación de proyectos de salud, (LC/IP/L.110), 1995.

Informe de la Relatoría del Seminario sobre los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe: Balance de Dos Décadas: Análisis Crítico y Perspectiva. LC/L.1698. ILPES. Santiago de Chile, 2002.

La Modernización de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública: Análisis Crítico y Perspectiva. LC/L.216. ILPES. Santiago de Chile, 2002.

Mejía, Francisco. Manual de identificación, preparación y evaluación de proyectos. *Cuaderno No. 39.* (LC/IP/G.70-P), 1993.

Rosales Posas Ramón. Formulación y Evaluación de Proyectos. Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP-Área de Proyectos. San José, Costa Rica. Cuarta Reimpresión. Marzo de 2006.

\_\_\_\_\_. Formulación y Evaluación de Proyectos con énfasis en el Sector Agrícola. Universidad Estatal a Distancia, UNED. San José, Costa Rica. Mayo del 2005.

Vallejo César (1997) LC/IP/L.132. "Sistema Nacional de Inver-

sión Pública: la otra cara de la reforma".

Vera Pamela y Aldunate Eduardo. Guía para la identificación y formulación de proyectos de educación, (LC/IP/L.96/rev.1), 1995 ◇

# Reflexiones acerca de un eventual escenario de un derecho estadístico\*

Jorge Isaac Torres Manrique\*\*

ANALIZA LA PERTINENCIA DE LA DISCIPLINA DEL DERECHO SE APOYE EN EL CONOCIMIENTO ESTADÍSTICO, CONTRASTÁNDOLO A LA LUZ DE LA PRAXIS Y DEL PROCESO ENSEÑANZA-APRENDIZAJE, ENFATIZANDO LA NECESIDAD DE INCLUIRLO EN LOS PENSUM RESPECTIVOS.

PALABRAS CLAVES: DERECHO; EDUCACION; ENSEÑANZA; ESTADISTICA

KEY WORDS: LAW; EDUCATION; TEACHING; STATISTICS

## Introducción

En primer lugar, es imprescindible anotar que no es si no que a partir de finales del siglo XX que distintas áreas como disciplinas del saber, han emprendido sus empresas orientándolas al mundo del derecho, o más bien, al mundo en si –

aunque a decir verdad, haya sido a la inversa (al hacer uso de ellas)–; a efectos de tornarlo más eficiente (economía, para el *análisis eco-*

---

\* El título original enviado por el autor es “Reflexiones acerca del advenimiento del nada lejano, como aparentemente inortodoxo y eventualmente infuturible, escenario de un derecho estadístico”.

\*\* 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.

Recibido: 14 de octubre del 2012.

Aceptado: 24 de enero del 2013.

nómico del derecho),<sup>1</sup> más limpio y respetuoso (*fair play*),<sup>2</sup> en el derecho

*futbolístico*), más humano (globalización, en el *derecho global*)<sup>3</sup>, más constitucional (constitucionalismo, en el *neoconstitucionalismo*),<sup>4</sup> más rentable (*marketing*, en el *marketing*

1. El *análisis económico del derecho* se traduce en la aplicación de las teorías y métodos de la economía al sistema jurídico. Se basa en la triada maximización-mercado-eficiencia bajo un enfoque costo-beneficio social; buscando maximizar o hacer más eficientes los recursos en mundo de escasez de bienes y servicios. El análisis de costo-beneficio no implica únicamente el aspecto económico, sino, los motores de la conducta humana: como bienestar y malestar. El AED analiza la norma, pero no en abstracto, sino, en base a una consecuencia social (Torres Manrique, Jorge Isaac. *Acerca del análisis económico del derecho (AED)*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Derechocambiosocial.com: <http://www.derechocambiosocial.com/revista014/analisis%20economico%20del%20derecho.htm>).
2. *Fair play* es la "realización de la actividad deportiva de forma digna sin perjudicar o dañar intereses ajenos, actuando con la mayor rectitud y probidad, con un comportamiento adecuado y esperado; bajo estos lineamientos el deporte debe ser realizado honradamente, sin dañar a la otra parte, presupone justicia, igualdad, lealtad, honestidad, aceptación y respeto al adversario y por las diferencias de cada uno, entre otros valores morales" (Vide Varsi Rospigliosi, Enrique. *El juego limpio y la incertidumbre de nuestro derecho*. En: Legal Express. Año 6. N° 67, Lima, 2006, p. 19).
3. El "*Nuevo Sistema Jurídico o Derecho Global*" se caracteriza por su supremacía sobre los demás Derechos (sin admitir acuerdo en contrario), ya que defiende el interés de la comunidad internacional (general y común), fomentado la solidaridad internacional; configurándose sobre la base de: el derecho convencional, el institucional, la jurisprudencia internacional y la costumbre internacional (Torres Manrique, Jorge Isaac. *Derecho global y neoconstitucionalismo. Teorías jurídicas contemporáneas*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Elnotariado.com:

---

[http://www.elnotariado.com/images\\_db/noticias\\_archivos/322.doc](http://www.elnotariado.com/images_db/noticias_archivos/322.doc).

4. El *neoconstitucionalismo* se constituye en un "saludable despertar o concientización constitucional a favor de los derechos fundamentales y donde los mismos se yerguen como eje central del sistema jurídico, y como sustento de fundamentación universal de irrefutable legitimidad" (que se presenta- a pesar de su denominación- como una nueva pero si, ciertamente novedosa corriente o teoría jurídica de irradiación mundial), "gracias" al limitado papel de la doctrina jurídica para poder explicar la justificación (o justeza) del Derecho en esta realidad o circunstancia postmoderna. Esta corriente jurídica se reafirma además, como una forma de sintonizar como Estados con un reciente orden jurídico -como consecuencia de la casi generalizada globalización en el mundo-, denominado "*Derecho Global*" (entendido a su vez, como un "nuevo" orden jurídico que opone una defensa radical de la dignidad, de la solidaridad, de la igualdad y de la justicia- seguridad jurídica- de la persona; como principios pilares jurídicos y que precisa de instituciones y de partidos políticos fuertes, transparentes y con amplia credibilidad) (Torres Manrique, Jorge Isaac. *Derecho global y neoconstitucionalismo. Teorías jurídicas contemporáneas*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Teleley.com: <http://www.teleley.com/articulos/art-dg.pdf>).

*Jurídico*),<sup>5</sup> más gestionable (*management*),<sup>6</sup> en el *management* jurídi-

co),<sup>7</sup> más productivo (*coaching ontológico* en el *coaching* jurídico), más evolucionado/desarrollado (comparativismo, en el *derecho comparado*),<sup>8</sup>

5. La finalidad básica del *marketing jurídico* es crear y conservar clientes, diferenciar al despacho de la competencia y construir una marca, del abogado o del bufete. Un despacho con personalidad y carácter, con marca, implica para la mayoría de los clientes potenciales una garantía de calidad y una reducción del tiempo dedicado a la elección de letrado o de despacho. Disponer de una marca potente evita al abogado la competencia en precios y la erosión de márgenes. Evita que el principal criterio de decisión del cliente a la hora de contratar los servicios del abogado sea, a parte de la lógica recomendación, el precio. Todo esto es lo que se entiende globalmente por el concepto de *marketing jurídico* (Dominguez, Francesc. *El concepto de marketing jurídico*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Legalinfo-panama.com: [http://www.legalinfo-panama.com/articulos/articulos\\_56.htm](http://www.legalinfo-panama.com/articulos/articulos_56.htm)).
6. En relación al *management/gerencia-*amiento/administración/gestionamiento/organizacionamiento, tenemos que urgente e insoslayablemente, traer a colación el contenido/mensaje de la no tan reciente pero super exitosa como fabulosa y póstuma película de Michael Jackson, "this is it". En la cual, él y su grupo (elenco, banda) realizan implícitamente un importante derroche de demostraciones- hasta con lujo de detalles -, de a nuestro entender, la nueva corriente organizacional (que deja en evidente rezago a la *administración por objetivos y resultados* de Peter F. Drucker), la misma que desde nuestro punto de vista se caracterizaría por una muy saludable como particular filosofía que en potencia y síntesis, sentenciaría: i) "el cielo no es el límite, es el inicio"; es decir, que se debe empezar no de lo superior, si no de lo muy elevado (de la pasión o de muy arriba) en adelante, ii) "no a las acciones o trabajos a *grosso modo* o a grandes rasgos"; más bien, completos y muy bien realizados, iii) es inválido el archimanido: "daría todo de mí para tal o cual cosa"; ya que la idea es darlo efectiva y concretamente todo de sí, segundo a segundo y sin hablar mucho, iv) "el me-

jor desempeño no culmina cuando ya pasó la coyuntura o apariencia"; ya que nunca se debe perder la motivación, compromiso (por convicción) y el norte". Así esta nueva teoría (que sería su último legado) a la que denominaremos "*administración mística, supra elitista o de excelencia organizacional recargada*"; puede ser además, absolutamente aplicable, tanto a instituciones estatales, privadas, así como a todos los actos y aspectos de la vida diaria (una forma de vida de excelencia). Consecuentemente, no es de extrañar que dicho *film* (aunque tímida y paulatinamente) haya y venga siendo asertivamente interpretado y recomendado por docentes universitarios de asignaturas no necesariamente de naturaleza gestiona-ria, empresarial y motivacional, de no pocas como importantes instituciones educativas de pre y post grado no solo peruanas.

7. Abarca, más que la gestión económica y organizativa de un despacho; la motivación de equipos, el liderazgo, la retención del talento y otras materias centradas en la dirección y gestión de equipos y organizaciones jurídicas (Misiego Blázquez, Francisco. *Management jurídico*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Interco-dex.com: [http://www.intercodex.com/MANAGEMENT-JURIDICO\\_L9788498766288.html](http://www.intercodex.com/MANAGEMENT-JURIDICO_L9788498766288.html)).
8. El *derecho comparado* consiste en la aplicación del método comparativo al derecho (entendido como sistema jurídico y no como un conjunto de normas) ya sea vivo (vigente) o muerto (no vigente); pero a la luz de las fuentes o elementos (del derecho) y a la realidad de cada Estado (Torres Manrique, Fernando Jesús. *Derecho comparado y sistemas jurídicos*. Editora Euroamericana, Lima, 2004., véase también del mismo autor: "Consecuencias de la aplicación del derecho comparado" en *Suplemento Hechos y Derechos* (Nº 42, marzo 2006) de Editora Normas Legales, "Derecho comparado y seguro de crédito" en *Análisis Jurídico* (Tomo 361, junio 2006) de Editora Normas

y –a propósito de la presente entrega– menos manipulable y pasible de un adecuado manejo por tendencias y frecuencias (estadística, en el por manifestarse, *derecho estadístico*).

Así, y a efectos de abordarlo, imposible no traer a colación, en términos de Gallardo Ortiz,<sup>9</sup> el hecho que la estadística y la prospectiva<sup>10</sup> han presentado (y presentan) una innegable, importante, como lógica y saludable ligazón. Empero, cabe dejar constancia que en determinadas épocas y lugares los más extremos planteamientos políticos les han otorgado un protagonismo que ha sido máximo en la economía planificada de los soviéticos, y mínimo en el liberalismo más salvaje de los antisoviéticos. Sin embargo, en el liberalismo extremo o digamos radical (es decir, cuando el Estado renuncia a cualquier intervención, al menos en el ámbito empresarial); la actividad estadística para la prospectiva la ejercen las grandes corpora-

ciones multinacionales, que en el presente devenir contemporáneo son las entidades que más planificación presentan; con la pretensión de imponer dicha *performance* incluso a los gobiernos más sólidos.

Por otro lado, conviene no perder de vista que mientras, no pocos supuestos visionarios o improvisados analistas políticos, realizan predicciones espectaculares aprovechando información privilegiada, la misma que puede venir de ciertos sistemas estadísticos insuficientemente controlados. En estas circunstancias, las controversias sobre la estadística afectan a grandes y complejos intereses, por lo que la precisión técnica, su exposición argumentativa, y el ejercicio de un eventual derecho estadístico por parte de posibles perjudicados puede y debe tener una creciente importancia social, económica y política. Las irregularidades estadísticas, manipulaciones de datos estadísticos y las falsedades (como por ejemplo, cuando la policía presenta, oculta, minimiza o sobredimensiona delitos) en las estadísticas que se describen son auténticamente aterradoras como sumamente preocupantes.

En ese orden de ideas, es preciso dejar constancia que el objetivo del presente estudio es enfocarlo, además, hacia la que denominaremos “correcta o edificante utilidad estadística”. Así, en palabras de Benjamín Disraeli, señalamos: “hay cuatro tipos de mentiras: pequeñas, medianas, grandes y estadísticas”.

---

Legales, e “Introduciendo el seguro ampliado de título como obligatorio”, en *Suplemento Hechos y Derechos* (N° 39, diciembre 2005) de Editora Normas Legales). Además, cfr. Torres Manrique, Jorge Isaac. Derecho comparado y legislación societaria comparada. “En línea”, recuperado el 07/12/09 de *Teleley.com*: <http://www.teleley.com/articulos/art-dc.pdf>.

9. Gallardo Ortiz, Miguel Ángel. *Apuntes para un futuro derecho estadístico*. “En línea”, recuperado el 17/11/09 de *Cita.es*: <http://cita.es/apuntes/>.

10. La *prospectiva* es la fusión de la ciencia y técnica –tecnociencia–, que se encarga del estudio de la predicción el futuro. En su filosofía (prospectiva), el futuro no se espera; más bien, se anticipa y se crea desde el presente.

Consecuentemente, lo señalado nos otorga suficientes luces acerca de lo tremendamente perjudicial que puede ser posible, en términos de realizar una equivocada e insuficiente utilización (dolosa o no) de las mismas; así como lo propio respecto de su lectura o interpretación.

Ni que decir de lo esbozado por la obra *How to lie with statistics* ("cómo mentir con estadísticas") de Darrell Huff,<sup>11</sup> en la que de manera

---

11. En resumidos términos, en dicha obra el autor desarrolla los usos y aplicaciones de la estadística, así como de la gran como imperiosa necesidad que tiene comprender bien su significado cuando se leen datos estadísticamente reportados, resalta la importancia de educar al ciudadano común para que aprenda a "leer" lo que realmente dicen las estadísticas cuando se publican, y explica cómo aprender metodológicamente a discriminar las estadísticas mal publicadas, incompletas (cuando se dice que algo es el promedio no se debe saltar a conclusiones si no tenemos información adicional como la que ofrecen la *mediana* y la *moda*) o manipuladas advierte de formas comunes y frecuentes de abuso cotidiano de las mismas usadas para fines sensacionalistas, inflar, confundir, simplificar y manipular, resaltando que muchas son usadas así, particularmente, en los medios de comunicación masiva. El mismo recomienda no conformarse solo con el reporte de resultados; arribando a que: i) existen prácticas manipulativas sobre las muestras que pueden ser usadas para confundir la opinión pública creando impresiones equivocadas, ii) el resultado de un estudio no es mejor que lo que es su muestra, y iii) hay que evaluar la muestra de un estudio para determinar su confiabilidad y validez. Además, analiza los niveles de significancia y la forma en que se interpretan las gráficas publicadas; arribando a las siguientes reflexiones: i) a la pregunta de cuántos sujetos son suficientes para un buen estudio, contesta:

---

depende de cuan grande y variada es la población que va a ser estudiada, ii) la muestra debe adaptarse a las condiciones de tamaño y diversidad de la población para ser realmente representativa, iii) un buen reporte de resultados debe incluir información sobre los niveles de significancia de los mismos, iv) debemos tener cuidado con lo que se reporta como "normativo" (el promedio como norma) pues no incluye, muchas veces, los parámetros y/o promedios reales de la población estudiada. Luego, reflexiona acerca del error probable o el estándar, concluye que el estándar es tan importante como los resultados encontrados, ya que nos ayuda a precisar mejor los resultados incluyendo y/o absolviendo los errores. Más adelante, continúa refiriendo que las imágenes, gráficas y tablas son necesarias para demostrar los resultados estadísticos pero pueden ser usadas engañosamente para expresar solo lo que conviene, resultando en una práctica equivocada, y manipulativa de los resultados. Continúa abordando el tema de la correlación cuando se asume con presunción de causalidad, advirtiendo que debemos asumir una correlación como falsa cuando no se desprende de los resultados, o cuando el autor de la investigación la sobre-enfatiza más allá de lo que proveen los datos. Agrega, criticando el mal uso que se otorga a las estadísticas, por falta de competencia en la materia (o sea, por error) o intencionadamente. Finaliza su interesante, reflexiva, ágil, como sorprendentemente aún vigente obra, advirtiendo acerca del especial cuidado que debemos tener con los estudios publicados y reportados, resaltando el hecho que si vemos contaminación de parte de los responsables, debemos tener cuidado extraordinario con su investigación. En ese sentido, concluye: i) existe contaminación consciente e inconsciente sobre la que se tiene que reparar y discriminar, ii) el número de participantes no es el criterio seguro para determinar un estudio, iii) es necesario corroborar los datos crudos con los analizados, iv) debemos también cuidarnos de la semántica que se usa para expresar y reportar los datos ya que las palabras pueden inducirnos a interpretaciones

aguda, reveladora y ágil, analiza no pocos casos donde la errónea y muchas veces malintencionada utilización y abuso de la estadística, puede ser peligrosamente capaz.

Evidentemente, la crítica a la estadística oficial es un ejercicio peligroso desde cualquier perspectiva profesional (evidencia la ignorancia, irresponsabilidad y también la malicia política, en materia de estadística). Hace falta mucha seguridad en la propia opinión, y cierta capacidad de asumir riesgos, para enfrentarse al poderoso estadísticamente mentiroso. El derecho estadístico, que hasta ahora ha sido desarrollado principalmente desde arriba (ricos con poder) contra los de abajo (pobres), no puede dejar de aspirar a que prosperen las tesis o teorías que sitúan al débil, en evidente e injusta desventaja frente al poder y superioridad del fuerte, que manipula y abusa, sin límites, impunemente.

Ulterior a lo señalado (a modo de introducción), en el presente trabajo, solo resta enunciar que se abordará siendo contestes con las siguientes pautas: en primer lugar la temática de la cuasi incontenible como saludable tendencia del avance, extensión y aplicación de la estadística a casi todas las áreas del saber, específicamente en el mundo del derecho. En segundo lugar, se analizarán los alcances y

---

erróneas, ya que pueden hacerse extrapolaciones, con o sin sentido lógico, pero sin base real a los datos. (Cfr. HUFF, Darell. *How to Lie with Statistics*. New York. Editorial W.W. Norton & Co. 1993).

consecuencias de su total aplicación aparentemente insospechada como reticente en la docencia jurídica y también en la actividad letrada por excelencia, como es la apasionante faceta abogadil de la litigación. En tercer lugar, y haciendo hasta cierto punto uso de innovación disruptiva, se esbozarán aspectos y posibilidades, así como las eventuales ventajas y desventajas acerca de un próximo y quizá no muy lejano proscenio de plasmación (como posible consolidación) de un derecho estadístico en el orbe.

### **La ciencia estadística desde el principio**

Acerca de la estadística, se puede señalar que la misma se originó en los métodos estadístico-matemáticos, los mismos que a su vez afloraron de las canteras de la teoría de la probabilidad. Sin embargo, no es hasta mediados del siglo XVII que la estadística recibe un abordaje científico.

Durante el siglo XX, la creación de instrumentos precisos para asuntos de salud pública (epidemiología, bioestadística, etc.) y propósitos económicos y sociales (tasa de desempleo, econometría, etc.) necesitó de avances sustanciales en las prácticas estadísticas.

Posteriormente, al aplicar la estadística a un problema científico, industrial o social, se comienza con un proceso o población a ser estu-

diado. Ésta puede ser la población de un país, de granos cristalizados en una roca o de bienes manufacturados por una fábrica en particular durante un período dado. También podría ser un proceso observado en varios instantes y los datos recogidos de esta manera constituyen una serie de tiempo.

Por razones prácticas, en lugar de compilar datos de una población entera, usualmente se estudia un subconjunto seleccionado de la población, llamado muestra. Datos acerca de la muestra son recogidos de manera observacional o experimental, los que son analizados estadísticamente lo que sigue dos propósitos: descripción e inferencia.

Así se tiene, que el concepto de correlación es particularmente valioso. Análisis estadísticos de un conjunto de datos puede revelar que dos variables (esto es, dos propiedades de la población bajo consideración) tienden a variar conjuntamente, como si hubiera una conexión entre ellas. Por ejemplo un estudio del ingreso anual y la edad de muerte entre personas podría resultar en que personas pobres tienden a tener vidas más cortas que personas de mayor ingreso. Las dos variables se dicen a ser correlacionadas. Sin embargo, no se puede inferir inmediatamente la existencia de una relación de causalidad entre las dos variables. El fenómeno correlacionado podría ser la causa de un tercero, previamente no considerado, llamado variable confundida.

Si la muestra es representativa de la población, inferencias y

conclusiones hechas en la muestra pueden ser extendidas a la población completa. Un problema mayor es el de determinar que tan representativa es la muestra extraída. La estadística ofrece medidas para estimar y corregir por aleatoriedad en la muestra y en el proceso de recolección de los datos, así como métodos para diseñar experimentos robustos como primera medida.

El concepto matemático fundamental empleado para entender la aleatoriedad es el de probabilidad. La estadística matemática (también llamada teoría estadística) es la rama de las matemáticas aplicadas que usa la teoría de probabilidades y el análisis matemático para examinar las bases teóricas de la estadística.

El uso de cualquier método estadístico es válido solo cuando el sistema o población bajo consideración satisface los supuestos matemáticos del método. El mal uso de la estadística puede producir serios errores en la descripción e interpretación, afectando las políticas sociales, la práctica médica y la calidad de estructuras tales como puentes y plantas de reacción nuclear.

Es importante tomar en consideración que, incluso cuando la estadística es correctamente aplicada, los resultados pueden ser difícilmente como incorrectamente interpretados por un neófito o medianamente ilustrado en ella. En tal sentido, queda claro que para no incurrir en lo señalado es imprescindible ostentar

cuanto menos de una “sólida cultura estadística” básica.

### **Definiendo los términos: derecho, estadística y derecho estadístico**

Sin embargo, para efectos de continuar con la presente entrega, se considera imprescindible precisar los términos del presente acápite.

En tal sentido, en primer lugar tenemos que: *derecho*<sup>12</sup> es un sistema u ordenamiento jurídico de normas obligatorias, sistemáticamente jerarquizadas, que regulan el desenvolvimiento de la vida humana en sociedad. Es un arte, una disciplina que crea, desarrolla, e interpreta ordenamientos y principios jurídicos. No es ya un mero conjunto de normas (positivismo), tampoco fue o posee carácter de ciencia. El derecho (al margen que actualmente la

doctrina mayoritaria peruana sea conteste con la tridimensionalidad- i) hecho, ii) valor y iii) norma- del mismo) debe ser a nuestro entender, empezar a ser entendido, estudiado, interpretado y enseñado, como mínimo, desde una naturaleza octodimensional inescindible. A propósito, según el profesor José Antonio Silva Vallejo,<sup>13</sup> el derecho presenta ocho dimensiones: i) *normas* (conjunto de leyes positivas), ii) *hechos* (realidades del derecho), iii) *valores* (justicia, libertad, seguridad, igualdad, etc.), iv) *tiempo jurídico* (plazos, tiempos, condiciones, retroactividad, ultractividad, etc.), v) *espacio jurídico* (lugar donde se concreta o manifiesta el derecho), vi) *historia* (épocas y períodos determinados), vii) *ideologías* (intereses detrás del derecho), y viii) *vivencias* (experiencias que determinan situaciones y actitudes frente al justiciable. A la citada visión octodimensionalista del derecho, se sugiere considerar que el derecho tiene que ser abordado además, a a luz de sus *fuentes y principios generales*.

En segundo lugar, se entiende que *estadística*<sup>14</sup> es el instrumento de que se vale la administración, a través del correspondiente servicio de los organismos competentes, para conseguir los datos necesarios con el propósito de organizar racionalmente las actividades y empresas que le competen. Se habla de estadística general para referirse a la que interesa a todos los sectores de la administración, consintiendo en la integrada por personas y territorios.

12. Véase: Torres Manrique, Jorge Isaac. *Temeridad y malicia procesales al banquillo: crónica de dos lacras jurídicas que pretenden consolidarse*. En: verbojuridico, “en línea”, recuperado el 19/11/09 de <http://www.verbojuridico.com/>; también cfr. TorresManrique, Jorge I. “Temeridad y malicia procesales en el sistema jurídico peruano”. En: *Revista Jurídica del Perú*, de Editora Normas Legales. Lima, N° 98, abril 2009, p. 305.

13. Veni Silva Vallejo, José Antonio. *El pensamiento filosófico y jurídico. Los grandes maestros. Las escuelas*. Lima. 2007, p. VI.

14. Veni Ribo Durán, Luis y Fernández Fernández, Joaquín. *Diccionario de derecho empresarial*. Bosh, Casa Editorial. S.A. Barcelona. 1998, p. 376.

Además, a nuestro entender es imprescindible tener en cuenta que el profesor Serguéi Stepanovich Sergiev, miembro correspondiente de la Sección de Estadística de la Academia de Ciencias de Rusia, define a la Estadística como: "ciencia que estudia los fenómenos que ocurren de forma masiva en sus aspectos cuantitativos y en relación indivisible con los aspectos cualitativos, tratando de identificar la tendencia del fenómeno, con la finalidad de conocer sus leyes generales de comportamiento".

En tercer lugar, queda por citar el concepto o definición de *derecho estadístico*. Sin embargo, es preciso considerar que si bien es cierto ya se habla de la existencia de un derecho estadístico (nosotros consideramos que su conformación obedece más bien a tiempos no muy lejanos; a su vez que denominamos al actual como "*proto derecho estadístico*"). Lo que refuerza nuestra posición es que a la fecha, no hemos tenido a la vista una definición de derecho estadístico.

Con gran acierto, el profesor Gallardo Ortiz, señala: "un rápido e informal sondeo conversando con abogados inmediatamente evidenciará discrepancias jurídicas muy sustanciales, pero queda también claro que las definiciones que del derecho estadístico dan los matemáticos especializados en estadística tampoco coincidirán con las de economistas o empresarios, y menos

aún, con la de los políticos. Por lo tanto, no parece que pueda definirse pacíficamente lo que se entiende por "derecho estadístico", pero sin duda tiene varios núcleos, algunas tendencias y muy amplias fronteras, admitiendo varias perspectivas profesionales, institucionales, geográficas, políticas e históricas. En lo que todos coincidirán es que, sea cual fuere su definición, tiene futuro, mucho futuro, en cualquiera de los futuros que se puedan imaginar, y que se tratará de perfilar y estructurar en lo que sigue".<sup>15</sup>

Empero, a nuestro entender lo señalado no es óbice, a efectos que (en base a lo citado) nos atrevamos a ensayar una. Así, el derecho estadístico (tentativamente o en potencia), desde nuestro punto de vista, es una "disciplina jurídica sistematizada que estudia cuantitativa y cualitativamente la tendencia y frecuencia de los fenómenos que ocurren de forma masiva, con el objeto de contribuir al desenvolvimiento de la vida humana en sociedad, regulándola a efectos de hacerla más justa y menos manipulable".

### ¿La estadística en todas partes?

Si bien es cierto que en un inicio la estadística se desarrolló a nivel únicamente de métodos estadístico-matemáticos; hoy el uso de la estadística se ha extendido más allá de sus orígenes como un servicio al Estado o al gobierno.

---

15. Gallardo. *Ob cit.*

Personas naturales y jurídicas usan la estadística para entender datos y tomar decisiones en ciencias naturales y sociales, medicina, negocios y otras áreas (por decir lo menos). Así, la estadística no parece presentar límites de presencia o digamos, aplicación.

La estadística es entendida generalmente no como una sub-área de las matemáticas sino como una ciencia diferente “aliada o de ayuda”. Muchas universidades tienen departamentos académicos de matemáticas y estadística separadamente. La estadística se enseña en departamentos tan diversos como psicología, educación, salud pública y derecho, por decir, lo menos.

Además, es cierto como innegable que los paquetes estadísticos (softwares) están cada vez más presentes en los sistemas de redes de las distintas instituciones y empresas, ya sean públicas o privadas.

### **Un derecho estadístico en ciernes**

Al respecto, Gallardo Ortiz,<sup>16</sup> afirma: “los antecedentes históricos del derecho estadístico podrían relacionarse con los de la econometría. Fisher, Roos y Frisch fundan la Econometric Society en 1930 y el primer número de la revista *Econométrica* se publica en 1933. Un hito impor-

---

16. *Ibid.*

tante de la econometría es la publicación de *Statistical Inference in Dynamic Economic Models* por Koopmans, Rubin y Leipnik en 1950 alcanzando una notable madurez en 1953 con *A Text Book of Econometrics* del Premio Nobel Lawrence R. Klein. Sin embargo, no se ha podido encontrar una fuente documentada sobre controversias econométricas judicializadas”. Lo que no quiere decir que no exista, sino solo que no hemos conseguido encontrarla a la fecha, consecuentemente además, en la jurisprudencia nacional peruana, las referencias a la estadística no tienen siquiera escasa presencia, profundidad, ni relevancia.

Desde una perspectiva racionalista para el ejercicio de un derecho estadístico, hay que distinguir bien entre el cálculo y el análisis estadístico, y entre la descripción y la heurística (búsqueda de datos relevantes para un propósito concreto). Otro concepto fundamental para la filosofía de la estadística, y por lo tanto, para cualquier perspectiva jurídica, es el de la interpretación o hermenéutica. Las habrá mejores y peores, correctas e incorrectas; pero no dejan de ser interpretaciones más o menos discutibles muchas de las aplicaciones estadísticas, sometidas, por lo tanto, a las reglas de la hermenéutica, tanto como puedan estarlo los comentarios de textos legales y la interpretación casuística de jurisprudencia y doctrina.

Si es pretenciosamente polémica cualquier definición provisional del derecho estadístico, analítica-

mente tampoco resultará completa ninguna clasificación de las distintas especialidades que puedan caber, o de las ramas que puedan surgir, en la generalización del derecho estadístico, o de su tronco. Pero sí que pueden aplicarse criterios de división racional a lo que pueda considerarse universalmente como derecho estadístico. Así, es ingenuo y simplista, pensar que solo pueda hacerse una división del derecho estadístico, porque desde cada una de las disciplinas desde las que se enfoque, su mosaico multidimensional aparecerá distinto. Por lo tanto, se plantearán algunas ideas que parten de la que tuvo Platón en la pesca con caña del Sofista, pasan por la enciclopédica ilustración, y pretende llegar al dominio del tesoro (jurídico o matemático, y más bien, jurídico-matemático) más ambicioso, capaz de integrar y estructurar toda la terminología de todas las especialidades del derecho estadístico, en todas sus amplitudes y alcances.

Actualmente, incluso sin definición provisional, ni clasificación o ubicación como materia del conocimiento, el derecho estadístico (aunque tímida e inconsistentemente se le examina ya como tal; empero, se considera que el mismo aún se encuentra en formación) es aplicable, en la actualidad, en muy diversos ámbitos; empero, lamentablemente su ejercicio (utilización) parece únicamente reservado al poder político o económico. Sin embargo, en aras de contrarrestar lo esbozado, aparece necesaria, una nueva lectura de la política de la utilización de la esta-

dística, porque todo el desarrollo del derecho estadístico que puede percibirse hasta la fecha como tal, parece que es, precisamente, una de las ventajas del fuerte sobre el débil que acepta con resignación obligaciones como encuestado y falacias como administrado.

En este sentido, hay que mencionar que las reflexiones y advertencias del clásico libro de Darrell Huff, *How to Lie with Statistics*, ha sido ya "superado" sin que se hayan refutado eficazmente sus argumentos estadísticamente.

Pero la estadística no solo afecta a derechos sino que también influye en el enjuiciamiento. Por una parte, las estadísticas judiciales afectan y condicionan, aunque no siempre como sería más lógico y sensato, a la disposición y administración de recursos judiciales, apertura o cierre de sede, dotación de recursos, inspección y sanción, etc. Por otra, cada vez son más los procedimientos judiciales en los que se hace alguna alusión, casi siempre interesada, a datos estadísticos. Sin embargo, son muy pocas las pruebas periciales que se plantean con un enfoque estadístico riguroso (quizá la única excepción sea la "metrología legal").

Las tasaciones de cualquier tipo de bien, tangible o intangible, pueden estar afectadas por estimaciones estadísticas. Existe pues, una preocupante ignorancia de los más elementales fundamentos, lo que nos hace dudar sistemáticamente

del rigor de las pruebas periciales que necesariamente han de hacer muestreos, cálculos, análisis e interpretaciones estadísticas, tanto en el ámbito pericial, como en su valoración judicial.

La victimología estadística permite estudiar los fenómenos más perversos desde el ángulo y por el interés de los perdedores. Existen casos muy extremos de repartos injustos, discriminaciones y marginaciones en las que se utiliza como pretexto una estadística manipulada intencionadamente. Ciertos perfiles de individuos o colectivos, etnias, residentes en municipios o regiones, e incluso generaciones enteras, pueden ser víctimas de un error informático más o menos imprudente, o de un auténtico crimen perpetrado estadísticamente.

La más sutil criminalidad del poder utiliza la estadística para amparar políticas injustas y obtener beneficios ocultos, o al menos, disimulados, en gran cantidad de datos que nadie sabe cómo comprobar. El control y dominio de la actividad y la autoridad estadística supone y anticipa la superioridad en política y en economía.

La criminología contempla cuatro elementos (criminal, víctima, escenario del crimen, y tipificación penal histórica, vigente y reformable desde una perspectiva moral y pretendidamente ética). Así, la criminología estadística puede enfocar diversos tipos de delitos, entre otros, cabe considerar: i) las malversacio-

nes de fondos públicos incluso con fraudes o estafas estadísticas, ii) tráfico de datos con uso indebido de información privilegiada amparada por el secreto estadístico, y iii) falsedad estadística dolosa con muy diversas intenciones, incluyendo la maquinación para alterar el precio de las cosas, y la prevaricación por servir ciertos resultados estadísticos para fundamentar incorrectamente ciertas decisiones de los funcionarios públicos, a sabiendas de que son injustas.

Resulta extraordinariamente complejo que en sede judicial se acepte el más elemental planteamiento probatorio en materia estadística. Muy excepcionalmente la auditoría de cuentas judicializadas plantea, por razones puramente prácticas, "Métodos de muestreo estadístico aplicados a la auditoría". Lo cierto es que cualquier investigación o crítica de una estadística mínimamente compleja ya exige el esfuerzo coordinado de un equipo de analistas estadísticos con informáticos especializados en ingeniería inversa primero para comprender lo que hace un programa informático, luego para dominar y criticar, paso a paso, cómo lo hace, y finalmente para dictaminar si lo que ha hecho efectivamente está bien. Lo más difícil es probar el error puro o la intención más impura de lo que está mal hecho.

Si se inicia la búsqueda de: *derecho estadístico*, en Internet (Inet o Red), solo se encontrará un resultado en castellano (lo que denota

claramente el estado actual del tema que nos ocupa) y tan solo unos pocos en inglés. Sin embargo, se

17. Por ejemplo, se puede mencionar a: i) Finkelstein, Michael O. *Basic concepts of probability and statistics in the law*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Springer.com: <http://www.springer.com/law/book/978-0-387-87500-2>, ii) DeGroot, Morris H., Fienberg, Stephen E. and Kadane, Joseph B. (editors). *Statistics and the law*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Amazon.com: <http://www.amazon.com/Statistics-Law-Wiley-Classics-Library/dp/0471055387#noop>, iii) Finkelstein, Michael O. and Levin, Bruce. *Statistics for lawyers*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Amazon.com: [http://www.amazon.com/Statistics-Lawyers-Michael-O-Finkels-tein/dp/0387950079/ref=pd\\_sim\\_b\\_1](http://www.amazon.com/Statistics-Lawyers-Michael-O-Finkels-tein/dp/0387950079/ref=pd_sim_b_1), iv) Zeisel, Hans and Kaye, David. *Prove it with figures: empirical methods in law and litigation (statistics for social and behavioral sciences)*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Amazon.com: [http://www.amazon.com/Prove-Figures-Litigation-Statistics-Behavior-al/dp/0387948929/ref=pd\\_bxqy\\_b\\_text\\_c](http://www.amazon.com/Prove-Figures-Litigation-Statistics-Behavior-al/dp/0387948929/ref=pd_bxqy_b_text_c), v) Kadane, Joseph B. *Statistics in the law: a practitioner's guide, cases, and materials*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Amazon.com: [http://www.amazon.com/Statistics-Law-Practitioners-Guide-Materials/dp/0195309235/ref=pd\\_sim\\_b\\_5](http://www.amazon.com/Statistics-Law-Practitioners-Guide-Materials/dp/0195309235/ref=pd_sim_b_5).
18. Verbigracia, se alude a: Gutiérrez Cabria, Segundo. *Estadística para las ciencias jurídicas*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Agapea.com: <http://www.agapea.com/libros/Estadistica-para-las-ciencias-juridicas-isbn-8480020954-i.htm>.
19. Nos complace señalar a: Enríquez Mantilla, Gladys Betty. *Manual de estadística aplicada al derecho*. "En línea", recuperado el 07/12/09 de Libreria.universia.com.pe:

puede observar importantes avances respecto del derecho estadístico en la Unión Europea, UE, libros de autores principalmente de EE.UU,<sup>17</sup> España<sup>18</sup> y Perú;<sup>19</sup> así como la V Conferencia sobre Estadística Forense en Venecia (2002).

Nuestro proyecto: derecho estadístico, trata de administrar unos modestísimos recursos, principalmente analíticos, y una gran vocación por el desarrollo de las nuevas ciencias forenses, de manera que estamos muy abiertos a estudiar cualquier caso judicial o judicializable mientras se mantienen algunas posiciones muy críticas hacia instituciones, empresas y personas que deliberadamente impiden el ejercicio de lo que se quiere apuntar como, derecho estadístico.

Sobre las estadísticas judiciales, se puede destacar el Reglamento de Estadística Judicial español, el mismo que en su Preámbulo señala: "La información de que dispone la sociedad española sobre el funcionamiento de la Administración de Justicia es, por lo general, escasa y de baja calidad. La información estadística, más en concreto, es además, dispersa, tardía y costosa. Dificilmente puede entenderse cómo pueden tomar decisiones los responsables de la política jurídica con una información tan limitada como la existente. Seguramente el problema más importante al que se enfrenta

---

<http://libreria.universia.edu.pe/publicacion/manual-de-estadistica-aplicada-al-derecho/738>.

cualquier estudioso de la actividad judicial de nuestro país es la enorme deficiencia de sus estadísticas. Éstas incurren con demasía en errores graves, carecen de continuidad, no son sistemáticas y, sobre todo, carecen de rigor, tanto en su fuente originaria, como en la elaboración y tratamiento ulteriores".<sup>20</sup>

Lamentablemente, el poder judicial español tiene una actitud estadísticamente sorda, porque han sido muchos los intentos que se han hecho para elevar propuestas, sin ningún eco, ni acuse de recibo. Es evidente que el Poder Judicial quiere informar, pero no darse por enterado de los errores, lagunas y contradicciones que se detectan en su propia información. Sin embargo, es posible que algún juez, secretario judicial, oficial o agente de juzgado se sienta "víctima estadística" y en su legítimo ejercicio del derecho de defensa ante acusaciones o expedientes nos dé la oportunidad de analizar críticamente las estadísticas judiciales, porque la estadística también puede dar argumentos exculpatorios y atenuantes sobre lo que en un momento dado puede ocurrir, o no, en un juzgado.

Quizá sea la sana crítica, respetuosa pero firme e incisiva, lo que más pueda hacer mejorar a la Administración de Justicia, y especialmente a la administración de la Ad-

ministración de Justicia, gracias al derecho estadístico.

Una de las estadísticas más irrenunciables desde la perspectiva del derecho estadístico, es la sanitaria, porque todo cuanto afecta a la salud es, y no puede dejar de ser, patrimonio de la humanidad. Sin embargo, los intereses creados en torno al negocio sanitario pervierten muchas estadísticas, y dificultan el acceso a quienes tienen el más legítimo derecho a todo cuanto pueda conocerse sobre la salud, y sin tener que esperar meses o incluso años para poder conocerlo.

La estadística es determinante para saber qué aspectos de la sociedad hay que regular; por ejemplo, si un porcentaje elevado de personas muere en accidentes de coche por culpa del alcohol, tiene que prohibirse el consumo de alcohol al volante y así con otras tantas cosas el consumo del tabaco, incluso el asesinato, es decir, si nadie matase nunca probablemente matar no estaría regulado por la ley.

El Derecho es dinámico y cambiante, es decir, tiene que ir adaptándose a la sociedad constantemente (así como preveer y sancionar delitos y faltas- en el caso de la legislación penal-); de ahí que recurra a la estadística, que al fin y al cabo es la herramienta que más se aproxima a la realidad social.

La estadística es una de las herramientas clave para conocer los colectivos de personas. Tiene apli-

---

20. Acuerdo de 9 de julio de 2003, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2003 de Estadística Judicial.

caciones múltiples en los campos de la prospección social, del seguimiento de leyes, de hábitos sociales y en todo lo que suponga tareas de control: auditorías, etc. Ningún campo del conocimiento puede renunciar ni a la anticipación de tomar medidas jurídicas, políticas o económicas, ni al seguimiento y control de la aplicación de las mismas.

### **Aplicando la estadística al derecho**

Un área importante de aplicación de la estadística en el derecho de familia, es la interpretación de perfiles de ADN tomado de los parientes cuando el del sospechoso (en un caso delictivo) o el padre putativo (en un caso de paternidad) es no disponible.

Por otro lado, existe una necesidad creciente en la comunidad jurídica estadounidense para la educación estadística. La educación debe empezar por lo menos al nivel de facultad de derecho, con ejemplos deducidos de la ley. Los métodos de la clase de la escuela de derecho del autor, concluyendo con un ensayo simulado en que la estadística sirve como testimonio. La enseñanza basada en el aprendizaje estadístico a los problemas del dere-

cho. Así, tenemos que la estadística deviene en protagonista importante del universo legal. En la litigación, la prueba estadística aparece en una variedad amplia de casos. También se usan las estadísticas rutinariamente por los estudiosos legales en las apreciaciones del sistema legal. Existe incluso un periódico norteamericano llamado, *Jurimetrics*.

El que muchos jueces posean nulos o escasos conocimientos de estadística puede provocar no pocas ansiedades como peligrosas dudas e inconsistencias en las decisiones judiciales.

Michael O. Finkelstein<sup>21</sup> es un abogado y se ha descrito como un pionero en el uso de estadísticas en la ley. Tiene más de treinta años enseñando (no solo teoría básica, también sus aplicaciones en los casos reales) las estadísticas para abogados en la Escuela de Derecho de Columbia, y también ha enseñado dicha temática en Harvard, Yale, y las Escuelas de Derecho de Pennsylvania. Además de ser autor de numerosos artículos, también de la obra: *Métodos Cuantitativos en la Ley*, publicado en 1978, y coautor con el profesor Bruce Levin de: *Estadísticas para Abogados*, en 1990.

Muchas aplicaciones en la litigación involucran hechos bastante complejos o técnicas avanzadas que están más allá del alcance de los cursos básicos. Hay de todo en sus cursos, desde los cálculos de probabilidad simples a la supervivencia, hasta el análisis a la regresión de

---

21. Vide Finkelstein, Michael O. *Teaching statistics to law students*. "En línea", recuperado el 19/11/09 de Stat.auckland.ac: <http://www.stat.auckland.ac.nz/~iase/publications/2/Topic4n.pdf>

logística. Con el paso del tiempo la clase evoluciona con la educación del maestro; así, para complementar ellos trabajan más eficazmente con los expertos estadísticos. Para ese papel, la habilidad de preguntar puede ser bastante suficiente sin la habilidad para calcular los resultados. Cada semana los estudiantes son seleccionados para presentar los problemas y dar las respuestas mientras otros para hacer la labor de críticos. El resto de los estudiantes ha leído previamente los materiales y comentan activamente. Los problemas generalmente son de casos reales, incluyendo por lo menos en las descripciones algunos de los factores complicados de la vida real, para que los lectores puedan apreciar las dificultades y empleo del método estadístico en una escena realista.

Los problemas incluyen también contenidos de datos simples e inmediatos de cálculos. Se supone que los estudiantes leen las secciones de exposición y entonces aplican lo que ellos han aprendido de las prácticas planteadas. El método de análisis normalmente utilizado es el de regresión múltiple en que la variable dependiente es el sueldo y el explicativo las variables (además del sexo) es la educación, experiencia, las publicaciones, y la especialidad. El coeficiente para el sexo se toma como la evidencia de discriminación. Este tipo de análisis se ha basado en casos reales. Mientras ellos están preparando el caso, la clase lee el capítulo del libro en la regresión múltiple. Los estudiantes

dividen el trabajo del ensayo, mientras se llevan a cabo las declaraciones; luego el experto da testimonio de las preguntas, repreguntas y las declaraciones. El que hace de juez evalúa al jurado sin hacer un comentario sobre la evidencia. El jurado se retira para reflexionar el veredicto. Al final, los jurados explican como arribaron a sus conclusiones. Todos disfrutan este ejercicio. Los expertos que colaboran con el profesor son generosos tomándose un tiempo con los estudiantes, que frecuentemente solicitan se repitan las actuaciones; les gusta ver su aprendizaje en la acción. Los jurados están interesados y apasionados con la experiencia. Lo más importante, es que los estudiantes se encuentran comprometidos favorablemente y son también oportunamente premiados y motivados.

Es preciso señalar que presentar un caso técnico es un desafío a su intelecto e imaginación, a su vez, la reacción de los jurados es fascinante. La máxima es: *“enseñar desde el paradigma de la corrección estadística al derecho, para persuadir edificadamente en pos de un derecho más justo y a su vez, que genere más igualdad y desarrollo y no solo jurídicos”*.

Por otro lado, John Henstridge, se pregunta: ¿Qué profesión involucra la evidencia de la recolección, mientras determina lo que podría significar tomando las decisiones colectivamente y basándose en esa evidencia con una lógica y un código establecido?, la respuesta

señala que ambas, las profesiones legales y estadísticas son con-testes (se encuentran de acuerdo o son correspondientes) a esta descripción.<sup>22</sup>

Los vocabularios diferentes usados por abogados y estadísticos son una barrera, para que la discusión deba fluir entre dos idiomas distintos. El idioma puede volverse una gran barrera estadística, como en la mayoría de los profesionales, usan a menudo palabras comunes pero de significados especiales. La realidad es que el estadístico necesita traducir sus resultados en el idioma o palabras de uso común. La claridad se constituye como pilar a considerar.

Un desafío pendiente y gravitante para los miembros de la Orden (abogados o letrados), es la manera que la estadística despliega a menudo una verdad matemática, la misma que los aleja de muchas otras áreas del saber.

Se puede señalar que, tanto los abogados como los estadísticos son compañeros naturales en muchas situaciones, ya que la aplicación de las habilidades de la estadística puede ser de gran beneficio a innumerables situaciones legales como legítimas.

El derecho y la estadística se preocupan por su calidad y usarán

---

22. Cfr. Henstridge, John. *Statisticians and Lawyers- Working Together?*. "En línea", recuperado el 18/11/09 de Daa.com: <http://www.daa.com.au/analytical-ideas/statistics-law/>

las condiciones como la fiabilidad y validez. Ambos se preocupan por la imparcialidad de las fuentes. Existen muchos puntos en los que pueden estar de acuerdo. Ni siquiera el aspecto numérico de los datos de un estadístico, no es muy diferente de la evidencia de un abogado. Empe-ro, hay marcadas diferencias en cómo cada uno elabora un argumen-to. Así como un abogado se compromete a menudo para presentar un argumento particular; un estadístico diría a menudo que su objetivo es encontrar qué argumento - podría llamarse un modelo -utilizar, ya sean los datos, por ejemplo. Ambos deben y necesitan utilizar toda la información disponible a ellos.

La idea central es hacer un área donde los idiomas de las dos profesiones casi se encuentren. Si bien es cierto que en el mundo del derecho se habla de: "*más allá la duda razonable*" y "*el equilibrio de lo probable* (en el ámbito del debe ser)"; dichas frases (hasta cierto punto) podrían venir fácilmente de un estadístico. Consecuentemente, la empresa de un futuro derecho estadístico, es para nada improbable.

El contexto más frecuente donde estadísticos y abogados tra-bajan juntos es donde los primeros se encuentran permanentemente proporcionando consejos, a menudo como especialistas/expertos (peritos). Sin embargo, vale señalar que para los estadísticos, ésta puede ser una experiencia desafiante como aleccionadora.

El papel en el que el experto ofrece testimonio en las cortes es similar al desenvuelto por varios profesionales. Sin embargo, a veces el papel del estadístico, es tan particular en el trato de los problemas de evidencia. Por ejemplo, un estadístico es consultado a menudo para evaluar la importancia de otra evidencia introducida en un caso. Ergo, hay un argumento difícil que asume el estadístico, así frecuentemente se llama a más de uno para el referido requerimiento.

Sin embargo, Henstridge, es consciente de la percepción de un vacío, el que desencadenó en la creación de un taller con mayor cantidad de funcionarios judiciales que intentaban paliar sus carencias estadísticas y mejorar sus argumentos futuros. Él pensó que había reducido los aspectos técnicos a un mínimo, pero, de los participantes, uno le dijo: *“despacio, John, nosotros somos abogados, entendemos las palabras, no los números y diagramas y esas cosas”*.

Un punto a considerar es el hecho que ambas profesiones (abogados y estadísticos) tienen una responsabilidad de asesorar a sus clientes, no pocos abogados a menudo utilizan la estadística para dicha empresa o fin; sin embargo, los estadísticos raramente recurren a la abogacía, para lo propio.

Por otro lado, se sostiene que la estadística en el derecho resultaría ser de gran utilidad por ejemplo, en el desarrollo de una Base de Datos para la Judicatura, que entre

otros servicios pueda ofrecer la posibilidad de un sistema de Control Estadístico de Calidad de las Resoluciones Judiciales, que permita evidenciar la frecuencia de: i) Cambios de líneas jurisprudenciales, ii) Resoluciones con falta de motivación, iii) Revocatoria de fallos de acuerdo al territorio, materia, etc. Así, la aplicación de las estadísticas en sede del derecho puede ser una herramienta fantástica para mejorar la administración de justicia, luchar contra la corrupción y finalmente, hasta promover una evolución de nuestros ordenamientos a un nuevo ritmo y exigencia que el siglo XXI nos impone con tan contundentes avances tecnológicos.

En tal sentido, si bien es cierto que las estadísticas vienen siendo utilizadas (aunque limitadamente) en el Poder Judicial, Registros Públicos, entre otros; somos del criterio, que las mismas también deben utilizarse, completa e integralmente, en los estudios jurídicos, a efectos de determinar, verbigracia, los meses y días en los cuales existe mayor o menor número de patrocinados, así como los ingresos por consultas. Lo propio, respecto de las notarías.

## Conclusiones

La estadística deviene en aumento paulatino de uso en el universo jurídico. Así, nos atrevemos a señalar que todo parece indicar que nos encontramos pues, ad portas de un derecho estadístico.

Sin embargo, una gran barrera que ambas (derecho y estadística) tienen que sortear constituye el hecho que la naturaleza del derecho (reiteramos: disciplina, arte y no ciencia),<sup>23</sup> no es causal –o de causa efecto– (es decir, en el mundo del derecho, ante una condición determinada, no necesariamente tiene que darse una determinada consecuencia –tiene que existir como mínimo una ley previa, probanza debida y culpabilidad–, ya que el derecho se ubica en el “debe ser” y no en el “tiene que ser”); en contraposición con el carácter causal de toda ciencia, como es el caso de la estadística. Por ello resulta muy acertado como agudo lo afirmado por Marcial Rubio Correa (citado por Valdivia Cano), respecto a que no se puede obligar a los alumnos a incluir *hipótesis* en un proyecto o plan de investigación jurídico, ya que en algunas investigaciones (no causales), simplemente no hay *hipótesis*, es decir, respuestas *a priori*. Lo propio se puede afirmar de las *variables* e *indicadores* (porque como quería Kant, el método, proyecto, debe

adecuarse ceñidamente al objeto, derecho, y no a la inversa– lo que nos recuerda que en clases, el profesor y destacado filósofo Valdivia Cano, lo graficaba contundentemente con un ejemplo al señalar: “incluir *hipótesis*, *variables* e *indicadores* en un proyecto jurídico no causal, es equivocado, porque es como jugar fútbol pero con las reglas del basket, así el proyecto no debe ser concebido como una camisa de fuerza,<sup>24</sup> más aun cuando dicha inclusión es obligada u obligatoria. Es aplicar el método científico a la disciplina del derecho, el mismo que ciertamente no es ciencia. Así, al emprender dicha empresa, estos puntos tienen que redefinirse necesariamente”). A propósito, nos preocupa sobremanera que lo referido, en muchos casos, por decir lo menos; no se esté aplicando (o tomando siquiera en cuenta) en las universidades, tanto en pre como en post grado.

Se sugiere una introducción básica específicamente a los conceptos de probabilidad y estadísticas por los abogados o estudiantes de derecho, la mismas que puedan leerse y entenderse fluidamente como tales; así proporcionarán conocimientos sólidos a efectos de alcanzar una riqueza de aplicaciones de vida reales. Dicho reto deberá ser asumido de manera seria y madura (alejada de toda improvisación e informalidad),<sup>25</sup> así, deberá capacitarse previamente a los docentes (especializados en derecho estadístico y no únicamente en estadística; es decir, observándose el que se ha denominado: “principio capacitador-

---

23. Cfr. Valdivia Cano, Juan Carlos. *La caja de herramientas (introducción a la investigación jurídica)*, Impresiones Zenith. Arequipa. 1998, pp. 34- 40.

24. Al respecto, el maestro Carlos Fernández Sessarego en su momento señaló: “*el derecho importa una pluralidad metódica para acceder a él*”.

25. Cfr. Torres Manrique, Jorge Isaac. “Hacia una política de formación, capacitación y especialización jurídica en el Perú”. En: *Revista Jurídica del Perú* de Editora Normas Legales (edición homenaje al Maestro Carlos Fernández Sessarego). Año LVI, N° 69, octubre/diciembre del 2006, pp. 241-261.

capacitado”), los que a su vez posteriormente harán lo propio a sus alumnos.

En palabras de Bernard Shaw se puede señalar, que la estadística utilizada de manera correcta, inteligente, prospectiva, aunada a una agresiva innovación disruptiva; efectivamente puede coadyuvar a cambiar la realidad (y no solamente las cifras) para mejor; lograr verbigracia, que si un ciudadano tiene dos inmuebles y otro no, no solamente logre figurar que en las cifras que ambos tienen uno; sino que realmente arribemos a la situación económica tal, que el que no lo tiene pueda finalmente adquirirlo.

Se considera que la estadística jurídica dota a los profesionales del derecho y a los criminólogos de los principios y técnicas más importantes para llevar a cabo sus investigaciones y preparar a los juriscónsultos cuando éstos han de testificar como peritos o expertos, así como en estudios de discriminación en el empleo, procedimientos para determinar la paternidad, etc.

Lo señalado, incluye también la tarea pendiente que le corresponde a la judicatura en relación a la apertura con que deberá observar respecto de esta virtual nueva disciplina; ya que la ausencia, así como la presencia manipulada o mal interpretada, de la estadística en el proceso judicial no solamente limita

derechos de los justiciables, sino que los perjudica en la sentencia.

Finalmente, nos huelga acotar que ante el arribo del próximo plató del derecho estadístico (configurado en dicho momento, como tal), compromete a la comunidad jurídica en su conjunto a en principio estar debidamente capacitada e imbuida de él; toda vez que su creciente, incontenible como saludable avance en el mundo jurídico no se encuentra peditado a voluntad alguna por parte de los miembros de la orden o letrados, o a otros. Consecuentemente, lo esgrimido tácitamente nos compromete desde ya a encontrarnos *ex ante* debidamente preparados, a efectos de en su momento no otorgarle una bienvenida preocupantemente absorta, vacía como irreflexiva. En ese orden de ideas, emplazamos a no solo los colegas, al avocamiento/profundización de la investigación del presente trabajo; de esta manera, en palabras del jurista Marcial Rubio Correa,<sup>26</sup> se culmina apuntando (dado cuenta que, lo que se ha esbozado y concluido; contiene únicamente un carácter conclusivo, más para nada, definitivo), en que se debe bregar por encontrarnos siempre situados y comprometidos en la vereda de la admiración, cuestionamiento y proposionamiento; más nunca en el de la mera repetición e impertérrita contemplación (y peor aún en el de la muy penosa como patética indiferencia) ◇

---

26. Vide Valdivia. *Ob. Cit.*, p. 8.

# Los Modelos de Excelencia como Impulsores de la Profesionalización de la Función Pública: Caso República Dominicana

Ramón Ventura Camejo\*

EXPLICA LA ADOPCIÓN DEL MODELO DE EXCELENCIA, MARCO COMÚN DE EVALUACIÓN, CAF, Y OTRAS HERRAMIENTAS COMO LAS CARTAS COMPROMISO AL CIUDADANO, EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS, SASP, Y EL SISTEMA DE MONITOREO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SISMAR, QUE HAN COADYUVADO A IMPULSAR LA PROFESIONALIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA EN REPÚBLICA DOMINICANA, PRESENTANDO LOS IMPACTOS DE LA APLICACIÓN DEL MODELO DE EXCELENCIA A TRAVÉS DE LOS RESULTADOS DE MEDICIONES REALIZADAS ENTRE LOS USUARIOS DEL MODELO CAF EN EL SECTOR PÚBLICO Y LA REPERCUSIÓN DE ESTAS ESTRATEGIAS EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA Y PANAMÁ.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FUNCIÓN PÚBLICA; GESTIÓN DE LA CALIDAD; MODELOS; REPÚBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC SERVICE; QUALITY MANAGEMENT; DOMINICAN REPUBLIC

## Antecedentes

En el 2005 inicia una verdadera revolución en la Administración Pública dominicana, se impulsa la implementación del Modelo de Excelencia, Marco Común de Evaluación (CAF, por sus siglas en inglés), se desarrolla como estrategia el establecer la entrega del Premio Nacional a la Calidad y Reconoci-

miento a las Prácticas Promisorias para el sector público, donde las instituciones, en su afán de competir comienzan a centrar sus acciones en el ciudadano-cliente. Algunas instituciones toman la decisión de evaluarse con este modelo y se inicia un camino hacia la modernización y profesionalización de la administración pública.

Hay que recordar que desde 1991 existe la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa (14-91), la que fue reglamentada en 1994, aunque se hicieron grandes esfuerzos por profesionalizar esta ley presentaba falencias que impedían el

---

\* **Ministro de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas de República Dominicana.**

Recibido: 31 de mayo del 2012.

Aceptado: 3 de agosto del 2012.

avance real de la profesionalización en el sector público.

Con la participación de las instituciones públicas en el Premio Nacional a la Calidad se produce un cambio en la cultura organizacional, ya que las instituciones comienzan a autoevaluarse con el Modelo de Excelencia y a compararse con esos esquemas y comportamientos de organizaciones de clase mundial, conocen una posible ruta para llegar a ser excelentes e inician el camino de la mejora continua. Además, conocen la importancia de ofrecer servicios de calidad poniendo como centro la satisfacción del ciudadano-cliente.

De la misma forma, las instituciones en su afán de obtener mejores posiciones al competir en el Premio a la Calidad, inician la planificación de sus acciones, de sus recursos humanos, identifican los procesos, los describen y documentan, definen sus manuales de funciones y cargos, evalúan el desempeño de sus empleados, comienzan a reclutar personal a través de concursos públicos y a documentar todas sus acciones. Todo ello contribuye positivamente al proceso de profesionalización de la función pública y a la incorporación de sus servidores a la Carrera Administrativa.

Con la implementación del Modelo de Excelencia se persigue el objetivo de impulsar las mejoras de los servicios públicos que se prestan a los ciudadanos, promover el

aprendizaje y la mejora de las organizaciones, contribuir a aumentar el rendimiento y profesionalizar sus recursos humanos.

El Presidente de la República, emite un primer Decreto, el No. 516-05, en el 2005, que crea el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el sector público, fundamentado en el Modelo CAF, a ser utilizado en toda la administración pública dominicana y dispone que sea administrado por la Oficina Nacional de Administración Pública, ONAP, hoy Ministerio de Administración Pública, MAP. Más adelante emite el Decreto No. 211-10, que modifica y deroga el 516-05, en el que se establece, el carácter obligatorio de la autoevaluación anual de todas las organizaciones públicas dominicanas, su remisión al MAP, donde se les dará seguimiento para el establecimiento de los Planes de Mejora. Además, establece la creación de los comités de calidad institucionales como instancias de coordinación y apoyo a la gestión de calidad. De la misma forma se declara de carácter obligatorio la elaboración e implementación de las Cartas Compromiso al Ciudadano.

Desde los inicios de la promoción del Modelo CAF y a los fines del desarrollo del proceso de autoevaluación, se diseñó un instrumento que se denominó "Guía CAF para la Realización de la Autoevaluación", en el que se establecen las directrices a partir de los tres niveles del Modelo: criterios, subcriterios y

ejemplos, el propósito de este documento es facilitar la autoevaluación en las organizaciones del sector público dominicano que se inician en el uso de la herramienta CAF.

De acuerdo a la Carta Iberoamericana de la Calidad: “La adopción de estrategias de innovación, racionalización y mejora de la gestión pública, orientadas por la calidad, permitirá a las Administraciones Públicas iberoamericanas posicionarse favorablemente frente a la incertidumbre, reforzar su influencia en un entorno dinámico y complejo y acometer el necesario desarrollo organizativo para la gestión del cambio y la formulación de soluciones de mejora creativas, con el propósito de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir”.

La Carta Iberoamericana promueve el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública, a partir del cual se adopte un conjunto de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes Administraciones Públicas iberoamericanas en la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública. República Dominicana ha acogido los principios establecidos en la Carta.

### **¿Por qué utilizar un Modelo de Excelencia?**

Los Modelos de Excelencia son utilizados por las organizaciones públicas porque no son prescriptivos: relaciona los resultados obtenidos con las finalidades de la organización, siendo aplicable a cualquier tipo de entidad por lo siguiente:

- Están basados en la suma de experiencias exitosas de gestión y herramientas ampliamente probadas.
- Tienen un sistema de evaluación de la gestión que permite detectar fortalezas y oportunidades de mejora y situar los niveles de gestión en una escala numérica de 1 a 1000 puntos.
- Se convierten así en una poderosa herramienta de planificación.
- Son sistémicos: contemplan un conjunto amplio de variables de análisis (criterios, subcriterios, áreas, elementos) relacionadas entre sí (no se sesga a favor de ningún indicador parcial).
- Están orientados a resultados.
- Para simplificar, para comparar resultados y para aprender del otro compartiendo un mismo lenguaje (*Benchmarking*).

## El Modelo Marco Común de Evaluación, CAF

Este modelo se desarrolló específicamente para las administraciones públicas, ante la necesidad de buscar un modelo que se adecuara a los fines de las organizaciones públicas y se estableciera claramente el vínculo entre las organizaciones y los ciudadanos en términos de la responsabilidad del Estado como hacedor de políticas públicas que conduzcan al establecimiento del bien común.

El concepto de la calidad en el sector público se relaciona con la percepción de los ciudadanos de que deben ser tomados en consideración a la hora de elaborar las políticas y diseñar los servicios, de tal manera que éstos operen con altos estándares de eficacia y eficiencia.

El Modelo CAF se basa en la mejora de las organizaciones a través de la autoevaluación. Está inspirado en el Modelo de Excelencia de la Fundación Europea para la Gestión de la Calidad, EFQM, y en el Modelo de la Universidad Alemana de Ciencias Administrativas de Speyer.

Este modelo tiene entre sus propósitos fundamentales:<sup>1</sup>

- Introducir los principios de la gestión de la calidad total en la administración pública de forma progresiva y guiarla por medio de la autoevaluación, a través de la planificación y el desarrollo de actividades que completen el círculo de calidad, de Deming o PDCA: **Plan, Do, Check, Act**, (Planificar, Desarrollar, Comprobar y Actuar).
- Facilitar la autoevaluación de una organización pública con la finalidad de obtener un diagnóstico y definir acciones de mejora.
- Hacer de puente entre los diferentes modelos que se usan en la gestión de la calidad.
- Proporcionar el *Benchlearning* entre las organizaciones del sector público.

Los modelos de excelencia como es el caso del Modelo CAF, están orientados a los resultados. Buscan generar impacto y eficiencia en la administración de los recursos. No es prescriptivo, no nos pone una camisa de fuerza y no nos dice cómo hacer las cosas, sino que nos indica un camino por el cual transitar, encontrando puntos de apalancamiento para utilizar de mejor forma nuestra energía. Entrega fundamentalmente una mirada holística sobre la organi-

---

1. Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios: *CAF. El Marco Común de Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación*. Madrid, 2007. p. 11.

zación y la alinea en torno a un objetivo final.

De los resultados de la autoevaluación en los puntos fuertes deben identificarse las mejores prácticas y difundirse a las demás organizaciones involucradas en el proceso para que puedan replicarlas y extraer de éstas buenas experiencias y conocimiento para abordar su proceso de mejora continua. Este aspecto es el que los promotores del modelo identifican como *Benchlearning* y se refiere a “aprender de los mejores”.

### **La experiencia dominicana**

La implementación del Modelo CAF y del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en estos casi ocho años se han convertido en la principal política pública desplegada, con el objeto de mejorar la gestión de las entidades públicas dominicanas.

La gestión pública y la calidad en el sector público se desarrollan en unas condiciones únicas y especiales comparadas con el sector privado. Se les supone unas condiciones previas básicas, comunes a nuestra cultura administrativa y socio-política: legitimidad democrática, estado de derecho, un comportamiento ético basado en valores comunes y principios como transparencia, rendición de cuentas, participación, diversidad, igualdad,

justicia social, solidaridad, colaboración y partenariado.

La adopción del Modelo CAF y el Premio como estrategia, han sido decisivos en los avances que en términos de profesionalización de la función pública se ha logrado en República Dominicana.

Ambas acciones han contribuido a la aplicación de la Ley 41-08 de Función Pública, ya que las organizaciones que se trazan el camino de la mejora continua a través de la autoevaluación y los planes de mejora de manera sistemática, introducen cambios en la forma de administrar sus recursos humanos, contemplando aspectos como la evaluación del desempeño, las encuestas de clima laboral, la identificación, el mapeo y mejora de sus procesos, las mediciones, la planificación de los recursos humanos, los concursos de oposición, los manuales de descripciones de puestos y funciones, los manuales de cargos, los organigramas, las cartas compromiso al ciudadano, la capacitación y el desarrollo de las personas, la planificación estratégica y los planes operativos vinculados a los acuerdos de desempeño individual.

El Premio ha permitido a muchas de las organizaciones postulantes mejorar significativamente su gestión, llevando a algunas de ellas a niveles comparables con las mejores de la región iberoamericana, tal es el caso de la Oficina Nacional de Propiedad Industrial, ONAPI, y del Programa de Medicamentos Esen-

ciales/Central de Apoyo Logístico, PROMESE/CAL, ambas ganadoras del galardón PLATA del Premio Iberoamericano de la Calidad, de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad, FUNDIBEQ, en los años 2010 y 2011 respectivamente. Asimismo, con la iniciativa de Transformación Institucional, PROMESE/CAL obtuvo el primer lugar en el Premio de las Naciones Unidas al Servicio Público del 2011.

#### Otras estrategias desarrolladas

Otra estrategia que se ha adoptado y que ha ayudado en la implementación de la carrera administrativa lo constituye el Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP, cuyos objetivos son:

- Implementar un sistema de información para la Administración Pública que facilite una gestión humana proactiva y eficaz.
- Dotar al sector gubernamental de una herramienta administrativa que asegure un monitoreo directo del capital humano y la transparencia en la administración de la nómina pública.
- Conformar una base de datos consolidada, depurada y única de las instituciones del Gobierno Central; un sistema de nómina uniforme y flexible que

permita aplicar la normativa legal y las particularidades funcionales de las diferentes carreras existentes y futuras.

Al momento se cuenta con 217,000 expedientes de servidores públicos correspondientes a 71 instituciones públicas.

Otra estrategia impulsada en el Ministerio es el desarrollo de una plataforma informática que permita conocer el nivel en que se encuentran los indicadores contemplados por el barómetro latinoamericano de la función pública, además, de indicadores de la gestión de la calidad (que ha asumido el MAP), como las autoevaluaciones realizadas, cartas compromiso al ciudadano desarrolladas, comités de la calidad constituidos.

Esta herramienta que hemos denominado "Sistema de Monitoreo de la Administración Pública, SISMAP," posee un sistema de semáforo donde las organizaciones y la opinión pública en general, pueden fácilmente identificar el nivel de avance en estos indicadores que están directamente correlacionados con el cumplimiento de la Ley 41-08 de función pública y sus Reglamentos. Los ciudadanos tienen acceso al SISMAP a través de nuestra página *web* y de las publicaciones en periódicos de circulación nacional que se realiza. La responsabilidad de enviar las evidencias del cumplimiento con los indicadores contemplados es de las instituciones y la de actualizarlas corresponde a un equi-

po que se ha designado para tales fines en el MAP.

### **Impacto de la gestión de calidad en la administración pública**

Estas estrategias han sido determinantes para los avances que hemos logrado en materia de Carrera Administrativa, hoy se cuenta con unos 56,000 servidores públicos incorporados al Sistema de Carrera Administrativa con 269,528 servidores evaluados en su desempeño, alrededor de 206 instituciones se han autoevaluado con el Modelo CAF.

La Ley 41-08 de Función Pública plantea la realización de Concursos Públicos como única vía de ingreso a los cargos de Carrera administrativa, en tal sentido desde el 2011 a la fecha se han realizado setenta y un procesos de concursos públicos correspondientes a 455 cargos vacantes, se han racionalizado 109 estructuras organizativas y se han elaborado veintiséis manuales de cargos del 2011 a la fecha. Se han conformado cuarenta y nueve Asociaciones de Servidores Públicos, las que se constituyen en garante de la aplicación de la Ley 41-08 y la protección de los derechos de los servidores de Carrera Administrativa.

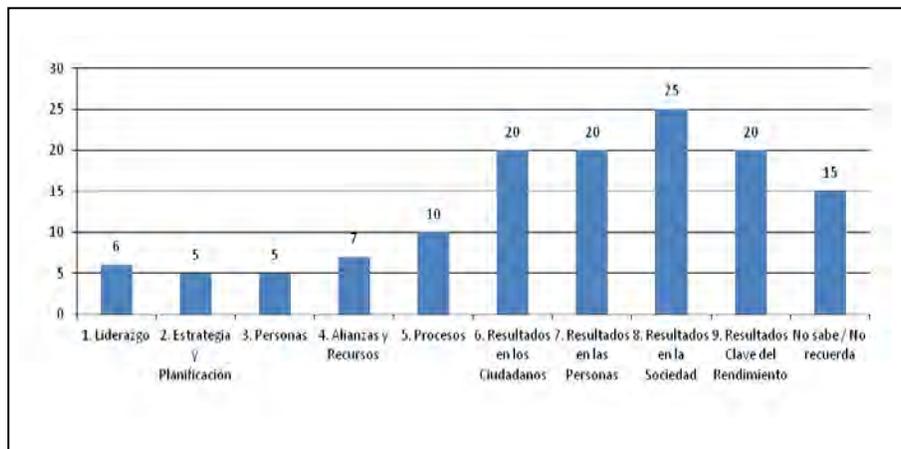
En las siete versiones del Premio han postulado 166 instituciones y han sido galardonadas 72 (4 gran Premio, 17 medallas de oro, 13 medallas de plata, 16 medallas de bronce y 22 reconocimientos a prácticas promisorias).

Se han definido doce cartas compromiso al ciudadano a partir de las cuales contamos con 164 servicios con estándares establecidos, doce instituciones con sistemas de quejas y sugerencias operando y con medidas de subsanación establecidas en casos de incumplimiento.

Los resultados del Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana, presentados en abril del 2012 nos sitúan como el país que más avances logró, pasando de una valoración de 31 que habíamos alcanzado a su primera versión del año 2009 a una de 39, lo que significa que avanzamos 8 puntos, colocándonos en segundo lugar, correspondiendo el primero a Costa Rica con 54 puntos.

A continuación se presenta el resumen de los resultados de la aplicación de la "Encuesta CAF 2005-2011", Muestra: 68 instituciones con autoevaluación CAF; esta encuesta fue realizada por la Dirección de Innovación en la Gestión del Ministerio.

**GRÁFICO No. 1**  
**CRITERIOS DEL MODELO CAF Y DETECCIÓN DE ÁREAS DE MEJORA**



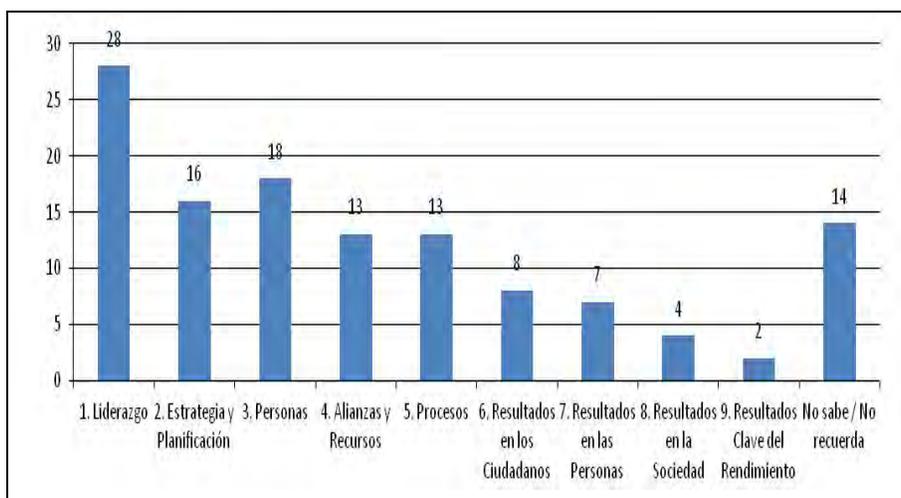
*Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.*

En este caso la mayoría de las áreas de mejora identificadas se encuentran en los criterios de resultados, los que representan las fases del ciclo PDCA de “controlar y actuar”, de ahí se deduce que faltan mediciones y evaluaciones o la

ausencia de registros al respecto. Los criterios de resultados representan el efecto o consecuencia que se derivan de los criterios facilitadores y sirven de retroalimentación a los primeros.

## GRÁFICO No. 2

### CRITERIOS DEL MODELO CAF Y DETECCIÓN DE PUNTOS FUERTES



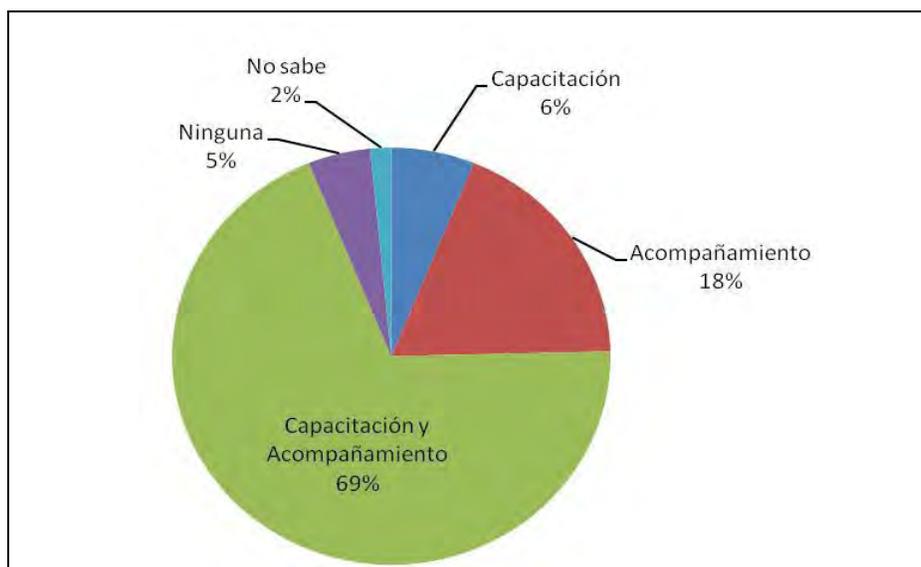
Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

Según las instituciones, la mayoría de sus puntos fuertes se encuentran en los criterios facilitadores. Según el ciclo PDCA (planificar, desarrollar, controlar y actuar) las

mayores fortalezas de las instituciones encuestadas se encuentran en las fases de planificación y desarrollo.

---

**GRÁFICO No. 3**  
**EL MAP Y LA COLABORACIÓN REQUERIDA**  
**POR LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS DOMINICANAS**



Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

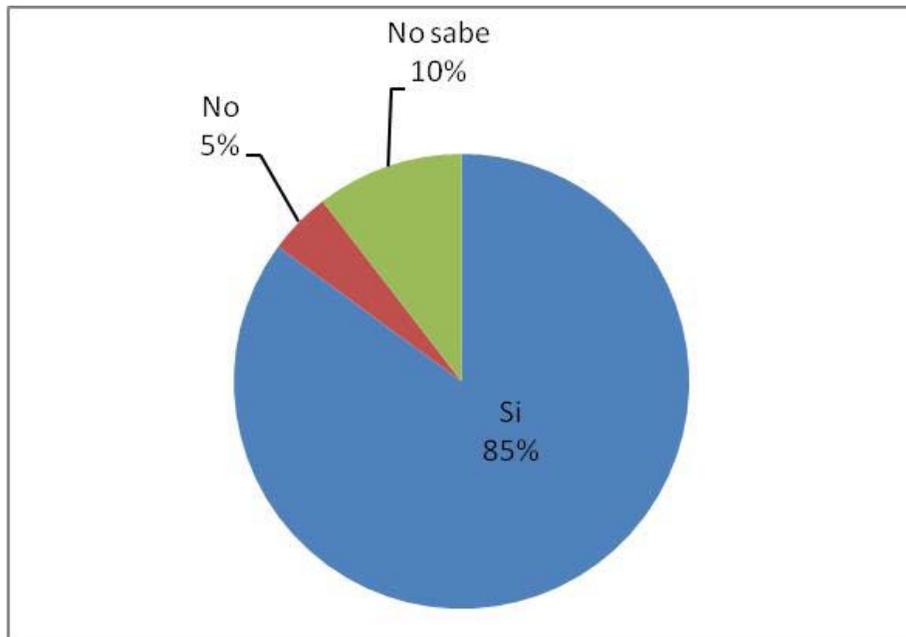
---

Desde el 2005 hasta el 2008 el rol del MAP en la promoción del Modelo CAF se limitaba a capacita-

ción y organización de eventos masivos, todos vinculados al Premio Nacional a la Calidad.

---

**GRÁFICO No. 4**  
**PROYECCIÓN DE APLICACIÓN DEL MODELO CAF**



*Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.*

---

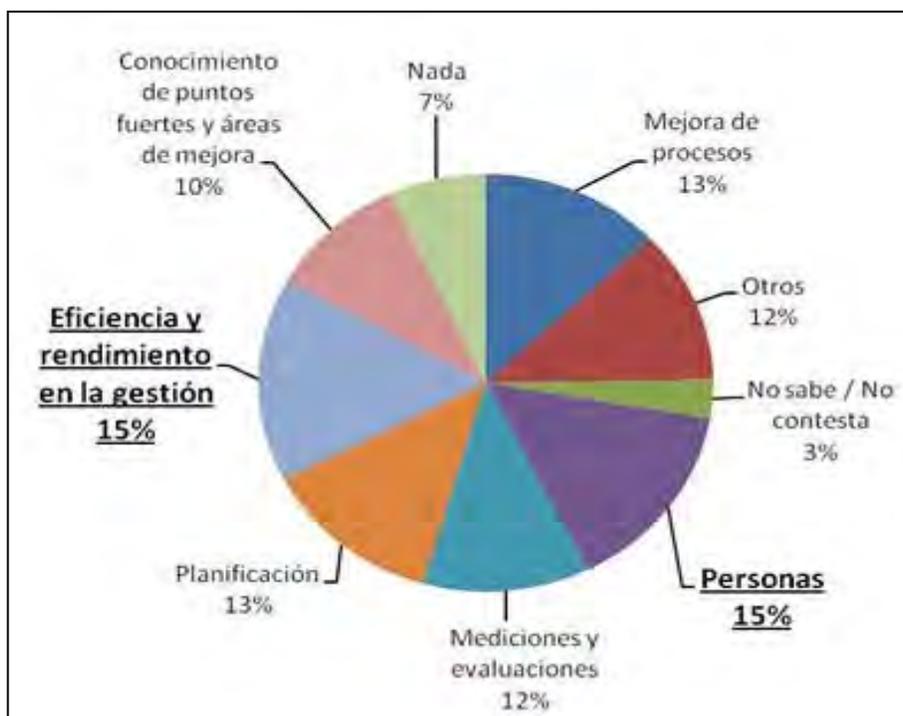
Según las respuestas a este aspecto se deduce que la aplicación del Modelo CAF en las instituciones ha tenido un impacto positivo, lo

que queda demostrado cuando un 85% de la muestra indica que continuarán aplicando el CAF para autoevaluarse.

---

### GRÁFICO No. 5

#### AVANCES EN LA GESTIÓN GRACIAS A LA APLICACIÓN DEL MODELO CAF



Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

---

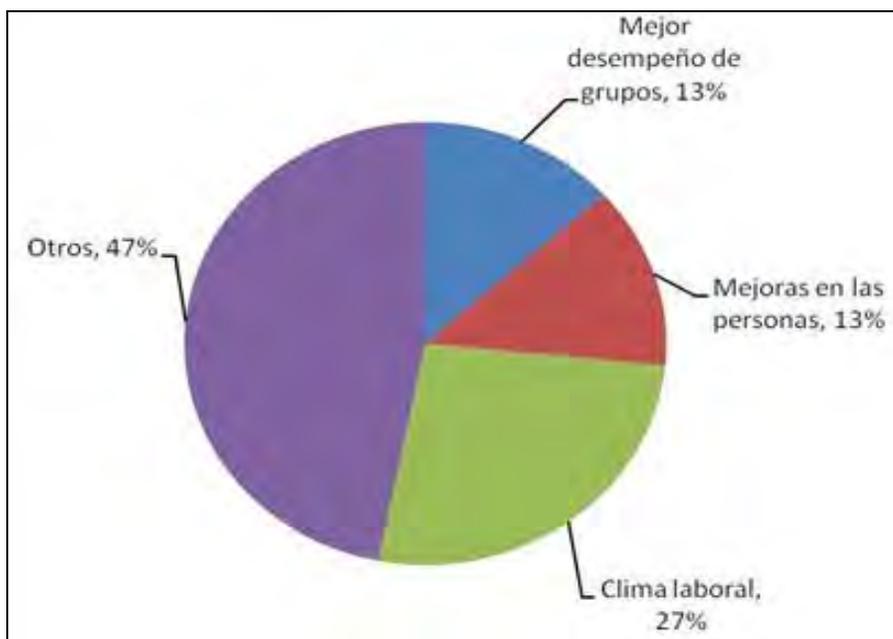
Según las instituciones, gracias a la aplicación del Modelo CAF se han podido identificar algunas mejoras, entre las que se destacan: mayor eficiencia y rendimiento en la gestión, tanto a nivel interno como en la prestación del servicio a los usuarios, personas (temas relativos a la gestión de los recursos huma-

nos, mejora de procesos (no se identificaban, medían y controlaban los procesos) y planificación, ya que en muchos casos no existían planes que orientaran la gestión y las acciones a ser ejecutadas, todo esto ha sido mejorado al ser identificado en la autoevaluación CAF.

---

**GRÁFICO No. 6**

**AVANCES EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS  
GRACIAS A LA APLICACIÓN DEL MODELO CAF**



*Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.*

---

Al analizar de forma detenida los avances registrados por las instituciones en lo que respecta a la gestión de los recursos humanos por la aplicación del Modelo CAF, es importante mencionar aquellos temas

en los que se ha identificado mayor impacto: mejoras en el desempeño de los equipos de trabajo y en las personas de forma individual (esto como resultado de implementar las mejoras correspondientes a partir de

los resultados de la autoevaluación del Criterio 3. “Personas”), aplicación de encuestas al personal y mejora del clima laboral, presentándose avances a nivel de ambiente y condiciones de trabajo para los empleados. Otros temas valorados como positivos incluyen: mejoras en las relaciones humanas, mayor motivación del personal, reformas en los procesos de reclutamiento y selección de personal, entre otros, destacando en este sentido el rol del MAP como órgano rector del empleo público en República Dominicana.

### Otros resultados

En el ámbito regional estamos sirviendo de referente para otros países que han decidido adoptar el Modelo CAF para la implantación de las autoevaluaciones y los planes de mejora en las instituciones del sector público y como base de sus premios nacionales a la calidad en la administración pública.

Tal es el caso de Guatemala que lanzó su “Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Mejores Prácticas en la Administración Pública de Guatemala”, en fecha 6 de mayo del 2011.

Este premio está fundamentado en el Modelo CAF y se le ha estado brindando asistencia técnica para su desarrollo, ofreciéndoles talleres de capacitación a los diferen-

tes actores del proceso del premio en cuanto al Modelo CAF y la dinámica del propio proceso del premio. Esta asistencia técnica incluyó la capacitación a los equipos de autoevaluación en el uso de la Guía preparada en el MAP para esos fines.

Otros países como Nicaragua y Panamá han manifestado su interés por implantar el Modelo Marco Común de Evaluación CAF en sus Administraciones Públicas.

### Bibliografía

Alburquerque, M. (2011). Importancia de los premios a la gestión de la calidad como fuentes de buenas prácticas para la realización de *benchmarking*. V Seminario Compartiendo Buenas Prácticas hacia la Excelencia en la Gestión, Santo Domingo.

Carta Iberoamericana de la Calidad, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, El Salvador. Junio, 2006.

Decreto Presidencial No. 516-05 (2005) *que crea el Premio Nacional a la Calidad y el Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público*. Santo Domingo.

\_\_\_\_\_ No. 211-10 (2010). Santo Domingo, 2010.

- Lugo, M. (2009). *“Incidencia del modelo de gestión de calidad, Marco Común de Evaluación (CAF), en el proceso de profesionalización de la administración pública en República Dominicana”*. Memoria de Grado, Máster en Alta Dirección Pública. FUNGLODE. República Dominicana.
- Ministerio de Administraciones Públicas (2003). Dirección General de Inspección, Simplificación y Calidad de los Servicios. *CAF. El Marco Común de Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación*. Madrid.
- Ministerio de Administraciones Públicas. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas públicas y la Calidad de los Servicios (2007). *CAF. El Marco Común de Evaluación. Mejorar una Organización por medio de la Autoevaluación*. Madrid.
- Saviñón, H. (2011). *“La autoevaluación, una estrategia para mejorar la calidad de los servicios públicos: El caso dominicano.”* XVI Congreso Internacional del CLAD. Paraguay ◇

# Importancia de la educación continua virtual y las TIC's en la formación de los funcionarios de la administración pública

Jorge Umaña Vargas\*

EL ARTÍCULO REPASA LOS PRINCIPALES CONCEPTOS EN TORNO A LA EDUCACIÓN VIRTUAL CONTINUA ASÍ COMO LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, PROPONIENDO LA COMBINACIÓN DE ESTOS ELEMENTOS COMO UNA HERRAMIENTA OPORTUNA PARA ENCARAR LAS LUCHAS QUE TRAE CONSIGO ESTA ERA GLOBALIZADA.

PALABRAS CLAVES: EDUCACIÓN VIRTUAL, EDUCACIÓN A DISTANCIA, TIC'S, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, FORMACIÓN CONTINUA.

KEY WORDS: VIRTUAL EDUCATION, DISTANCE EDUCATION, ICT'S, PUBLIC ADMINISTRATION, CONTINUOUS FORMATION.

## Introducción

En la actualidad el papel que el funcionario público está llamado a desempeñar se ha ido transformando de forma paulatina. El escenario mundial es dinámico y el estrechamiento de las distancias, ocasionado por el fenómeno de la globalización y ayudado por el impulso de las nue-

vas tecnologías, ha sido determinante para esa evolución. El aumento en el intercambio comercial, las iniciativas de cooperación internacional y las negociaciones cada vez más complejas en los ámbitos sanitarios, culturales, políticos, entre otros, son parte de este escenario. Tal y como apunta Hans Morgenthau (1986; p. 621):

*"Si debe haber intercambio, del tipo que sea, entre todas las naciones soberanas, con el propósito de crear y mantener cuando menos un mínimo de paz y orden (...), las relaciones a que dan lugar deben ser conducidas me-*

---

\* Profesional en Relaciones Internacionales. Con Maestrías en Diplomacia, Estudios Europeos e Integración". Consultor del Área de Gerencia Social, AGES, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 18 de setiembre del 2012.  
Aceptado: 16 de noviembre del 2012.

*diante agentes permanentes bien preparados.”*

Desde la segunda mitad del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI han proliferado una multiplicidad de actores de diversas condiciones y características y una variedad inigualable de temas que atañen a la administración pública (medio ambiente, seguridad, nueva gestión pública, etc.), provocando que el funcionario público tenga que adaptar su labor ante la multiplicidad de tareas que debe desempeñar.

Esta especialización que se les demanda a los profesionales públicos debe ir acompañada con una formación que constantemente les otorgue y renueve las herramientas y conocimientos, permitiendo a la funcionaria y al funcionario trabajar con propiedad y seguridad, con una base sólida que responda a las exigencias de un mundo en constante transformación.

Cuando se habla de una administración pública sólida en el marco de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, TIC's, se deben enfocar los esfuerzos en fortalecer las capacidades de los funcionarios para un aprovechamiento de ese material. El experto Harys Regidor-Barboza menciona (2010; p. 438):

*“La necesidad constante de la mejora continua y la búsqueda de la calidad, se presentan en forma de retos y desafíos, como una serie de ideas primordiales para promover la*

*discusión, que permita la integración y desarrollo de nuevos enfoques hacia el fortalecimiento de la gestión pública (...).”*

Por otro lado, el desarrollo de esas TIC's ha facilitado, sin lugar a dudas las distancias, rompiendo las concepciones naturales del tiempo y el espacio. Este desarrollo que, dicho sea de paso cambia constantemente, debe ir de la mano con la formación continua y la aplicación de esa formación a la pedagogía virtual.

Es por eso que la formación continua y a distancia son dos elementos que en vez de alejar a la población debido a sus disímiles condiciones sociales, educativas, económicas o políticas, debe encontrar la entereza de lograr maximizar sus fortalezas y minimizar sus puntos débiles (Figueroa de Jain, R. et al., 2010; p. 192).

A continuación se señalarán algunas ideas en torno a la importancia de la formación continua, las TIC's y su aplicación para las administraciones públicas.

### **Definición de la educación o formación continua**

La formación continua es la herramienta destinada a mejorar los niveles de competitividad y capacidad de adaptación, actualizar conocimientos y facilitar el acceso a nuevas posibilidades laborales para los miembros de una institución (IMH,

2012). El aprendizaje permanente es considerado como un pilar fundamental de la estrategia de empleo en una economía basada en el conocimiento (Real decreto, 2007). La formación continua ayuda a los trabajadores para que realicen cursos adecuados a las necesidades que en cada momento precisen las instituciones, permitiendo por una parte, dotar al sistema de recursos humanos capacitados y por otra, desarrollar un modelo de gestión basado en la concertación social que contribuya a mejorar las relaciones de los agentes sociales entre sí y de éstos con el gobierno. Es importante señalar que se consideran acciones de formación continua aquellas que se planifican, organizan y gestionan; y, que guarden relación con la actividad de la institución (Real decreto, 2003). Es posible afirmar que:

*“Actualmente, capacitar en forma continua y desarrollar a sus funcionarios se ha convertido en una necesidad de las organizaciones para mantenerse vigentes y garantizar que respondan a los objetivos y argumentos que le dieron origen, en el nuevo entorno” (Chacón Castillo, M. y Gil Ng, J. O., 2011; p. 37).*

La formación impartida puede ser específica o general. Se entiende por formación general la que incluye una enseñanza que no es única o principalmente aplicable en el puesto de trabajo actual o futuro del trabajador en la empresa beneficiaria, sino que proporciona cualificaciones

en su mayor parte transferibles a otras instituciones. La formación específica es aquella que incluye una enseñanza teórica y práctica aplicable directamente en el puesto de trabajo actual o futuro del trabajador en la organización beneficiaria y que ofrece cualificaciones que no son transferibles, o solo de forma muy restringida, a otras empresas u ámbitos laborales (Real decreto, 2003).

Una adecuada formación continua tiene presente que debe desarrollarse con medios didácticos, técnicos y materiales adecuados y contempla que las acciones formativas sean evaluadas por los propios alumnos y por la institución en períodos previamente establecidos, para generar espacios de mejora ya sea a la metodología o a los contenidos.

La educación continua tiene la importante ventaja de permitir a los participantes obtener experiencias educativas e identificar diferentes fuentes de conocimiento necesarias para su futuro personal y de la institución. Esta modalidad de educación provee oportunidades educativas únicas que estimulan la mente, promueven el avance profesional y fomentan la búsqueda de sus propósitos de superación.

Existe un adagio popular que señala que “quien no avanza, retrocede”. Para seguir avanzando en la vida la educación continua ofrece una alternativa. Busca entender y atender los requerimientos de formación, actualización y capacita-

ción de los organismos, instituciones o empresas que así hayan considerado acatar esta modalidad de formación.

Los objetivos de la formación continua se pueden resumir en los siguientes puntos (Instituto Politécnico Nacional de México, 2012):

- Ofrecer oportunidades innovadoras de formación y especialización a las personas, que les permita ampliar sus horizontes de desarrollo personal, social y laboral.
- Garantizar a la institución el contar con capital humano permanente actualizado para responder a las exigencias de los cambios científicos y tecnológicos.
- Realizar proyectos y programas interinstitucionales de formación, especialización, actualización, capacitación y superación profesional y personal.
- Satisfacer los requerimientos de los diversos núcleos de la población y de la sociedad en general, a través de programas presenciales y no presenciales, en diversos campos del conocimiento y esquemas académicos integrales, perti-

nes, flexibles, de calidad y amplia cobertura a nivel nacional e internacional.

Ahora bien, la formación continua asegura una profesionalización que puede registrar una importante baja en la arbitrariedad de la designación de funcionarios ajenos a las carreras profesionales de las administraciones públicas, donde es sabido que en ocasiones ha existido oportunismo y abuso de los intereses burocráticos por encima del bienestar social, contribuyendo a terminar con (o al menos disminuir) la vulnerabilidad del desarrollo de los servicios públicos. La capacitación continua es fundamental como parte de la modernización administrativa de la que debe ser objeto, tanto el Estado central como todas las instancias a su alrededor.<sup>1</sup>

Por otra parte, la capacitación continua puede convertirse en una forma de incentivo para los funcionarios y las funcionarias que sienten que constantemente la institución se preocupa por generar conocimientos para sus colaboradores. Lo anterior es ideal y necesario para todas aquellas entidades que tengan la preocupación de mejorar su eficacia y eficiencia, así como el deber de rendir cuentas, preocupándose por satisfacer las demandas de la sociedad. Estos incentivos redundarán en que los trabajadores eleven su productividad.

Asimismo, la educación continua ofrece la ventaja de que al ser cursos planificados, reduce significa-

---

1. Para una revisión completa de la modernización administrativa y la teoría de la profesionalización se puede consultar: Meneses Guerrero, M. F. (2007).

tivamente los costos en el desarrollo de programas y contenidos, situación que bajo otras circunstancias se torna más onerosa en términos de tiempo, dinero, recursos humanos y materiales.

El mundo experimenta un proceso constante de cambios en donde la exposición y renovación del conocimiento se da de una manera cotidiana e ininterrumpida. Estas condiciones hacen indispensable para instituciones, tanto públicas como privadas, cumplir satisfactoriamente con las demandas de este entorno cambiante, ofreciendo oportunidades de educación continua que incidan en la formación, actualización y capacitación de sus colaboradores a través de un escenario alternativo, flexible y adaptable a las particulares necesidades laborales, sociales y personales que caracterizan cada institución. Es preciso indicar que para obtener una formación continua eficaz es muy útil considerar la tecnología y las nuevas herramientas tecnológicas.

### **Definición de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, TIC's**

El mundo de hoy otorga cada vez menos cabida a la improvisación. Esa realidad provoca que elementos como una mejor calidad y precio, así como un menor tiempo de espera de los servicios y productos que se ofrecen sea una demanda

cada vez más constante en la sociedad. Para solucionar las dificultades que puedan surgir de esta dinámica un ingente aliado es la tecnología que engloba la información y la comunicación.

El concepto de las TIC's inicialmente surgió como convergencia tecnológica de la electrónica, el *software* y las infraestructuras de telecomunicaciones. La asociación de estas tres tecnologías da lugar a una concepción del proceso de la información, en el que las comunicaciones abren nuevos horizontes y paradigmas. Actualmente las TIC's ocupan un lugar preponderante en la sociedad y economía moderna. (Chacón Castillo, M. y Gil Ng, J. O., 2011; p. 78).

Es importante hacer mención que al referirse a las TIC's se está hablando de un conjunto de tecnologías que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de informaciones, en forma de voz, imágenes y datos contenidos en señales de naturaleza acústica, óptica o electromagnética (UADY, 2012).

Existe una confusión entre sistemas de información, que son los fines y tecnologías de información, que son los medios (Earl, 1989; p. 62). De acuerdo a lo anterior, las tecnologías servirán para modificar conductas según los siguientes puntos (Chacón Castillo, M. y Gil Ng, J. O., 2011; p. 91):

- De una enseñanza centrada en el profesor al aprendizaje orientado a recursos y al estudiante.
- Del trabajo pedagógico de masas al trabajo individualizado.
- De sistemas cerrados a sistemas abiertos sin parámetros formales.
- Del currículum basado en el proveedor a uno basado en el usuario.
- Del aula de clases al trabajo y el rendimiento basado en contextos de aprendizaje.
- Del aislamiento a ambientes reticulares.
- De la enseñanza unidireccional a la interactiva.
- De la gerencia educativa resistente al cambio a una gerencia anticipatoria.

Pero para lograr esos cambios es preciso contar con una capacidad instalada desarrollada a través de redes. De ahí que se diga que su verdadero potencial se encuentre limitado. En este sentido:

*“Una oportunidad para las nuevas formas de aprendizaje y trabajo para impulsar la discusión de la problemática de la administración pública, es*

*sumar iniciativas y gestar oportunidades de innovación administrativa, con el propósito de mejorar la calidad de servicios del Estado para el ciudadano (...).” (Figueroa de Jain, R. et al., 2010; p. 192).*

Para medir su adecuado uso, las TIC's deben ayudar a responder cuatro axiomas básicos, con respecto a lo que se intente enseñar a los funcionarios públicos: *Metas* (¿qué es lo importante que se aprenderá?), *Acciones* (¿qué se le va pedir al educando que haga y que hará el profesor para obtener esos aprendizajes?), *Recursos* (¿cuáles recursos virtuales son los más adecuados para lograr el aprendizaje?); y, *Valoración* (¿cómo darse cuenta que se está logrando el aprendizaje propuesto?). El diseño de toda situación de aprendizaje (y la administración pública no escapa de ello) implica plantearse las anteriores preguntas orientadoras en el contexto de las nuevas TIC's.

Por último, para el correcto uso de las nuevas TIC's es necesario que cuando una organización adquiera redes para la educación virtual se haga a su vez responsable de que éstas funcionen adecuadamente, es decir, se debe responder una necesidad de confiabilidad en el acceso. Esto quiere decir que la institución se debe asegurar que la tecnología será apropiada desde el inicio del desarrollo e implementación de los programas que vaya a utilizar (Jiménez Sánchez, S., y Vargas López, C., 2011; p. 129).

La combinación de formación continua y TIC's aplicada a la administración pública dará como resultado una adecuada actualización de los funcionarios públicos. Será la educación virtual quien termine el engranaje de esta poderosa ecuación pedagógica.

### **Importancia de la educación virtual y nuevas Tecnologías de Información y Comunicación**

La incorporación de las TIC's en los ambientes educativos no es una tendencia nueva, pero sí representa una transformación de los paradigmas tradicionales de educación (Delgado Fernández, M, y Solano González, A., 2009; p. 1).

Este rompimiento de esquemas mentales ha traído consigo múltiples ventajas alrededor de la utilización de nuevas tecnologías aplicadas a la educación a distancia. Las más significativas son (Gisbert Cervera, M., 2002; p. 49):

- La educación a distancia genera redes telemáticas que a través de un mismo canal físico de transporte de datos y de información, ofrece muchas posibilidades de uso y aplicación.

---

2. Sobre este último aspecto consultar: (Delgado Fernández, M, y Solano González, A., 2009; p. 2).

- Un medio de comunicación de masas bidireccional: emisor y receptor pueden intercambiar sus papeles con un elevado grado de inmediatez.
- Un sistema de información distribuido, accesible desde cualquier punto de conexión a la red que crea un fácil acceso a las comunicaciones y la información.
- Un entorno virtual en el que las coordenadas espacio-temporales pasan a ser relativas y permiten que un mayor número de personas se integren al proceso de enseñanza-aprendizaje.
- Un espacio para el trabajo y la formación basado en procesos distribuidos de colaboración.
- Genera aprendizaje colaborativo:<sup>2</sup> es el intercambio social entre grupos de estudiantes para el propósito de facilitar la toma de decisiones y/o la solución de problemas. Esto permite compartir hipótesis, enmendar sus pensamientos, y trabajar mediante sus discrepancias cognitivas.

Según el autor Rafael Emilio Bello Díaz, citado por Delgado Fernández y Solano González, la educación virtual genera:

*“un espacio social virtual, cuyo mejor exponente actual es*

*la Internet, no es presencial, sino representacional, no es proximal, sino distal, no es sincrónico, sino multicrónico, y no se basa en recintos espaciales con interior, frontera y exterior, sino que depende de redes electrónicas cuyos nodos de interacción pueden estar diseminados por diversos países” (Delgado Fernández, M, y Solano González, A., 2009; p. 2).*

Una de las principales críticas que se le ha atribuido a la educación a distancia, es que tiene dificultad en asegurar que todos los estudiantes de un determinado programa a distancia realicen un conjunto de experiencias que les permitan adquirir habilidades requeridas según el curso que se lleva. Sin embargo, el autor Fabio Chacón (2002; p. 24) señala que esta dificultad se vence fácilmente utilizando el método del estudio de caso. Éste permitirá estructurar experiencias prácticas a distancia en las que se logren las condiciones deseables de factibilidad, bajo costo, uniformidad de condiciones y en la evaluación.

Es válido afirmar que un entorno virtual de aprendizaje es un espacio óptimo que da la flexibilidad necesaria a instituciones que por la naturaleza de su trabajo no pueden dedicar un espacio específico del tiempo para labores académicas. Se brindan diferentes servicios y herramientas que permiten a los participantes, por medio de interacción, la construcción de conocimiento y la

cooperación en materia de educación, con el agregado de que se consulta en el momento que el propio participante así lo pueda y/o requiera.

Bajo la idea anterior, es válido señalar que la educación a distancia, EaD, ha vivido una verdadera explosión, tanto en escenarios de aprendizaje formales como no formales debido a cuatro razones fundamentales (García Aretio, 2009; p. 15):

- Las posibilidades que hoy en día brindan las Tecnologías de la Información y la Comunicación, TIC.
- La propia complejidad de la sociedad, que exige un aprendizaje permanente ante la celeridad de los cambios económicos, tecnológicos, científicos, etc.
- La búsqueda de nuevos mercados ante la crisis económica que está afectando a todas las empresas, no quedando las del sector público ajenas a este problema.
- La irrupción de nuevos escenarios de aprendizaje, como resultado de las situaciones anteriores, multiplicando el surgimiento de propuestas telemáticas novedosas y un enriquecimiento de sus posibilidades de formación.

Este entorno virtual a través de cursos a distancia para la forma-

ción continua, según se menciona, puede ofrecer a las instituciones de la administración pública la posibilidad de demostrar un avance en la tecnología educativa. Es preciso señalar que la inversión en tecnología y el aumento en los niveles de desempeño del recurso humano a través de capacitaciones, investigación y desarrollo generados por la continuidad, por un lado darán al funcionario las herramientas para desenvolverse adecuadamente en su campo, como ya se ha visto; y por el otro, posicionarán cada vez mejor a aquella entidad que apueste por la capacitación continua virtual, consolidando una alta reputación y maximizando su recurso humano, tanto en motivación como en la aplicación del conocimiento adquirido a su trabajo.

### **Consideraciones finales.**

La formación continua es una herramienta destinada a mejorar los niveles de competitividad y capacidad de adaptación, actualizar conocimientos y facilitar el acceso a nuevas posibilidades por parte de los miembros de una institución. Es por esta razón que la educación continuada y sistemática debe tener un lugar privilegiado dentro de las prioridades de aquellas instituciones públicas que quieran estar a la vanguardia en el servicio que brindan.

El uso de plataformas tecnológicas es un medio efectivo para que las instituciones públicas pue-

dan cumplir con las acciones de formación continua que requiere el personal en servicio del siglo XXI.

Para avanzar hacia una meta de inclusión educativa integral se impone la necesidad de identificar nuevas estrategias, que partan de un profundo conocimiento de este complejo escenario y que puedan capitalizar sus recursos y su especificidad como insumos de políticas que logren romper con esta amenaza de desaceleración de los logros educativos (Marchesi, A. et al., 2011; p. 45).

Una buena forma de lograr el cometido es por medio de la implementación de las TIC's como una forma efectiva de una adecuada educación que aproveche las posibilidades que la globalización ha brindado para minimizar las diferencias, aumentar las posibilidades y oportunidades de crecimiento y desarrollo, facilitando el conocimiento para acceder a la información, haciendo de las instituciones públicas, los lugares de calidad que están llamadas a ser.

Las TIC's han propiciado un vuelco en los actuales modelos de relación y en el comportamiento global de la sociedad. Los sistemas telemáticos integrados están cambiando el concepto de educación. Los beneficios que ofrece la tecnología a esta modalidad educativa pueden verse truncados si se olvida que ésta debe estar al servicio del proyecto formativo y depende de él, y no el caso contrario, donde la tecnología adquiere mayor protagonis-

mo que la propia acción formativa (García Aretio, 2009; p. 16).

Si bien es cierto el ámbito de estudio de las herramientas digitales de interacción está en permanente evolución, es importante considerar el auxilio que las TIC's han dado al quehacer del proceso enseñanza-aprendizaje en la amplitud de la administración pública. Hay que considerar que las simples herramientas no garantizan por sí mismas la existencia de interacción, sino que la comunidad se crea y se consolida únicamente gracias a la calidad de las interacciones de los miembros que la configuran.

Las TIC's, en el ámbito de la educación a distancia, virtual y constante funcionará en la medida en que la profesionalización de los equipos y el personal que la hacen posible y la profundización de sus temas concernientes, sean abordados con la seriedad y urgencia que merecen en aras de una administración pública bien preparada y fortalecida, que afronte con todos los pertrechos óptimos, la singular etapa de la historia de la humanidad que le ha tocado afrontar a las generaciones del siglo XXI. Lo anterior se constituirá sin duda, en la modalidad educativa del futuro por excelencia para las versátiles administraciones públicas de este siglo.

## Bibliografía

### **Libros, artículos y revistas**

Chacón, F. (2002). *Desarrollo de Cursos a Distancia*. Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina. Universidad Politécnica de Madrid. Madrid, España.

Chacón Castillo, M. y Gil Ng, J. O. (2011). *Diagnóstico sobre la utilización de la modalidad de aprendizaje en línea por los funcionarios con puesto de jefatura en las Áreas de Salud de la Región Huetar Atlántica durante el período setiembre a noviembre del 2010*. Tesis de Maestría en Gerencia de la Salud. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica, marzo.

Delgado Fernández, M, y Solano González, A. (2009). "Estrategias didácticas creativas en entornos virtuales para el aprendizaje". En: *Revista Electrónica "Actualidades Investigativas en Educación"*. Publicada por el Instituto de Investigación en Educación de

- la Universidad de Costa Rica. Volumen 9, No. 2, agosto.
- Earl, M. J. (1989). *Management Strategies for Information Technology*. Prentice Hall International Ltd., Reino Unido.
- Figueroa de Jain, R., y Meza Pérez, J. (2010). *Estrategia de gestión de la información y del conocimiento apropiado para el contexto de Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No.: 58-59. San José, Costa Rica.
- García Aretio, L. –coordinador- (2009). *Concepción y tendencias de la educación a distancia en América Latina*. Centro de Altos Estudios Universitarios de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Documentos de trabajo No. 2. Madrid, España.
- Gisbert Cervera, M. (2002). *El nuevo rol del profesor en entornos tecnológicos*. En: *Revista Acción Pedagógica*. Vol. 11, No. 1. España.
- Hernández Sampieri, R., Fernández-Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2006). *Metodología de la Investigación*. Editorial McGrawHill, Cuarta Edición, Iztapalapa, México DF, abril.
- Jiménez Sánchez, S., y Vargas López, C. (2011). "Consideraciones para la implementación de un modelo de educación virtual: Revisión de áreas estratégicas". En: *Revista Electrónica Educare*. Vol. XV, N° 2, [119-139]. Heredia, julio-diciembre, 2011.
- Marchesi, A., Tedesco, J.C., y Coll, C. (2011). *Calidad, equidad y reformas en la enseñanza*. Centro de Altos Estudios Universitarios de la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI). Fundación Santillana. Colección METAS EDUCATIVAS 2021. España.
- Meneses Guerrero, M. F. (2007). *La profesionalización del servicio exterior mexicano en el primer gobierno federal después de la alternancia (2000-2006)*. Tesis Licenciatura. Relaciones Internacionales. Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas, Escuela de Ciencias Sociales, Artes y Humanidades, Universidad de las Américas, Puebla, México, enero. Consultado el 12 de setiembre de 2012, desde: [http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/lri/meneses\\_g\\_mf/capitulo\\_1.html#](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/meneses_g_mf/capitulo_1.html#)
- Morgenthau, H. (1986). *Política entre las naciones; la lucha por el poder y la paz*. Grupo Editorial Latinoamericano. Buenos Aires, Argentina.

- Regidor-Barboza, H. (2010). *La cooperación académica entre el ICAP y las universidades centroamericanas: hacia el fortalecimiento de la gestión del conocimiento*. En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, No: 58-59. San José, Costa Rica.
- Stein Brygin, R. (2007). "Formación de diplomáticos en el mundo". En: *Revista: Diplomacia*. No. 111, abril-junio. pp. 6-40. Academia Diplomática Publicaciones. Santiago de Chile.
- Umaña Vargas, J. (2011). *Propuesta de educación continua del Instituto Diplomático Manuel María de Peralta para diplomáticos de Costa Rica*. Tesis de Maestría en Diplomacia. Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta y Maestría de Administración Pública, Sistema de Estudios de Posgrado. Universidad de Costa Rica (UCR).
- Regidor-Barboza, H. (2010). *La cooperación académica entre el ICAP y las universidades centroamericanas: hacia el fortalecimiento de la gestión del conocimiento*?. España. Consultado el 14 de setiembre de 2012, desde: <http://www.imh.es/formacion-continua>
- Instituto Nacional de Aprendizaje de Costa Rica (2012). "Centro Virtual de Formación". Consultado el 14 de setiembre de 2012, desde: <http://www.inavirtual.com/moodle/>
- Instituto Politécnico Nacional de México (2012). "Unidad Politécnica para la Educación Virtual (UPEV)". Consultado el 13 de setiembre de 2012, desde: <http://www.polivirtual.ipn.mx/>
- Portafolio virtual de la Universidad de Costa Rica (2012). *Servicios de apoyo a la docencia*. Consultado el 20 de noviembre de 2010, desde: <http://mediacionvirtual.ucr.ac.cr/> y <http://portafoliovirtual.ucr.ac.cr/>
- Secretaría de Educación Pública de México (2012). Subsecretaría de Educación Básica. Dirección General de Formación Continua de Maestros en Servicio. Consultado el 8 de julio de 2010, desde: <http://formacioncontinua.sep.gob.mx/index.php?option=com-content&view=article&id=140:catalogonacionalfc2009-2010&catid=35:novedades&Itemid=110>

### **Consultas en línea**

- Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (2012). Consultado el 14 de setiembre de 2012, desde: <http://www.cicap.ucr.ac.cr/>
- Instituto Máquina Herramienta (2010). Artículo: *¿Qué es la formación continua o forma-*

Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica-UNED- (2012). *Programa de Producción de materiales audiovisuales*. Consultado el 11 de agosto de 2010, desde: <http://audiovisuales.uned.ac.cr/>

Universidad Autónoma de Yucatán-UADY- (2012). Coordinación Administrativa de Tecnologías de la Información. *Tecnologías de Información*. Consultado el 14 de setiembre de 2012, desde: <http://www.riuary.uady.mx/ti/index.php>

#### **Leyes**

Real Decreto de España No. 395/2007, de 23 de marzo de

2007. Publicado en el *Boletín Oficial del Estado, BOE*, No. 87 de 11 de abril de 2007. pp. 15583. Consultado el 14 de setiembre de 2012, desde: <http://www.boe.es/boe/dias/2007/04/11/pdfs/A15582-15598.pdf>

Real Decreto de España No. 1046/2003 de 1º de agosto de 2003, por el que se regula el subsistema de formación profesional continua. Publicado en el Boletín Oficial del Estado, BOE, Nº 219 del 12 de setiembre de 2003. pp. 33943. Consultado el 14 de setiembre de 2012, desde: <http://www.boe.es/boe/dias/2003/09/12/pdfs/A33943-33950.pdf> ◇

# La Función Pública y el Reto de la Integración Centroamericana\*

Hernán A. Vera Rodríguez\*\*

ANALIZA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA PRINCIPALMENTE DESDE LA PERSPECTIVA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. PLANTEA LAS LIMITACIONES SEGÚN LAS PRINCIPALES FUENTES BIBLIOGRÁFICAS Y LA SITUACIÓN GENERAL DE LOS SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA DE LA REGIÓN, LOS NIVELES DE COOPERACIÓN ENTRE ELLOS, LOS AVANCES LLEVADOS A CABO EN ESTA MATERIA, EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES Y LA SITUACIÓN DE LA FUNCIÓN PÚBLICA AL INTERIOR DE LOS ORGANISMOS DE INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA.

PALABRAS CLAVES: INTEGRACION ECONOMICA; AMERICA CENTRAL; FUNCION PUBLICA

KEY WORDS: ECONOMIC INTEGRATION; CENTRAL AMERICA; CIVIL SERVICE

## La Integración Centroamericana: una síntesis de su Marco Jurídico y Administrativo

Si dejamos de lado algunos intentos por lograr una integración centroamericana llevados a cabo en el siglo XIX, se puede alegar que el

proceso de integración de esta región comenzó en los años cincuenta con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA. Esta iniciativa, se refuerza en 1960 con la firma del *Tratado General de Integración Económica Centroamericana*. El mismo, establece las bases para el Mercado Común Centroamericano, MCCA. De hecho, Caldentey del Pozo (2010) plantea que el primer documento es el tratado fundamental de integración

---

\* Presentado en el Seminario Internacional del XVI Foro de la Función Pública en Ciudad de Panamá bajo el título "El desafío de la institucionalización en la Administración Pública de la Región Centroamericana, Panamá y República Dominicana".

\*\* Doctor en Administración Pública por Nova Southeastern University, EE.UU. Maestro en Artes en Administración Pública por la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras. Catedrático de Administración Pública y Decano

---

del Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta y Asuntos de la Comunidad en la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico.

Recibido: 21 de julio del 2012.

Aceptado: 13 de agosto del 2012.

política de los sesenta, mientras que el segundo es el marco fundamental de la integración económica para dicha época. Luego, durante la época de los años setenta y ochenta, al calor de las crisis económicas mundiales y de los conflictos bélicos en algunos países de la región, el proceso de integración se vio un tanto detenido durante este período. Es importante notar; sin embargo, que durante los ochenta se establecieron organismos importantes para la integración centroamericana; a saber, en 1987 se suscribió el *Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas* (aunque el Parlamento Centroamericano, PARLACEN comenzara oficialmente instalado en 1991 en ciudad de Guatemala.

Luego, con la llamada caída del Muro de Berlín y el eventual desmantelamiento de la Unión Soviética comienza lo que denominamos la "Era de la Globalización". Este fenómeno, es descrito por el sociólogo alemán Ulrich Beck como:

*"Los procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios."* (Beck, 1998).

Asimismo, no debe perderse de vista, el impulso brindado a los procesos de integración regionales por la consolidación de la Unión

Europea, UE, con el Tratado de la Unión Europea de 1993.

Posiblemente acelerado por los fenómenos antes descritos, el proceso de integración centroamericana cobró gran ímpetu en los noventa. Así por ejemplo, en 1991 siete países de la región suscribieron el *Protocolo de Tegucigalpa* en el que se establece el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. Otros países de la región firmaron luego este protocolo, República Dominicana funge como miembro asociado y muchos otros participan como observadores regionales y extra regionales. Contrario a los documentos precedentes, además de promover el libre comercio, la unión aduanera, y el libre flujo de bienes entre los países de la región, el Protocolo de Tegucigalpa plantea que los países signatarios promoverán los derechos humanos, la paz, la democracia, el desarrollo, la libertad, la seguridad jurídica y otros principios y normas contenidos en documentos de la Organización de Naciones Unidas, ONU, la Organización de Estados Americanos, OEA, y los escritos que surjan de las reuniones de presidentes centroamericanos. Asimismo, este documento crea la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ, y establece una serie de órganos administrativos tales como:

a) *La Reunión de Presidentes; b) El Consejo de Ministros; c) El Comité Ejecutivo; d) La Secretaría General para tratar de lograr: "una necesi-*

*ria y coherente coordinación intersectorial que asegure la ejecución eficiente y el seguimiento constante de las decisiones emanadas de las Reuniones de Presidentes.”* (Artículo 8)

De forma similar, estableció un Comité Consultivo integrado por los sectores empresariales, laboral, académico y otras que serviría como un cuerpo asesor de la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo.

Otros protocolos y documentos relacionados con el *Tratado General de Integración Económica Centroamericana* aprobados durante los noventa aportaron a una visión más holística o comprensiva del proceso de integración centroamericana. En primer lugar, el *Protocolo de Guatemala* de 1993 crea el Subsistema de Integración Económica el que persigue el propósito principal de:

*“...alcanzar el desarrollo económico y social equitativo y sostenible de los países centroamericanos, que se traduzca en el bienestar de sus pueblos y el crecimiento de todos los países miembros...”* (Artículo 3).

También, el documento menciona cuatro órganos regionales que lo componen, cuatro órganos técnico administrativos que lo asesoran y tres instituciones impulsoras. (Título

3, Capítulo 1, Artículos 36 – 37). Por otra parte, el documento la *Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica de 1994* promueve estrategias de desarrollo sostenible de los países de la región. De este modo, promueve políticas públicas que propendan el manejo sostenible de los recursos naturales, una mejor calidad ambiental y una mejor conservación de la biodiversidad de la región. Asimismo, incluye apartados sobre inversión en el recurso humano, particularmente mediante la educación, promueve programas de apoyo a la familia, el mejor acceso a los empleos, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la cooperación en el área de generación y transmisión de energía eléctrica, entre otros. Para estos fines, se promueve la creación de consejos nacionales de desarrollo sostenible y se crea el Consejo Centroamericano de Desarrollo Sostenible. En esta misma dirección, en 1995 se firma el *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*. En el mismo, se establece la supremacía del Estado de Derecho, y se plantean principios fundamentales de la democracia centroamericana como el respeto a los derechos humanos, el fortalecimiento del poder civil, la sujeción de las fuerzas militares y de seguridad pública al control civil y a las resoluciones de la ONU, una agenda de erradicación de males tales como la violencia, la corrupción, el narcotráfico, el terrorismo y el tráfico de armas, entre otros. Más importante aún, se establecen principios y mecanismos de sana convivencia y resolución de

conflictos de forma pacífica entre los países de la región (Artículo 26). Se establecen como instancias del modelo de seguridad democrática de Centroamérica las siguientes: a) la Reunión de Presidentes, b) el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; y c) la Comisión de Seguridad.

El último documento regional de la década de los noventa al que se hará referencia en este apartado es el *Tratado de la Integración Social Centroamericana*. El mismo postula como su propósito primordial que:

*“Los Estados Partes se comprometen a alcanzar de manera voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, la integración social centroamericana, con el fin de promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, asegurando su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible.”* (Artículo 1)

De particular importancia resultan algunos objetivos secundarios tales como: la superación de la pobreza, la participación social, el estímulo a la descentralización y desconcentración en el diseño y aplicación de políticas sociales, la promoción de igualdad de oportunidades y la inversión en las personas para su desarrollo integral (Artículo 7). Este subsistema de Integración Social se compone de tres órganos, en el que se destaca el Consejo de

la Integración Social; una instancia asesora (el/la cónyuge del/de la Presidente/a) y tres instituciones regionales. Debe mencionarse en este apartado que a partir de estos acuerdos y tratados se han establecido programas e instancias de cooperación e integración en áreas específicas de políticas públicas regionales.

De otro lado, deben también tenerse en cuenta el Tratado de Libre comercio con los Estados Unidos (CAFTA o TLC- Centroamérica y República Dominicana) del 2005 y el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea. El CAFTA por ejemplo incluye, además de disposiciones de tipo comercial y aduanera, elementos sobre protección a los derechos de los trabajadores (Capítulo16), protección al medioambiente (Capítulo17) y transparencia gubernamental (Capítulo 18). De forma similar, el Acuerdo con la UE.

Como se ha podido apreciar, a partir de los noventa la agenda para una integración centroamericana ha ido más allá de los aspectos comerciales, aduaneros y económicos. Así pues, la agenda de la integración ha pasado a incluir una multiplicidad de temas políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, entre otros. Como lo ha planteado Caldentey del Pozo (2010), “...es un proceso multidimensional que huye del defecto del economicismo del Mercado Común Centroamericano...” (p.7).

Por otra parte, se puede señalar, que esta ampliación de la agenda de la integración centroamericana que surge a partir de los noventa se ha caracterizado en términos administrativos por un aumento inusitado de los órganos e instituciones en los países miembros y en la región para implantar los diversos aspectos incluidos en los tratados, acuerdos, convenios o programas. Así pues, esta diversidad de políticas públicas que forman parte de la agenda de integración regional ha aumentado exponencialmente la complejidad de la gestión de la cooperación e integración regional. De hecho, en un diagrama que presentara el Dr. Pedro Caldenty del Pozo en el XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en San José, Costa Rica como parte de su conferencia "El sistema de la integración centroamericana como marco para el diseño y desarrollo de políticas públicas", presentó un diagrama en el que se exponían los diversos acuerdos comerciales firmados y en negociación en la región centroamericana y lo comparaba con un "plato de espaguetis", caricaturizando la complejidad de las múltiples interacciones e imbricaciones entre los actores del proceso y los múltiples acuerdos vigentes en la región.

Por último, en esta parte del trabajo queremos puntualizar los principales beneficios que se han obtenido de los diversos procesos de integración centroamericana, sobre todo a partir de la década de

los noventa. Entre estos puntos, Caldenty del Pozo (2010) señala:

*"Un impulso a la industrialización, una profundización de las relaciones de cooperación entre los países más allá del ámbito comercial, la creación de un espacio de negociación que potenció la resolución de los conflictos regionales y evitar las injerencias externas negativas"* (Caldenty del Pozo, 2010, p. 10).

Asimismo, destaca este autor los avances en materia de normativas contra distintos crímenes (robo, hurto de vehículos, narcotráfico, lavado de dinero, protección de víctimas y testigos, la negociación conjunta de medicamentos, la unificación de la vigilancia epidemiológica, y el establecimiento de una normativa centroamericana contra el comercio ilegal de flora y fauna (p.12).

De forma similar, hay que destacar las ventajas que ha traído la integración en la ampliación de mercados, tanto a nivel regional, como con los Estados Unidos (2005) y la Unión Europea (2009), los avances en la Unión Aduanera, y un aumento en algunos indicadores de crecimiento económico de la región (aumento en el valor de las exportaciones, aumento en el Producto Interno Bruto, PIB, entre otras). De forma similar, el *Cuarto Informe de Estado de la Región* (2010) apuntaba a mejoras en las condiciones de salud, educación y servicios básicos de los países de la región.

En esta sección del trabajo, se ha hecho una apretada síntesis de los tratados y convenios más importantes que regulan la integración de Centroamérica, y su relación con países como República Dominicana, los Estados Unidos y la Unión Europea. Asimismo, se ha destacado la complejidad legal y administrativa que caracteriza este proceso. Por último, se puntualizaron algunos de los logros más significativos de este proceso de integración regional.

En la próxima sección del escrito, se presentan primero los retos o desafíos generales más apremiantes que presenta el proceso de integración centroamericana, a la luz de los estudios relacionados a este tema.

### **Retos generales que encara el proceso de integración en Centroamérica**

Entre algunas limitaciones o retos que ha encarado (y a veces todavía encara) el proceso de integración centroamericana, la bibliografía de esta década se destacan los siguientes planteamientos. En primer lugar, en el 2006, Osterlof Obregón y Nowalski Rowinski (2006) del Centro Internacional para el Desarrollo Humano de San José, Costa Rica plantearon que:

*“En cuanto a la integración política y en otras áreas aje-*

*nas a la económica amparadas por el Sistema de Integración, SICA, se podría concluir que se da una integración centrada en la coordinación y la cooperación entre los Estados, y aunque existe una institucionalidad y un marco jurídico (imperfectos), lo cierto es que el acatamiento de la gran mayoría de las decisiones depende más de la voluntad política de los gobiernos de turno, ya que no hay mecanismos para obligar a los países al cumplimiento de acuerdos en estas áreas.”* (Osterlof Obregón y Nowalski Rowinski, 2006, p. 45, énfasis nuestro).

Por otro lado, Luis René Cáceres esboza en un artículo del 2007 la tesis de que sería necesario establecer un marco más formal para la acción mancomunada, con miras a presentar una sola voz ante la comunidad internacional en aspectos de interés de los países centroamericanos (p. 56). Argumenta igualmente que

*“... a manera de complemento, sería provechoso promover compromisos nacionales para avanzar en la coordinación de las políticas de cada país a fin de reducir las disparidades de desarrollo social en territorio centroamericano.”*

Asimismo, según este autor, “se reconoce que la coordinación de políticas todavía es un aspecto en el

que poco se ha avanzado en la región...” (p. 56). Por último, esboza un modelo explicativo de la economía centroamericana de los años cercanos a su estudio, y cuyas variables o elementos incluyen: la apertura comercial, el desempleo, la pobreza, la emigración ilegal, las remesas, el aumento de las importaciones, la caída de la inversión y el estancamiento económico (Cáceres, 2007, p. 58).

Por su parte, Josette Altmann Borbón en un trabajo publicado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, en el 2007, mencionaba entre los desafíos que confronta la integración centroamericana los siguientes: la debilidad de los organismos públicos de control del Estado, la falta de capacidad técnica de éstos, recursos (estatales) financieros limitados, la duplicidad de roles en la función pública y la existencia de vacíos legales para llenar responsabilidades (Borbón, 2007, p.9). De igual forma, su trabajo apuntaba a la falta de logro de consenso entre todos los países miembros en el establecimiento e implantación de algunas políticas regionales (p.18). Esto se denota particularmente por la existencia de acuerdos e instituciones en donde no están incluidos todos los países miembros de la región. Más aún, este autor puntualizaba al igual que el trabajo de Osterlof Obregón y Nowalski Rowinski (2006) citado anteriormente, que la falta de voluntad política de (algunos) gobiernos “...hace que se sigan superponiendo las estructuras nacionales

a la institucionalidad de la integración.” (p.24).

Por otro lado, una investigación llevada a cabo por Romero Rodríguez en el 2010, exploró mediante la técnica de grupos focales las opiniones de sesenta docentes de diversas disciplinas (Derecho, Economía, Ciencias Políticas, Sociología, Administración de Empresas y Comunicación) de tres universidades católicas de Centroamérica (Guatemala, Nicaragua y El Salvador) sobre la situación, perspectivas y retos de la integración centroamericana, entre otros temas relacionados.

En primer lugar, respecto a los problemas de cada país, los participantes del estudio coincidieron en que la debilidad de las instituciones, y de políticas del Estado, así como la falta de representación y participación de las minorías eran los problemas principales relacionadas con la gobernanza en sus países. Por otra parte, y en lo tocante a los problemas sociales de sus países, coincidieron en que la pobreza, el desempleo, la exclusión y la desigualdad socioeconómica eran los principales problemas en este renglón. Por último apuntaron a la violencia y la inseguridad ciudadana como un tercer renglón problemático en sus países.

En cuanto al aporte de la integración centroamericana a la posible solución de estos problemas, los participantes del estudio señalaron que “La integración debe ser una política de cada país...esto ge-

neraría coincidencia entre el fortalecimiento institucional y la toma de decisiones, lo que debe generar las negociaciones como bloque.” (p.11). En resumen, plantearon que había que fortalecer la institucionalidad nacional para afianzar así la institucionalidad regional. También señalaron que había que formular políticas públicas de escala regional para afrontar problemas comunes como el narcotráfico, el tráfico de armas, la trata y la inmigración.

Por otra parte, y en lo tocante a los aspectos críticos de la integración, la mayoría de los participantes coincidió en que existían ciertos aspectos que apuntaban a la debilidad de la institucionalidad centroamericana. Entre otros, señalaron la falta de institucionalidad de las políticas de integración, la falta de capacidad supranacional de las instituciones regionales, la falta de credibilidad de las instituciones, el desgaste y desprestigio de algunas instituciones regionales (destacaron el PARLACEN), entre otros.

En una dirección similar, mencionaron algunos aspectos relativos a la falta de voluntad política para avanzar la agenda de la integración centroamericana. Puntualizaron entre otros, que la integración no era una política de los Estados de la región, la falta de compromiso de los países en el proceso; seguimiento a los esfuerzos de integración; y de interés de las clases políticas.

Más interesantemente, este trabajo concluye que en términos generales existe una “ausencia del

tema de integración en los programas y la agenda de preocupaciones de las universidades centroamericanas”. (Romero Rodríguez, 2010, p.3).

Finalmente, y entre los estudios y trabajos que plantean los retos que encara la integración centroamericana, no puede dejar de citarse el documento *Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible: Un Informe desde Centroamérica y para Centroamérica* (2010). En este trabajo, se establece que desde la publicación de un informe similar en el 2008, “Centroamérica experimentó retrocesos económicos, ambientales, sociales y políticos, así como la ampliación de las brechas socioeconómicas y políticas...” (p.361). De igual forma, apuntaba el informe que “...el proceso de integración regional se vio sometido a fuertes presiones debido a las crisis políticas dentro y entre los países, que limitaron aún su alcance...” (p.361). También, se sostiene en este informe que: “...se analiza la coordinación entre el SICA y los Estados (vertical) como uno de los mayores desafíos pendientes, tal como se señaló en el *Informe de la Región* (2008)” (paréntesis añadido). Esta conclusión de los autores del informe, apunta a la persistencia del desafío de la coordinación entre los países de la región en materia de integración durante esta década y desde épocas anteriores.

En esta sección se han presentado en términos muy sintéticos

los retos y problemas generales que encara la integración centroamericana según algunos de los principales estudios sobre el tema. En particular, se han puntualizado la falta de una mayor política de los Estados hacia la integración, la necesidad de consensos y de una mayor coordinación en la formulación e implantación de políticas públicas regionales, la deseabilidad de fortalecer los Estados participantes, así como la institucionalidad de los organismos regionales y de la creación de una estructura supranacional fuerte y vigorosa. En la próxima sección, se expondrán los principales desafíos que enfrenta el proceso de integración centroamericana desde la perspectiva específica de la función pública.

### **Retos que encara el proceso de integración centroamericana en materia de función pública**

En primer lugar, sobre este tema, se debe hacer referencia a la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD/UNDESA, 2003). En la misma se puntualiza la necesidad de:

*“Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamados a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad Iberoamericana.”* (CLAD/UNDESA, 2003; énfasis añadido).

Este señalamiento tiene un sentido especial en Centroamérica. Por ejemplo, cuando se examina el comprensivo Informe *Barómetro de la Profesionalización de la Función Pública de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana* (2009), así como varias ponencias ofrecidas por los directivos de las Direcciones de Servicio Civil de esta región en los Congresos del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo y los Foros de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en años recientes, puede notarse de inmediato que al hablar del estado de los sistemas de función pública en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, no nos referimos a unos sistemas homogéneos de función pública. Por el contrario, los sistemas de función pública de la región se encuentran en distintos estadios de desarrollo debido a factores históricos, culturales, económicos y políticos. Esta apreciación se fortalece si se analizan los *Resultados Preliminares del Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana* (Longo, 2012)

Los resultados de este informe preliminar denotan que “se ha ampliado la dispersión” en el posicionamiento de los países por índice sintético. De hecho, “la distancia entre el primero y el último, ha aumentado de 38 a 42 puntos.” (Longo, 2012). Esta, dispersión en el promedio de los indicadores de niveles de desarrollo de los sistemas de función

pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana dificulta el logro del “lenguaje común sobre la función pública” planteado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en la *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Es decir, que los sistemas de función pública de los países de la región tienen de entrada, capacidades y oportunidades muy distintas para poder colaborar en los diversos aspectos de la integración centroamericana, dadas sus condiciones particulares y sus niveles desiguales de desarrollo en materias tales como el desarrollo de la carrera administrativa y la madurez de sus distintos subsistemas de administración de recursos humanos.

Así pues, aparte de las dificultades mostradas por los sistemas de función pública de los países de la región, se puede encontrar también una problemática similar en los organismos de integración regional. A continuación se sintetizan una serie de estudios y documentos que apuntan a este fenómeno.

En primer lugar, Caldentey del Pozo (2010) apunta que:

*“La integración comparte con los gobiernos nacionales el problema de la debilidad de las instituciones y la falta de una carrera civil en el sistema que permita dar continuidad a normas y políticas, fomentar la formación de sus funcionarios y sus posibilidades de desarrollo, y promover una ade-*

*cuada planificación del trabajo. Ese es el próximo reto del marco institucional centroamericano”.* (p.17)

Por otro lado, Osterloff Obregón y Nowalski Rowinski (2006) señalan en esta misma dirección que:

*“Centroamérica cuenta con una vasta institucionalidad regional, sin embargo, no todos los países son Estados miembros activos de ella, **ni tampoco es una institucionalidad a la cual se le hayan trasladado mayores competencias de parte de los Estados.** Hay además dificultades en el desarrollo institucional que provienen principalmente de los objetivos, los medios y la relación que cada ente posee en el contexto institucional en que se ubica. Con ello, por ejemplo, las diversas secretarías básicamente brindan apoyo a los Consejos de Ministros, **sin llegar a convertirse en órganos ejecutivos de la integración.**”* (p. 36, énfasis suplido).

De forma similar, Cáceres (2006) indica que:

*“Los esfuerzos para el desarrollo institucional se deberían formular como una serie de compromisos nacionales con miras a alcanzar metas relacionadas con la administración pública con una visión regional.”* (p. 64)

También argumenta este autor que:

*“El desarrollo institucional es un legítimo componente de la agenda de integración económica centroamericana, la demostración en el caso de la Unión Europea de que el desarrollo institucional precede y dinamiza la integración comercial.”* (Cáceres, 2006, p. 64).

Igualmente, el *Estado de la Región* (2010) además de reiterar algunos de los puntos planteados anteriormente, hace referencia a que algunos países miembros no habían nombrado oportunamente algunos altos funcionarios de los organismos regionales. De igual forma, apunta a la necesidad de la uniformidad de los mecanismos para la gestión de recursos humanos en los organismos de integración regional. Puntualizan, por ejemplo, que como resultado de una evaluación llevada a cabo por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, en 1997 se propuso un *Estatuto de Servicio Civil Centroamericano o del Funcionario Civil Centroamericano* para establecer unas normas uniformes para el manejo de los recursos humanos en los diversos organismos de integración regional.

Más recientemente, un estudio llevado a cabo por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, y la CEPAL titulado *Perspectivas*

*Económicas de América Latina* (2012) (OCDE/CEPAL, 2011), señala que el desarrollo de unos servicios públicos profesionales es una condición necesaria para la creación de Estados que satisfagan las necesidades de desarrollo de los países de América Latina. De igual forma, indica el estudio que: *“...en América Latina la proporción de empleados públicos con alta calificación y gran motivación podría ser mucho mayor.”* Por último, establece que: *“el Estado en América Latina suele ser preburocrático, por lo que se caracteriza por el déficit de función pública profesional formal y por una elevada proporción de nombramientos políticos entre los funcionarios públicos.”*

Aunque pudiera alegarse que las conclusiones antes presentadas pudieran estar un tanto matizadas por la óptica de los países desarrollados y por una visión de América Latina en general, y no de Centroamérica en particular, lo cierto es que las mismas puntualizan la necesidad de agilizar los procesos de profesionalización y modernización de la función pública de nuestra región. Sobre este punto se debe recordar que *La Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CLAD/NUDESA (2003), nos menciona que existen estudios que han establecido una relación positiva entre la existencia de sistemas vigorosos de función pública y los niveles de confianza ciudadana, la eficacia gubernamental, la lucha contra la corrupción y el crecimiento económico sustentable de los países.

Así pues, se debe aspirar a establecer en nuestra región unos sistemas de carrera administrativa o de función pública: fuertes, profesionales, ágiles, transparentes y participativos. De la información presentada, se colige que los mismos son un prerequisite ineludible para la promoción de la eficacia, y eficiencia gubernamental, así como para el logro de niveles más altos de democracia en la vida pública de nuestros países. Por último, los mismos parecen estar altamente relacionados con las posibilidades de una integración efectiva de los países de la región.

En esta sección se han presentado de forma muy general los principales retos que encara la función pública en la región centroamericana, tanto desde la perspectiva de los países individuales como del sistema de integración regional. En la próxima, se elabora una discusión sobre las distintas estrategias que se han implementado o se planifica implementar para mejorar la función pública en la región y cómo éstas influyen o pueden influir en el proceso de integración centroamericana.

### **Estrategias y programas para la mejora de la función pública en la región centroamericana y su impacto en el proceso de integración**

Cuando se discute el tema de la cooperación en la función

pública en la región centroamericana y su impacto en la integración, debe destacarse el rol de las agencias regionales e internacionales de cooperación. En primer lugar, según el portal de Internet de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, el apoyo brindado por esta agencia a través del Programa de Cooperación con Centroamérica (Programa SICA) entre el 2003 y el 2009 fue de 32.5 millones de euros. (<http://www.aecid.es/es/que-hace-mos/otros/Centroamerica/Introduccion/index.html>). Entre las áreas más importantes de estos programas, se destacaron el apoyo al fortalecimiento de las instituciones, el desarrollo de instrumentos de gestión por resultados, y el diseño de agendas regionales de integración.

Por otra parte, la UE a través del Segundo Programa de Apoyo a la Región Centroamericana (PAIRCA II) ha realizado una contribución de 15 millones de euros en el período 2007 – 2013. Los mismos han estado encaminados al fortalecimiento del Sistema Institucional para la Integración Regional. En específico, el programa persigue el propósito de “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 países miembros del Sistema y ante la ciudadanía centroamericana.” También, se persigue el objetivo de “fomentar

la participación de la sociedad civil en el proceso de integración, así como la coordinación y el establecimiento de redes a diferentes niveles y el intercambio de experiencias.” ([http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/projects/list\\_of\\_projects/20018\\_es.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/nicaragua/projects/list_of_projects/20018_es.htm))

Si bien es cierto que no todos los fondos provistos por estas subvenciones fueron dirigidos a aumentar las capacidades de los organismos de función pública, tanto nacionales, como regionales (asistencia técnica, capacitación, etc.), lo cierto es que han tenido un efecto importante en la mejora de las mismas. Así pues, a partir de la colaboración de otro organismo regional, el BID en el 2002 se llevó a cabo un Marco Analítico para el Diagnóstico de Sistemas de Servicio Civil. Esta iniciativa, evolucionó luego, bajo los auspicios de AECID en los *Barómetros de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana* (2009 y la versión preliminar del 2012). Estos estudios, a nuestro entender, han servido, tanto para evaluar la situación de los sistemas de función pública de la región, como para servir de marcadores de ruta (*benchmarks*) para que los países con sistemas de función pública menos avanzados, emulen según sus capacidades a aquellos que han salido más favorecidos en los *Informes Barómetro*. De hecho, los resultados preliminares que el *Segundo Barómetro de la Profesionalización de la Función Pública* (Longo, 2012)

presenta en sus índices sintéticos comparados (2008 – 2011) una mejora en los resultados de seis de los siete países evaluados. De hecho, el índice sintético del séptimo país (Guatemala), permaneció igual entre el 2008 y el 2011. Si bien no se puede adscribir este aumento en los índices sintéticos de función pública únicamente a la cooperación llevada a cabo por los países de la región, lo cierto es que ésta parece haber sido de ayuda. Incluso, parece ser que la propia existencia de un *Informe Barómetro*, ha tendido a promover la profesionalización y modernización de la función pública en los países de la región, quienes aspiran a aumentar sus índices en comparación con períodos anteriores y respecto a otros países de la región.

De hecho, nos consta por conversaciones con Directores de Servicio Civil, Ministros de Administración Pública y personas en puestos similares de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, así como por las ponencias presentadas por éstos/as en el XVI Foro de la Función Pública en la Ciudad de Panamá, la existencia de actividades de asesoramiento y transferencia de conocimientos en distintas áreas de función pública ofrecidos por algunos países de la región a otros países de la misma, gracias a la intervención de la AECID y la UE. También surge de tales fuentes, información importante sobre actividades de cooperación que manan de mutuo acuerdo, de país a país, o a través de organismos regionales o iberoamericanos de cooperación.

Así por ejemplo, se destaca el papel del CLAD en la promoción de la cooperación en el área de los sistemas de función pública de la región, principalmente a través de la Escuela Iberoamericana de Administración y Políticas Públicas. Según el portal del CLAD, la misión de esta Escuela es:

*“...articular y coordinar el intercambio de información y de experiencias, promover la creación de sinergias y realizar acciones de cooperación internacional para la formación de directivo y funcionarios de conformidad con las orientaciones de la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado; con el propósito de coadyuvar al fortalecimiento de la institucionalidad democrática, a la mejora de la capacidad de gestión del Estado y a la consolidación de sistemas de función pública profesionales en Iberoamérica”.*

<http://clad.org/formacion/eiap>  
[p](#)).

A tono con esta misión la Escuela llevó a cabo durante el período 2010 -2011 algunas actividades tales como: un “Curso – Taller Internacional sobre Formación de Autoridades de Servicio Civil sobre la Aplicación de la Metodología en el Diagnóstico de la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública” (2011), un “Curso - Taller sobre Negociación de Conflictos en el Sec-

tor Público” (2011), un “Curso Internacional de Alta Dirección en la Administración Pública” (2011), un “Curso - Taller Internacional sobre las Cartas Iberoamericanas como Herramientas para la Gobernanza” (2010), entre otros.

Como puede apreciarse, la Escuela ha sido un instrumento importante para mejorar la calidad de los sistemas de servicio civil de Iberoamérica, pero su enfoque específico no es el de promover una mayor integración centroamericana a través de la función pública, sino que el mismo es más iberoamericano, más amplio y universal. De igual forma, debe destacarse el papel importantísimo que realiza el CLAD con la organización de sus congresos anuales. Los mismos, se han convertido en uno de los foros por excelencia para el intercambio de ideas, buenas prácticas, recursos, bibliografía y otros recursos importantes entre los países y las instituciones iberoamericanas en general y centroamericanas en particular.

Por último, cabe destacar el rol del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el desarrollo de unos sistemas de función pública fuertes en la región, los que propendan una mayor integración centroamericana. Debe recordarse que el ICAP es una institución especializada del SICA establecida en el Protocolo de Guatemala.

Recientemente, el ICAP elaboró una “Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana 2012–2015”.

([http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=156:estrategia-de-gestion-para-la-integracion-centroamericana-&catid=241&Itemid=244](http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=156:estrategia-de-gestion-para-la-integracion-centroamericana-&catid=241&Itemid=244)) . El objetivo general de ésta es “convertir al ICAP en el Centro de Excelencia Regional, especializado en Administración Pública para la Integración Centroamericana, por medio de programas de formación, capacitación, y asesoría en el campo de la función pública y la integración centroamericana.”

Se debe señalar que previo a esto, algunos observadores del proceso habían sido bastante críticos con el rol de esta institución. Así pues, Caldentey del Pozo (2010) señalaba que:

*“Ante este reto, el rol del ICAP sería muy relevante. Pero su situación actual está marcada por un muy bajo perfil en el proceso y escaso protagonismo en asuntos determinantes para su función como los debates sobre la reforma institucional, la estructura y características de la institucionalidad regional o la formación del funcionariado centroamericano en materia de integración regional.”* (Caldentey del Pozo, 2010, p.17).

Esta nueva Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana del ICAP propone objetivos específicos tales como:

*“Fortalecer tanto las instituciones gubernamentales como*

*regionales...a través del desarrollo del recurso humano, que les permita tener un conocimiento integral del proceso y brindar un adecuado tratamiento y eficiente coordinación de los asuntos de integración.”*

Para esto, la Estrategia establece siete ejes estratégicos: la formación académica, la capacitación y actualización profesional, la investigación, la información y la difusión, la consultoría, la promoción de una cultura cívica centroamericana y las actividades especiales.”

Se considera conveniente que estas actividades y programas se hagan extensivos, entre otros/as, a aquellos funcionarios destacados directamente a actividades relacionadas con la integración centroamericana, ya sea porque trabajen directamente en alguno de los organismos dedicados a ello o bien por proveer servicios directos a éstos. Se entiende que esta estrategia tiene un gran potencial para impulsar la integración de la región a través de sus recursos humanos.

De igual forma, deseamos puntualizar el rol que el ICAP (en conjunto con los gobiernos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana) ha tenido en la organización de los Foros de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Éstos han servido como fuentes de intercambio de conocimientos, mejores prácticas, recursos humanos, estrategias y

avances en el área de la función pública.

En esta parte del trabajo, se han discutido algunos de los planes y estrategias encaminados a mejorar la función pública de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. De igual forma, se ha presentado un esbozo de su potencial para promover una mayor integración en la región. A continuación, se presentan las conclusiones y recomendaciones.

### **Conclusiones y recomendaciones**

El proceso de integración centroamericana tuvo sus orígenes durante el siglo XX, en los años cincuenta. Sus avances han sido afectados principalmente por factores políticos, medioambientales y económicos. A pesar de sus muchos logros, particularmente en la promoción del libre mercado, avances en la unión aduanera y otros beneficios de carácter comercial y económico, aún persisten en la región grandes asimetrías en términos sociales, políticos y de distribución de las riquezas, los que se han tratado de manejar con una nueva ola de tratados y acuerdos que surgen a partir de los noventa.

De forma similar, se ha podido constatar a través de este trabajo, la gran complejidad administrativa que conlleva la implementación de todos los acuerdos y tratados vigentes, no solo entre los países de

la región, sino también con los Estados Unidos y la Unión Europea. Ante esta situación, existe consenso en que debe aumentarse la capacidad administrativa y la institucionalidad, tanto en los países miembros, como en las instituciones que se encargan de la gestión de la integración.

En este sentido, se ha destacado el rol de las organizaciones internacionales tales como la AECID y la UE. Del mismo modo, resulta positivo el poder constatar que se han comenzado a dar unas importantes iniciativas de cooperación entre los propios países de la región, así como con algunos países y organizaciones de Suramérica (cooperación sur/sur). También, resulta inspiradora la nueva "Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana 2012-2015" del ICAP.

Se deduce del análisis presentado anteriormente que para el logro de una efectiva integración centroamericana, hace falta en primer lugar, lograr la voluntad política de los países de la región, así como el fomentar el que negocien con otros Estados o regiones como un bloque y no de forma individual. Asimismo, se destaca la necesidad de crear y respaldar un sistema supranacional de coordinación de iniciativas y políticas regionales. De esta forma, pudiera mejorar la capacidad de los países de la región para investigar y buscar soluciones o mejoras significativas a los problemas básicos de sus poblaciones, tales como la pobreza, la desigualdad económica, la falta de una edu-

cación adecuada, los problemas de salud, la exclusión, entre otros. Sobre este punto, nos atrevemos a proponer que pudieran comenzar a sentarse las bases para un mecanismo de evaluación externa de pares del estado de la cooperación/integración en Centroamérica, Panamá y República Dominicana al que pudiera llamarse el “Barómetro de la Cooperación/Integración de Centroamérica, Panamá y República Dominicana”. El mismo, pudiera tener efectos similares al del *Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana* al documentar los niveles de cooperación e integración en la región y fomentar su mejora progresiva.

De igual forma, surge de la discusión presentada el imperativo de continuar modernizando y profesionalizando los sistemas de servicio civil de muchos de los países de la región, eliminando así prácticas tales como el clientelismo, el nepotismo, la corrupción, entre otras. Asimismo, apoyamos la idea del establecimiento de un sistema de carrera administrativa para los funcionarios que laboran en los organismos regionales de integración presentado por algunos de los autores citados al principio de este artículo. Al igual que en nuestros países, el tener a estos funcionarios al vaivén de los cambios políticos mantendría retrasada la tan importante agenda de integración centroamericana.

Igualmente, la documentación consultada apunta a que los sistemas de función pública de

la región deben continuar robusteciéndose mediante legislación y acciones administrativas efectivas. También, deben proseguir fortaleciéndose los organismos centrales de dirección de servicio civil de cada uno de los países. Aunque pueden desconcentrarse algunas de sus funciones, los mismos deben seguir asumiendo su capacidad de organismos rectores en aras de promover una función pública fuerte y capaz de guiar el desarrollo de nuestra región.

Por otra parte, los organismos gubernamentales deben de visualizar la capacitación de sus funcionarios como una inversión y no como un gasto. Esto es de particular importancia en momentos de crisis económicas, en los que pudiera existir la tentación de disminuir las partidas presupuestarias dedicadas a este subsistema de la administración de recursos humanos por considerarlo superfluo o algo que se pudiera postergar. Igualmente, deben continuarse los esfuerzos que ya muchos países de la región han comenzado, para implementar unos sistemas justos, técnicamente apropiados y adecuados de: clasificación de puestos, retribución (paga) y evaluación del desempeño. Los mismos son centrales en el mantenimiento de una fuerza laboral motivada y estable en los sistemas de servicio civil. También, el análisis apunta a la necesidad de que nuestros sistemas de función pública asuman una postura más estratégica dentro de los gobiernos estatales y organismos de integración regional de modo que

sirvan de puntas de lanza para unas administraciones públicas más vigorosas y efectivas.

Por último, se considera que las universidades deberían asumir un rol más importante en la promoción de la integración regional, incluyendo materias de integración en sus currículos e infundiendo experiencias de integración regional en los mismos tales como pasantías, prácticas, internados, etc. Lo mismo puede decirse de los gobiernos de la región. Creemos que pueden instaurarse unos programas de rotación o nombramientos temporeros (destaques) en otros países de la región centroamericana, para que los funcionarios de un país se familiaricen con los sistemas, programas y experiencias de otros, particularmente en materia de función pública. Asimismo, algunos funcionarios pudieran llevar a cabo pasantías en algunos de los organismos regionales de integración para familiarizarse con el funcionamiento de ellos y capacitarse en el trabajo que se realiza en los mismos.

Se espera que este trabajo motive a otros investigadores a explorar estrategias novedales de fomentar la cooperación y la integración de los países de la región, en particular, el papel que la función pública puede desempeñar en dicho proceso.

## Referencias

- Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (1994). Managua, Nicaragua.
- Altmann Bordón, Jossette (2007). *Desafíos de la Integración Centroamericana*. Costa Rica: FLACSO. 28 pp.
- Beck, Ulrich (1998). *¿Qué es la globalización?*. Barcelona, España: Paidós.
- Cáceres, Luis René (2007). Los retos de la integración centroamericana. *Comercio Exterior*, 57 (1), 55 – 67.
- Caldentey del Pozo, Pedro (2010). El sistema de la integración centroamericana como marco para el diseño y desarrollo de políticas públicas. San José, Costa Rica: *Memorias del XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana* (CD).
- CLAD/NUDESA (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) (2012). *Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana 2012 – 2015*. Recuperado de: [http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=156:estrategia-de-gestion-para-la-integracion-centroamericana-&catid=241&Itemid=244](http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com_content&view=article&id=156:estrategia-de-gestion-para-la-integracion-centroamericana-&catid=241&Itemid=244) el 20 de mayo de 2012.
- Longo, Francisco (Coordinador) (2009). *Barómetro de la Pro-*

*Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana.* Ciudad de Guatemala, AECID/FLACSO.

- \_\_\_\_\_ (2012). *Presentación de los Resultados Preliminares del Segundo Barómetro de la Profesionalización de la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana.* Santo Domingo, República Dominicana.
- OCDE/CEPAL (2011). *Perspectivas económicas de América Latina 2012: transformación del Estado para el Desarrollo.* OCDE Publishing.
- Osterloff Obregón, Doris & Nowalski Rowinski, Jorge (2006). *La Integración Centroamericana: Hacia una Relación Virtuosa entre Cohesión Social y Desarrollo Económico.* San José, Costa Rica: Centro Internacional para el Desarrollo Humano. 68 pp.
- Programa Estado de la Nación – Región (2010). *Cuarto Informe Estado de la región en desarrollo humano sostenible.* Costa Rica: Programa Estado de la Nación – Región.
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) (1993). Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) (1991). Tegucigalpa, Honduras.
- Romero Rodríguez, José J. (2010). Una aproximación a los retos de la integración centroamericana. La perspectiva de docentes de tres universidades de la región. *Encuentro*, XLII (85), 54 -68.
- The Dominican Republic – Central America – Free Trade Agreement (CAFTA –TLC). Recuperado de: <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/cafta-dr-dominican-republic-central-america-fta/final-text> el 22 de junio de 2012.
- Tratado de la Integración Social Centroamericana (Tratado de San Salvador) (1995).
- Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras Instancias Políticas (1987). San José, Costa Rica.
- Tratado General de la Integración Económica Centroamericana (1960). Managua, Nicaragua.
- Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995). San Pedro Sula, Honduras ◇

# El neoinstitucionalismo y la investigación en las ciencias sociales

Federico Rivera Romero\*

EL ANÁLISIS DEL NEOINSTITUCIONALISMO Y LAS INVESTIGACIONES EN LAS CIENCIAS SOCIALES, ABORDA MODELOS, ENFOQUES Y PARADIGMAS QUE IMPLICAN UN DIÁLOGO TEÓRICO EN EL TRABAJO CIENTÍFICO PARA FORTALECER LAS INSTITUCIONES POR MEDIO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE UN CENTRO DE INVESTIGACIÓN, PARA PROMOVER FOROS, TALLERES, SEMINARIOS EN LOS TEMAS DE LA GESTIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LAS CIENCIAS EMPRESARIALES Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES, COMO UN CENTRO ESTRATÉGICO EN LA GENERACIÓN, INNOVACIÓN Y DIFUSIÓN DE PENSAMIENTO PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESTO ES UN DEBER INSTITUCIONAL PARA TENER MAYOR PRESENCIA CON INVESTIGACIONES CIENTÍFICAS, DESCRIPTIVAS Y APLICADAS.

PALABRAS CLAVES: NEOINSTITUCIONALISMO; INVESTIGACIÓN; ENFOQUE; MODELO; PARADIGMA

KEY WORDS: NEOINSTITUTIONALISM; RESEARCH; APPROACH; MODEL; PARADIGM

## Introducción

El nuevo institucionalismo incide en el cambio estratégico de una institución y este *enfoque* del *neoinstitucionalismo* analiza con carácter constringente las instituciones, los actores, y su comportamiento racional. El autor Peters (2003, p. 46)

sostiene que “los actores políticos no son individuos fragmentados que reflejan su socialización y constitución psicológica, y actúan para maximizar el beneficio personal, sino individuos que reflejan fuertemente los valores de las instituciones a las que están vinculados. 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. Desde el punto de vista del institucionalismo normativo los individuos deben escoger entre diversas influencias e interpretar el significado de sus compromisos institucionales.”

---

\* **Doctor en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, UCR. Coordinador del Programa de Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

Recibido: 14 de enero del 2013.  
Aceptado: 22 de marzo del 2013.

---

Federico Rivera Romero (2013). El neoinstitucionalismo y la investigación en las ciencias sociales.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (64): 101-128, junio 2013 101

Las investigaciones de las ciencias sociales 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. Para Rivas (2003, p. 39) el nuevo institucionalismo es 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. El neo-institucionalismo, paralelo a concebir un papel más autónomo de las instituciones 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 la investigación en las ciencias sociales 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. En este sentido cabe señalar que dentro del neo-institucionalismo, 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. En el análisis de la teoría del neo-institucionalismo, el autor North (1993, p.13) 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."

El neo-institucionalismo destaca en *primer lugar*, como es natural, la importancia de las instituciones partiendo que éstas conforman el cemento de la sociedad. En *segundo lugar*, el neo-institucionalismo pretende combinar las teorías económicas y de las instituciones, con el propósito de analizar las interacciones sistémicas entre ambas. En *tercer lugar*, pretende romper y trascender los límites más estrechos de los modelos tradicionales, Rivas (2003, p. 40), y dentro del neo-institucionalismo económico, la estabilidad representa el resultado de la obediencia a conjuntos de reglas, que norman la actividad económica; es decir, se puede dar un cambio pero de manera incremental.

Para el autor Rivas (2003, p. 42) el cambio se produce a fin de ajustar las exigencias con determinadas instituciones, organizaciones

y ciertas reglas de juego, en función naturalmente para maximizar las ganancias y los intereses particulares. De manera tal, que las instituciones dentro de esta vertiente del neoinstitucionalismo económico, no significa otra cosa que los grandes marcos y referencias, a través de los cuales se desarrolla la economía, se reproducen las relaciones en función de los intereses, las preferencias, el consumo y la satisfacción. La racionalidad guía las conductas y los propios procesos productivos y la reproducción social, incluyendo el cambio institucional.

### **Objetivo general**

Analizar el concepto del neoinstitucionalismo y la importancia de las investigaciones de las ciencias sociales para fortalecer las instituciones por medio de la implementación de un *Centro de Investigación*, para promover foros, talleres, seminarios en los temas de la gestión pública, las ciencias empresariales y las relaciones internacionales, a nivel nacional e internacional como un centro estratégico en la generación, innovación y difusión de pensamiento para la administración pública.

### **Justificación de un Centro de Investigación**

La especialista Ayuso (2011), manifiesta que el Centro de Estudios

---

1. ICAP. Plan Estratégico del ICAP, 2011-2015.

y Documentación Internacionales de Barcelona, CIDOB, fue evolucionando hasta llegar a conformarse en un centro de investigación consolidado en España y ha llegado a consolidarse como un centro de investigación de renombre después de casi diez años de fomentar la investigación. Las investigaciones requieren presupuesto, debe ser auto sostenible y el CIDOB participa en consorcios con otros entes para acceder a fondos europeos para grandes proyectos de investigación. La investigación debe ser un componente transversal en una institución, pero que no se tengan investigadores por Área de Trabajo para no crear “islas investigativas”. Este proceso debe de iniciar con un investigador principal y llevar investigadores asociados que no serían planilla de la institución, sino de otras universidades que estén dispuestas a realizar investigaciones conjuntas y que generen proyectos que permitan la consecución de fondos.<sup>1</sup> En estos procesos es un riesgo financiero mantener investigadores con el presupuesto institucional.

El especialista en Administración Pública, Ramió (2011), recomienda iniciar el proceso de desarrollo de la investigación con aquellas que se generen producto de las tesis, y contar con un investigador principal. Posteriormente, una vez consolidado el Centro de Investigación, en tres años contratar con dos investigadores más que sean docentes e investigadores. La recomendación es uno en el campo de la Ges-

tión Pública y otro en el campo de las Ciencias Empresariales. También, reforzar alianzas con los investigadores de las universidades con las que tengan convenios la institución, de tal manera, que se desarrollen investigaciones conjuntas. El especialista advierte en no caer en el error de crear un Centro de Investigación propio sin haber consolidado algún programa doctoral, por cuanto esta práctica puede ser excesivamente onerosa y convertirse en verdaderos “elefantes blancos” insostenibles financieramente que incluso terminan menoscabando los recursos de otras áreas prioritarias de la institución.

La especialista Ysa (2011), manifiesta que: “El desarrollo del proceso de la investigación es un proceso gradual, que requiere inicialmente el desarrollo de investigación básica producto de las mismas investigaciones de los estudiantes de doctorado. La consolidación de un centro de investigación requiere tiempo y dinero, pues la investigación debe ser autosostenible.” En el caso del Instituto de Gobernanza y Dirección Pública, de la Universidad Ramón Llull (ESADE), ha participado en grandes proyectos conjuntamente con otros entes, para financiar las investigaciones con proyectos patrocinados por la Unión Europea, UE.

La gestión del nuevo conocimiento, el fortalecimiento institucional, las nuevas demandas de los ciudadanos y las instituciones, la gobernabilidad democrática, el desa-

rollo y el bienestar antes los procesos del perfeccionamiento de las democracias, la modernización de los Estados y de integración centroamericana, inciden en la implementación del Centro de Investigación para dar solución a los problemas de la globalización económica y política, apoyar los avances tecnológicos, TICs, y desarrollar nuevo conocimiento. El objetivo de un Centro de Investigación es de poder participar a nivel regional y en lo posible a nivel latinoamericano con investigaciones aplicadas de las maestrías y del doctorado en los seminarios, foros, talleres y en los proyectos con las instituciones públicas de la región centroamericana y extenderse con las redes de los Centros de Investigación de Latinoamérica, Europa y Norteamérica. Los institutos de investigación a nivel internacional han participado en grandes proyectos conjuntamente con otros entes, para financiar las investigaciones.

### **Diálogo teórico en la investigación**

El autor Ávila (2006) señala que Thomas S. Kuhn (1971) analiza el avance de la ciencia en su libro “La Estructura de las Revoluciones Científicas”, sugiere que la ciencia avanza por revoluciones y describe que todo el campo de la investigación está representado por paradigmas, que sirven para explicar un fenómeno o una parte de la realidad, pero debido al acelerado avance

científico dejan de ser funcionales al no cumplir con su objetivo. No obstante, cuando ya no es suficiente la explicación que proporciona un paradigma, consecuentemente es superado y sustituido por nuevos paradigmas. En el campo de las ciencias del comportamiento el paradigma del condicionamiento clásico de Pavlov sirvió para provocar respuestas en organismos vivos en base al esquema Estímulo-Respuesta, con los nuevos descubrimientos de Skinner surge un nuevo paradigma conocido como el condicionamiento operante que invierte el esquema del condicionamiento clásico pidiendo primero la respuesta y si ésta es adecuada entonces se proporciona el estímulo, *por ejemplo*; es el paradigma de Tolomeo que se amplía con la astronomía. Sin embargo, cuando se añaden conocimientos al paradigma la ciencia está en su estado normal y empiezan a surgir problemas, por qué se encuentran fenómenos que contradicen al paradigma y si los investigadores dan una explicación *Ad Hoc* (criterio personal) entonces están eludiendo el problema. Además, si la cantidad de fenómenos que contradicen al paradigma es enorme, éste se vuelve más complejo; así empieza el avance de la ciencia, *por ejemplo*; Copérnico establece que el paradigma de Tolomeo es equivocado y pone al sol como centro del sistema solar, posteriormente Kepler empieza a construir un nuevo paradigma encontrando que las órbitas no son circulares sino elípticas, *por ejemplo*; en el que se puede apreciar la postura de Kuhn (1971)

se encuentra en el ámbito de la administración. La teoría de la gestión de la calidad en las empresas (Gutiérrez, 1998, p. 23) ha reformulado o desechado varios de los conceptos de la administración y ha llevado a replantear, incluso, el concepto mismo de empresa.

La teoría de la gestión de la calidad se debe a Deming, autor que desarrolla un nuevo marco referencial que facilita la comprensión de cómo funcionan las cosas y de cuáles factores o elementos generan calidad en las organizaciones. La gestión de la calidad de las empresas (Hill y Jones, 1998) es toda una filosofía en el mundo de los negocios que señala cómo administrar una organización mediante la calidad, *por ejemplo*; más en el campo de la planeación estratégica, está representado por las diversas conceptualizaciones del término estrategia. El enfoque tradicional establece que la estrategia es resultado de la planeación racional de la organización.

Sin embargo, ante este enfoque surge una nueva perspectiva expuesta por Mintzberg (1994) autor que establece que las estrategias surgen también del interior de una organización sin que exista necesariamente una planeación formal. En este enfoque las estrategias representan una respuesta emergente a situaciones circunstanciales o imprevistas. En este contexto, Mintzberg (1994) define la estrategia como “un modelo en una corriente de decisiones o acciones”.

### **Objetivos de la ciencia**

Los objetivos centrales de la investigación científica consisten en:

- Descubrir respuestas y soluciones a problemas de investigación mediante la aplicación de procedimientos científicos.
- La descripción, explicación, predicción y control de fenómenos: Uno de los objetivos básicos consiste en la identificación de problemas y en descubrir las relaciones entre las variables que permitan describir, explicar, pronosticar y controlar fenómenos, para ello descubre leyes científicas y desarrolla teorías científicas.

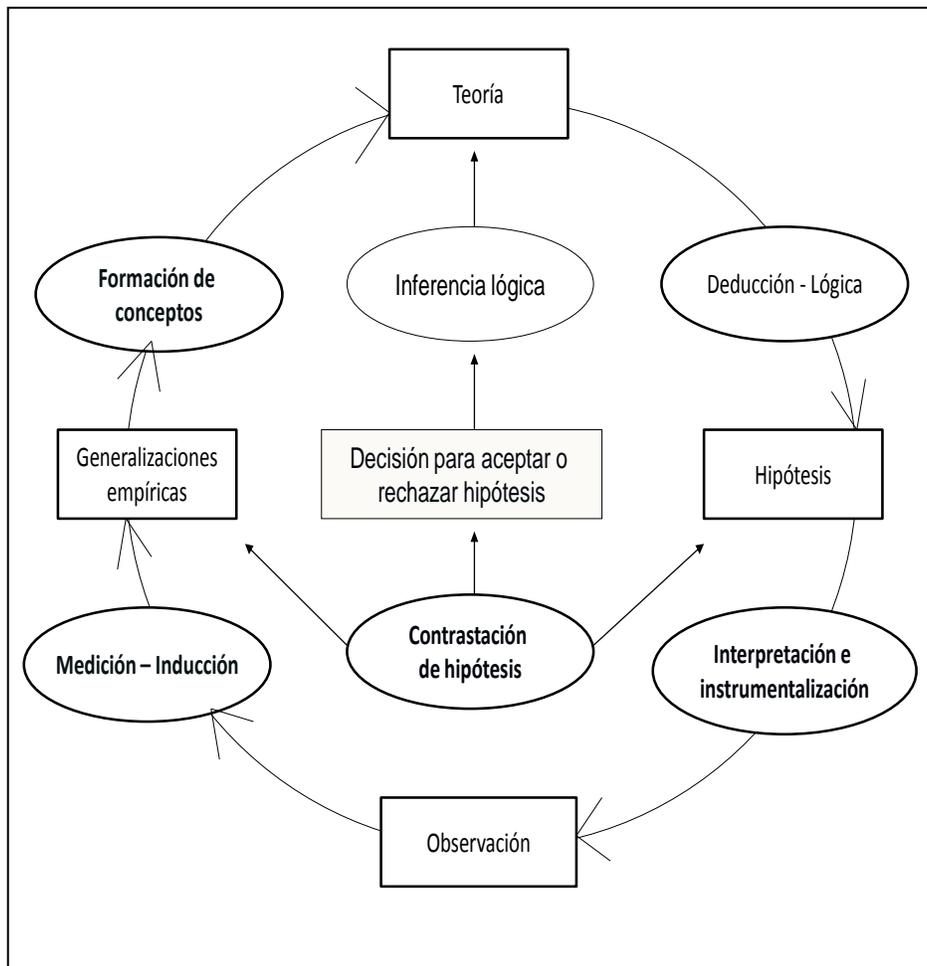
### **La investigación social**

El autor Ávila (2006) manifiesta que la investigación puede

definirse como “la aplicación del método científico al estudio de un problema,” (D’Ary et al., 1982, p. 20), una definición similar pero más explícita es la que ofrece Leedy (1993), sugiere que la investigación puede conceptualizarse como “un proceso mediante el cual se intenta encontrar de manera sistemática y con hechos demostrables la respuesta a una pregunta de investigación o la solución de un problema.” En el ámbito de las ciencias sociales la realidad se circunscribe a grupos o categorías de personas con sus respectivas características, conductas o interacciones en un determinado contexto. El autor Briones (1995) considera que la investigación es “un proceso de creación de conocimientos acerca de la estructura, el funcionamiento o el cambio de algún aspecto de la realidad”.

---

**ESQUEMA No. 1**  
**PROCESO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA**



Fuente: Bernal Cesar. (2010). Metodología de la investigación. Editorial Pearson. Tercera edición. Colombia.

En el esquema No.1, se observa el proceso de investigación científica, y en este sentido el autor Therese Baker (1997) afirma que la actividad científica tiene dos características centrales: la observación científica y un sistema de reglas lógico-rationales. Toda investigación científica requiere por necesidad de la observación del aspecto o aspectos de la realidad que se investiga, es decir, la investigación es empírica. Lo anterior es verdaderamente importante porque en cuanto a la ciencia se refiere, del tamaño de la afirmación debe ser la evidencia que la respalda. La ciencia depende de un conjunto de reglas lógico-rationales sistematizadas que se aplican, tanto al pensamiento como al lenguaje científico, es decir, aquello que se está investigando debe ser definido con claridad y precisión para determinar si se ha logrado realizar algún tipo de descubrimiento. Las reglas lógico-rationales están constituidas, tanto por el método inductivo como por el deductivo. El inductivo es una aproximación a la realidad en la que el investigador establece una serie de argumentos que van de aspectos particulares a las generalizaciones, se sustenta en la compilación de evidencia empírica.

El método deductivo facilita la derivación de hipótesis de teorías con el objetivo de probar la teoría contra la evidencia empírica. Lo anterior, indica que el carácter de la ciencia es, tanto empírico como lógico-rationales, esto implica la observa-

ción como técnica científica para la compilación de evidencia. El estudio de la evidencia le da carácter empírico a la ciencia. El autor Arnau (1980) establece que en todo el proceso de investigación científica está presente la observación, técnica que constituye el inicio de cualesquier investigación que se desarrolle.

Las condiciones básicas que requiere un proceso de observación científica son dos: a) la objetividad, y b) la comprobabilidad. En la presentación de resultados de cualesquier investigación es requisito imprescindible que se indique de manera prescriptiva las condiciones bajo las que se desarrolló la observación científica, esto facilita la reproducibilidad de la investigación y garantiza la comprobabilidad de la misma. En este sentido Arnau (1980) sintetiza la observación en tres puntos centrales: ¿qué deberá ser observado?, ¿cómo deberá ser observado? y ¿qué técnicas de observación o registro deberán ser utilizadas?. Esto implica el diseño y objetivación de instrumentos y técnicas de medición. En una investigación se observan y se miden variables. La medición permite explicar el comportamiento de las respuestas de las variables. La observación de las variables puede reflejar un comportamiento de variación de las mismas y la ciencia tiene como objetivo descubrir esas variaciones mediante repetidas observaciones determinando el grado de variación que pudieran mostrar.

---

**ESQUEMA No.2**  
**EL MÉTODO CIENTÍFICO**



Fuente: Información recopilada de <http://www.edukanda.es>

---

En el esquema No.2, se observa que la investigación científica es un proceso que utiliza el método científico para contrastar (aprobar o desaprobar) hipótesis. El método científico (D'Ary, et al., 1982) fue desarrollado por Galileo en el renacimiento, Darwin lo aplica directamente haciendo una combinación de los procesos lógicos de inducción y deducción.

La ciencia como explicación racional y objetiva de la realidad De Gortari (1985) ayuda a comprender, tanto el mundo natural como social aplicando el razonamiento a las observaciones. Toda observación científica requiere de la explicación lógico-racional. Así *por ejemplo*; en algún tipo de estudio, deberá analizarse el cambio en el patrón de comportamiento de las variables estudiadas y la explicación lógico-racional facilita establecer el grado de asociación entre las variables, o bien, establecer el cambio de las variables asociado con el grado de cambio (si hay un incremento, un decremento, o no hay cambio) en otra variable.

El desarrollo de teorías científicas es otra característica de la lógica y la racionalidad de la investigación científica. La ciencia tiene como objetivo ir más allá de la observación y de las mediciones de una investigación determinada, es decir, se interesa por reunir las observaciones, desarrollar explicaciones por asociaciones y construir teorías. Entre las diversas definiciones de la teoría científica que se localizan en

la literatura técnica, destacan las siguientes: Baker (1997, p. 45) establece que "una teoría es una explicación propuesta para dar dirección a sucesos coordinados o interrelacionados," esto significa que las teorías son argumentos lógicos que se utilizan para probar las relaciones y supuestos en que se sustenta contrastándolos con la evidencia empírica. Los autores D'Ary, Jacobs y Razavieh (1982) consideran que la función de la teoría es facilitar el establecimiento de hipótesis que "establezcan los resultados esperados de una situación concreta". En esta situación un investigador intenta descubrir sistemáticamente la posible relación entre las variables dentro del contexto teórico establecido para así determinar si la evidencia empírica apoya o no a la hipótesis y consecuentemente a la teoría. La definición suministrada por Kerlinger es de mucha relevancia, autor que coincide también en que el objetivo de la ciencia es la teorización o desarrollo de explicaciones de amplio alcance que reciban el nombre de teorías. Kerlinger (1983) define la teoría científica como: "un conjunto de construcciones hipotéticas (conceptos), definiciones y proposiciones relacionadas entre sí, que ofrecen un punto de vista sistemático de los fenómenos, al especificar las relaciones existentes entre las variables, con objeto de explicar y predecir los fenómenos".

Por su parte Yurén (1982) afirma que no existe ciencia si no hay teoría científica, es decir, una investigación adquiere el estatus de

ciencia siempre y cuando haya construido teorías, de tal modo que si se presentan problemas, hipótesis, etc. aislados no constituyen una ciencia. Son ejemplos de teorías en el ámbito de la educación y la psicología, la del refuerzo, la de la disonancia cognoscitiva, la transaccional, en el ámbito de las finanzas internacionales la teoría de la paridad del poder de compra y la de la paridad de las tasas de interés, entre otras. En conclusión las anteriores definiciones establecen que la función de la teoría científica es la descripción, explicación, predicción y control de fenómenos naturales y sociales.

En términos generales la causalidad se puede explicar bajo el esquema de que a todo efecto corresponde una causa. Hernández, Fernández y Baptista (1994) describen que el objetivo de una investigación causal implica explicar el por qué se presenta un fenómeno y bajo qué condiciones ocurre. La causalidad trata de explicar la razón por la que dos o más variables se asocian entre sí, *por ejemplo*; en una investigación se puede tratar de determinar el efecto de una campaña publicitaria dirigida a disminuir la demanda de dólares, se quiere saber si X (campaña publicitaria) trae como consecuencia Y (menor demanda de dólares), en donde X es la variable independiente, frecuentemente controlada por el investigador y Y es la variable dependiente que va a ser observada y medida. Una investigación diseñada para establecer causalidad, necesita contemplar las características de la investigación ya

explicadas en secciones anteriores del presente capítulo: la observación y la explicación racional. El establecimiento de causalidad requiere de satisfacer al menos las siguientes condiciones:

- Que un cambio en la variable dependiente puede ser precedido por uno en la variable independiente, por ejemplo, la relación entre desarrollar un esfuerzo por un grupo de trabajadores para recibir un estímulo o incentivación.
- Debe existir una fuerte correlación entre las variables dependiente e independiente, es decir, que a un cambio en la variable independiente corresponde uno en la variable dependiente y que sea susceptible en la economía porque se puede desarrollar un estudio correlacional entre el tipo de cambio peso-dólar y el volumen de importaciones y exportaciones del sector manufacturero del país, mediante un análisis econométrico.
- Determinar si otras variables independientes compiten entre sí para generar una respuesta en la variable dependiente, es decir, un cambio en el comportamiento de una variable dependiente puede estar siendo producido por más de una variable independiente. Por ejemplo, al medir la productividad total de una empresa (variable dependiente)

puede ocurrir que un incremento o decremento de la misma esté siendo ocasionada por los indicadores de productividad total de insumos: humano, materia prima, capital, energía y otros gastos.

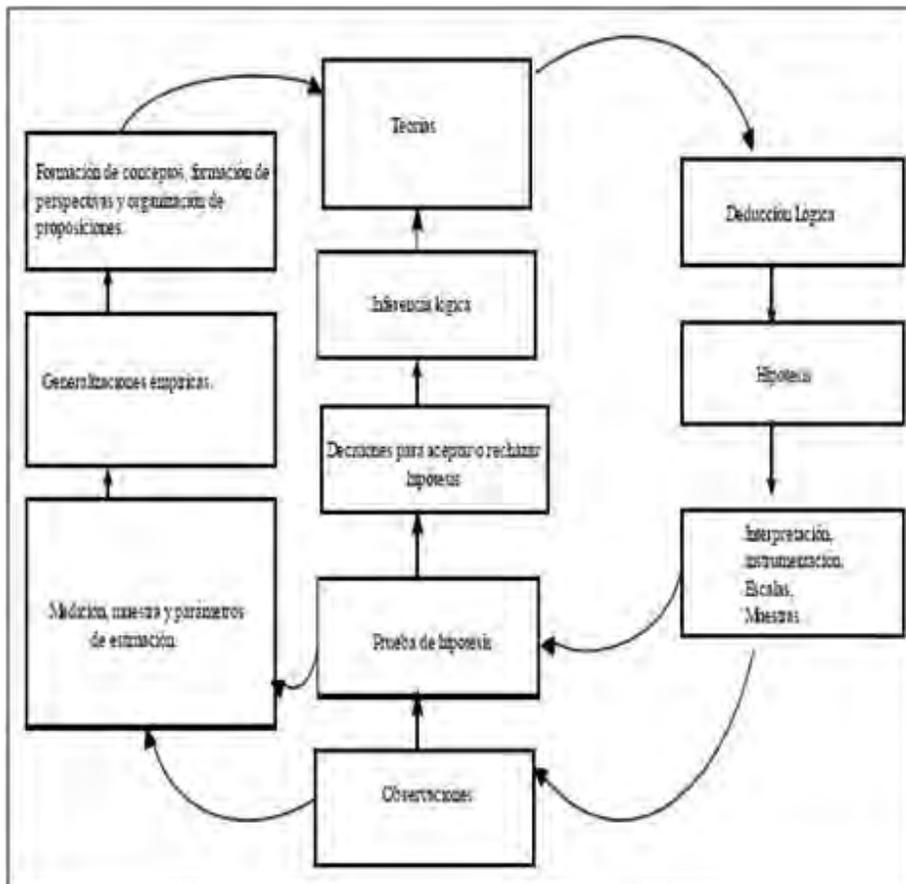
La versión moderna del método Popper muestra una representación circular del proceso de investigación científica, la que está representada por dos modelos: a) la Rueda de Wallace (1971), y b) la Espiral de Leedy (1993).

#### **El modelo científico: Rueda de Wallace**

El autor Ávila (2006) señala que el desarrollo de una investigación requiere la aplicación de un modelo científico, que incluya como elementos centrales del proceso de investigación: teorías, observaciones, generalizaciones, compilación

de datos, entre otros. El proceso científico usualmente aplica, tanto la inducción como la deducción. La primera es un proceso lógico que significa desarrollar generalizaciones basadas en un limitado pero importante conjunto de datos a cerca de una clase de eventos para desarrollar una generalización. La deducción en el proceso de investigación permite derivar hipótesis de una explicación generalizada o teoría. En la práctica es muy difícil separar ambos procesos, en un proyecto de investigación la deducción apoya en la formulación de hipótesis y la inducción permite obtener evidencias que respalden o no a la hipótesis mediante la observación. El modelo lógico-racional representa a la investigación como un proceso cíclico en el que las diversas fases son interdependientes. El modelo del proceso de investigación científica de Wallace se ha utilizado y adaptado para describir el ciclo de investigación.

**ESQUEMA No.3**  
**EL MODELO DE WALLACE**



Fuente: Therese L. Baker (1997) *Doing Social Research*. 2ª. ed. Ma Graw Hill. USA, p. 54.

En este modelo se identifican los componentes centrales de la información, que a su vez, son considerados como los elementos básicos de la ciencia: observaciones, generalizaciones, teorías e hipótesis. El esquema No.3, resalta también los métodos que se definen como las rutas o caminos que sirven para desplazarse de una etapa a otra durante el proceso de investigación científica. En algunos tipos de estudios científicos, el investigador puede desplazarse de la observación hasta la generalización, mientras que en otro se requiere un desplazamiento por todo el ciclo de investigación, el modelo de Wallace hace énfasis en la prueba de hipótesis, para determinar si se acepta o se rechaza.

Es importante el hecho de que si una hipótesis es comprobable en principio, también lo es en la práctica, es decir, si es factible la obtención de los datos entonces se conocen los métodos y técnicas para colectarlos y probar la hipótesis. El modelo especifica que los resultados de la investigación pueden estimular

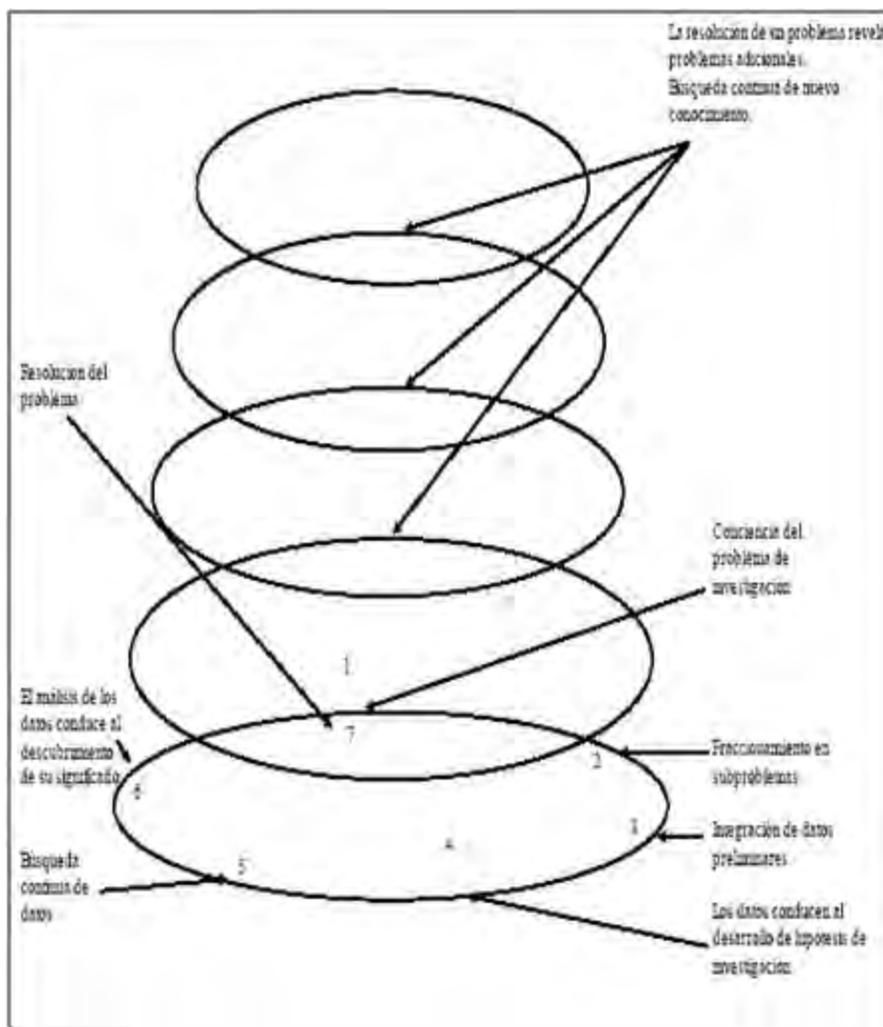
el planteamiento de nuevas hipótesis o el desarrollo de nuevas teorías. En este círculo Wallace inicia con las observaciones como principal componente de la información, no obstante, las observaciones no se pueden considerar independientes de las ideas, las hipótesis y los diagramas de pensamiento establecidos. Al desarrollar un experimento o una encuesta se producen observaciones de manera directa. En la deducción las teorías desarrolladas son utilizadas para generar hipótesis que pueden ser probadas con nuevas observaciones.

#### **El modelo científico: Espiral de Leedy**

El modelo de Leedy especifica que el proceso de investigación tiene una naturaleza circular. El ciclo de investigación se puede describir más adecuadamente como una hélice o espiral de investigación. La investigación es un proceso circular continuo que construye una capa o etapa sobre otra.

---

**ESQUEMA No.4**  
**EL MODELO DE LEEDY**



Fuente: Paul D. Leedy (1993) *Practical Research. Planning and Design*. 5ª. ed. McMillan. Estados Unidos. p. 18.

En el esquema No.4, se observa que la investigación empieza a partir de datos observados o conocimientos ya adquiridos, surgiendo una duda que ocasiona un problema de investigación. Una vez que se adquiere conciencia del problema de investigación se procede a dividirlo en subproblemas y posteriormente a integrar datos preliminares que pueden conducir al planteamiento de hipótesis de investigación, continuando posteriormente con la búsqueda de evidencia empírica. Cuando se han obtenido los datos se procede a su análisis e interpretación, actividad que conduce al descubrimiento de su significado. Si una hipótesis es soportada por la evidencia empírica se llega a la solución del problema, completando el ciclo de investigación. La secuencia establecida en el modelo de Leedy, refleja que la resolución de un problema revela problemas de investigación adicionales, en otras palabras, el modelo establece que la investigación científica es la búsqueda continua del nuevo conocimiento.

### **El enfoque cuantitativo**

Para el autor Sampieri (2010) el enfoque cuantitativo en las ciencias sociales se origina en la obra de Auguste Comte (1798-1857) y Émile Durkheim (1858-1917), con la influencia significativa de Francis Bacon (1561-1626), John Locke (1632-1704) e Immanuel Kant (1724-1804). Es decir, el “abuelo” de tal enfoque es el positivismo. A me-

diados del siglo XIX, el racionalismo iluminaba la actividad científica, la revolución iniciada por Isaac Newton se encontraba en plena consolidación, particularmente por los avances científicos y tecnológicos alcanzados en la época. Con la publicación en 1849 del *Discurso sobre el espíritu positivo*, de Auguste Comte, se inició en las ciencias sociales un paradigma denominado “positivista”. Cabe señalar que, en términos sencillos, un “paradigma” es una manera de concebir al mundo; un conjunto de creencias y premisas respecto a la naturaleza de éste (Greene, 2007). Esta visión proclama, entre otras cuestiones, que la realidad es una sola y es necesario descubrirla y conocerla. Asimismo, el sentido de la percepción resulta la única base admisible del conocimiento humano y del pensamiento preciso. Las ideas esenciales del positivismo provienen de las denominadas ciencias “exactas”, como la Física, la Química y la Biología; por tal motivo, los positivistas se fundamentaron en científicos como Galileo Galilei (1564-1642), Isaac Newton (1642-1727), Nicolás Copérnico (1473-1543), Thomas Robert Malthus (1766-1834) y Charles Darwin (1809-1882). Así, “el mundo social puede estudiarse de manera similar al mundo natural” (tal como se investigan los átomos, las moléculas, los planetas y los invertidos; se pueden analizar los patrones de conducta de los trabajadores, las razones de las enfermedades mentales, los efectos de un método educativo sobre el aprendizaje o las migraciones humanas) y

existe un método exclusivo para indagar ese mundo social, que es libre de los valores del investigador. Por ello, para el positivismo, la objetividad es muy importante, el investigador observa, mide y manipula variables; además de que se desprende de sus propias tendencias (la relación entre éste y el fenómeno de estudio es de independencia). Lo que no puede medirse u observarse con exactitud se descarta como "objeto" de estudio. Además, éste se encuentra determinado por leyes y axiomas.

El positivismo solamente acepta conocimientos que proceden de la experiencia, esto es, de datos empíricos. Los hechos son lo único que cuenta. Es decir, los positivistas establecen como fundamental el principio de verificación: una proposición o enunciado tiene sentido solo si resulta verificable por medio de la experiencia y la observación. Todo debe ser comprobable y esta condición es válida para cualquier ciencia. Asimismo, este paradigma considera que es posible establecer generalizaciones libres del contexto y del tiempo, así como vínculos causales (causas reales que preceden temporalmente a los efectos). La experimentación constituyó la forma principal para generar teoría.

El positivismo (muy rígido) fue remplazado por el "pospositivismo", fundamentado en el paradigma anterior, pero más abierto y flexible. Tal visión comienza a gestarse hacia fines del siglo XIX, pero realmente se consolida hacia la mitad del siglo

pasado. La germinación la inician las obras de autores como Wilhelm Dilthey (1833-1911) y William James (1842-1910). Karl Popper (1902-1994) lo impulsa de forma notoria. Además, en cada campo o disciplina, diversos autores lo desarrollan. Sus propuestas esenciales se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Existe una realidad, pero solamente puede ser conocida de manera imperfecta debido a las limitaciones humanas del investigador (Mertens, 2005). Por tanto, tal realidad es factible descubrirla con cierto grado de probabilidad.
- El observador no se encuentra aislado de los fenómenos que estudia, sino que forma parte de éstos, lo afectan y él, a su vez, influye en ellos.
- Las teorías y explicaciones se consolidan y eliminan otras posibles teorías y explicaciones rivales.
- La investigación es influida por los valores de los investigadores y por la teoría o hipótesis en que se apoyen éstos. La objetividad es solamente un estándar que guía la investigación, por lo que el investigador debe estar atento y tratar de permanecer neutral para prevenir que sus valores o tendencias influyan en su estudio, además de seguir rigurosamente procedimientos prescritos y estandarizados.

- La experimentación en el laboratorio es una forma central para probar hipótesis, pero no la única. Por ello, se desarrollaron los diseños cuasiexperimentales (Mertens, 2005).
- Los conceptos de las teorías consideradas y las hipótesis a probar deben tener referentes empíricos y consecuentemente, es necesario medirlos, aunque estas mediciones nunca son “perfectas”, siempre hay un grado de error.
- La esencia del análisis implica comparar grupos o relacionar factores sobre tales atributos mediante técnicas estadísticas (en el caso de las ciencias del comportamiento, mediante experimentos y estudios causales o correlacionales).

### El enfoque cualitativo

La diferencia esencial entre el paradigma positivista y el pospositivista se ubica en su concepción del conocimiento. En el segundo, se supera el esquema que considera la percepción como simple reflejo de las “cosas reales” y el conocimiento como “copia” de esa realidad. Éste, en cambio, se visualiza como el resultado de una interacción, de una dialéctica, entre el conocedor y el objeto conocido. El pospositivismo es una especie de “padre” del enfoque cuantitativo y le otorga tres principales elementos que lo caracterizan:

- Recolectar datos en la forma de puntuaciones (que se origina en las matemáticas). Es decir, los atributos de fenómenos, objetos, animales, personas, organizaciones y colectividades mayores son medidos y ubicados numéricamente.
  - Analizar tales datos numéricos en términos de su variación.
- En relación al enfoque cualitativo, Sampieri (2010) señala que diferentes autores ubican sus orígenes en distintos momentos, por ejemplo, Vidich y Lyman (2002) los sitúan en los siglos XV y XVI con la denominada etnografía temprana, en la que se estudiaba a los pueblos primitivos; o Lincoln y Denzin (2003) fundamentalmente los circunscriben a principios del siglo XX, al igual que Creswell (2005). A nuestro juicio, el enfoque cualitativo realmente se inicia como un proceso investigativo a finales del siglo XIX y sobre todo en el comienzo del siglo XX, aunque algunos arqueólogos realizaron estudios inductivos en la mitad del XIX.
- El primer problema es que hay diversas visiones que se han considerado como tipos de investigación cualitativa (Tesch, 1990, ubica veintiséis clases) y las bases epistemológicas son variadas. Sin embargo, concordamos con Mertens (2005) en que el constructivismo es tal vez el paradigma que influyó más en el enfoque cualitativo (ciertamente muchos diferirán, pero su peso es innegable). Éste tiene sus primeros

cimientos con Immanuel Kant (siglo XVIII), quien señala básicamente que el mundo que conocemos es construido por la mente humana. Las “cosas” en sí mismas existen, pero nosotros las apreciamos del modo como es capaz de percibir las nuestra mente. De los postulados de Kant va a surgir el constructivismo, en un intento de conciliar el racionalismo y el asociacionismo. Otro autor clave para esta corriente paradigmática es Max Weber (1864-1920), quien introduce el término *verstehen* o “entender”, reconoce que además de la descripción y medición de variables sociales, deben considerarse los significados subjetivos y la comprensión del contexto donde ocurre el fenómeno. En este sentido el constructivismo propone que:

- No hay una realidad objetiva, la realidad es edificada socialmente, por consecuencia, múltiples construcciones mentales pueden ser “aprehendidas” sobre ésta, algunas de las cuales pueden estar en conflicto con otras; de este modo, las percepciones de la realidad son modificadas a través del proceso del estudio (Mertens, 2005).
- El conocimiento es construido socialmente por las personas que participan en la investigación. La tarea fundamental del investigador es entender el mundo complejo de la experiencia vivencial desde el punto de vista de quienes la experimentan, así como com-

prender sus diversas construcciones sociales sobre el significado de los hechos y el conocimiento.

- La investigación es en parte producto de los valores del investigador y no puede ser independiente de ellos.
- El investigador y los individuos estudiados se involucran en un proceso interactivo. El conocimiento resulta de tal interacción social y de la influencia de la cultura.
- No es posible establecer generalizaciones libres del contexto y del tiempo.

Entre algunos de los autores que durante el siglo XX influyeron en el desarrollo del constructivismo tenemos a Mary Parker Follett (1868-1933), en el campo de la Administración y las organizaciones; Jean Piaget (1896-1980) y Lev Semenovich Vygotsky (1896-1934) en la Educación y John Dewey (1859-1952) en la Pedagogía; así como Margaret Mead (1901-1978) en la Antropología.

El constructivismo como uno de los “padres” del enfoque cualitativo le otorga los énfasis principales que lo caracterizan:

- El reconocimiento de que el investigador necesita encuadrar en los estudios los puntos de vista de los participantes.

- La necesidad de inquirir cuestiones abiertas.
- Dado que el contexto cultural es fundamental, los datos deben recolectarse en los lugares donde las personas realizan sus actividades cotidianas.
- La investigación debe ser útil para mejorar la forma en que viven los individuos.
- Más que variables “exactas” lo que se estudia son conceptos, cuya esencia no solamente se captura a través de mediciones.

### El enfoque mixto

En la tercer vía, Sampieri (2010) señala que el enfoque mixto surge como consecuencia de la necesidad de afrontar la complejidad de los problemas de investigación planteados en todas las ciencias y de enfocarlos holísticamente, de manera integral. En 1973, Sam Sieber (citado por Creswell, 2005) sugirió la combinación de estudios de caso cualitativos con encuestas, creando “un nuevo estilo de investigación” y la integración de distintas técnicas en un mismo estudio. En 1979 dos trabajos fueron “detonantes” clave de los métodos mixtos: Trend (1979) y Jick (1979). El primero hizo un llamado a combinar el análisis de datos cuantitativos y cualitativos para resolver las discrepan-

cias entre los estudios cuantitativos y cualitativos; y el segundo introdujo los conceptos básicos de los diseños mixtos, propuso recabar datos mediante técnicas cuantitativas y cualitativas, e ilustró la triangulación de datos; además de comentar la necesidad de obtener “una fotografía más enriquecedora y con mayor sentido de entendimiento de los fenómenos”.

En este sentido señalan Sampieri y Mendoza (2008), dos nociones fueron importantes para la concepción de la investigación mixta: la referente a la triangulación y la de utilización de varios métodos en un mismo estudio para incrementar la validez del análisis y las inferencias. La idea de la triangulación, la que durante años impulsó el enfoque cualitativo al referirse a la triangulación de distintas fuentes para verificar los datos, fue aplicada a los métodos cuantitativo y cualitativo. En su trabajo titulado: “Mezclando métodos cualitativos y cuantitativos: La triangulación en acción”, Jick (1979) propuso que cuando una hipótesis o resultado sobrevive a la confrontación de distintos métodos, tiene un grado mayor de validez que si se prueba por un único método.

La utilización simultánea de diferentes procedimientos de indagación fue “catapultada” en la matriz de multimétodos-multirasgos de Campbell y Fiske (1959), quienes sostenían que el hecho de utilizar varios métodos para medir las variables de interés incrementaba la validez convergente y discriminante del instrumento o instrumentos para

recolectar los datos (Jacobson y Carlson, 1973; Jackson, 1977; Hubert y Baker, 1978). En los años de setenta y ochenta, se manifestó la denominada “guerra de los paradigmas”, tal vez en parte debido a la noción popularizada por Tomas Kuhn (1962) de los “paradigmas en competencia” en su libro *La estructura de las revoluciones científicas* (Teddlie y Tashakkori, 2009). El caso es que la rivalidad entre los seguidores del enfoque cuantitativo y cualitativo fue abierta, con los argumentos mencionados en el capítulo 1 del texto impreso “Definiciones de los enfoques cuantitativo y cualitativo, sus similitudes y diferencias”. La tesis generalizada fue la de la “incompatibilidad de paradigmas”. En América Latina el debate resultó muy intenso, al grado que diversas instituciones separaron físicamente a los investigadores de una u otra aproximación.

La discusión se volvió dicotómica y se enfatizaron las diferencias entre constructivistas y positivistas en cuestiones filosóficas como la ontología, epistemología, axiología, posibilidad de generalización y vínculos causales (Teddlie y Tashakkori, 2009). Hasta algunos autores en materia de metodología de la investigación incluyeron tablas que contrastaban al constructivismo y al positivismo (por ejemplo: Lincoln y Guba, 1985). La mayoría de los investigadores se adhirió a un enfoque único y consideró que el constructivismo y el positivismo como métodos, eran irreconciliables, porque provenían de paradigmas cuya lógi-

ca y premisas eran muy distintas, incluso opuestas (Sampieri y Mendoza, 2008). Tal incompatibilidad se asociaba con la supuesta conexión entre los paradigmas y los métodos de investigación. De acuerdo con esta idea, los paradigmas se vinculaban con los métodos en una especie de correspondencia “uno a uno”. Consecuentemente, si las premisas subyacentes de los paradigmas entraban en conflicto, los métodos relacionados con éstos no podían combinarse (Lincoln, y Guba, 1988; Teddlie y Tashakkori, 2009).

No obstante, en la década de los ochenta, unos cuantos metodólogos e investigadores siguieron trabajando en la mezcla de ambas visiones a la investigación, por ejemplo: Connidis (1983) y Howe (1988). Greene, Caracelli y Graham (1989), así como Rossman y Wilson (1985) identificaron varios motivos para usar la investigación mixta, tales como: enriquecer la información, triangular datos, complementar perspectivas, clarificar resultados, iniciar nuevos modelos de pensamiento, etcétera. Asimismo, el pospositivismo desplazó al positivismo y ello permitió mayor flexibilidad de algunos investigadores, tanto cuantitativos como cualitativos, y la conceptualización de la triangulación se expandió (Hernández Sampieri y Mendoza, 2008). Por otro lado, el desarrollo de los métodos mixtos fue posible en parte a:

- La introducción de una variedad de nuevos instrumentos metodológicos, tanto cuantitativos como cualitativos.

- La vertiginosa evolución de las nuevas tecnologías para acceder y utilizar las herramientas metodológicas más fácilmente (*hardware* y *software* e Internet).
- El incremento en la comunicación a través de las distintas ciencias y disciplinas.

Sin embargo, para la década de los noventa, el debate sobre los modelos mixtos “amainó” en el panorama internacional, pero en Iberoamérica fue sumamente conflictivo y se polarizaron opiniones: rechazo y aceptación, las que desafortunadamente se mantienen al comenzar el tercer lustro del presente siglo, más por desconocimiento de los detractores de la visión mixta que por otras cuestiones. Entre 1990 y el 2000, en el mundo anglosajón, comenzó la institucionalización del enfoque mixto (Teddlie y Tashakkori, 2009). Este hecho no hubiera ocurrido sin el surgimiento de un sustento filosófico de los métodos mixtos: el pragmatismo (Sampieri y Mendoza, 2008), el que representó una vía alternativa ante el pospositivismo y el constructivismo, ya que:

- Rechaza la dicotomía entre dualismos tradicionales (racionalismo *versus* empirismo, realismo en contraposición al antirrealismo, libre albedrío vs. determinismo, etc.) (Teddlie y Tashakkori, 2009). El pragmatismo objeta la visión de que debe escogerse entre las dos

categorías de la dicotomía sobre el contexto, va en contra, tanto de que los resultados sean completamente específicos de un contexto en particular, como de que los resultados son una instancia de algún conjunto de principios generalizados (Hernández Sampieri y Mendoza, 2008).

- Concibe a los paradigmas no solamente como visiones globales del mundo (entendimientos comunes sobre la “realidad” que afectan cada aspecto de la indagación científica), posturas epistemológicas (sistemas de creencias que influyen la manera como son elaboradas y contestadas las preguntas de investigación) y sistemas de creencias compartidos por los miembros de un área del conocimiento (consenso sobre qué preguntas son las más significativas y qué procedimientos son los más apropiados para responderlas); sino también como “ejemplos modelo de investigación”, flexibles respecto a la forma en que debe inquirirse en un campo determinado del que hacer científico (Hernández Sampieri y Mendoza, 2008).
- Considera que el conocimiento es construido pero que también se basa en la realidad del mundo que experimentamos y en el que vivimos (Teddlie y Tashakkori, 2009).

- Se orienta a la “acción” más que a la discusión filosófica (Teddlie y Tashakkori, 2009).
- Endosa a la “teoría práctica”, a lo que funciona.
- Refuerza el pluralismo y la compatibilidad (Johnson y Onwuegbuzie, 2004). Este paradigma toma diversas ideas de John Dewey (1859–1952), William James (1842-1910) y Charles S. Peirce (1839-1914), entre otros. Estas concepciones de lo que son los paradigmas provienen de Morgan (2008); así como Neal, Hammer y Morgan (2006).
- Adopta una aproximación hacia la investigación explícitamente orientada a valores, que se deriva de los valores culturales.

Este crecimiento de los métodos mixtos en la década de los noventa fue vertiginoso:

El autor Patton (1990) en el campo de la evaluación señaló las siguientes combinaciones de métodos:

- Diseño experimental, datos cualitativos y análisis de contenido cuantitativo y cualitativo.
- Diseño experimental, datos cualitativos y análisis estadístico.

- Indagación naturalista (cualitativa), datos cualitativos y análisis estadístico.
- Indagación naturalista, datos cuantitativos y análisis estadístico.

Morse (1991) delineó dos tipos de triangulación: simultánea y secuencial. Para esta autora, la triangulación simultánea (CUAN + CUAL o CUAL + CUAN) representaba usar al mismo tiempo métodos cualitativo y cuantitativo, con una interacción limitada entre las dos fuentes de datos al momento de la recolección de datos, pero en el momento de interpretar los descubrimientos ambos métodos se podían complementar. Asimismo, la triangulación secuencial (CUAN □ CUAL o CUAL □ CUAN) era utilizada cuando los resultados de un enfoque resultaban necesarios para planear el método subsecuente. También, Janice Morse concibió el sistema utilizado hoy en día para simbolizar los diseños mixtos y propuso modelos. Steckler et al. (1992) propusieron cuatro modelos:

*Modelo 1:* métodos cualitativos para desarrollar medidas cuantitativas.

*Modelo 2:* métodos cuantitativos para reforzar descubrimientos cualitativos.

*Modelo 3:* métodos cualitativos para explicar descubrimientos cuantitativos.

*Modelo 4:* métodos cuantitativos y cualitativos para ser usados por igual en paralelo.

Los autores Dzurec y Abraham (1993), así como Sechrest y Sidana (1995), fortalecieron las razones para utilizar los métodos mixtos y agregaron otras, como facilitar el monitoreo de los datos recolectados, reducir la complejidad para entender los fenómenos bajo estudio, innovar, obtener mayor significado de los datos, etcétera. En 1997 Richard Grinnell visualizó diseños específicos, al igual que Creswell (1998). Tashakkori y Teddlie (1998) proporcionaron otras posibilidades para análisis en los diseños mixtos y revisan la reciente historia de los métodos mixtos. Durante esta década el enfoque mixto se aplica en diversos campos, como la Educación, la Comunicación, la Psicología, la Medicina y la Enfermería. Se realizan varios congresos para debatir el tema. Denzin y Lincoln (2000) presentaron una amplia discusión sobre la triangulación (*El término triangulación proviene de la ciencia naval militar como un proceso que los marineros utilizan, y consiste en tomar varios puntos de referencia para localizar la posición de un objeto en el mar (Jick, 1979).*)

Los autores Creswell, Plano Clark, Guttman y Hanson (2003) proponen una tipología de diseños mixtos. Tashakkori y Teddlie (2003) efectúan una revisión del estado del arte en la materia. En el 2004 y el 2005 se realizan diversas revisiones de las posibilidades del enfoque mixto (Creswell, 2005; Mertens, 2005; Grinnel y Unrau, 2005). Mertens (2005, pp. 8 y 9) compara los paradigmas presentados en el presente capítulo, haciéndose las siguientes preguntas:

- La pregunta relativa a la realidad (ontológica): ¿cuál es la naturaleza de la realidad? (¿cómo se concibe?).
- La pregunta sobre la naturaleza del conocimiento y la relación entre el investigador y el fenómeno estudiado (epistemológica): ¿cómo son concebidos el conocimiento y la relación entre el investigador y el fenómeno estudiado?
- La pregunta sobre el método: ¿de qué manera el investigador obtiene el conocimiento deseado y comprende el fenómeno?

**TABLA No.1**

**PRINCIPALES PARADIGMAS EN LA INVESTIGACIÓN**

<b>Características y supuestos</b>	<b>Pospositivismo</b>	<b>Construccionista</b>	<b>Transformativo</b>	<b>Pragmático</b>
<p>-Etiquetas asociadas con el paradigma.</p> <p>-Supuesto de Realidad.</p> <p>-Supuesto del conocimiento y relación entre el investigador y el fenómeno.</p> <p>-Supuesto metodológico.</p>	<p>-Experimental Cuantitativo Causal Comparativo.</p> <p>- Una realidad conocida en términos de probabilidad.</p> <p>- La objetividad es importante, el investigador observa, mide y manipula variables; trata de desprenderse de sus tendencias.</p> <p>- Básicamente cuantitativo e intervencionista.</p>	<p>-Naturalista Fenomenológico Hermenéutico Interaccionista simbólico (interactivo) Etnográfico Cualitativo</p> <p>- Múltiples realidades construidas socialmente.</p> <p>- El conocimiento es interactivo, producto del vínculo entre el investigador y los participantes o fenómeno. Los valores y tendencias de todos los involucrados son hechas explícitas, generan descubrimientos.</p> <p>-Básicamente cualitativo, hermenéutico y dialéctico.</p>	<p>-Teoría crítica Neomarxista Feminista Participativo Emancipatorio.</p> <p>-Múltiples realidades formadas por el contexto social, político, económico, cultural y étnico.</p> <p>-El conocimiento es interactivo, producto del vínculo entre el investigador y los participantes o fenómeno. Se sitúa social e históricamente.</p> <p>- Con bases cualitativas, pero pueden utilizarse métodos cuantitativos y mixtos. Los factores históricos están incluidos.</p>	<p>-Métodos y modelos mixtos o híbridos.</p> <p>- Lo que es útil para explicar integralmente un fenómeno es lo verdadero.</p> <p>- Las relaciones entre el investigador y el fenómeno o participantes del estudio, están determinadas por lo que el investigador considera como apropiado para cada estudio en particular y por el contexto.</p> <p>- El método depende del planeamiento específico del estudio. Son válidas las técnicas cuantitativas, cualitativas y mixtas.</p>

Fuente: *Hernández Sampieri Roberto. (2010). Metodología de la investigación, p.18.*

No obstante, en octubre de 2003, la prestigiada publicación *British Educational Research Journal* editó un número especial para celebrar e incluir “algunos de los mejores estudios recientes” en el campo de la investigación educativa, ocho en total, de los que seis eran mixtos (Scott, 2007). Asimismo, en el 2007 se comenzó a publicar la *revista Journal of Mixed Methods Research*. En años recientes (2008 a 2010), el incremento en los textos de metodología mixta ha sido considerable, los nombres de los pioneros en esta materia, como John Creswell, Abbas Tashakkori, Alan Bryman, Donna Mertens, Janice Morse, Michael.

En América Latina, la propuesta de los métodos mixtos ha provenido desde 1993, de algunos autores y se ha consolidado en el trabajo de Hernández Sampieri y Mendoza (2008). El siglo XX inició con un enfoque principal, el cuantitativo, y culminó con dos enfoques fundamentales: cuantitativo y cualitativo. No es el caso de que uno sustituyera al otro, sino que el segundo se agregó al primero. El siglo XXI comenzó con una tercera vía (que se vino gestando desde décadas atrás): el enfoque mixto. Los próximos años son fundamentales para que este adolescente (o híbrido) siga consolidándose.

---

2. *Idem*, p. 103.

3. *Idem*, p. 103.

## Conclusiones

La investigación debe ser un componente transversal de una institución. El desarrollo del proceso de la investigación es un proceso gradual y de años para consolidar un renombre para fomentar la investigación, que requiere inicialmente el desarrollo de investigación producto de las mismas investigaciones de las maestrías y los doctorados.

El Centro de Investigación debe de participar en consorcios, redes de institutos de investigación para acceder a fondos para grandes proyectos de investigación en la innovación y fortalecimiento institucional, el diseño de las estrategias de profundización y transformación de las administraciones públicas centroamericanas y de intervención transversal para la modernización de la gestión pública.<sup>2</sup>

La innovación y el fortalecimiento institucional está focalizada en la formación a nivel de maestría y doctorado, la implementación de un programa de innovación de herramientas tecnológicas, la incubación de programas de educación superior en universidades centroamericanas y la investigación para generar nuevo conocimiento.<sup>3</sup>

La formación a nivel de maestría y doctorado para la ampliación y la mejora de la calidad y profundización de la oferta académica está focalizada en la revisión y actualización de programas académicos, estructuras curriculares y admi-

nistración de la docencia, en la apertura del programa de maestría en gestión ambiental y desarrollo local, en la apertura de un doctorado con una cobertura regional y la creación de convenios marco o específicos con universidades públicas y privadas de Latinoamérica, Europa y Norteamérica, para fortalecer los programas, la cobertura ampliada y desconcentrada de los programas a nivel nacional para tener una apertura de programas en las regiones.<sup>4</sup>

En la investigación, la implementación y fortalecimiento de un Centro de Investigación estará definido por los ejes estratégicos de la institución con sus líneas de investigación, la creación de la plataforma con investigadores nacionales e internacionales. Además, la delimitación de campos de estudio para los estudiantes de los programas de maestría y doctorado, según especialidades y la incorporación de recurso humano para la ejecución de actividades de investigación de la institución.<sup>5</sup>

## Bibliografía

### Libros

Ávila Baray, H.L. (2006). Introducción a la metodología de la investigación Edición electrónica.

---

4. *Idem*, p. 103.

5. *Idem*, p. 103.

[www.eumed.net/libros/2006c/203/](http://www.eumed.net/libros/2006c/203/)

Bernal Cesar. (2010). Metodología de la investigación. Editorial Pearson. Tercera edición. Colombia.

Guy Peters. (2003). El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política. Primera edición. Editorial Gedisa S.A., Barcelona, España.

Hernández Sampieri Roberto. (2010). Metodología de la investigación. Editorial Mc Graw Hill. Quinta edición, México.

North Douglas. (1993). Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. Fondo de Cultura. Económica. México.

Rivas Leone, José Antonio. (2003). El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. Reflexión Política año 5 No. 9. Junio. UNAB. Colombia.

### Entrevistas

Dr. Carles Ramió. (2011). Especialista en administración pública. Ex director de la Escuela de Administración Pública de Cataluña y profesor e investigador de la Universidad Pompeu Fabra (UPF), Barcelona, España el 3 de octubre.

Dra. Tamyko Ysa. (2011). Investigadora del Instituto de Gober-

nanza y Dirección Pública de la Universidad Ramón Llull, quien fue designada por el Sr. Francisco Longo Universidad Ramón Llull, ESADE, Barcelona, España el 3 de octubre.

Autónoma de Barcelona. Centro de Investigación y Documentación de Barcelona, CIDOB, Barcelona, España el 4 de octubre.

***Páginas web***

Dra. Ana Ayuso. (2011). Investigadora asociada al CIDOB y especialista en relaciones internacionales de la Universidad

-<http://www.edukanda.es>

- [www.eumed.net](http://www.eumed.net)

◇

# cifras

## Acervo bibliográfico de las organizaciones miembros de la Red Virtual del ICAP\*

CRIA\*\*

EL ICAP PRESENTA EL ANÁLISIS REALIZADO POR LA RED VIRTUAL DEL ICAP, RED DE PRODUCTORES DOCUMENTALES E INVESTIGADORES DE CENTROAMÉRICA PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA, QUE SE DIO A LA TAREA DE SISTEMATIZAR SUS REGISTROS ESTRUCTURANDO UN CONJUNTO DE GRÁFICOS QUE REPRESENTAN LAS CARACTERÍSTICAS DEL ACERVO BIBLIOGRÁFICO DE LAS INSTITUCIONES MIEMBROS QUE INTEGRAN LA RED.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO; RED VIRTUAL DEL ICAP

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; KNOWLEDGE MANAGEMENT; RED VIRTUAL DEL ICAP

### Introducción

El ICAP, es una institución que por su naturaleza, promueve la apropiación, difusión y construcción de acciones directas de gestión del conocimiento. En esta concepción subyace la acción de redes colaborativas, de información y conocien-

to que logren socializar el pensamiento de los individuos en el ámbito social, contextualizando e institucionalizando un escenario donde confluyan los diferentes actores del proceso de generación del conocimiento entre ellos: información, academia y praxis, particularmente de la administración pública y ciencias afines, que poseen un quehacer compartido del ICAP con los miembros de la Red.

El Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, es el encargado de gestionar el manejo de las redes interinstitucionales, fomentando la gestión del conocimiento dentro del quehacer del ICAP.

\* Red Virtual de Productores Documentales e Investigadores de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

\*\* Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 11 de febrero del 2013.  
Aceptado: 28 de febrero del 2013.

Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA (2013). Acervo bibliográfico de las organizaciones miembros de la Red Virtual del ICAP.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (64): 129-149, junio 2013 129

La Red Virtual del ICAP, iniciativa del Instituto hacia la Administración Pública de la región centroamericana, surge como un espacio para socializar el pensamiento de los integrantes en un contexto social e institucionalizar actividades y acciones que generen impacto y resultados mediante las mejores prácticas de cada institución miembro, en cuanto a la gestión documental, de información y finalmente de conocimiento.

La Red Virtual del ICAP puede ser concebida como un conjunto de instituciones que producen y comparten información y conocimiento especializado en administración pública y ciencias afines a nivel regional, con el concurso de instituciones de los cinco países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, interactuando física y electrónicamente por medio de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, NTIC, con base en la colaboración mutua y el uso de éstas, enfatizando el accionar de las Administraciones Públicas de la región en interacción con la sociedad centroamericana

Por estas razones, es que esta Red responde al propósito de visibilizar el acceso y aplicación de la información y conocimiento compartido, generado y en proceso de elaboración en la administración pública a nivel de la región.

---

1. United Nations Public Administration Network, instancia perteneciente a la Organización de Naciones Unidas, ONU.

## Red Virtual del ICAP

La Red Virtual del ICAP es un medio que fortalece el proceso de integración regional, al proporcionar un espacio de interrelación que se ofrece a los miembros para compartir sus creaciones documentales y difundirlos a través de plataformas mundiales como UNPAN,<sup>1</sup> Metabase y SIDALC, además de brindarles la oportunidad para intercambiar experiencias generadas a partir de la destreza producida en la institución.

La Red Virtual del ICAP inició en el 2007, con la firma del convenio de entendimiento entre el ICAP y UNPAN, iniciando con actividades básicas de alimentación de repositorios e intercambio de información.

Los objetivos de la Red Virtual del ICAP se centran en:

- Promover, facilitar, acceder y divulgar el conocimiento existente y en proceso de elaboración en administración pública para hacerlo visible a nivel regional y mundial.
- Generar, sistematizar e intercambiar nuevo conocimiento utilizando medios tradicionales y electrónicos.
- Capturar la información y el conocimiento en administración pública y ciencias afines que se genera en la región.
- Compartir experiencias y aprendizajes.
- Apoyar el establecimiento de redes colaborativas de apren-

dizaje para el intercambio de información y experiencia en la región

La Red se dimensiona como un espacio para generar y compartir conocimiento; la forma de concretarlo es por medio de las actividades de cooperación y trabajo colaborativo entre las instituciones y organizaciones miembros de la Red Virtual. Se entiende por trabajo colaborativo, una filosofía de interacción, en contraste con el trabajo cooperativo, estructura de operación diseñada para facilitar el acuerdo del producto o fin específico de las personas trabajando juntas en un grupo (Fandos y González, 2005).

El ICAP en calidad de coordinador de la Red, ha estimulado la mejora y evolución del trabajo y el impacto que tiene la Red en la Región, al promover mayor comunicación, reuniones de coordinación, elaboración conjunta del plan de trabajo, cursos de actualización profesional en temas de interés común, difusión de informes o documentos con los cuales se realizan actividades en las que participan los mismos miembros, representantes diplomáticos, personal de otras instituciones, funcionarios gubernamentales, estudiantes, etc.

La orientación de la Red Virtual del ICAP ha sido enfocada desde tres diferentes ámbitos: a) iniciando por instituciones del gobierno, b) seguida por organizaciones académicas como universidades y las escuelas pertenecientes a las mismas; y c) a nivel internacional se

trabaja con instituciones de la Integración Regional con sede en Costa Rica. Ver Anexo No. 1, Instituciones que integran la Red.

El proyecto a corto plazo de la Red Virtual del ICAP es expandir su quehacer. Para concretarlo se ha partido de la elaboración de una base de datos e identificar instituciones de la Región con las que se puede iniciar un acercamiento y compartir la esencia de la Red que es la generación de conocimiento regional, el fortalecimiento de la Administración Pública y el avance desde esta perspectiva del proceso de Integración Regional.

### **Retos y desafíos de la Red Virtual del ICAP**

La necesidad constante de mejora continua y la búsqueda de la calidad, se presenta en forma de retos y desafíos, que permiten la transformación y el desarrollo de nuevos enfoques y oportunidades para la Red. El fortalecimiento de la Red se puede plantear desde diferentes retos/desafíos estructurados en las siguientes líneas:

- La correcta apropiación del proceso que implica la gestión del conocimiento es un reto latente y al que se deben adaptar los miembros de acuerdo a los avances y nuevos proyectos a los que la Red se vaya enfrentando.

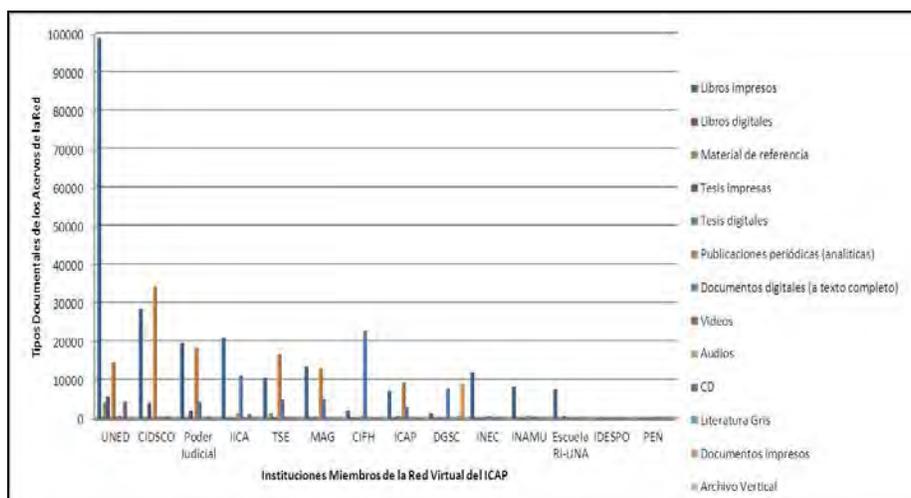
- Generar iniciativas para fortalecer el trabajo colaborativo entre los miembros de la Red, además de vincularlos a procesos de cooperación interinstitucional, nacional e internacional.
- La identidad de la Red es un aspecto que requiere más atención, es decir, que exista una apropiación más amplia desde los miembros para consolidar las bases de representatividad y compromiso por parte de las instituciones que conforman la Red.
- Interactuar con otras instituciones y organizaciones para incluirlas dentro de la Red Virtual del ICAP, para expandir la labor que se realiza; es importante visualizar la permanencia de la Red dentro de todos los países de la Región para que los resultados tengan mayor difusión.
- Fomentar la investigación entre los miembros de la Red para capturar, sistematizar y difundir el conocimiento que se genera desde la Red Virtual del ICAP para la Región; abarcando temas de importancia para el quehacer interno de la institución, pero que tengan impacto en los intereses del gobierno y de la Integración Regional.
- Ahondar en la búsqueda de foros internacionales para incluir la participación de la Red Virtual del ICAP y promulgar el accionar de la misma, difundiendo los avances y aportes en el proceso de Integración Regional.
- Invertir en la innovación de métodos e instrumentos tecnológicos con los que se facilite la comunicación, el encuentro y el desarrollo de ideas formuladas desde la Red Virtual, para facilitar la integración administrativa.

### Cifras

En esta sección se lleva a cabo un análisis de gráficos que ilustraron una serie de datos que cada persona enlace de las Instituciones Miembros de la Red consignaron en una matriz elaborada y facilitada por el ICAP, con el propósito de caracterizar los acervos bibliográficos y los servicios de información de cada una de las organizaciones que integran la Red.

## GRÁFICO No. 1

### ACERVO DOCUMENTAL DE LA RED VIRTUAL DEL ICAP POR TIPO DE DOCUMENTO



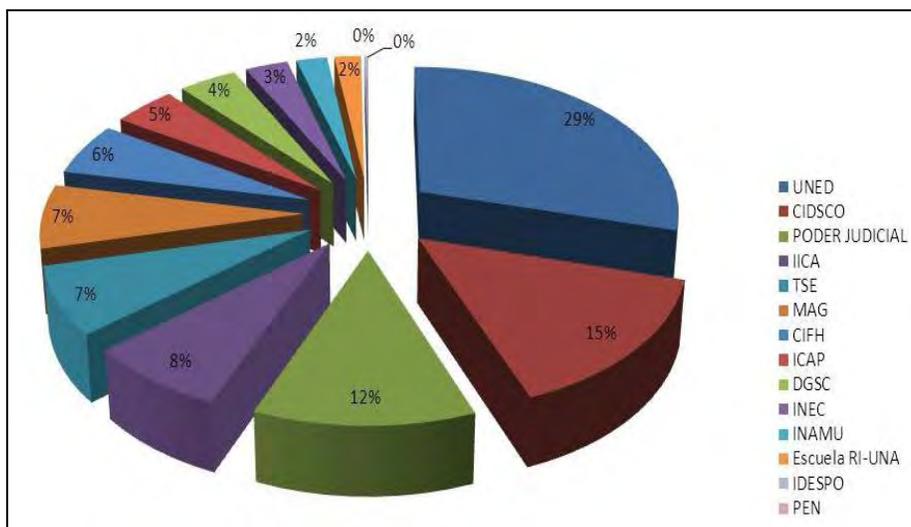
Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

La situación que ilustra este gráfico es la correlación de dos elementos: cuanto más grande sea el acervo documental mayor es la variedad de tipos documentales.

Además, es relevante destacar que cada miembro tiene una

proyección y aporte por medio de la gestión documental y de información en su institución que hace posible el brindar productos y servicios de información a partir de la colección de fuentes de información que posee.

**GRÁFICO No. 2**  
**CONFORMACIÓN DE LA COLECCIÓN DOCUMENTAL**  
**DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LA COLECCIÓN INSTITUCIONAL**



*Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.*

En este gráfico es posible destacar como las tres colecciones más grandes que integran el acervo total de la Red, son las siguientes: Universidad Estatal a Distancia, UNED, Centro de Información Documental de la Facultad de Ciencias Sociales, CIDCSO y el Poder Judicial. Como

acervos más pequeños es posible resaltar: Instituto Nacional de las Mujeres, INAMU, Instituto de Estudios Sociales en Población, IDESPO, Programa Estado de la Nación, PEN. El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Tribunal Supremo de

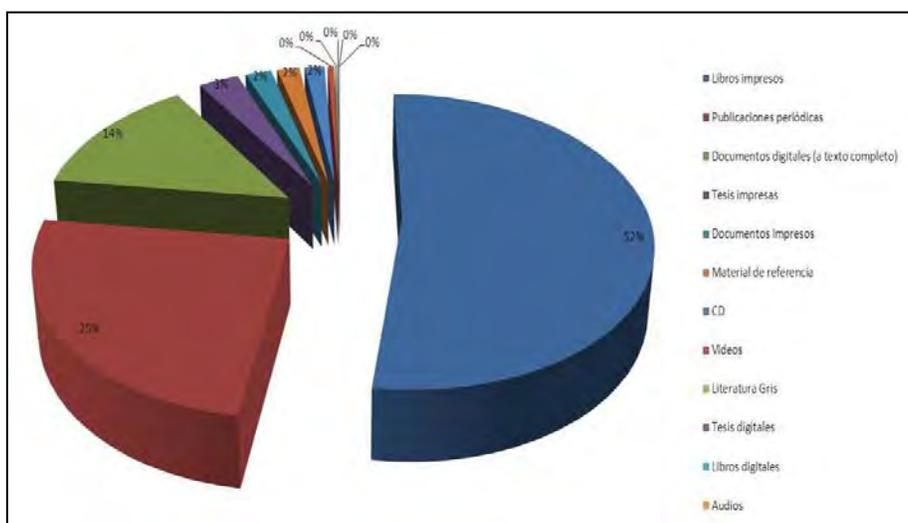
Elecciones, TSE, Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG, Centro de Investigación y Formación Hacendaria, CIFH; Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, Dirección General de Servicio Civil, DGSC e Instituto, Nacional de Estadística y Censos, INEC, constituyen en este gráfico las colecciones mediana en su tamaño de acervo, lo que puede ser un indicador que la colección documental sea variada en cuanto a tipos documentales y especializada en cuanto a las temáticas de interés a nivel institucional. De la situación descrita por el gráfico, es posible destacar que las colecciones más grandes

tienden a ser más generales y las más pequeñas más especializadas, lo que revela una característica muy propia y diferenciadora de cada organización.

Estas razones, ponen en manifiesto la riqueza documental de la Red, ya que es posible tener acceso a información, tanto general como especializada en determinadas áreas del conocimiento humano, lo que implica también que algunas instituciones atienden una gran variedad de clases de usuarios de productos y servicios de información y otras a una pequeña diversidad muy especializada.

### GRÁFICO No. 3

#### TIPOS DOCUMENTALES DEL ACERVO BIBLIOGRAFICO DE LA RED



Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

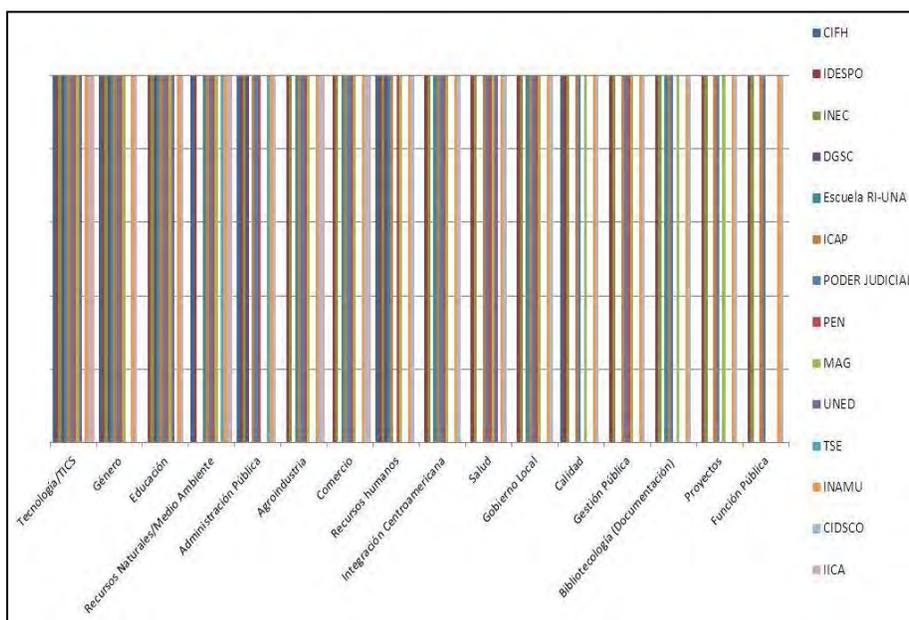
El presente gráfico ilustra los tres tipos de documentales más predominantes: a) Libros (impresos), b) Publicaciones Periódicas y c) Documentos digitales. En contraposición se encuentran los tres menos comunes: a) Audios, b) Libros (digitales) y c) Tesis (digitales). Esto revela una fuerte tendencia de los miembros de la Red Virtual del ICAP en ofrecer servicios y productos de información en forma física o impresa, lo que

puede influir en que los servicios y productos brindados sean más tradicional y menos innovadores.

La digitalización es un proceso por el cual muy pocas organizaciones han optado; sin embargo, se ha proliferado en los últimos años, pues la virtualidad de las consultas y la facilidad para el usuario toma un lugar privilegiado en los centros de documentación.

## GRÁFICO No. 4

### TENDENCIAS TEMÁTICAS DE LA RED VIRTUAL DEL ICAP: MÁXIMA CONCENTRACIÓN



Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

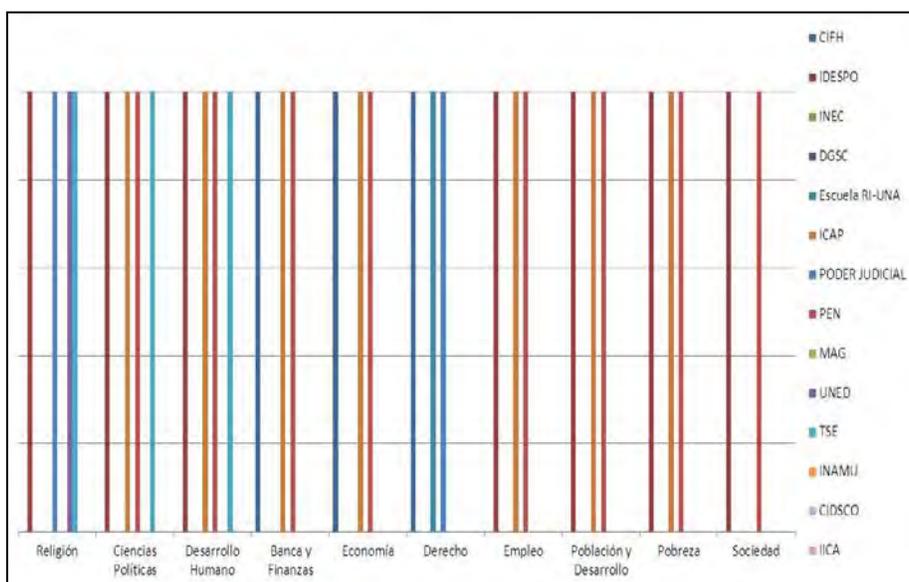
Los temas más comunes que se encuentran en el acervo bibliográfico de la Red son: Tecnologías de Información y Comunicación, TICS, Género, Educación, Administración Pública, Recursos Naturales/Medio Ambiente y Agroindustria. Por lo tanto, es posible resaltar que éstos son los temas o áreas temáticas que podrían facilitar el desarrollar acciones o actividades innovadoras en

trabajo colaborativo en el marco de la Red Virtual del ICAP.

El aumento paulatino de la interdependencia global hace que resalten temas como los anteriores, que se presentan en planes de gobierno, proyectos de cooperación, licitaciones y en acciones que conjuntamente desarrollan organizaciones en busca de atender las demandas de sus usuarios.

## GRÁFICO No. 5

### TENDENCIAS TEMÁTICAS DE LA RED VIRUTAL DEL ICAP: MEDIANA CONCENTRACIÓN



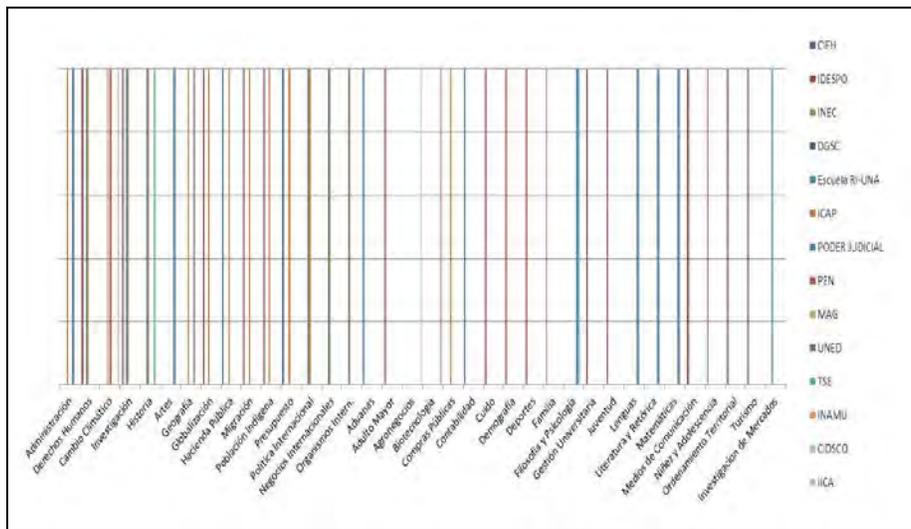
Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

Como parte de la iniciativa de trabajo en forma colaborativa aprovechando la plataforma que brinda la Red Virtual del ICAP, los temas que se muestran en el gráfico anterior evidencian contenidos o campos inherentes a problemáticas de la sociedad en general, en los que es posible generar aportes o impacto. Éste es posible lograrlo por medio de actividades innovadoras y colaborativas, por parte de las instituciones

miembros de la Red Virtual del ICAP; sin embargo, es necesario destacar la particularidad que constituyen espacios de trabajo colaborativo atractivos, porque aunque no todas las instituciones miembros se desempeñen en estos temas, un grupo considerable de éstas si lo hacen, y podría constituir una oportunidad para generar productos y beneficios de la Red para sus usuarios y miembros.

**GRÁFICO No. 6**

**TENDENCIAS TEMÁTICAS DE LA RED VIRTUAL DEL ICAP:  
MÍNIMA CONCENTRACIÓN**

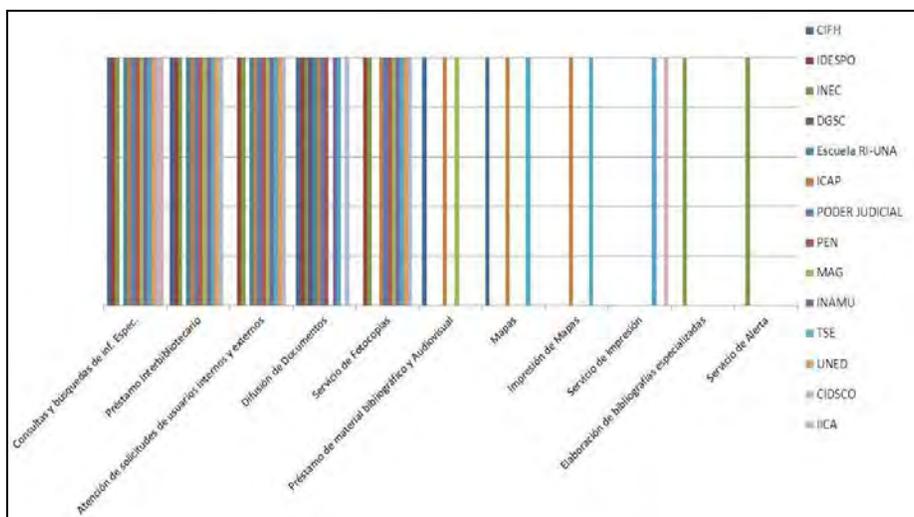


Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

De este gráfico es posible resaltar que los temas como: Administración (en forma general), Aduanas, Adulto Mayor, Agronegocios y Arte son los de menos coincidencia por parte de las instituciones miembros y menos recomendables para generar iniciativas de trabajo colaborativo

generales para toda la Red. Esto obedece a que estos temas tienen la particularidad que aunque constituyen espacios de trabajo colaborativo, son pocas las instituciones miembros de la Red interesadas en los mismos.

**GRÁFICO No. 7**  
**SERVICIOS DE INFORMACIÓN TRADICIONALES QUE BRINDA LA RED VIRTUAL DEL ICAP**



Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

De los servicios tradicionales es posible destacar los siguientes que son más comunes entre los miembros de la Red Virtual del ICAP: Consultas y Búsquedas de Información Especializadas, Préstamo Interbibliotecario, Atención de Solicitudes de Usuarios Internos y Externos, Difusión de Documentos, y Servicio de Fotocopiado.

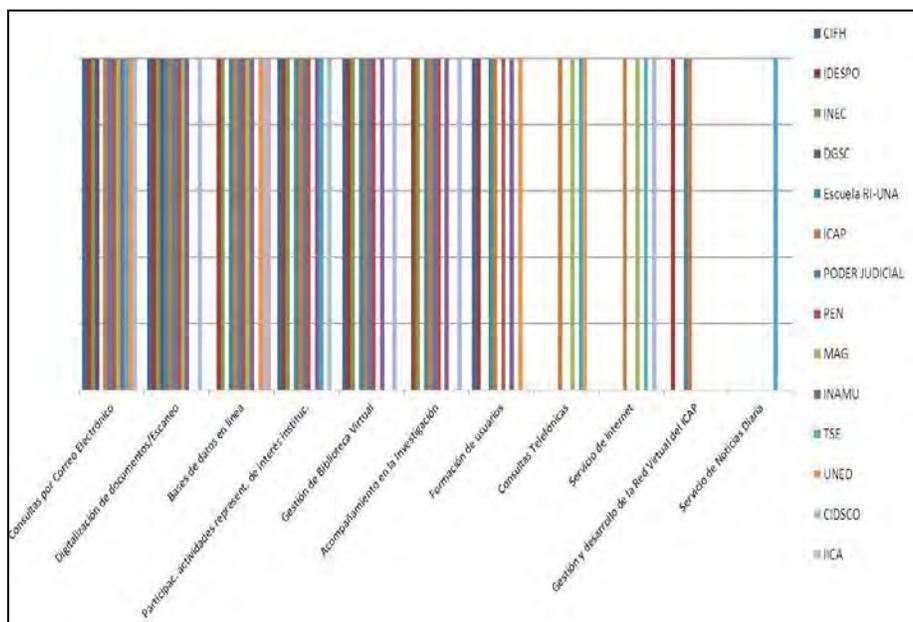
En contraposición, se puede observar una tendencia de servicios tradicionales pero menos comunes entre los miembros de la Red: Préstamo de Material Bibliográfico y Audiovisual en sala, Mapas, Impre-

sión de Mapas, Servicio de Impresión de Documentos, Elaboración de Bibliografías Especializadas y Servicio de Alerta.

De la situación anteriormente descrita, es posible concluir que la Red Virtual del ICAP tiene una fortaleza, por medio de los servicios brindados por sus miembros, de atención al público por medio de la consulta, resolución de necesidades de información por medio de la localización de información especializada, y que existe un fuerte interés por difundir la información en diferentes formas y medios.

## GRÁFICO No. 8

### NUEVAS TENDENCIAS DE SERVICIOS DE INFORMACIÓN DE LA RED VIRTUAL DEL ICAP



Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

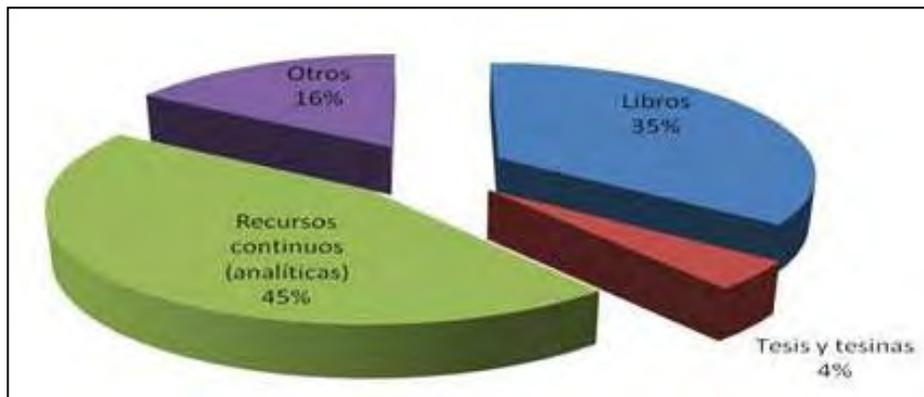
De este gráfico se destaca que los servicios de información de nuevas tendencias implica el empleo de herramientas tecnológicas que permite el establecer una relación directa con el usuario, para difundir la información en versiones digitales y para satisfacer las necesidades de información.

Es necesario establecer políticas que permitan un mayor flujo y acceso a la información y la manera para facilitararlo es innovar en tecnología y dirigirse a un pensamiento ligado a la virtualidad.

El ICAP en la gestión documental también presenta diversas características; las que se presentan en los siguientes gráficos.

---

**GRÁFICO No. 9**  
**CARACTERIZACIÓN DEL ACERVO COMPLETO DEL ICAP**  
**POR TIPO DOCUMENTAL**



*Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.*

---

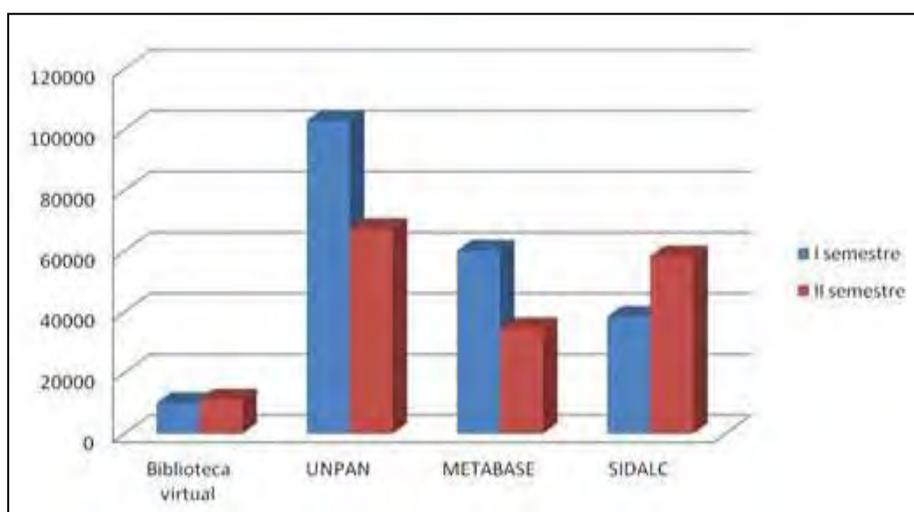
Es necesario destacar que el acervo documental del ICAP en el CRIA se encuentra compuesto por una variedad de tipos documentales, tanto en formatos impresos y digitales. En la actualidad la base de datos se encuentra compuesta por un promedio de 19.768 registros de títulos de documentos distribuidos en

las proporciones y tipos documentales siguientes:

- Libros 35%
- Recursos continuos (publicaciones periódicas) 45%
- Tesis 4%
- Otros 16%

GRÁFICO No. 10

**PORCENTAJE DE VISITAS DE LA BASE DE DATOS DEL CRIA DEL ICAP EN LAS DIFERENTES PLATAFORMAS**



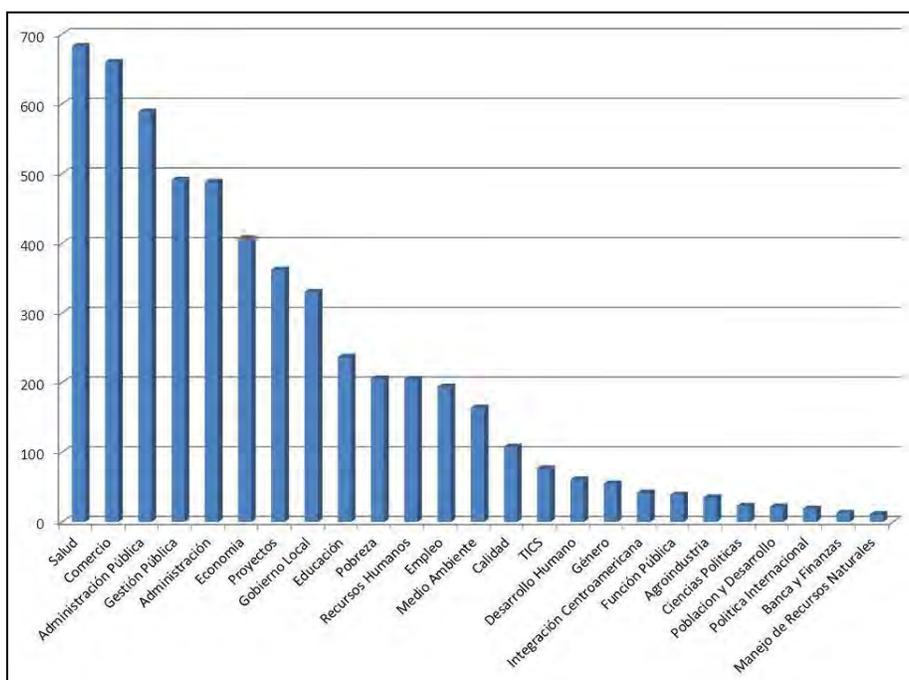
Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

La presencia del CRIA en otras plataformas de información ha logrado proyectar y visibilizar información a nivel mundial mediante la gestión y mantenimiento de alianzas o convenios inter-institucionales que hace posible el trabajo colaborativo y que se gestiona en el marco del trabajo desarrollado en las Redes de

Información del ICAP y particularmente en el marco de la Red Virtual del ICAP. Todo lo mencionado es posible observarlo en el siguiente gráfico para el total de 383.803 visitas a la base de datos del CRIA en las plataformas Biblioteca Virtual, SIDALC, MetaBase y UNPAN.

GRÁFICO No. 11

MONOGRAFÍAS DEL ACERVO BIBLIOGRÁFICO DEL CRIA  
EN TEMAS RELEVANTES DEL ICAP



Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

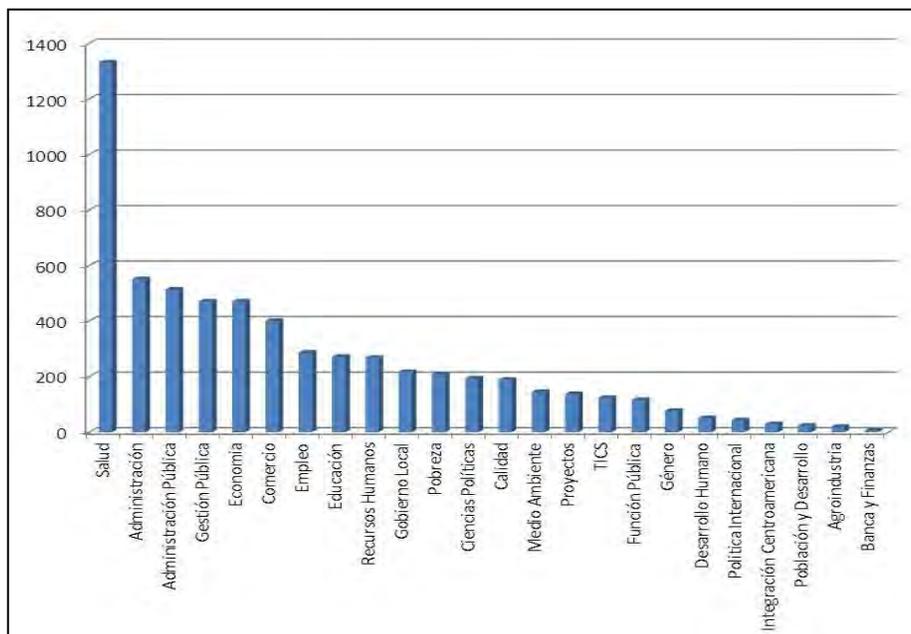
Las monografías del acervo documental del ICAP se clasifican en libros, folletos, manuales y material gris que se posee; los principales temas que se desarrollan en ellas son principalmente salud, comercio, administración pública, gestión pública, administración en general,

economía, proyectos y gobierno local.

Este material se encuentra en físico y se pueden consultar en las instalaciones del CRIA, además de hacerse consultas presenciales y/o virtuales.

GRÁFICO No. 12

PUBLICACIONES PERIÓDICAS DEL ACERVO BIBLIOGRÁFICO DEL CRIA EN TEMAS RELEVANTES DEL ICAP



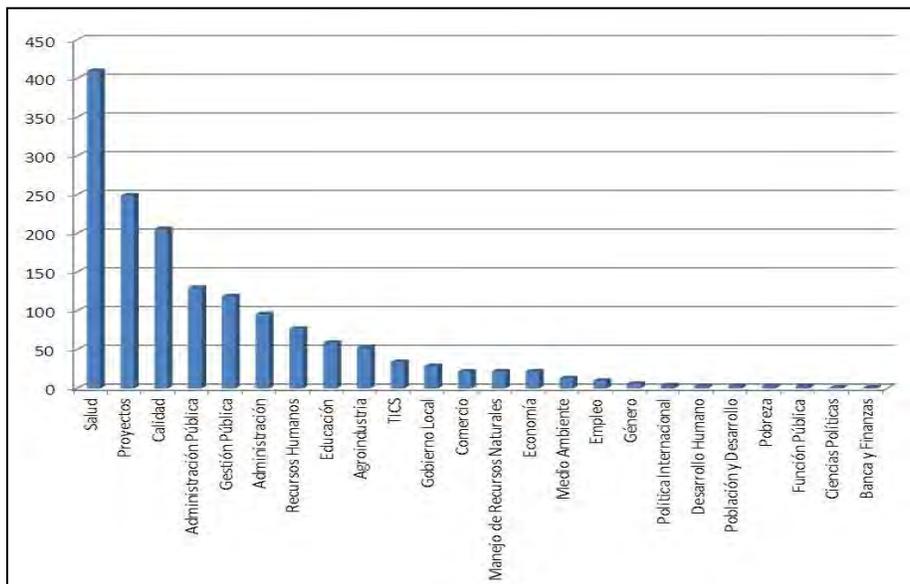
Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

Se identifican publicaciones periódicas en los principales temas que se trabajan y desarrollan dentro del ICAP: Salud, Administración, Administración Pública y Gestión Pública. El aumento y disminución de producción documental periódica se define por medio de dos vías: las propias del ICAP y los recursos que ingresan desde otras instituciones

que comparten su acervo con la biblioteca del ICAP. Para la elaboración del gráfico se tomó en cuenta cada título dentro de las publicaciones periódicas que en el CRIA se poseen, esto con el propósito de dar un aporte más detallado y evidenciar la producción temática en cada una de ellas.

GRÁFICO No. 13

TRABAJOS FINALES DE GRADUACIÓN DEL ACERVO BIBLIOGRÁFICO DEL CRIA EN TEMAS RELEVANTES DEL ICAP



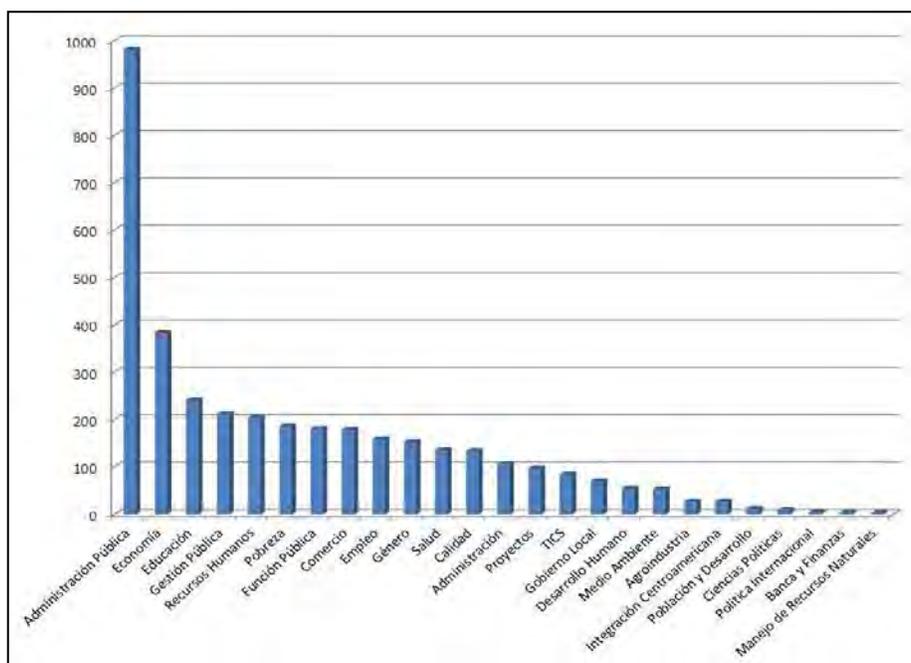
Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

El gráfico evidencia los principales temas generales que son escogidos por los estudiantes para optar por el grado de maestría y doctorado. Los más utilizados son: salud, proyectos, calidad, administración pública, gestión pública, administración y recursos humanos.

Los trabajos finales de graduación que en el ICAP se producen se desarrollan dentro de temáticas en las que se enfocan las especialidades académicas que ofrecen los estudios de posgrado a nivel de maestría.

GRÁFICO No. 14

DOCUMENTOS DIGITALES DEL ACERVO BIBLIOGRÁFICO DEL CRIA  
EN TEMAS MÁS RELEVANTES PARA EL ICAP



Fuente: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2013.

Los temas que se presentan de manera más abundante en textos digitales presentes en el CRIA son: administración pública, economía, educación, gestión pública, recursos humanos y pobreza; los otros se poseen en menor cantidad.

Es importante resaltar la relevancia de los documentos en digital, ya que permiten al usuario tener acceso desde cualquier punto a la información que el CRIA les ofrece. Se pretende enfatizar en la digitalización de la mayor parte del acervo, para expandir los servicios y el impacto dentro y fuera del país.

## ANEXO No. 1

### INSTITUCIONES QUE INTEGRAN LA RED VIRTUAL DEL ICAP

#### Instituciones activas

Los miembros activos según su producción documental son:

- Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, CINPE
- Dirección General de Servicio Civil, DGSC
- Escuela Bibliotecología Documentación e Información, UNA
- Escuela de Relaciones Internacionales, UNA
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Costa Rica
- Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP
- Instituto de Estudios Sociales en Población, IDESPO-UNA
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG
- Organización Internacional del Trabajo, OIT
- Poder Judicial
- Programa Estado de la Nación
- Secretaría Ejecutiva Consejo Monetario Centroamericano, SECMCA
- Tribunal Supremo de Elecciones, TSE
- Universidad Estatal a Distancia, UNED
- Unidad Regional de Asistencia Técnica, RUTA

### **Instituciones pasivas**

Los miembros pasivos según su producción documental son:

- Centro de Investigación y Formación Hacendaria, CIFIH, Ministerio de Hacienda, Costa Rica
- Centro de Investigaciones y Capacitación en Administración Pública, Facultad Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica
- Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica, SEP-UCR
- Escuela de Administración Pública, EAP-UCR
- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, ILANUD
- Maestría en Administración Pública, Universidad de Costa Rica
- Ministerio de Administración Pública, MAP
- Ministerio de Ciencia y Tecnología, MICIT
- Procuraduría General de la República
- Red de Información en Ciencias Sociales, UCR-UNA
- Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, SG/SECC
- Secretaria Técnica de Gobierno Digital

# documentos

## **El Barómetro<sup>1</sup> de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana**

Harys Regidor-Barboza\*

SE REVISAN LOS ANTECEDENTES METODOLÓGICOS QUE DIERON ORIGEN A LA CREACIÓN DEL BARÓMETRO DE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO Y SUS PRINCIPALES RESULTADOS EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA. EL INFORME, MUESTRA UNA TENDENCIA HETEROGÉNEA Y ALTAMENTE VARIABLE CON UNA SERIE DE INCONSISTENCIAS CLAVES A LO INTERNO DE LOS ESTADOS, QUE SE TRADUCEN ENTRE OTROS ASPECTOS, EN CONDICIONES DESFAVORABLES PARA LA GOBERNABILIDAD Y LA GOBERNANZA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; EMPLEO PÚBLICO; FUNCIÓN PÚBLICA; CENTROAMÉRICA; ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC EMPLOYMENT; PUBLIC SERVICE; CENTRAL AMERICA; BUREAUCRATIC DEVELOPMENT INDEX

### **Metodología: del Marco Analítico al Índice de Desarrollo Burocrático**

El creciente interés por diagnosticar la profesionalización del empleo público en América Latina,

---

\* **Máster en Ciencias Políticas con énfasis en Políticas Públicas**  
Coordinador del Área de Gestión Pública del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

1. Barómetro, es entendido para efectos de esta iniciativa como una “unidad de medida de un proceso o estado de situación” (Castillo, 2012).

Recibido: 15 de noviembre del 2012.

Aceptado: 10 de diciembre del 2012.

impulsó el diseño de un *Marco analítico para el diagnóstico de sistemas de servicio civil* (2002) por parte de la Secretaría del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Los resultados de su aplicación se documentaron en el *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* (2006), utilizado como línea de base para evaluar e implementar programas de reforma y modernización de las administraciones públicas.

Con el auspicio de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID y el

---

Harys Regidor-Barboza (2013). El Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (64): 151-158, junio 2013 151

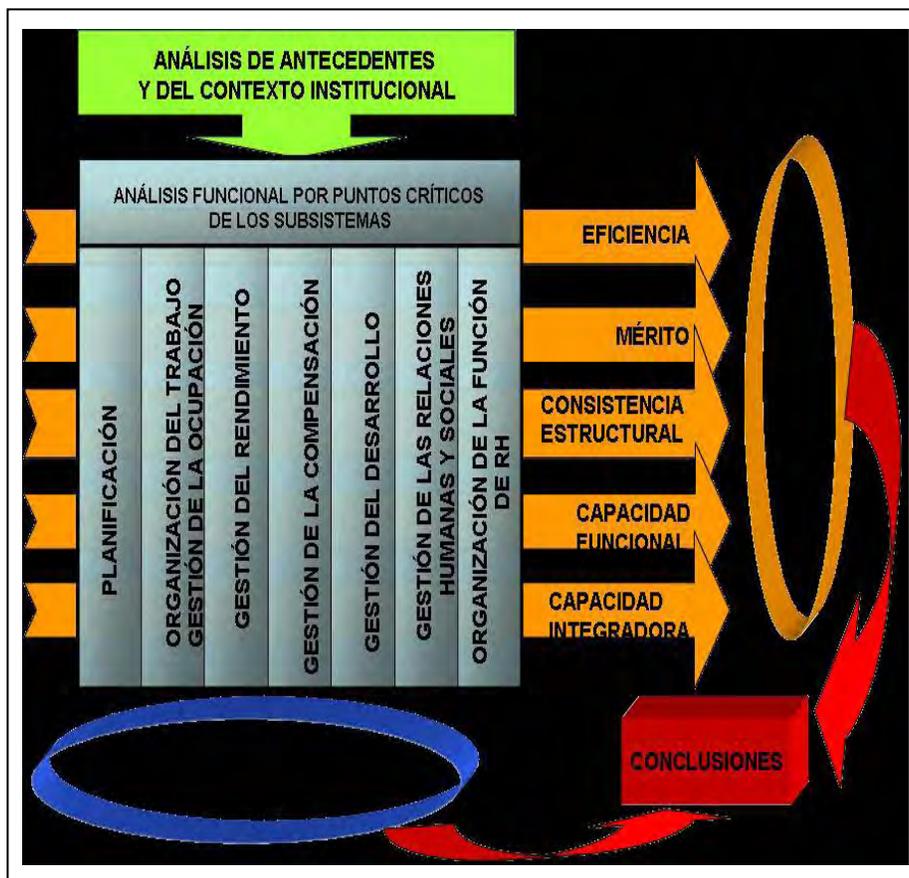
Sistema de Integración Centroamericana, SICA, se propuso la aplicación de este modelo para Centroamérica. Como resultado se obtuvo el primer *Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana* (2009), cuyos informes nacionales han sido actualizados para presentar el *Segundo informe del Barómetro Centroamericano* en el 2012.

El Marco analítico creado en el 2002, consideró noventa y tres puntos críticos sobre buenas prácticas en la gestión de recursos humanos, así como once medidas de calidad del servicio civil y cinco índices de evaluación. El segundo Barómetro presentado en el 2012, fue construido bajo una “versión calibrada”, esto quiere decir, que fue analizado en su complejidad y adaptado a la realidad de la Región, cuyo criterio para evaluación fue el Capítulo 4 sobre Requerimientos funcionales de la función pública de la *Carta Iberoamericana de la Función Pública, CIFP*, del 2003.

Este segundo Informe se fundamentó en cinco índices de calidad del sistema de servicio civil, a saber: Eficiencia, Mérito, Consistencia estructural, Capacidad funcional y Capacidad integradora. Estos índices se aplicaron de manera transversal sobre los puntos críticos destacados en ocho subsistemas de gestión: Organización de la función de recursos humanos, Organización del trabajo y gestión de la ocupación, Planificación, Gestión de las relaciones humanas y sociales, Gestión del empleo, Gestión de la compensación, Gestión del rendimiento y Gestión del desarrollo. Al considerar estos elementos desde una perspectiva integradora es que se conforma el *Índice de Desarrollo Burocrático, IDB*, que se utiliza como referencia descriptivo de la situación en la región. El gráfico 1, muestra el modelo utilizado en el proceso evaluativo de aplicación del barómetro, que permite observar la perspectiva integradora del Índice de Desarrollo Burocrático, IDB, con base en la CIFP del 2003.

GRÁFICO 1

MODELO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO, IDB  
APLICADO EN EL BARÓMETRO DE LA PROFESIONALIZACIÓN  
DEL EMPLEO PÚBLICO EN CENTROAMÉRICA  
Y REPÚBLICA DOMINICANA



Fuente: Castillo, Rolando. Presentación de resultados preliminares del Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público. San José, Costa Rica, 13 de junio del 2012.

**Centroamérica:  
entre la variabilidad  
y la heterogeneidad  
de las administraciones  
públicas**

Según los datos de la primera edición aplicada en Centroamérica para el 2009, el Índice Promedio Regional se situó en 29 puntos de 100 posibles. Costa Rica (quien obtuvo 50 puntos de los 100 posibles) marcó una importante superioridad respecto de los demás países evaluados, siendo el único en llegar a la mitad del puntaje total de la medición. Seguida por Nicaragua (34), Panamá (33), República Dominicana (32) y El Salvador (29), quienes constituyeron un grupo intermedio con importantes hallazgos. No obstante, Guatemala (24) y Honduras (8) fueron los únicos países en esta primera evaluación regional,

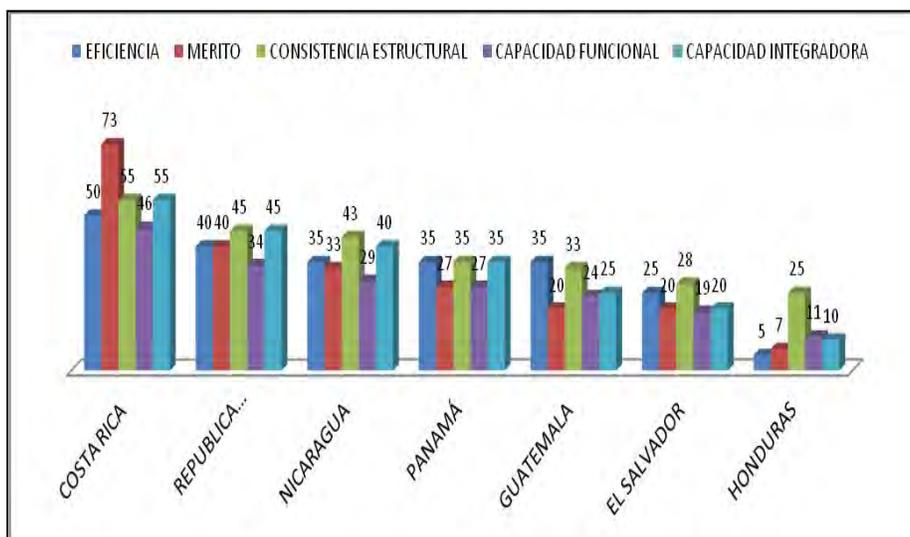
que no lograron superar esta media regional.

La segunda edición del Barómetro presentada en el 2012, mostró leves avances en los países de la región. El tímido crecimiento le permitió a Costa Rica, en términos generales, seguir a la cabeza con un total de 54 puntos de 100 posibles. El rango intermedio en que se ubicaron los cinco países mencionados en la edición anterior, se extendió a casi 15 puntos por debajo del país con mayor puntaje.

Al presentarse los resultados del último Informe, se destaca que uno de los principales hallazgos se concentra en la permanencia de una alta variabilidad funcional y una estructura heterogénea en la Región, según la valoración de los índices de calidad. El gráfico siguiente, muestra precisamente los datos obtenidos:

GRÁFICO 2

DATOS COMPARATIVOS DE LOS RESULTADOS DE LOS ÍNDICES DE CALIDAD DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL POR PAÍS, BARÓMETRO 2012



Fuente: Longo, Francisco. Presentación de resultados preliminares del Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público. Santo Domingo, República Dominicana, 3 de abril del 2012.

Al considerar el índice *eficiencia*, el Informe “*evalúa el grado de optimización de la inversión en capital humano en el sistema de servicio civil y su relación con las magnitudes de la política fiscal y con la situación de los mercados de referencia*” (Castillo, 2012) Sobre el promedio regional ubicado en 32 puntos, se encuentran Nicaragua (35), Panamá

(35) y Guatemala (35), siendo Costa Rica el país que obtuvo el más alto puntaje (50). Al observar el comportamiento entre los Estados, éste es el segundo índice evaluado con la mayor brecha entre el más alto puntaje y el más bajo Honduras (5).

Respecto al *mérito*, que analiza “*el grado de incorporación dentro*

de las diferentes políticas y prácticas, garantías de uso de criterios de profesionalidad, que protegen a aquellas de la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas” (Castillo, 2012), es posible identificar en el Informe la brecha más alta entre los países. El máximo puntaje es Costa Rica que alcanza 73 puntos de 100 posibles. El mínimo puntaje es Honduras con 7 puntos. El rango promedio de la región es de 31 puntos, donde únicamente Nicaragua con 40 puntos y El Salvador con 33, logran ubicarse por encima de ésta.

Al observar la *consistencia estructural*, que valora “la solidez e integración sistémica del servicio civil” (Castillo, 2012), la variabilidad se reduce. Es la de menor brecha entre el puntaje máximo Costa Rica (55) y el mínimo Honduras (25). El promedio regional es de 38 puntos, estando por encima únicamente Nicaragua (45) y El Salvador (43). En comparación con el informe del 2008, la consistencia estructural muestra el mayor crecimiento y avance en la región. En el caso específico de Honduras, muestra su mejor proyección país.

La *capacidad funcional*, que evalúa “el grado de influencia positivamente en el comportamiento de los empleados públicos, induciendo conductas laborales adecuadas a las prioridades organizativas y orientadas a la mejora de los servicios públicos” (Castillo, 2012), muestra el promedio más bajo de la región. De

los resultados obtenidos, es posible denotar que este criterio es considerado el de mayor debilidad regional. En el caso de Costa Rica quien obtiene 46 puntos, junto a República Dominicana con 34, son los únicos países que se ubican por encima del promedio, ubicado en 27 puntos.

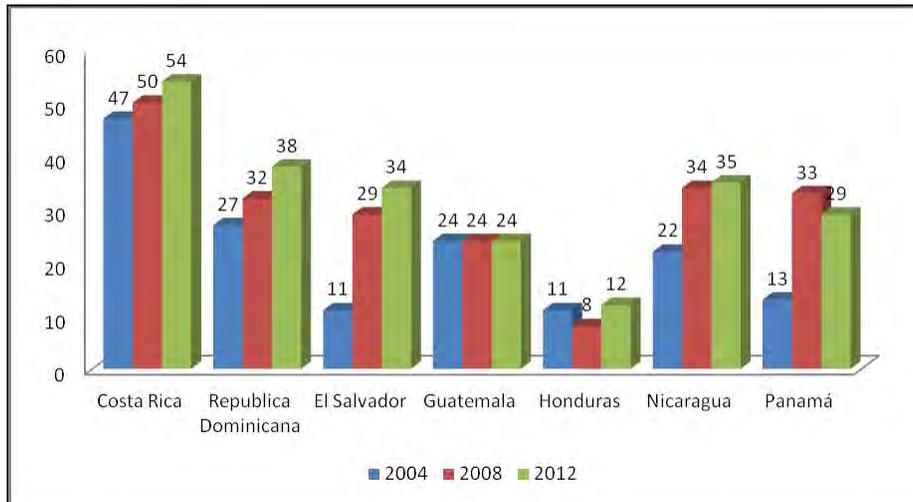
Finalmente, la *capacidad integradora*, vista como “la eficacia con que el sistema de sociedad civil parece capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores, incrementando el sentimiento de pertenencia y reduciendo la conflictividad” (Castillo, 2012), es el único índice en que República Dominicana (55) supera a Costa Rica (45). El promedio de la región es de 33 puntos, donde Nicaragua (25), Guatemala (20) y Honduras (10), quedan rezagados.

### **Avances y retrocesos según el Índice de Desarrollo Burocrático**

Como se muestra en el gráfico siguiente, en términos generales si se observan las tendencias producto de la aplicación de los tres informes implementados en la Región, en cuatro de los siete países evaluados, el IDB, registró una tendencia al aumento. No obstante, en los tres casos restantes, las distancias podrían acrecentarse, surgiendo alertas sobre un posible crecimiento de la debilidad institucional de los servicios civiles en estos países.

GRÁFICO 3

COMPARATIVO DEL ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO, IDB, CONSIDERANDO LOS TRES ESTUDIOS REALIZADOS EN PAÍSES DE CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA



Fuente: Castillo, Rolando. *Presentación de resultados preliminares del Segundo Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público*. San José, Costa Rica, 13 de junio del 2012.

Al observar el caso de Costa Rica, este país tuvo un incremento de 50 a 54 puntos, siendo el único país que supera la mitad de la puntuación posible. Le siguen cuatro países que logran superar la media regional ubicada en 32 puntos, como lo son: República Dominicana (39), Nicaragua (35) y El Salvador (34), quienes han mostrado avances importantes pero continúan eviden-

ciando un crecimiento irregular. Al hacer referencia a los resultados de Panamá (29), es preciso denotarlo como el caso que debe llamar la atención con especial cuidado, al mostrar una leve reducción en el proceso evaluativo.

Por otra parte, Guatemala (24) ha mostrado avances insuficientes pero básicos, que le han permitido

mantener su puntaje, siendo este aspecto un elemento de especial interés con respecto a la necesidad de una mayor atención a la administración pública guatemalteca para asegurar el impulso y crecimiento hacia el fortalecimiento de su institucionalidad. Finalmente, cabe destacar que aun cuando mostró un leve

incremento, el Barómetro destaca a Honduras (12) como el caso cuyo puntaje resulta ser el más crítico de la región, el que deberá ser observado con un nivel especial de cuidado, con el propósito de establecer las acciones necesarias para su vitalización

◇

# Servicio Civil de Costa Rica de frente a la innovación política, administrativa y tecnológica: Acciones para trascender del letargo a la visibilidad\*

José J. Arguedas Herrera\*\*

ILUSTRAR ALGUNOS DE LOS AVANCES Y LOGROS EN EL DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE RECURSOS HUMANOS QUE EMPRENDIERA LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA, QUE A SU VEZ, REDUNDARON EN EL FORTALECIMIENTO DE ÉSTA, COMO RECTORA DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL.

PALABRAS CLAVES: SERVICIO CIVIL; INNOVACIÓN; POLÍTICA; RECURSOS HUMANOS; TECNOLOGÍAS; COSTA RICA

KEY WORDS: NEW TECHNOLOGIES; INNOVATIONS; HUMAN RESOURCES; DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CIVIL; COSTA RICA

## Introducción

La realización de este XV Foro de la Función Pública, permite a la Dirección General de Servicio Civil,

DGSC, de Costa Rica, presentar parte de la experiencia de los últimos años, con el propósito de dar a conocer algunos logros en el desarrollo de los sistemas de recursos humanos, así como de su papel como institución rectora en la materia. Esto nos permite hacer un balance sometiéndolo a una valoración nuestra experiencia, para que sirva de referencia a aquellos países que consideren que sea aprovechable en sus procesos de consolidación del servicio civil, y a la vez comparar experiencias positivas entre quienes participan en este Foro.

---

\* Documento presentado en el XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana “Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública”, realizado en San José, Costa Rica del 14 al 16 de abril del 2010 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica.

\*\* Director General de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica.

Recibido: 9 de abril del 2010.  
Aceptado: 19 de julio del 2010.

De fondo subyacen los elementos doctrinales del servicio civil,

que no serán objeto de análisis, por lo que solo se mencionarán los que en nuestro medio son más relevantes. El primero es *el principio del mérito*: base de los procesos de selección, nombramientos y ascensos de acuerdo con los resultados obtenidos en pruebas, atestados y antecedentes de las personas.

El segundo es *la igualdad de oportunidades para el acceso al servicio público*, que reconoce el derecho de todas las personas que lo deseen, de optar por ocupar cargos en el servicio público. Es mediante procesos de evaluación científicos, hoy en día manejados por profesionales experimentados, que se obtienen valoraciones sobre conocimientos, habilidades y potencial humanos. Esto mismo descarta que las preferencias políticas o afinidades personales con altos jefes ministeriales, determinen los resultados de las valoraciones.

La igualdad de oportunidades requiere la divulgación en medios de comunicación masiva, de manera que las personas que puedan estar interesadas conozcan con suficiente antelación de la realización de los concursos y puedan inscribirse y participar debidamente, sin discriminaciones odiosas por creencias políticas, religiosas, u otras preferencias personales.

Las personas que han ingresado al servicio público siguiendo tales procesos de evaluación de méritos, adquieren las garantías necesarias para mantenerse en el

desempeño de sus puestos, por lo que solo pueden ser despedidas por causas establecidas en el marco jurídico y no arbitrariamente, por la voluntad de sus jefes o los jefes de las instituciones. Por el contrario, se les reconocen sus derechos para realizar carrera administrativa. De acuerdo con sus méritos, desempeño y aspiraciones, tienen la posibilidad de concursar para ir ocupando cargos de mayor responsabilidad y remuneración.

De la misma manera la administración pública se asegura de disponer de un cuerpo profesional de servidores, independientemente de quienes ocupen los altos cargos políticos, lo que permite la continuidad de los programas y el desarrollo de objetivos en el largo plazo. En tal sentido, el principio de la neutralidad, o independencia con respecto al partido político ganador, garantiza la disposición permanente de personas dedicadas al cumplimiento de las metas de gobierno.

Dicho lo anterior, iniciaré mi presentación con una breve reflexión sobre los antecedentes de nuestra institución y las acciones que explican el mantenimiento de su vigencia, en un medio de constantes avances tecnológicos, apertura de mercados y superación de los efectos de diversas crisis económicas y sociales. Posteriormente continuaré con algunos logros de gran relevancia en los últimos años, entre los que destacan las modificaciones en la realización de los concursos, particularmente para puestos docentes; la política de

ajuste salarial por percentiles y el diseño de una nueva estructura de clasificación de los puestos del Régimen de Servicio Civil, RSC.

Se debe indicar que tales avances son posible porque, como parte de la estrategia institucional, la DGSC se ha preocupado por incentivar el desarrollo y la profesionalización de sus servidores, lo que ha repercutido en una mejora sustancial de los procesos, que son realizados científicamente, de acuerdo con los avances teóricos y metodológicos de la actualidad. Esto nos permite ocupar el lugar que constitucionalmente ha sido asignado a esta institución.

### **La vigencia del régimen de méritos en Costa Rica**

Los modelos de empleo público en América Latina datan de unos pocos años al presente. En el caso de nuestro servicio civil, tiene una permanencia de casi sesenta años en la vida institucional de Costa Rica. Surgió como parte del entramado de reformas que, en la década de los cuarenta, forjó las características de un estado social de derecho, en que la estabilidad política es fruto de la preocupación por el bienestar de las mayorías.

La profesionalidad en el ejercicio de la función pública, ha sido necesaria como un mecanismo que asegura la continuidad de los programas de desarrollo social y

económico, independientemente del partido político que, de acuerdo con la voluntad popular expresada en los procesos electorales, ejerce el poder de manera transitoria.

Como posiblemente ocurre en otros regímenes de empleo público, el nuestro no es ajeno a los cuestionamientos, así como a la permanencia de los errores y vicios que se manifiestan en el ejercicio del poder y en la prestación de servicios públicos. Pero con ellos y a pesar de ellos, ha prevalecido la voluntad política por la permanencia del régimen de méritos, como la mejor forma de garantizar la transparencia de los procedimientos para ocupar los cargos públicos, así como para el desarrollo de la carrera administrativa de nuestros servidores.

Aunque el Estatuto de Servicio Civil solo tiene cobertura en el ámbito de los ministerios del Poder Ejecutivo, una institución autónoma y una parte de los puestos de la Asamblea Legislativa, los principios que se enunciaron al inicio, como la igualdad de oportunidades, la publicidad de los concursos y la evaluación de los méritos, tienden a ser adoptados por el conjunto institucional de nuestro país, incluso para los cargos del más alto nivel de desempeño.

La evaluación de atestados y el cuestionamiento público de los méritos para el nombramiento de altos jefes de instituciones claves de nuestra democracia, no serían ni siquiera concebibles sin la existencia de un régimen de servicio civil con-

solidado como el que tiene nuestro país.

Hoy en día, los cambios tecnológicos y la apertura de mercados imponen el ritmo y las condiciones para la prestación de los servicios. Bastante distintas eran las prevalencias cuando el Estatuto de Servicio Civil fuera emitido en 1953. Por esto la DGSC ha procurado desarrollar un conjunto de acciones para la modernización de sus procesos, manteniendo y reforzando los fundamentos del régimen de méritos.

### ***El cambio en el rol de la Dirección General de Servicio Civil***

Parte de estos cambios es el papel que nuestra institución debe ocupar en los procesos de recursos humanos. Se ha modificado el rol que durante décadas era de ejecución directa de los procesos, para empoderar a las instituciones en las tareas que les corresponde, en el cumplimiento de la misión que les ha sido definida en cada una de sus leyes constitutivas. Por tanto nuestra orientación en los últimos años, ha sido promover la preeminencia de la DGSC como entidad asesora, contralora y proveedora de ayuda técnica de las instituciones cubiertas por el RSC.

Se ha procurado fortalecer los vínculos con las instituciones y desarrollar acciones para que, de manera paulatina, asuman la res-

ponsabilidad por los actos finales de la gestión del régimen de méritos. Entre el 2006 y el 2009 se facultaron a un total de veintinueve jefes de recursos humanos, que constituyen alrededor del 70% de las instituciones a las que se da cobertura. Las personas ocupantes de esos cargos asumen, dentro del ámbito de su competencia, los roles de ejecución y aprobación de los actos administrativos que corresponden a su institución.

En los casos que tal facultación no se ha dado, es el Director General de Servicio Civil, por mandato legal, quien debe refrendar los actos que se emitan. Por tanto la facultación es un mecanismo que agiliza los procesos, dando un servicio más eficiente y oportuno a los usuarios, a la vez que empodera a las instituciones. Dado que el marco legal establece la responsabilidad por tales actos en el Director General de Servicio Civil, la facultación también es un indicador de confianza en la capacidad de la institución, particularmente de la persona a quien se ha facultado, para actuar en nombre del Director General.

Nuestra meta es que las oficinas de personal de todas las instituciones sobre las que se tiene cobertura, realicen sus procesos de manera independiente, dentro del marco regulatorio del Estatuto de Servicio Civil y normas complementarias. Para esto se requiere un mayor desarrollo técnico de sus funciones, contar con recursos humanos calificados y experimentados en los

procesos, pero ante todo del consenso político sobre la competencia técnica que corresponde a estas unidades.

### ***La búsqueda de un mejor posicionamiento***

Son muy conocidos algunos estereotipos negativos con que se percibe el empleado público a nivel social. En procura de la dignificación de los servidores públicos, se desarrollan algunas acciones particulares como la reactivación del Fondo Permanente de Funcionarios Públicos, con el propósito de hacer uso de recursos que están disponibles para el mejoramiento y la capacitación y por medio de este instrumento, obtener nuevos ingresos.

Asimismo, se promovió y se logró la emisión de un decreto que declaró el 30 de mayo como el “Día del Funcionario Público y del Sistema de Méritos en la Función Pública”. Esta fecha es conmemorativa de la emisión del Estatuto de Servicio Civil en 1953, por lo que la celebración de un día especial del servidor público, evoca precisamente los principios del mérito, como vía para el acceso a los cargos, así como la orientación de los servicios hacia la comunidad nacional.

Atención particular ha tenido en los últimos tres años, el desarrollo de actividades formativas, de actualización y refrescamiento. Con la finalidad de ampliar el caudal de

experiencias y conocimientos, alrededor de cuarenta de nuestros servidores han realizado cursos internacionales, o bien han salido a participar como conferencistas o asesores, incrementando mucho nuestro acervo de conocimientos, con experiencias de países europeos y latinoamericanos. Esto lo asumimos como logro si se considera que antes del 2007 nuestra participación en eventos de esa naturaleza era totalmente nula, es decir, no hacíamos uso de recursos que están a nuestra disposición.

En complemento a los esfuerzos para lograr un mejor desempeño, se ha propuesto un proyecto de ley para dotar a la institución de personalidad jurídica instrumental, dado que aún cuando es un órgano constitucional con desconcentración máxima, en la actualidad no puede, entre otras acciones necesarias de realizar, contratar ni vender servicios, recibir donaciones, ni gestionar ayuda técnica por su cuenta. Para esas y otros proyectos, es necesario el apoyo de la Presidencia de la República, de quien se depende directamente, logrando el aval de nuestra propuesta, que a la fecha se encuentra en la Asamblea Legislativa.

### ***Lidiando con demandas cada vez más amplias y exigentes***

En los últimos años, la ampliación de las oportunidades educativas ha influido, entre otros factores,

en la masificación de los concursos que se realizan. En tales procesos participan, ya no unas decenas de personas, como ocurría a inicios de los años noventa, sino que decenas de miles buscan en el ámbito público, una opción laboral que satisfaga sus expectativas. En parte, esto es resultado de la gran ampliación de oportunidades formativas provenientes, en lo fundamental, de las universidades privadas.

Dadas sus características, se pueden diferenciar dos grandes sectores en la oferta laboral, que se recibe de un mercado cada vez más amplio. Para efectos de esta exposición señalemos que uno es el sector docente y el segundo el no docente.

En el primero existen actualmente más de sesenta mil nombramientos, de los cuales cerca de treinta mil son interinos. En los últimos años ha ocurrido un crecimiento en la cantidad de estos cargos, que es resultado de la ampliación de la cobertura de la educación preescolar y la diversificación en la formación de los educandos, particularmente el aprendizaje de idiomas extranjeros, la educación técnica, la formación de adultos y la educación preescolar. A su vez, las oportunidades de educación superior, han impactado de manera particular la oferta de personas para laborar en la docencia.

El contexto ha exigido una modificación sustancial en la realización de los concursos, que se efectuaban todos los años sin que exista razón para ello. Este era un proceso

de desgaste, tanto para los educadores que año a año debían estar efectuando los mismos trámites, con los mismos papeles, que se desechaban para de nuevo efectuar el siguiente, como para nuestra institución y el Ministerio de Educación Pública, MEP.

En su lugar se ha procurado disponer de los recursos informáticos necesarios. De esa manera los educadores ofertantes completan los datos de sus atestados en lugares cercanos a su residencia, entregando documentos mediante citas a su conveniencia en las oficinas regionales del MEP, evitando gastos, tiempo y largas filas en los centros de recepción de ofertas de servicios que se ubicaban casi siempre en la capital. La fase de evaluación continúa el proceso, pero a cargo de la DGSC, corroborando los documentos aportados por los interesados y otorgando las puntuaciones correspondientes, que quedan disponibles en la red para las personas interesadas.

Estos esfuerzos también responden a un medio en que la ciudadanía es cada vez más informada y activa de los derechos y oportunidades a los que tiene acceso. Nuestro país ha respondido a las demandas por trámites más ágiles y oportunos, de acuerdo con las disponibilidades tecnológicas a las que por diversos medios se tiene acceso, acatando también disposiciones que protegen, incentivan y defienden, cada vez más, el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Los no docentes abarcan alrededor de treinta y cinco mil puestos. De la misma manera que los docentes, al realizarse un concurso acuden miles de personas en procura de las pruebas que los definan como elegibles para ocupar los puestos de manera permanente. Todas ellas deben ser convocadas y evaluadas en aulas destinadas para ese efecto, ya que no se dispone de un sistema que permita hacerlo en línea, y mucho menos, obtener las puntuaciones de manera simultánea con la realización de las pruebas.

En los últimos años se ha logrado la realización del reclutamiento utilizando la red Internet. Los oferentes llenan sus datos y van conformando los grupos de evaluación desde donde les sea más cómodo. En ese momento son citados para que se presenten a realizar las pruebas escritas en nuestras instalaciones, donde además presentarán la documentación requerida para el concurso. Sin embargo, hay partes del proceso que aún deben realizarse manualmente, como parte de las pruebas, la revisión de atestados y los formularios de datos de cada persona. Esta situación se convierte en una de nuestras limitantes principales, sin embargo, se está en proceso de elaboración de los sistemas que nos permitan cumplir con lo estipulado por la ley de manera más oportuna y eficiente.

Atención particular ha requerido y se está dando, en respuesta a las demandas de la población que posee discapacidades, procurando

dar cumplimiento a metas establecidas legalmente de contar, dentro de la planilla de servidores públicos, con una proporción mínima de personas a quienes se les abre la posibilidad de realizar carrera administrativa, de la misma manera que la realizan quienes poseen plenitud de sus capacidades físicas y mentales.

### **Por la dignificación y profesionalización del empleo público**

#### ***Una exitosa política salarial***

Luego de un período de estancamiento y retroceso en materia de calidad de las remuneraciones de los puestos cubiertos por el Estatuto de Servicio Civil, la política de salarios seguida durante los años 2006 a 2010, logró importantes aportes, tanto en beneficio de los servidores públicos, como de la administración. Numéricamente, tal situación se expresa en que los salarios de los puestos cubiertos por el servicio civil, que se encontraban por debajo del percentil 30, en este plazo, se recuperaron para ubicarlos alrededor del percentil 50.

Tal política responde al vencimiento de la necesidad de lograr salarios competitivos, que permitan la contratación y mantenimiento de las mejores personas dispuestas a dedicarse al servicio público. Si bien en nuestro país se perciben altos índices de desempleo

invisible, la contratación de personas debe obedecer a una estrategia, que repercuta en una mejora sustancial de la prestación de servicios, lo que no puede lograrse si las remuneraciones que se ofrecen no son atractivas, de manera que incentive el interés del mercado de recursos humanos.

Si bien el país dispone de personas capaces y con afán de servicio, ellas prefieren dedicarse a otras actividades que les generen ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades de estabilidad económica en el corto y mediano plazo. Pero además, para implementar una política de reclutamiento, el ámbito del servicio civil ha debido competir con otras instituciones públicas que ofrecen remuneraciones mucho mejores, de manera que se debe enfrentar no solo dificultades para la contratación, sino además, la salida de personal que han adquirido las competencias necesarias para desempeñarse adecuadamente, convirtiéndose en una fuente adicional de pérdida de recursos.

Los estudios efectuados por nuestra Área de Salarios e Incentivos dieron el soporte necesario, para desarrollar una campaña que contrarrestara los efectos negativos de una política salarial, aplicada durante varias décadas, que se orientó a la contención del gasto vía remuneraciones, lo que afectó de manera directa y negativa a los puestos cubiertos por el Estatuto de Servicio Civil. El paso de los años creó una situación de desigualdad y desequi-

librio salarial entre puestos de similares condiciones de desempeño dentro del sector público.

Por esto se impulsó un conjunto de acciones dirigidas a modernizar el régimen de empleo público vigente, para ponerlo a tono con las necesidades de recursos humanos de la administración pública. Consecuente con las actividades desarrolladas en diversos foros, las acciones estratégicas que se desarrollaron en el mediano plazo fueron las siguientes:

- Ajustes técnicos adicionales a los aumentos generales de salario que se realizan periódicamente para contrarrestar el alza en el costo de la vida, de forma que coadyuven a retomar el posicionamiento del Poder Ejecutivo dentro del engranaje de las instituciones públicas. Atendiendo las prioridades del gobierno según grupo ocupacional: alcance del percentil 30 en el 2007 y posicionamiento en el percentil 50 a partir del 2010.
- Reestructuración ocupacional, rediseñándose los perfiles de los cargos profesionales y gerenciales, con miras a potenciar las competencias individuales, mejorar la carrera administrativa y motivar el mejor desempeño y competitividad a través de la actualización del valor relativo de los puestos de trabajo y la eliminación de varios niveles ocupacionales en el 2007.

- Rediseño del sistema de pluses salariales, de forma que la retribución de los servidores fuese consecuente con la función que se desempeña, con el valor agregado de cada puesto de trabajo y del grado de productividad; propiciando así la transparencia en materia de compensaciones y un más fácil manejo de otras instancias relacionadas con la formulación y ejecución presupuestaria. Esto implica un planteamiento progresivo, a largo plazo, que involucra recargos y sobresueldos del sector educación, carrera profesional, dedicación exclusiva y sobresueldos en general.

En el 2007 se planteó el nuevo modelo ocupacional de los grupos profesionales y gerenciales en el sector no docente. En el foro de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, se logró la aprobación de la propuesta denominada “política de percentiles”, que alcanzó su compromiso del percentil 50 en enero del 2010, estableciendo como mercado base el resto del sector público. Cabe destacar que esta política se hizo extensiva también a los docentes.

Esta política salarial, además de buscar el equilibrio dentro del sector público, también ha ayudado a actualizar los salarios y enfrentar el deterioro que sobre los mismos ocasionan los incrementos en los pre-

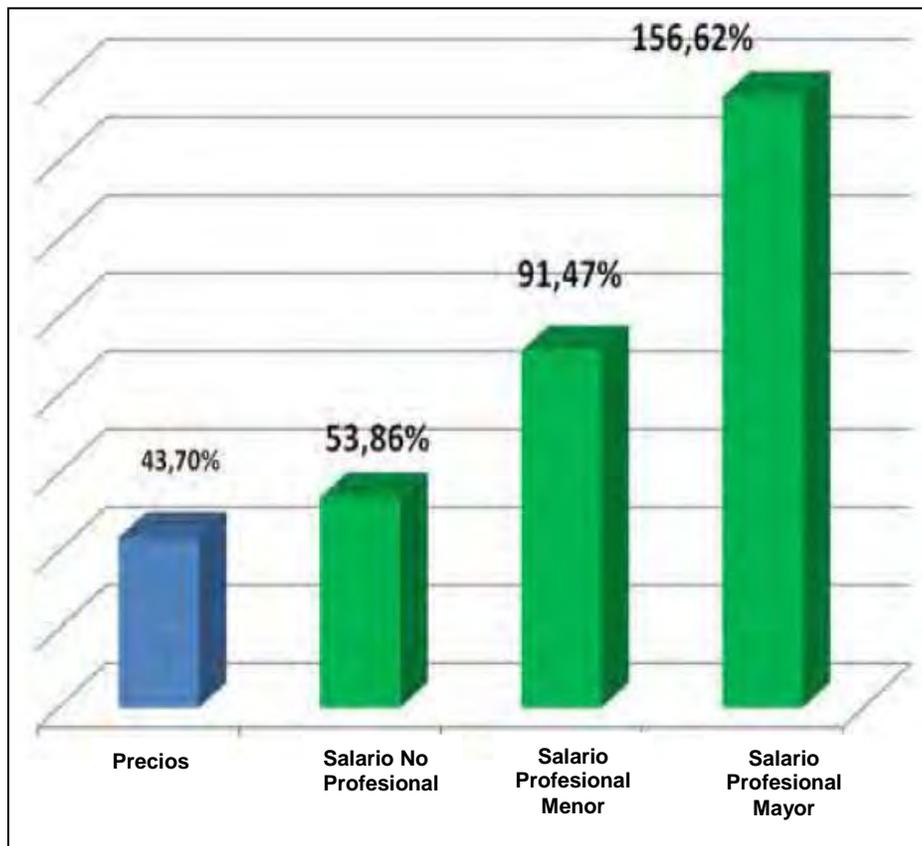
cios. El gráfico No. 1 ilustra la recuperación del poder adquisitivo de los salarios, propiciando con ello una mejora en la calidad de vida de los servidores. En síntesis, en el período de análisis los salarios de los funcionarios públicos crecieron significativamente más que el incremento de los precios medido por el Índice de Precios al Consumidor.

En complemento a la política de recuperación y competitividad de los salarios, se han desarrollado otras acciones como la disposición de un modelo de medición de la gestión de las organizaciones, el que requiere un diseño informático, así como probar su aplicación de previo a su implementación. Se puede señalar también que se ha seguido una política de control de la proliferación de pluses salariales, teniendo como logro el traslado del sobresueldo que se pagaba en el sector docente por concepto de “ampliación del ciclo lectivo”, a la base del salario de los puestos.

Todas estas acciones han repercutido en el reposicionamiento del empleo del RSC dentro de la estructura del sector público. Ellas contribuyen al fortalecimiento de los procesos de reclutamiento, más agilidad en la administración del recurso humano, la promoción de la carrera administrativa, la motivación y empoderamiento de ese capital, entre otros aspectos que contribuyen a la eficiencia de la gestión pública.

**GRÁFICO No. 1**

**ÍNDICES COMPARATIVOS DEL CRECIMIENTO DE LOS SALARIOS  
PROFESIONALES CON LOS PRECIOS DE ENERO DEL 2006  
A ENERO DEL 2010**



*Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC, 2010.*

**Rediseño de Manuales de Clases: Un cambio de paradigma**

La política que produjo un estancamiento y hasta retroceso en la competitividad de los salarios fue además alentada, de manera indirecta, por una política de proliferación de descripciones institucionales y específicas de clases, que fomentó el desequilibrio interno y contribuyó a la dispersión salarial.

Una vez logrado el acuerdo y la firma para implementar la política salarial mencionada, se inició un proceso de revisión y redefinición de las nuevas clases de puestos del Estrato Profesional y el Estrato Ge-

rencial cubiertos por este Régimen. Las negociaciones y estudios efectuados convergieron con un espacio y prioridad política asignados en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, como elemento oportuno para iniciar la evolución hacia un nuevo concepto del Instrumento Ordenador de los Puestos de Trabajo.

Se contaba con treinta y seis manuales institucionales, 383 clases profesionales definidas y cuarenta y cinco niveles salariales. Con el rediseño se migró a un solo manual integrado por quince clases anchas y diez niveles salariales, eliminando la diversidad de clases profesionales y gerenciales, en un nuevo modelo ocupacional más manejable, estructurado en el cuadro No. 1.

**CUADRO No. 1**

**NUEVAS CLASES OCUPACIONALES E INFORMÁTICAS DEL ESTRATO PROFESIONAL Y GERENCIAL**

Clases ocupacionales (9) Aplicable a clases anchas e institucionales	Clases informáticas (6) Aplicable a clases anchas e institucionales
Profesional de Servicio Civil 1 (A y B) Profesional de Servicio Civil 2 Profesional de Servicio Civil 3 Profesional Jefe de Servicio Civil 1 Profesional Jefe de Servicio Civil 2 Profesional Jefe de Servicio Civil 3 Gerente de Servicio Civil 1 Gerente de Servicio Civil 2 Gerente de Servicio Civil 3	Profesional en Informática 1 (A, B, C) Profesional en Informática 2 Profesional en Informática 3 Profesional Jefe en Informática 1 (A y B) Profesional Jefe en Informática 2 Profesional Jefe en Informática 3

Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC, 2010.

Los elementos mencionados fueron el norte a seguir para los ajustes que se efectuaron en los segmentos indicados y que se espera puedan cubrir los concernientes a los restantes estratos, incluyendo el Artístico, creado en el 2009.

El rediseño de los segmentos Profesional y Gerencial, se realizó durante los años 2007 y 2008. Posterior a esto, en junio del 2009 los representantes de gobierno y los gremios acordaron “aceptar el reajuste salarial por reestructuración para las clases no profesionales del Título I (puestos no docentes) presentado por la DGSC, que deberá regir a partir del 1º de julio del 2010”.

Para el rediseño de las clases de los estratos Operativo, Calificado y Técnico, se realizaron diferentes sesiones con autoridades de los ministerios de Hacienda, Trabajo y Seguridad Social, y representantes sindicales, dado que, evidentemente, implicaba un ajuste salarial. El impacto presupuestario resultó ser un

factor clave de negociación con las autoridades y representaciones sindicales, en virtud de que el rediseño de los estratos Profesional y Gerencial se realizó en una coyuntura de mejor condición presupuestaria, mientras que para el momento de revisión de estos otros estratos, se tienen a la vista los efectos financieros de la crisis mundial en nuestro país.

Con sustento en el análisis de las ocupaciones existentes, la diversidad de instrumentos ordenadores de puestos de trabajo y siguiendo los mismos principios contemplados en el rediseño de los Estratos Profesional y Gerencial, se propuso una nueva estructura en que 318 de las clases existentes se estructuraron en veintitrés clases anchas nuevas, eliminándose las descripciones institucionales y específicas, manteniéndose las propias de Artes Gráficas, Informática y algunas otras que no pudieron ser modificadas. Ver Cuadro No. 2.

---

**CUADRO No. 2**

**NUEVAS CLASES OCUPACIONALES DE LOS ESTRATOS:  
OPERATIVO, CALIFICADO Y TÉCNICO**

<b>Estrato operativo 6 clases</b>	<b>Estrato calificado 7 clases</b>	<b>Estrato técnico 10 clases</b>
Misceláneo de Servicio Civil 1	Trabajador Calificado de Servicio Civil 1	Secretario de Servicio Civil 1
Misceláneo de Servicio Civil 2	Trabajador Calificado de Servicio Civil 2	Secretario de Servicio Civil 2
Oficial de Seguridad de Servicio Civil 1	Trabajador Calificado de Servicio Civil 3	Técnico de Servicio Civil 1
Oficial de Seguridad de Servicio Civil 2	Oficinista de Servicio Civil 1	Técnico de Servicio Civil 2
Conductor de Servicio Civil 1	Oficinista de Servicio Civil 2	Técnico de Servicio Civil 3
Conductor de Servicio Civil 2	Operador de Maquinaria de Servicio Civil 1	Inspector de Servicio Civil 1
	Operador de Maquinaria de Servicio Civil 2	Inspector de Servicio Civil 2
		Asistente de Salud de Servicio Civil 1
		Asistente de Salud de Servicio Civil 2
		Asistente de Salud de Servicio Civil 3

*Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC, 2010.*

---

A criterio de nuestra Área de Gestión de Recursos Humanos, para el 2010 y siguientes será clave el diseño de los Manuales de Cargos, herramienta complementaria del nuevo modelo ocupacional, que permitirá a las instituciones del Poder Ejecutivo, mantener sus especificidades y reflejarlas en los procesos de reclutamiento y selección de personal, así como en la capacitación y desarrollo del personal. Lo anterior, sin dejar de lado la aplicación de incentivos basados en la productividad, donde definitivamente los cargos juegan un papel importante y no atentan contra los principios de integración y unicidad del sistema clasificatorio y retributivo del RSC.

### **Algunas conclusiones**

Haciendo un balance se puede indicar que las acciones desarrolladas en los últimos años han permitido un mejoramiento en el rol que corresponde al Servicio Civil de Costa Rica, en particular en la consolidación del sistema de méritos. Contribuimos al cumplimiento del mandato de la Constitución Política, de garantizar la eficiencia de los servicios que presta la administración y proteger los derechos de los servidores amparados por el Estatuto de Servicio Civil.

Se ha avanzado en la modernización de los sistemas y en la dig-

nificación del papel social de los servidores públicos. Logros como la disminución de las brechas salariales permitirán que a partir de los próximos años, nuestra incursión en el mercado de mano de obra, sea más eficiente y rinda mejores resultados, así como en la permanencia y mayor estabilidad y profesionalización de las personas que ocupen los cargos.

Con esta ponencia se ha procurado dar a conocer algunos logros de los más relevantes de los últimos años. No obstante nos aprestamos a continuar con los ajustes que requiere nuestro modelo. Algunos los hemos enunciado; sin embargo, persisten serias limitaciones que deben ser superadas en procura de un mejor desempeño como institución, así como un mayor acercamiento con las necesidades del servicio público, sin lo cual nuestro desarrollo se detendría.

En particular la necesidad de innovación de sistemas de información y comunicaciones son fundamentales para dar un salto cualitativo que nos permita ubicarnos realmente con los avances tecnológicos que tenemos a la vista, pero que hasta el momento, por limitaciones presupuestarias y políticas no han llegado a cubrir el sistema de empleo público ◇

# Avances en la Carrera Administrativa en la República Dominicana\*

Donatila Germán Pérez\*\*

PRESENTA LOS AVANCES EN LA CARRERA ADMINISTRATIVA DESDE SU ENTRADA EN VIGENCIA HASTA LA FECHA, EXPRESÁNDOSE EN FUNCIÓN DE LAS ESTRATEGIAS APLICADAS PARA INCORPORAR A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS A LA CARRERA; DISEÑO DE NORMATIVAS PROCIDEMENTALES; FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DE FUNCIONARIOS PÚBLICOS; SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO; USO DE LAS TIC'S EN LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS; CARRERA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL Y CARRERAS ESPECIALES, PARA MENCIONAR LAS MÁS IMPORTANTES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; FUNCION PUBLICA; EMPLEO; ADMINISTRACION DE PERSONAL PROMOCION DE LAS PERSPECTIVAS DE CARRERA; REPUBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE; EMPLOYMENT; PERSONNEL MANAGEMENT; CAREER DEVELOPMENT; DOMINICAN REPUBLIC

## Resumen

El presente documento inicia con la referencia del marco legal de la Función Pública y una breve

síntesis del régimen de empleo público vigente en la República Dominicana. Se muestran las estadísticas de incorporación de servidores a la Carrera Administrativa General y a las Carreras Especiales, desde la entrada en vigencia del sistema, hasta la fecha.

\* 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.

\*\* Viceministra de Función Pública y Directora Interina de la Dirección de Sistemas de Carrera del Ministerio de Administración Pública, MAP, de República Dominicana.

Recibido: 6 de julio del 2012.

Acceptado: 15 de noviembre del 2012.

Los avances en la Carrera Administrativa en la República Dominicana se expresan en función de las estrategias aplicadas para atraer a los servidores que accedieron a la administración, antes de la entrada en vigencia del Sistema de Carrera y para sensibilizar a los altos funcionarios en la importancia de la profesionalización de la función pública. Las mismas versan sobre su priorización en la planificación; en la difusión y

Donatila Germán Pérez (2013). Avances en la Carrera Administrativa en la República Dominicana.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (64): 173-183, junio 2013 173

sensibilización de los contenidos de la Ley 41-08 de Función Pública; en la flexibilización de las normas sin afectar su esencia; en la promoción de las carreras especiales (docente, diplomática y consular, tributaria, ministerio público) y la participación de los actores clave, entre otras.

En el marco de la Carrera Administrativa se cita, además, los avances en la implementación de la Carrera Administrativa Municipal, en la formación de funcionarios públicos, en el diseño de normativas procedimentales y en el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones, como apoyo a la gestión de los recursos humanos en el régimen del empleo público.

### **Marco legal de la Función Pública dominicana**

El marco legal de la Función Pública Dominicana es la Ley No. 41-08 de Función Pública, del 16 de enero de 2008, aprobada con el consenso de todos los sectores de la sociedad dominicana y diseñada en el marco y la filosofía, principios y postulados de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

En el 2009 se dictan sus Reglamentos de Aplicación números: 523-09 de Relaciones Laborales; 524-09 de Reclutamiento y Selección de personal; 525-09 de Evaluación del Desempeño y Promoción y

el 527-09 de Estructura, Cargos y Política Salarial.

Otras normativas están contenidas en los instructivos procedimentales de los diferentes subsistemas de gestión de recursos humanos, emitidos por el Ministerio de Administración Pública, MAP, en el marco de las competencias atribuidas por la Ley No. 41-08 de Función Pública.

El marco legal de la función pública dominicana adquiere otra dimensión con la Constitución Política del 2010 al disponer en su Artículo 138 que:

*“... La ley regulará: 1) El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas;...”*

Asimismo, la Constitución de 2010 configura el régimen jurídico para las relaciones laborales entre el sector público y sus servidores, al disponer:

*“Artículo 142.- Función Pública. El Estatuto de la Función Pública es un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el*

*cumplimiento de las funciones esenciales del Estado. Dicho estatuto determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones.”*

### **Breve descripción del Régimen de Empleo Público**

El Artículo 1º de la Ley No. 41-08 establece como objetivo del estatuto, la regulación de las relaciones de trabajo de las personas designadas por autoridad competente para desempeñar cargos presupuestados para la realización de funciones públicas en el Estado, los municipios y las entidades autónomas, en un marco de profesionalización y dignificación laboral de sus servidores.

Este nuevo marco legal, a diferencia de la derogada Ley No. 14-91, amplía el radio de acción del sistema de empleo público hacia los organismos del sector descentralizado y autónomo y a los municipios.

Dispone que los aspectos fundamentales y los principios contenidos en la referida ley sean aplicables a los regímenes de carrera que sean establecidos por otras leyes, además de ser de aplicación supletoria en todo cuanto no estuviera previsto en estas leyes.

El régimen de empleo público dominicano establece cuatro categorías de servidores: funcionarios o servidores de libre nombramiento y remoción, funcionarios o servidores públicos de carrera, funcionarios o servidores de estatuto simplificado y empleados temporales.

Los derechos generales y especiales de los servidores públicos son planteados en el Estatuto de la Función Pública y en el marco de los Derechos Colectivos de las Asociaciones de Servidores Públicos.

Los servidores públicos tienen derecho a interponer los recursos administrativos de reconsideración y jerárquico para la revocación del acto administrativo que les haya producido un perjuicio y agotados éstos podrán interponer el recurso contencioso-administrativo ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

El régimen ético y disciplinario se integra con los principios rectores, las prohibiciones, la tipificación de las faltas y sus sanciones. El procedimiento disciplinario está descrito en el Estatuto.

Las vías de acceso a la Carrera Administrativa, actualmente son dos: *el concurso*, que es el mecanismo establecido por la Ley No. 41-08 y la *de evaluación interna*. Esta última permite el ingreso de los actuales funcionarios que ocupan cargos de carrera, para verificar si reúne los requisitos de los puestos. La

Ley otorga un plazo que vence en el 2016, para evaluar a todos los servidores que actualmente ocupan cargos de carrera, para su ingreso a la Carrera Administrativa.

### **Avances en la Carrera Administrativa**

#### ***Estadísticas de servidores incorporados a Carrera Administrativa***

Estando actualmente en el proceso de evaluación de los servidores actuales a los fines de su incorporación a la Carrera Administrativa General y Especiales, habiendo incorporado al Régimen de Carrera Administrativa General y a las carreras especiales a 56.037 servidores.

A continuación se muestran las estadísticas por año:

<b>Año</b>	<b>Cantidad de servidores incorporados</b>
1995	297
1999	482
2000	506
2001	2.464
2002	3.470
2003	4.073
2004	14.482

<b>Año</b>	<b>Cantidad de servidores incorporados</b>
2005	2.349
2006	1.976
2007	2.746
2008	1.275
2009	1.529
2010	4.511
2011	14.155
2012	1.722
<b>TOTAL</b>	<b>56.037</b>

Actualmente se están validando los datos contenidos en nuestros registros, sobre los servidores incorporados a la Carrera Administrativa.

### ***Estrategias de incorporación***

#### ***La profesionalización de la función pública como una cuestión estratégica***

En el Plan Estratégico 2009-2012 la profesionalización de la función pública fue declarada como uno de los cuatro ejes del Plan Estratégico Institucional, y dentro de éste, el incremento en la incorporación de servidores a la Carrera Administrativa General y Especiales:

---

Incrementar la incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa General y Especiales.

- 35% de los servidores públicos incorporados.
- 50.000 servidores públicos orientados sobre la Ley No. 41-08 de Función Pública.
- 25% del personal calificado incorporado en la Carrera de Finanzas Públicas.
- 20% del personal calificado incorporado a la Carrera Docente.
- Propuesta normativa de la Carrera Diplomática y Consular; y Sanitaria e instrumentos de aplicación revisados.
- Propuesta de Reglamento de Carrera Especial Penitenciaria Elaborada.

---

Con el financiamiento de la Unión Europea, UE, a través del Programa de Apoyo a la Reforma de la Administración Pública, PARAP, y un eficaz seguimiento a la implementación, las metas de incorporación fueron superadas.

El eje de profesionalización de la función pública concretó metas para el desarrollo de los subsistemas técnicos de gestión de recursos humanos, necesarios para los procesos de incorporación de servidores mediante las dos vías de acceso.

### *Difusión masiva de la Ley 41-08 de Función Pública*

Gracias a las charlas, talleres, seminarios, conversatorios y foros sobre los contenidos de la Ley No. 41-08, los subsistemas de gestión y la motivación para ingresar al Régimen de Carrera Administrativa, dirigidos a todos los funcionarios públicos, sin importar su categoría, y a nivel nacional, se ha ido transformando la cultura de indiferencia de los servidores dominicanos en relación a la profesionalización de servidores públicos.

### *Flexibilización de las normas de incorporación*

Como se refirió anteriormente, la Ley No. 14-91 (derogada) no abarcaba los organismos descentralizados y autónomos, en consecuencia, una gran parte de estos organismos se regían por el código laboral o por algún otro régimen consignado en sus leyes orgánicas. La experiencia de estos órganos, por tanto, a partir de la entrada en vigencia de la Ley No. 41-08 de Función Pública, era incipiente. Mediante Resolución Ministerial, se daba paso a evaluar a los servidores que ingresaron durante el período 2008-2010 a cargos de carrera sin agotar la fase de concurso. Esta misma medida se aplica a los órganos del Gobierno Central que realicen concurso de oposición, como manera de incentivarlos en la aplicación de esta normativa.

*Promoción e implementación de las Carreras Especiales*

Dentro de los objetivos estratégicos del MAP, la promoción de las carreras especiales se hace presente. A continuación los esfuerzos del Ministerio en el logro de este objetivo:

- *Carrera Docente.* Instituida por la Ley No. 66-97, General de Educación del 4 de febrero de 1997 y reglamentada por Decreto No. 639-03 del 26 de junio de 2003. Se llega a una serie de acuerdos con el gremio del sector, la Asociación Dominicana de Profesores, ADP, se desarrollaron varias actividades, entre las cuales citamos un seminario internacional de Carrera Docente y la creación de Mesas de Trabajo con los más altos niveles operativos de las instituciones y entidades involucradas. Los trabajos de las mesas culminan con el montaje de un gran acto público para anunciar la incorporación de 11.123 maestros a Carrera Docente. Con el proceso participativo desarrollado con la fase de vinculación de los servidores docentes se abre las puertas a continuos acuerdos entre los actores mencionados.
- *Carrera Tributaria.* Creada mediante Reglamento No.166-10 de fecha 23 de marzo de 2010, está dirigida a los servidores que están estrechamen-

te vinculados con los procesos de recaudación de los ingresos a nivel nacional. Dentro de este sistema existe a la fecha, un total de 1.324 servidores incorporados a esta carrera especial, los que han sido reconocidos y validados por el MAP.

- *Carrera Diplomática y Consular,* Instituida por la Ley No. 314-64 de fecha 6 de julio de 1964. Al igual que en la Carrera Docente se crearon Mesas de Trabajo coordinadas con el MAP, Además, se instituye el Consejo de la Carrera en el cual el órgano tiene una participación activa. El proceso culminó con la validación de cincuenta y siete funcionarios acreditados en la Carrera Diplomática y Consular.
- *Carrera del Ministerio Público.* Creada mediante la Ley Orgánica del Ministerio Público, No. 133-11 de fecha 11 de marzo de 2011. A la fecha han sido evaluados e incorporados a carrera, un total de 749 funcionarios.
- *Carrera de Finanzas Públicas.* De reciente aprobación, mediante Reglamento No. 710-11 de fecha 15 de noviembre de 2011 aun no se han acreditado funcionarios en la misma, pero se dan los pasos para iniciar su implementación.

Actualmente se está elaborando un proyecto de reglamento

para gestionar las carreras especiales de forma tal, que al MAP se le facilite su rol de rectoría en materia de empleo público.

#### *La participación como expresión de capacidad integradora*

La capacidad integradora del ente rector al momento de diseñar y poner en práctica las reformas en materia de función pública ha sido un factor de éxito en el avance de la Carrera Administrativa. La generación de escenarios de debates para la construcción de la función pública se ha expresado de diversas formas en República Dominicana, así como el fortalecimiento de las relaciones laborales. Consecuencia de ello, la última medición del Barómetro de Servicio Civil del 2012, los resultados muestran este elemento como un sello distintivo del país, que nos coloca en primer lugar en la Región Centroamericana.

Un primer esfuerzo a resaltar, es el realizado para concretizar las propuestas de Ley General de Salarios y la Ley de Carrera Sanitaria que están en vías de ser aprobadas por el Congreso Nacional, desplegando para su elaboración, espacios de discusión con las instituciones gubernamentales, con gremios, asociaciones de servidores, partidos políticos y sociedad civil organizada, de tal manera que la participación de distintas organizaciones atiza un sentido de identificación colectiva de dichas iniciativas.

Cabe destacar la Iniciativa Participativa Anticorrupción, IPAC, creada con el objetivo principal de identificar e implementar una serie de actividades que fortalezcan los niveles de transparencia e integridad institucional, disminuyendo los riesgos de corrupción en las instituciones públicas del Estado dominicano. Esta iniciativa estuvo dirigida por un Comité Organizador, conformado por actores claves del gobierno, la empresa privada y la sociedad civil. Se conformaron diez mesas de discusión y debate para identificar carencias en la administración pública, definir lógicas de intervención y proponer acciones concretas a la Presidencia de la República, las que se desplegaron a través de los órganos rectores en cada tema. La IPAC formuló una serie de recomendaciones que fueron adoptadas por el Consejo de Ministros el 1º de diciembre de 2010. En ese marco, la Mesa 2 sobre el Servicio Civil adoptó las siguientes: incorporación a la Carrera Administrativa de los funcionarios que cumplan con los requisitos establecidos en la Ley No. 41-08; Aplicación efectiva del Marco Común de Evaluación, CAF; implementación del Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP; divulgación y sensibilización de la Ley 41-08; creación de ventanillas únicas para racionalizar los trámites regulatorios y, diseño de propuesta de Ley Orgánica para ser sometida al Congreso Nacional. La evaluación final sobre el cumplimiento de metas del IPAC fue satisfactoria.

### *Promoción de las organizaciones de servidores públicos*

Un elemento positivo en el desarrollo de la Carrera Administrativa dominicana es el hecho de haber seguido la misma trayectoria de integración y procura de debates seguida para la aprobación de la Ley 41-08 de Función Pública. Eso se evidencia en el fortalecimiento de las relaciones laborales contando con treinta y nueve asociaciones de servidores públicos que se han convertido en aliados estratégicos en la resolución de los conflictos entre servidores e instituciones.

### **Avances en la implementación de la Carrera Administrativa Municipal**

El desarrollo de la gestión local, provincial y regional, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los municipios, a fin de potencializar los recursos locales, es un objetivo específico de la Estrategia Nacional de Desarrollo de la República Dominicana 2030, aprobada mediante Ley Orgánica del Congreso Nacional, en el 2012. Asimismo, la Constitución Política de 2010, en su Artículo 204 condiciona la transferencia de competencias al municipio, a políticas de desarrollo institucional, capacitación y a la profesionalización de los recursos humanos. Es por ello que el MAP decide iniciar la implementación de la Carrera Administrativa Municipal, CAM, citando como avances, la suscripción de *Convenios de Colaboración con los actores clave* (Federación Dominicana de Municipios,

Asociación Dominicana de Regidores; Liga Municipal Dominicana; Consejo Nacional de Reforma del Estado, y otros) y su mecanismo de seguimiento a los acuerdos: la Comisión Técnica Mixta, cuyos miembros tienen una participación activa y de seguimiento mensual a las actividades; la elaboración de *instrumentos técnicos para la gestión de la CAM* (Reglamento Modelo del Estatuto del Empleado y Empleada Municipal; manuales modelo de Organización y funciones para los Ayuntamientos); *el programa de sensibilización en relación a los contenidos de la Ley No. 42-08 dirigido a los servidores municipales; un proyecto piloto de implementación de la CAM, con nueve ayuntamientos en las diferentes regiones del país con una proyección de cuarenta ayuntamientos y el fortalecimiento de la estructura organizacional del MAP para la implementación de la CAM.* Las metas de incorporación de servidores municipales están contenidas en el Plan Estratégico Institucional, a razón de 2000 efectivos por año, hasta el 2016.

La implementación de la CAM cuenta con los auspicios del PARAPUE.

### **Avances en el Diseño de Normativas Procedimentales**

A la luz de los resultados del Informe Barómetro del 2009, el MAP fortalece los subsistemas de gestión en los que alzamos menor puntuación y emite los siguientes instructivos procedimentales:

### *Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal*

En septiembre de 2010 se aprobó, mediante Resolución Ministerial No. 81-2010, el Instructivo de Reclutamiento y Selección de Personal, con el objetivo de definir y establecer procedimientos estandarizados para los procesos de reclutamiento, evaluación, selección y nombramiento del personal para los cargos de Carrera Administrativa. Contiene las normas particulares de cada procedimiento y los instrumentos estandarizados para: Requisición de Personal, Admisión de Concursos, Comprobación de Requisitos para participar en Concurso, Listado de control de recepción de documentos, Listado de Asistencia a Pruebas y Entrevista Final, Cuadro Global de Calificaciones, Registro de Elegibles y otros. Este instrumento ha sido de gran utilidad para promover los concursos y para desarrollar las capacidades en las oficinas de recursos humanos.

### *Instructivo para la Planificación y Presupuestación de Recursos Humanos.*

Con el objetivo de dotar a las instituciones de la Administración Pública de una metodología para la Presupuestación de Recursos Humanos, en el marco de los planes estratégicos institucionales y para facilitar la estandarización y la aplicación de las políticas, normas y procedimientos que rigen el proceso de dicha planificación y presupuestación, se elabora y aprueba, me-

dante Resolución Ministerial, No. 163-2010 el Instructivo para la Planificación y Presupuestación de Recursos Humanos. Aunque con avances incipientes, se citan algunas experiencias por parte de algunas instituciones públicas.

### *Instructivo para la Creación, Clasificación y Supresión de Cargos de las Instituciones de la Administración Pública*

La Resolución Ministerial 164-2010 aprueba el Instructivo para la Creación, Clasificación y Supresión de Cargos de las Instituciones de la Administración Pública, cuyo objetivo es orientar el proceso de creación, clasificación, modificación y supresión de cargos en las instituciones del Estado. Este instrumento está en implementación en todas las dependencias de la administración pública.

Actualmente se está en el proceso de actualización del Manual General de Cargos Comunes Civiles clasificados del Poder Ejecutivo del 2005, en base a competencias y en coherencia con la redefinición de las áreas transversales de las estructuras organizativas.

### **Formación y Capacitación de Funcionarios**

Se destacan tres programas de formación dirigidos a altos directivos públicos, los que se desarrollan de manera sostenible a partir de acuerdos interinstitucionales y de

país a país. A continuación los resultados por programa:

56 servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"><li>• 2da. Promoción Maestría en Gestión de Análisis de Políticas Públicas (MEGAP)</li><li>• Universidad Carlos III de Madrid y la FIAPP</li></ul>
114 servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"><li>• 3ra. Promoción de Maestría en Alta Gerencia Pública</li><li>• ENA y PUCMM</li></ul>
168 servidores públicos	<ul style="list-style-type: none"><li>• 6ta. Promoción Maestría en Administración y Políticas Públicas</li><li>• Universidad UTAH y UASD.</li></ul>

En cuanto a la capacitación de servidores públicos, se resalta especial avance en la capacitación dirigida a instalar capacidades en las áreas de recursos humanos en los contenidos de la Ley de Función Pública, sus Reglamentos de aplicación e instructivos procedimentales de los diferentes subsistemas de gestión. Además de la oferta académica del Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, habiendo acumulado un total de 84.993 servidores capacitados desde el 2000.

#### **Avances en el Subsistema de Salud y Seguridad en el Trabajo**

En el marco del Subsistema de Relaciones Laborales el MAP

emitió la Resolución No. 113/2011 de noviembre de 2011, mediante la cual se crea el Subsistema de Seguridad y Salud en el Trabajo en la Administración Pública, SISTAP, con el objetivo de establecer el protocolo de las actividades que garanticen ambientes de trabajo saludable y las intervenciones de promoción y prevención de las enfermedades y los accidentes laborales de las personas que trabajan en las instituciones públicas centralizadas, descentralizadas, en las autónomas, los municipios y en los órganos constitucionales que corresponda. Se crean, además, los Comités de Seguridad y Salud en el Trabajo, como órganos responsables de la implementación. Se citan como avances cinco SISTAP instalados en el Ministerio de Industria y Comercio, en la Presidencia de la República, en el Instituto Tecnológico de las Américas, en el Instituto de Aviación Civil y en la Oficina de la Propiedad Industrial.

#### **Uso intensivo de las Tecnologías de Información y Comunicación en la Gestión de los Recursos Humanos**

En el ámbito de la tecnología de la información el MAP implementa el Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP, creado mediante Decreto No. 558-06, concebido con un diseño integral para hacer más eficiente la gestión de los recursos humanos en las entidades de la administración pública. Actualmente están registrados diecinueve de veintitrés ministerios o entidades

con igual rango y setenta y un instituciones, para un total de servidores de 217.000. Este Sistema consolida y estandariza las nóminas públicas, y gestiona los Subsistemas de Registro y Control, Reclutamiento y Selección, Clasificación y Valoración de Cargos, Evaluación del Desempeño y Desarrollo Organizacional. Algunos de sus objetivos son:

- Implementar un sistema de información para la administración pública que facilite una gestión humana proactiva y eficaz.
- Disponer de una herramienta que asegure el monitoreo del desempeño del capital humano y la transparencia en la administración de la nómina pública.
- Conformar la base de datos consolidada, depurada y única

de las instituciones del Gobierno Central.

El Sistema de Monitoreo de la Administración Pública, SISMAP, es una herramienta informática diseñada para el seguimiento y el monitoreo de los aspectos relacionados con la Ley de Función Pública. Los indicadores de progreso fueron diseñados en base a los aspectos medidos por el Informe Barómetro de los Servicios Civiles. Esta herramienta ha sido de gran utilidad para gestionar las funciones que son de la rectoría del MAP. Se realiza una evaluación de los avances trimestralmente y se publican los resultados en los diarios de circulación nacional. El mecanismo de evaluación utiliza colores diferenciados para verificar los progresos en la implementación, por parte de las instituciones públicas.

El SISMAP se accede desde el portal del Ministerio de Administración Pública: [www.map.gob.do](http://www.map.gob.do) ◇

# Avances del Sistema de Servicio Civil en Nicaragua\*

Meyling Inés Dolmuz Paiz\*\*

DESCRIBE EL PROCESO DE IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL DE NICARAGUA, A CARGO DE LA DEPENDENCIA RECTORA DEL SISTEMA, LA DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, DIGEFUP, DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MHCP, DESTACANDO LOS LOGROS Y AVANCES, TANTO EN TORNO AL DESARROLLO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA COMO DE LOS SUBSISTEMAS DE RECURSOS HUMANOS.

PALABRAS CLAVES: SISTEMA DE SERVICIO CIVIL; RECURSOS HUMANOS; LEYES Y REGLAMENTOS; SISTEMAS DE REMUNERACION; NICARAGUA

KEY WORDS: SISTEMA DE SERVICIO CIVIL; HUMAN RESOURCES; LAWS AND REGULATIONS; WAGE PAYMENT SYSTEMS; NICARAGUA

## Introducción

El Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional como máxima expresión de la voluntad del pueblo nicaragüense, está comprometido con la transformación de la Administración del Estado, para asegurar su

funcionamiento eficaz y eficiente, así como la calidad en la prestación de los servicios públicos orientados hacia las necesidades y demandas de la población, por lo que hace suyo el espíritu de la Ley No. 476, "Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa", como fundamento jurídico del establecimiento del sistema de mérito.

\* 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.

\*\* Viceministra de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Nicaragua.

Recibido: 7 de julio del 2012.

Aceptado: 31 de enero del 2013.

La Ley No. 476 "Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa", regula de forma específica la relación de empleo entre el Estado y las personas en el servicio público e instituye el establecimiento de la Carrera Administrativa, indicando las formas de ingreso, permanencia, desarrollo y egreso de los servidores públicos, lo que sienta las bases para la profesionalización real de los servidores públicos.

Sobre esta base, la Dirección General de la Función Pública, DIGEFUP, del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, de la República de Nicaragua, como órgano rector del Servicio Civil, durante el período 2009-2011 ha desarrollado acciones orientadas a crear condiciones organizativas y técnico - metodológicas que propicien el establecimiento de un sistema de gestión y desarrollo de los recursos humanos en la Administración del Estado.

Con el desarrollo de estas acciones se ha fortalecido la institucionalidad del servicio civil, desarrollando capacidades técnicas y gerenciales para su implantación, tanto en el órgano rector como en los otros órganos, priorizando a las Instancias de Recursos Humanos Institucionales, IRHI, que por ley son responsables de su aplicación.

### **Logros y avances de la Carrera Administrativa**

La profesionalización del servicio público sobre la base del mérito se ha impulsado promoviendo la incorporación y desarrollo de la Carrera Administrativa de las y los servidores públicos, lo que ha contribuido a la continuidad del funcionamiento administrativo del Estado y al aprovechamiento de sus conocimientos, capacidades y experiencia personales.

El ingreso a la Carrera Administrativa se produce: superando los

procesos de provisión, para el personal de nuevo ingreso y por medio del proceso extraordinario de acreditación, para el personal en servicio activo; para ambos procesos las personas tienen que cumplir con los perfiles de requerimientos del puesto.

De conformidad a lo establecido en la Ley No. 476, mediante el proceso extraordinario de acreditación, también se incorporan a la Carrera Administrativa los servidores públicos que desempeñan puestos técnicos y administrativos y que poseen experiencia acumulada de al menos diez años.

A diciembre de 2011, el total de personas acreditadas es de 15.979 pertenecientes a cuarenta y cuatro instituciones. El desarrollo de este proceso ha permitido conocer el nivel de profesionalización del empleo público en las instituciones, así como establecer el punto de partida para el desarrollo de la Carrera Administrativa del personal acreditado.

### **Marco jurídico y normativo**

Se cuenta con un marco legal que comprende la Ley No. 476, "Ley de Servicio Civil y de la Carrera Administrativa" y su Reglamento que regula las relaciones integrales entre el Estado y las personas incorporadas al servicio público; sin embargo, ha sido necesario realizar acciones

para mejorar estos instrumentos jurídicos, con el propósito de facilitar su aplicación: los avances en este tema se expresan en:

- *Creación de condiciones para la aplicación del Manual de Procedimiento Disciplinario y Piezas Procesales*, mediante la validación, entrenamiento y capacitación sobre su contenido y utilización, realizándose tres eventos dirigidos a noventa y cinco funcionarios de las áreas de recursos humanos y asesores legales de cincuenta instituciones.
- *Construcción de consenso para la propuesta de reformas al Reglamento de la Ley No. 476*, mediante talleres, grupos de discusión e incorporación de aportes u observaciones realizadas en los eventos de capacitación desarrollados, con la participación de las IRHI, organizaciones sindicales, asociaciones gremiales y ciudadanas.
- *Propuesta de Reformas a la Ley No. 476, Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa*, elaborada con base a los aportes de los diferentes actores (Personal técnico de DIGEFUP, IRHI, y Asociaciones Sindicales), así como a las recomendaciones surgidas en las capacitaciones.
- *Elaboración de Normativas Técnicas de los Sistemas y*

*Procesos del Servicio Civil*, con el objetivo de facilitar su implantación, homogenizar su aplicación en las instituciones y garantizar la rigurosidad de las metodologías y los procedimientos. Se dispone de Propuestas de Normativas Técnicas sobre: Incorporación de Servidores Públicos a la Carrera Administrativa, Provisión de Puestos, Excedencia, Proceso de Inducción u Orientación, Sistema de Capacitación y Sistema de Gestión del Desempeño.

#### **Conformación de los órganos del Servicio Civil**

Partiendo de que la existencia de un marco jurídico no asegura la efectiva implantación ni la institucionalización del Sistema de Servicio Civil, se han orientado esfuerzos a la consolidación de los órganos que lo conforman:

- *Dirección General de Función Pública*, es la Instancia Rectora del Servicio Civil, adscrita al MHCP. Sus principales funciones son: establecer políticas, normas y procedimientos relativos a la administración y desarrollo de los recursos humanos, así como regular y supervisar su implantación. Al momento es una instancia fortalecida orgánica y técnicamente.

- *Comisión de Apelación del Servicio Civil*, es un órgano autónomo de segunda instancia, que conoce y resuelve sobre los recursos administrativos presentados contra las resoluciones emitidas por las instituciones, especialmente por despidos en contravención a los derechos de las y los servidores públicos, establecidos en la Constitución Política, Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y Leyes conexas. Actualmente es una instancia consolidada que ha logrado tener incidencia a nivel nacional, cuyas actuaciones y resoluciones son reconocidas y aceptadas.
- *Comisión Nacional del Servicio Civil*, es un órgano colegiado de carácter consultivo, cuya función es asesorar sobre políticas y normas en materia de servicio civil, monitorear y evaluar la implantación del servicio civil. Está integrada por nueve miembros, presididos por el MHCP y representantes de la Asamblea Nacional, Corte Suprema de Justicia, Consejo Supremo Electoral, Asociación de Municipios, Regiones Autónomas (2) y Organizaciones Sindicales del Sector Público (2). Actualmente se encuentra en proceso de instauración.
- Instancias de Recursos Humanos Institucionales, IRHI, son las unidades res-

ponsables de la aplicación de la Ley y políticas en materia de servicio civil, así como de la implantación de los sistemas de clasificación de puestos y de gestión de recursos humanos. Para fortalecer su rol y contribuir a su efectiva gestión, su ubicación orgánica las posiciona en el nivel estratégico de las instituciones.

### **Implantación progresiva de sistemas**

El desarrollo de la carrera en el servicio público se fundamenta en un principio esencial del servicio civil: la estabilidad laboral que, en Nicaragua está consignado en el Artículo 4 de la Ley No. 476, por lo que se ha convertido en una política de gobierno.

Además, para facilitar el recorrido laboral de las y los servidores públicos de forma exitosa, obliga a la implantación efectiva de los Sistemas establecidos en la Ley, tarea a la que se han dedicado esfuerzos significativos, con los siguientes resultados:

### **Sistema de Clasificación de Puestos**

Ha contribuido al ordenamiento organizativo y funcional de las instituciones, a través del ordenamiento de los puestos con base a su

contenido organizativo, entendiéndose como tal: funciones, responsabilidad, complejidad, que permiten definir la importancia relativa del puesto en la organización. Este sistema constituye el elemento fundamental para la implantación de los sistemas de gestión de recursos humanos.

El desarrollo del Sistema de Clasificación de Puestos comprende tres grandes procesos que son: la descripción de puestos; análisis y valoración de puestos y clasificación en familias funcionales, puestos tipos, puestos propios y comunes, así como la clasificación por tipo de servicio (directivo, ejecutivo, operativo).

Los logros en la implantación de este sistema son los siguientes:

- *Elaboración de Manuales de Puestos* de cincuenta y seis instituciones, con sus niveles de complejidad asignados (93% del universo de instituciones).
- *Confeción del Manual de Puestos Tipo*, conformado por 561 puestos propios y 234 puestos comunes, agrupados en treinta y cinco familias funcionales propias, diez familias comunes y cuatro subfamilias.
- *Capacitación sobre la metodología utilizada en los tres procesos* que conlleva el Sistema de Clasificación de Puestos, al

personal de Recursos Humanos de las instituciones, logrando fortalecer capacidades que permitan la administración y actualización de los manuales de puestos.

### **Sistema de Provisión de Puestos**

La Ley No. 476, establece diferentes tipos de servidores públicos y, por tanto, diferencias en las formas de ingreso a la Administración Pública y a la Carrera Administrativa, así como en las formas de contratación; de igual manera establece excepciones para la aplicación de la Ley y el ingreso a la Carrera Administrativa.

Existen puestos cuyo ingreso se realiza con base al mérito y es requisito someterse a un proceso selectivo; otros en los que el ingreso se produce bajo el criterio de confianza, éstos deben cumplir con el mérito, pero no están sujetos al proceso selectivo; por último, puestos de designación política y de elección directa e indirecta, cuyos titulares no están sujetos a procesos selectivos.

En este contexto, el Sistema de Provisión de Puestos constituye la puerta principal de acceso a la administración pública ya que habilita a quienes lo superan para el ingreso a la Carrera Administrativa. Los avances de este Sistema se expresan en:

- *Diseño del proceso y propuesta de Manual de Procedimien-*

tos, los que han sido validados con los diferentes actores.

- *Coordinación, supervisión y seguimiento a la implantación del Sistema de Provisión de Puestos* en las instituciones, a través de la emisión de dictámenes técnicos sobre el ingreso de servidores públicos de veintisiete instituciones al Sistema de Nómina Fiscal y la realización de supervisiones técnicas de la implantación progresiva del sistema de provisión de puestos en dieciocho instituciones descentralizadas y entes autónomos.

### **Sistema de Gestión del Desempeño**

Tiene como fundamento jurídico la Ley No. 476 y su Reglamento, por lo que fue diseñado conforme a éstos; consiste en un proceso directivo y sistemático que permite analizar y evaluar el desempeño de las y los servidores públicos en sus puestos de trabajo, orientado al cumplimiento de metas y objetivos del área donde se desempeñan.

Actualmente se cuenta con una metodología, instrumentos para su aplicación, y estrategia de implantación, que incluye la realización de pilotajes que han implicado de parte de DIGEFUP, capacitación, transferencia metodológica, acompañamiento y asistencia técnica a todos los actores de las instituciones.

Los avances se expresan en:

- *Implantación piloto en diez instituciones del Estado*, en las que se concluyó la evaluación del desempeño de los servidores públicos y del proceso de implantación, lo que constituye un insumo para el mejoramiento del sistema.
- *Actualización y validación del marco conceptual, metodología e instrumentos* de la gestión del desempeño, con base a los resultados de la experiencia del pilotaje; así como adecuaciones de la estrategia de implantación de acuerdo a las particularidades de las instituciones.
- *Capacitación a las IRHI, personal directivo y de las organizaciones sindicales* de las instituciones sujetas a la implantación, lográndose fortalecer sus capacidades y competencias para la aplicación de la metodología, validación del sistema, desarrollo de la estrategia de implantación y de una nueva cultura orientada a la búsqueda de la excelencia.
- *Homogenización en la implantación del sistema a las instituciones pilotos*, mediante acciones de apoyo y seguimiento a la aplicación de la metodología, instrumentos evaluativos, consolidación de

información y preparación de resultados finales a ser presentados a las autoridades.

### **Capacitación y desarrollo**

La DIGEFUP como ente rector del servicio civil tiene la responsabilidad de diseñar e implementar los programas de formación y capacitación del personal técnico de las IRHI, cuyos resultados han contribuido a la institucionalización del sistema de servicio civil, el fortalecimiento de los órganos que lo conforman, apropiación del marco jurídico y la relación laboral del Estado con los servidores públicos.

Asimismo, han propiciado el mejoramiento de la gestión y administración de los recursos humanos al servicio de la Administración Pública y el fortalecimiento de capacidades del personal dirigente de las organizaciones sindicales, orientadas a que asuman el rol relevante en la implantación del servicio civil, contribuyendo de esta manera al mejoramiento de la gestión pública.

Entre las principales acciones se pueden mencionar:

- Programa de Especialización en Recursos Humanos

Se dio continuidad al mismo a través de Cursos de Postgrado, desarrollados bajo la coordinación de la DIGEFUP y dirigidos al personal de las IRHI,

de la DIGEFUP, Asesores Legales de las instituciones y miembros de los otros órganos del Servicio Civil, teniendo como resultados:

- *IV Postgrado en Gerencia de Recursos Humanos:* Se benefició a treinta servidores públicos de veintidós instituciones de la Administración del Estado. Esta acción complementa los otros cursos que se planificaron, supervisaron y evaluaron, siendo en total cuatro Cursos de Postgrado en "Gerencia de Recursos Humanos del Sector Público", dirigidos a 119 funcionarios y técnicos de las áreas de recursos humanos de las instituciones.

- Otras acciones de especialización:

En el 2010, se realizaron:

- *Postgrado en Gerencia Pública (1):* diseñado con el propósito de adquirir conocimientos y desarrollar habilidades para la gestión pública y del talento humano; dirigido a personal directivo de las IRHI; concluyó satisfactoriamente con treinta participantes, que alcanzaron alto nivel de rendimiento académico.

- *Postgrado en Derecho Laboral (1)*: su objetivo fundamental fue el conocimiento y dominio del marco constitucional y jurídico laboral vigente en Nicaragua, con la finalidad de asegurar su correcta aplicación de parte de las IRHI. Concluyó con treinta participantes entre directivos y asesores legales de las instituciones.

En el 2011, Nicaragua fue incorporada en el Programa de Capacitación Nacional ICAP Centroamérica 2011 del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y en el Programa Regional de Cooperación con Mesoamérica que impulsa el Gobierno de Colombia, siendo beneficiados con la realización de dos acciones de especialización:

- *Primer Programa de Formación de Gestores de la Calidad en el Sector Público (1)*: diseñado con el propósito de dotar a un grupo de funcionarios de los conocimientos, herramientas y destrezas básicas para que asuman la responsabilidad de liderar en sus respectivos servicios una revolución por la calidad y el mejoramiento continuo; concluyó satisfactoriamente beneficiando a treinta y

dos participantes de veintidós instituciones del sector público.

- *Diplomado Internacional en "Gestión de Calidad y Mejora Continua – Sector Público Eficiente" (1)*: diseñado con el objetivo de capacitar servidores públicos de los países de Mesoamérica en la construcción de una nueva cultura alrededor de la Gestión de Calidad; concluyó satisfactoriamente beneficiando a treinta y dos participantes de trece instituciones del sector público.

- Capacitación:

- *Diseño y desarrollo del Plan de Capacitación*: este proceso se ha profundizado, mediante la planificación de acciones de capacitación, correspondientes a seis áreas de atención, orientadas a la adquisición de conocimientos y el desarrollo de actitudes y habilidades para lograr la efectiva implantación del Servicio Civil.
- Así como la ejecución de eventos sobre el marco jurídico del Servicio Civil, Clasificación de Puestos, Sistemas de Gestión de

Recursos Humanos, Sistema de Información del Servicio Civil, SISEC, con participación de servidores públicos de las instituciones y organizaciones sindicales, involucrando como facilitadores a funcionarios de la Comisión de Apelación de Servicio Civil para el abordaje de los contenidos sobre el procedimiento Disciplinario de Segunda Instancia.

### **Sistema de Retribución**

El Sistema Retributivo de la Administración del Estado se fundamenta en la Clasificación de Puestos y el respeto a los principios de equidad e igualdad, por lo que se orienta a reducir gradualmente las brechas para lograr la equidad; sin embargo, su aplicación se enmarca necesariamente en restricciones fiscales que deben cumplirse. A pesar de lo anterior, se han obtenido avances en cuanto a:

- *Aplicación de ajustes salariales* con base a las asignaciones presupuestarias, con el objetivo de dar respuesta a la recomposición del poder adquisitivo de las y los servidores públicos, teniendo como referente la variación del tipo de cambio, definida anualmente. Estos ajustes han beneficiado a más de 105.214 servidores públicos incorporados al Sistema de Nómina Fiscal,
- *SNF, así como a 6.494* pertenecientes a entes autónomos y descentralizados, fuera del Sistema antes mencionado, en total suman 111.708 beneficiados.
- *Estudios de la Práctica Retributiva de la Administración Pública*, haciendo énfasis en las instituciones pagadas a través del SNF, como insumo para el diseño de una política retributiva homogénea para la Administración Pública.
- *Ordenamiento y regulación de los salarios* de los funcionarios públicos de mayor jerarquía del Poder Ejecutivo, mediante la publicación y aplicación del Decreto No. 19-2007.
- *Aplicación de criterios para regular las remuneraciones del personal bajo la modalidad de Consultores*, mediante "Normativa para la regulación de remuneraciones del personal contratado bajo la modalidad de servicios de Consultores".
- *Incorporación al SNF del personal técnico y de línea, proveniente de nóminas internas, transitorias y de proyectos*, esfuerzo que el gobierno está realizando para transparentar la situación del empleo público y darle continuidad a los logros alcanzados a través de proyectos importantes, lo que implica la planificación anual de los recursos.

### **Sistema de Información del Servicio Civil, SISEC**

Es una herramienta informática que facilita la planificación y gestión de los recursos humanos al integrar la información de los puestos, personas, estructuras organizativas, presupuesto y nóminas, así como de la aplicación de los diferentes sistemas de gestión de recursos humanos.

El SISEC es un sistema cuyo objetivo es manejar el registro y la gestión operativa de los procesos de recursos humanos en la implantación del Régimen de Servicio Civil. Conforme al Modelo Conceptual del Sistema fueron desarrollados los módulos de clasificación, estructuras, personas, capacitación, provisión y desempeño. Los módulos nómina, administrativo y retribución tienen avances significativos pero aún no están concluidos. Sin embargo, no se encuentra implantado.

Este Sistema está siendo objeto de revisión y ajustes en el marco del Programa de Modernización de las Finanzas Públicas, con el propósito de crear un Sistema Integrado de Gestión Administrativa Financiera que integre y articule los Sistemas de Presupuesto, Contabilidad, Tesorería, Contrataciones de Bienes y Servicios y Sistema de Recursos Humanos.

### **Retos y perspectivas**

La DIGECA del MHCP, como Órgano Rector del Servicio Civil,

tiene un reto histórico: la implantación del Sistema del Servicio Civil sobre la base del mérito y para lograrlo existen acciones imprescindibles que tiene que continuar impulsando, tales como:

- *Fortalecimiento de las capacidades de la Instancia Rectora:* lo que requiere de un componente fuerte de Capacitación Especializada con la finalidad de fortalecer las capacidades técnicas y gerenciales del personal de esta área.
- *Formación de Directivos:* para lo cual es preciso identificar las necesidades de formación y capacitación de este nivel de servidores públicos, diseñar el programa de formación correspondiente y gestionar los recursos para poder ejecutarlo.
- *Formación, perfeccionamiento y profesionalización del personal de las IRHI:* necesidad surgida ante la transformación del rol de las IRHI, las que tienen que centrarse en la gestión y desarrollo de personas, convirtiéndose en especialistas y asesoras del personal directivo. La continuidad a esta acción es fundamental para garantizar la efectiva implantación del Sistema del Servicio Civil, lo que demanda de muchos recursos que actualmente no se disponen y para cuya asignación existen serias restricciones presupuestarias.

## Conclusiones

A partir del 2007 con la voluntad política del Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional, se ha continuado y consolidado la implantación del Servicio Civil, con la clara visión de su contribución a la profesionalización del empleo público y el mejoramiento de la eficiencia y calidad de los servicios que se brindan a la población. Como resultado del trabajo integral realizado por la DIGEFUP, del MHCP, se han creado las condiciones organizativas, técnicas y metodológicas que facilitan la implantación del servicio civil.

Sin embargo, los esfuerzos realizados no son suficientes, la implantación del Sistema del Servicio Civil sobre la base del mérito implica la articulación armoniosa del desarrollo de las capacidades gerenciales, técnicas y personales de los actores fundamentales: los órga-

nos del Servicio Civil (DIGEFUP, como órgano rector; Comisión Nacional de Servicio Civil; Comisión de Apelación del Servicio Civil e IRHI), cada uno con sus características, en correspondencia a la naturaleza de sus funciones; el personal dirigente, en el que se incluye a los dirigentes sindicales, así como a las y los servidores públicos.

El reto está definido y asumirlo convierte al equipo de DIGEFUP y a los diferentes actores involucrados, en una parte importante de la historia de Nicaragua, de Centroamérica y del mundo, ya que aunque faltan recursos, existe una gran voluntad de hacer posible la implantación del Sistema del Servicio Civil con base al mérito, profesionalizar el empleo público y contribuir a la efectividad de la gestión pública, como elementos fundamentales para la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico y social de Nicaragua ◇

# Propuesta de nueva concepción para Ley de Carrera Administrativa y Función Pública de Honduras\*

Israel Rodríguez Orellana\*\*

DESCRIBE SUSCINTAMENTE LA EVOLUCIÓN NORMATIVA DEL SERVICIO CIVIL DE HONDURAS DESDE SUS INICIOS EN 1968 HASTA LA PROPOSICIÓN ACTUAL DE LA NUEVA LEY DE CARRERA ADMINISTRATIVA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; FUNCION PUBLICA; RECURSOS HUMANOS; ADMINISTRACION DE PERSONAL; RELACIONES LABORALES; HONDURAS

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE; HUMAN RESOURCES; PERSONNEL MANAGEMENT; LABOUR RELATIONS; HONDURAS

## Mejoramiento de la gestión pública y del rendimiento del servidor público

En la ciencia de la administración pública es ampliamente reconocido que el tratamiento de los

recursos humanos es indisoluble de la organización a la que sirven y que por ello hay que evitar leyes que contemplen exclusivamente el ámbito de la función pública, como en el pasado, porque solo se estaría regulando un enfoque parcial.

\* 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.

\*\* Director General de Servicio Civil de la Dirección General de Servicio Civil de Honduras.

Recibido: 6 de julio del 2012.

Aceptado: 16 de noviembre del 2012.

Es reconocido nacionalmente que la falta de eficiencia y eficacia en el ejercicio de la función pública ha incidido también en el crecimiento de la pobreza en Honduras, y que para garantizar la sostenibilidad de la Estrategia de Reducción de la Pobreza se hace necesario el logro de la modernización de la administración pública en esta área (Gobierno de la República, Estrategia para la Reducción de la Pobreza, pp. 51-52; 100-101).

La importancia de regular apropiadamente la relación del servidor público con el Estado, ha sido preocupación constante de la nación. Así, en septiembre del 2001, los cinco Partidos Políticos, el Gobierno y más de treinta Organizaciones de la Sociedad Civil, concertaron el acuerdo de una alianza para la transparencia y eficiencia de la gestión pública, conviniendo en "establecer un Servicio Civil moderno y centrado en un sistema de méritos, el que deberá ser la piedra angular de la administración pública, así como realizar una gestión pública fundamentada en el diseño e implementación de políticas públicas con enfoques prospectivos" (No. 11 del Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI).

Sectores significativos de la sociedad y representantes del gobierno convocados en el 2003 al Gran Diálogo Nacional, suscribieron acuerdos demandando al gobierno actual y a los futuros, tomarlos como guía de acción hacia un Proyecto de País. Entre esos acuerdos, están los relativos a la eficiencia del Estado, en los que se consigna los de "crear La Carrera del Empleado y Funcionario Público que garantice profesionalismo, eficiencia y conciencia como servidor del pueblo; y que su desempeño sea sometido a evaluación por auditoría social externa... Emitir una Ley de Responsabilidad del Funcionario Público y se reglamente el Artículo 327 y los artículos 321-326 de la Constitución de la República referentes a la responsa-

bilidad del Estado y sus servidores, con la finalidad de poderles deducir responsabilidad penal y administrativa... Emitir un Código de Ética del Funcionario Público. Consensuar una nueva Ley del Servicio Civil, entre diferentes sectores vinculados; y garantizar la equidad salarial de los servidores públicos..." (Gran Diálogo Nacional, Reformas Políticas y Eficiencia del Estado y de los Servidores Públicos).

Finalmente en fecha 25 de noviembre de 2009, los candidatos a la Presidencia de la República, el Congreso Nacional y el Poder Ejecutivo, reconociendo que las circunstancias actuales del país exigían de un compromiso solidario por la paz, la reconciliación y la oportunidad única de encauzar nuestro futuro por la senda de la participación, el orden, la justicia, la prosperidad y atendiendo el mandato contenido en los Artículos 329 y 245 numeral 4 de la Constitución de la República, suscribieron el compromiso de iniciar en la administración gubernamental a partir del 27 de enero de 2010, un proceso de desarrollo planificado orientado a concretar una visión de país para el año 2038, implicando el establecimiento de principios, objetivos, metas y lineamientos estratégicos que deberán ser alcanzados durante los próximos siete períodos de gobierno. Es así, mediante Decreto 286-2009 publicado en el Diario Oficial La Gaceta en fecha 2 de febrero de 2010, mismo que contiene la Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación para Honduras, que se prevé que entre las Metas de

Prioridad Nacional, se logre cumplir la meta 4.3:

*“Llegar a una proporción del 90% de los funcionarios públicos acogidos a un régimen estable de servicio civil que premie la competencia, capacidad y desempeño” (Artículo 6, Objetivo 4, meta 4.3, Ley para el Establecimiento de una Visión de País y la Adopción de un Plan de Nación).*

Ante estas expectativas sociales y necesidades nacionales se hace ineludible contar con la normativa jurídica apropiada a la evolución del país y a sus requerimientos de modernización.

### **La Ley del Servicio Civil de 1968 y la evolución normativa en Honduras**

La Ley de Servicio Civil, en vigencia desde el 6 de septiembre de 1968, vino a poner fin a la facultad discrecional de los Presidentes de la República de nombrar, promover y cancelar al personal de la Administración Pública.

Esa ley, consignó disposiciones de interés social para mejorar la eficiencia de la función pública, mediante el establecimiento de un sistema racional de administración de personal en el servicio público que implicase la creación de la carrera administrativa con base en el sistema de méritos, y garantizase la igualdad de acceso a todos los ciu-

dadanos y ciudadanas sin discriminación, así como su capacitación, protección y dignificación. (Artículo 1º de la Ley de Servicio Civil).

Esta ley, ha llegado a cuarenta y tres años de vigencia, período en el cual se ha logrado implementar de cierta forma algunos de los componentes de la misma, pero sin un éxito trascendental, que al reconocer la evolución del país en sus aspectos institucionales requiere de cambios en la Administración Pública, que permitan construir un Estado capaz de producir desarrollo, tanto en términos económicos, como sociales, políticos y ambientales. Eso sólo será posible en la medida que Honduras tenga una administración pública efectiva, eficiente y democrática.

A partir de 1982, con la vigencia de la actual Constitución de la República, bajo la que se ha emitido un nuevo ordenamiento jurídico y se han incorporado tratados internacionales: plantean la necesidad de sustituir esa Ley, como imperativo del Estado de Derecho y la modernización del Estado con el propósito de que los servicios de éste sean los que espera la ciudadanía y los que requiere el impulso sostenido de los esfuerzos de desarrollo nacional.

Si bien es cierto es importante contar con una buena normativa, la eficiencia y eficacia de los servicios públicos en un contexto democrático, solo se logrará si se cuenta con la voluntad constante de la sociedad y de los Partidos Políticos, de propiciar una cultura donde

haya conciencia, responsabilidad, y orgullo de ser servidor público, de los deberes del servidor o servidora con la población con la que se relaciona y de la necesidad de preservar la honestidad en el servicio y avanzar progresivamente en méritos y capacitación.

En esa dirección, la Constitución de la República prescribe la necesidad de una Ley (fundamentada en principios de idoneidad, eficiencia y honestidad) para regular las relaciones de empleo y función pública que se establezcan entre el Estado y sus servidores, basando la administración del recurso humano en el sistema de méritos y capacidades, y protegiendo a los servidores públicos dentro de la carrera administrativa (Constitución de la República, Artículos 256-259).

En lo que respecta a las relaciones de empleo y función pública, es de tener especialmente en cuenta, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Interamericana contra la Corrupción. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, dispone que todos los ciudadanos y ciudadanas, sin distinción alguna ni restricciones indebidas deban gozar del derecho y la oportunidad de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas del país. Se protege internacionalmente ese derecho humano político de acceso a la función pública, examinando las condiciones para acceder a la administración pública, los procesos de nombramiento, as-

censo, suspensión y destitución o separación del cargo y los mecanismos de revisión de estos procesos, así como la aplicación de los principios de igualdad y de no-discriminación.

La Convención Interamericana contra la Corrupción, tiene por objeto, el de prevenir, detectar, sancionar y erradicar este ilícito en el ejercicio de la función pública.

A los anteriores textos debe agregarse la consideración de textos complementarios como por ejemplo la Ley General de la Administración Pública y su Reglamento, la Ley de Procedimiento Administrativo; la Ley del Tribunal Superior de Cuentas; el Código Penal; la Ley del Seguro Social y su Reglamento; la Ley del Instituto de Jubilaciones y Pensiones de los Funcionarios y Empleados del Poder Ejecutivo, INJUPEMP; la Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central; la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública; Ley de Contratación del Estado y su Reglamento; Disposiciones Generales del Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la República del 2012.

Por tal razón, la reforma al Régimen de Servicio Civil se considera como un tema esencial que debe tratarse, para la profundización de la democracia y la gobernabilidad en materia de lucha contra la corrupción, el de mejorar la gestión pública y el accionar de los servidores públicos, en un marco de profesionalización y ética que permita alcanzar

mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos. Se fijan como metas el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos mediante la aplicación del Código de Conducta de Ética de los servidores públicos vigente; y en materia de modernización del Estado, las reformas a la gestión pública para hacerla más dinámica, en un marco de eficiencia y transparencia, teniendo entre otros objetivos específicos "Apoyar la reforma del régimen de servicio civil en todas sus modalidades, así como la modernización de los sistemas para la administración y control del recurso humano y mejorar las capacidades de planeación, monitoreo y evaluación del sector público". En ese contexto, se proveen medidas con respecto a la Ley de Servicio Civil y la promoción de un marco jurídico general que asegure la igualdad de derechos a todos los servidores públicos, teniendo como meta una nueva Ley, la reestructuración de la Dirección General de Servicio Civil para la creación de una nueva institucionalidad con mayor autoridad e independencia y el mejoramiento de la eficiencia de los servidores públicos.

### **La "Ley de la Carrera Administrativa y Función Pública" como desarrollo de normas constitucionales**

La Constitución de la República se refiere al Régimen del Servicio Civil para tratar las relaciones de empleo y función pública que

se establecen entre el Estado y sus servidores públicos.

La norma fundamental es significativamente reiterativa del concepto de servidores públicos (Artículo 256, 257, 321 y 324 de la Constitución de la República) y ello obliga a considerar su importancia como avance de la administración de recursos humanos hacia una gestión o gerencia de personas a donde quienes presten servicios al Estado sean considerados seres humanos y no simples recursos del Estado.

En esa virtud, en observancia de la Constitución de la República, los pactos internacionales de Derechos Humanos y la Carta Iberoamericana de la Función Pública y los avances de la administración, se sustituye la denominada "Ley de Servicio Civil" por la más humana "Ley de la Carrera Administrativa y Función Pública". Con esta nueva denominación, además de expresar que son personas titulares de derechos los que están siendo regulados, se precisa sus obligaciones, responsabilidades y prohibiciones como ciudadanos o ciudadanas encargados de desempeñar puestos públicos, que requieren de una vocación de servicio a la sociedad y a la vigencia efectiva de la democracia.

La Ley de la Carrera Administrativa y Función Pública, recoge también como ejes fundamentales los principios de idoneidad, igualdad, eficiencia y honestidad, así como la utilización de métodos científicos basados en el sistema de méritos y aptitudes ◇

# Manual de procedimiento disciplinario y piezas procesales de la Función Pública de Nicaragua\*

Alba Luz Torres Briones\*\*

DESCRIBE EL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO DE LA LEY DE SERVICIO CIVIL Y DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA, GUÍA GENERAL DE REFERENCIA DE LAS INSTANCIAS DE RECURSOS HUMANOS DE LAS INSTITUCIONES BAJO EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL DE NICARAGUA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; FUNCION PUBLICA; RECURSOS HUMANOS; ADMINISTRACION DEL PERSONAL; RELACIONES LABORALES; DISCIPLINA LABORAL; NICARAGUA

KEY WORDS: PUBLICA ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE; HUMAN RESOURCES; PERSONNEL MANAGEMENT; LABOUR RELATIONS; LABOUR DISCIPLINE; NICARAGUA

## Introducción

La Dirección General de la Función Pública, DIGEFUP, del Mi-

nisterio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, en su carácter de Órgano Rector del Régimen del Servicio Civil en Nicaragua, con facultades normadoras y de formulación de políticas de personal al servicio de las instituciones de la Administración del Estado, ha elaborado el presente Manual de Procedimiento Disciplinario con el objetivo de coadyuvar a la homogénea y adecuada aplicación del procedimiento disciplinario establecido en el Capítulo IV, Artículos. 56 al 64 de la Ley No. 476, “Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.”

Este manual tiene la intención fundamental de poner al alcance de las Instancias de Recursos Humanos de la Administración del Estado,

---

\* 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.

\*\* Directora General de Función Pública de la Dirección General de la Función Pública del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, MHCP, de Nicaragua.

Recibido: 7 de julio del 2012  
Aceptado: 15 de febrero del 2013.

bajo el ámbito de la Ley, así como a los jefes inmediatos de los servidores públicos, las herramientas básicas que les permita hacer una aplicación efectiva del procedimiento disciplinario.

Es menester señalar, que a partir de la entrada en vigencia de la referida ley, las Instancias de Recursos Humanos han dejado de considerarse como una de las unidades más débiles en la estructura organizacional, para convertirse en un Órgano del Servicio Civil, ubicado jerárquicamente bajo la dependencia directa de la máxima autoridad de la institución, consecuentemente, son responsables de la aplicación de políticas, normativas y procedimientos relativos a la implantación del Régimen del Servicio Civil.

Una de las facultades que le confiere la ley a las Instancias de Recursos Humanos, además de cumplir y hacer cumplir la ley, es la de coordinar y dirigir el proceso disciplinario en su institución, el que se aplica cuando un funcionario o empleado público ha incurrido en una falta tipificada por la ley como grave o muy grave observando en cada una de sus fases las garantías del debido proceso, por tanto se han elevado los niveles de certeza y propiedad con los que se han desarrollado los procesos disciplinarios en el seno de sus instituciones.

Este manual se ha considerado para todos los efectos una guía general de referencia que le permita al operador de la Administración de

Recursos Humanos y servidores públicos en general, tener a su alcance instrumentos sencillos con los cuales pueda cumplir sus funciones y responsabilidades de manera eficiente.

### **Objetivo general**

Fortalecer las capacidades técnicas del personal de las instituciones de la Administración del Estado, con el propósito de coadyuvar a la correcta aplicación del procedimiento disciplinario establecido en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

### **Objetivos específicos**

- Proporcionar a las instancias de recursos humanos y jefes inmediatos de los servidores públicos una guía práctica que le facilite la aplicación del proceso disciplinario.
- Homogenizar la aplicación del proceso disciplinario y la utilización de piezas procesales en las instituciones de la Administración del Estado bajo el ámbito de la Ley No 476.

### **Marco normativo**

- Constitución Política de la República de Nicaragua.

- Ley No. 476 “Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa”.
- Decreto 87-2004 Reglamento de la Ley No. 476 “Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa”.
- Ley No. 185 Código del Trabajo de la República de Nicaragua.
- Fecha exacta del conocimiento de los hechos.
- Relatoría de los hechos.
- Normas violadas contenidas en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa y su Reglamento.
- Pruebas que serán aportadas o señaladas.

### **Fases del proceso disciplinario**

#### ***Conocimiento de la falta cometida y elaboración de informe***

Cuando un servidor público ha incurrido en una acción tipificada y sancionada como falta grave o muy grave conforme lo establecido en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, su jefe inmediato deberá dentro de los diez días hábiles siguientes de haber tenido conocimiento del hecho, enviar a la Instancia de Recursos Humanos o a quien ejerza esta función en la institución, un informe por escrito que debe contener:

- Nombres y apellidos del servidor público, generales de ley y número de cédula de identidad.
- Cargo que desempeña el servidor público y el jefe inmediato.

- Argumentar por qué el hecho constituye falta grave o muy grave.
- Solicitud de inicio del proceso disciplinario (el texto de solicitud es parte del informe del jefe inmediato).

El jefe inmediato debe enviar copia del informe al servidor público que incurrió en la falta.

Los plazos son preventorios, es decir; se deben cumplir en tiempo y forma conforme lo establecido en la ley, caso contrario, prescribe el término.

#### ***Recepción del informe***

Recibido el informe por la Instancia de Recursos Humanos o por quien ejerza esta función en la institución, se le debe poner el presentado, indicando datos de quién lo presenta, hora, fecha y documentos que acompaña, en su caso.

### **Análisis y valoración del informe**

Recibido el informe, la Instancia de Recursos Humanos o la instancia que ejerza estas funciones, tiene hasta tres días hábiles para analizar el mismo y valorar si el hecho imputado al servidor público se tipifica como falta grave o muy grave según el caso, y por tanto, presta mérito para admitirlo e iniciar el proceso de investigación.

### **Admisión de la queja e inicio del proceso**

- Si hay mérito, el Director de Recursos Humanos o quien lo represente dicta auto, admitiendo la solicitud y da inicio al procedimiento de investigación en un plazo de tres días hábiles y convoca la integración de la Comisión Tripartita, señalando hora, fecha y lugar para tal fin. Solicita al Ministerio del Trabajo para que designe al inspector y previene al funcionario o empleado afectado para que nombre a su representante.
- Si no hay mérito, y el hecho constituye falta leve, se manda archivar el expediente y se informa al jefe inmediato las recomendaciones pertinentes.

La Instancia de Recursos Humanos representada por su Director o Responsable, o por la persona que éste delegue mediante carta poder, será el encargado de dirigir

los procesos disciplinarios en las instituciones de la administración del Estado bajo el ámbito de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

### **Constitución de la Comisión Tripartita**

La Comisión Tripartita, es la instancia facultada por ley, para conocer y dirimir la falta imputada al servidor público y establecer la sanción correspondiente según sea el caso, de conformidad a lo dispuesto en la Ley.

La Comisión Tripartita estará constituida por tres miembros:

- Un representante del servidor público afectado el que puede ser un directivo del sindicato al que pertenece el servidor público, o un representante que éste elija si no está sindicalizado.
- Un representante de la Inspección del Ministerio del Trabajo.
- Un delegado de la Instancia de Recursos Humanos de la Institución.

La constitución de la Comisión Tripartita se debe realizar mediante un acta sencilla, en la que se apersona el representante o delegado de la Instancia de Recursos Humanos de la Institución, el Inspector del

Trabajo designado y el representante del trabajador afectado, quienes examinarán y resolverán de la falta imputada al funcionario público con base al informe enviado por el jefe inmediato.

En el acta se debe de fijar, lugar en que se celebrarán las reuniones de la Comisión Tripartita y debe ser suscrita por los miembros que la constituyen.

En caso que el servidor público afectado, no nombre a su representante, ni comparezca a integrar la Comisión Tripartita, se le nombrará éste de oficio conforme al Artículo 34, numeral 5 de la Constitución Política de la República de Nicaragua, "Todo procesado tiene derecho, en igualdad de condiciones a que se le garantice su intervención y defensa desde el inicio del proceso y a disponer de tiempo y medios adecuados para su defensa." Esta prerrogativa constitucional la gozan los servidores públicos, al tenor de la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, que dispone: "Los servidores públicos gozan de las garantías establecidas en la Constitución, entre otros."

El representante de oficio, será elegido por los otros dos miembros de la Comisión Tripartita, de entre los miembros de una organización sindical al que esté afiliado el servidor público afectado, o de cualquier federación o confederación de servidores públicos del Estado.

### ***Notificación al servidor público***

Constituida la Comisión Tripartita, ésta dictará auto de emplazamiento al servidor público para que en el término de tres días hábiles, más el término de la distancia en su caso, exprese lo que tiene a bien, en relación al informe disciplinario que ha sido presentado en su contra, debiéndose adjuntar una copia del informe y del expediente formado

### ***Período probatorio***

Finalizado los tres días hábiles que se le otorgan al servidor público para que exprese lo que tenga a bien en su defensa, la Comisión Tripartita con o sin el escrito de éste, dicta auto, abriendo a pruebas el proceso, por el término de ocho días hábiles, el cual se puede prorrogar a cuatro días más, a solicitud de parte.

Se notifica a las partes y se les hace saber que pueden hacer uso de todos los medios de prueba, haciendo uso de la libertad probatoria en los procesos ordinarios. Las pruebas deben producirse en el período probatorio con citación a la parte contraria y ante la Comisión Tripartita o por su requisitoria, salvo la prueba documental y la absolución de posiciones que podrá presentarse en cualquier fase del proceso disciplinario, antes de la resolución definitiva.

En el auto que se admite la prueba, deberá fijarse el lugar, día y hora en que deba recibirse.

Concluido el período probatorio no se evacuarán otras, excepto aquellas que la Comisión Tripartita, no hubiere evacuado en tiempo, por caso fortuito o fuerza mayor. Para ello podrá ésta ampliar el término de pruebas por un máximo de cuatro días.

Medios de prueba a utilizarse en el procedimiento disciplinario:

- Prueba documental.
- Declaración de testigos.
- Absolución de posiciones.
- Inspección.
- Dictamen de peritos.

### **Recepción de las pruebas**

#### *Prueba documental*

Puede ser presentada en cualquier fase del proceso disciplinario antes de la resolución de la Comisión Tripartita, en original o copia debidamente razonada.

Cuando el servidor público proponga como prueba la exhibición del contrato, planillas, libros de salarios o de contabilidad o comprobantes relativos al objeto del proceso disciplinario, que por obligación deba de llevar el empleador la Comisión Tripartita requerirá a éste, para que lo presenten en la audiencia señalada para tal fin. De no presentarlo, se establece la presunción legal de que son ciertos los datos alegados por el servidor público.

#### *Declaración de testigos*

La parte que haya de producir la prueba de testigos, podrá ofrecer hasta tres personas como testigos, por cada hecho sujetos a prueba.

Los testigos rendirán su declaración en el día y hora señalada por la Comisión Tripartita, pudiendo ésta y las partes hacer las preguntas que consideren necesarias. La declaración se puede recibir sin necesidad de sujetarse a interrogatorio escrito o indicado por las partes.

#### *Absolución de posiciones*

Las partes podrán pedir por una sola vez, que la contraparte se presente a absolver posiciones. Los interrogatorios deben ser sencillos, desprovistos de formalismos y concretarse a los hechos objeto del proceso.

#### *Inspección*

Se debe de realizar sobre hechos que no pueden ser probados en el lugar donde sesiona la Comisión Tripartita. Podrán ser objeto de inspección las personas, lugares, cosas, bienes y condiciones de trabajo.

En la inspección, las partes podrán hacer las observaciones que estimen oportunas, las que deben ser consignadas en el acta que para tal efecto se levante.

Si se requiere que una de las partes colabore materialmente en la

realización de la inspección y ésta se negare a hacerlo, la Comisión Tripartita dispensará la diligencia y se tendrán por aceptados los hechos afirmados por la parte contraria.

#### *Dictamen de peritos*

La parte interesada por este medio de prueba debe proponer con claridad y precisión el objeto sobre el cual debe recaer el dictamen pericial. La Comisión Tripartita resuelve señalando fecha y hora para efectuarla, nombrando los peritos.

La Comisión Tripartita podrá también ordenar un dictamen pericial si lo considera necesario.

#### **Resolución de la Comisión Tripartita**

La resolución es la decisión emitida por la Comisión Tripartita previa valoración de los hechos *versus* las pruebas aportadas.

Concluido el período probatorio, o la ampliación si procede, la Comisión Tripartita tiene tres días hábiles para dictar su resolución por mayoría, la que debe contener:

- El órgano que la dicta.
- Lugar, fecha y hora.
- Vistos resulta: Historial cronológico de los hechos.
- Considerandos: es la motivación que debe realizarse con

fundamento en los hechos y las pruebas.

- Por tanto y parte resolutive.
- Firmas de miembros de la Comisión o de la mayoría.

La resolución debe motivarse, indicando y razonando las pruebas que acreditan la existencia o inexistencia de la falta. La obscuridad, incoherencia o falta de la motivación acarrea la nulidad de la misma.

Concluida la resolución, se valida por los tres miembros y si no hubiese ninguna modificación a la misma, se firma y se notifica a las partes en un término de 24 horas.

Si uno de los miembros no está de acuerdo con la resolución, tiene que expresar su voto disidente razonándolo y firmándolo.

#### **Notificación de la resolución de la Comisión Tripartita**

La resolución de la Comisión Tripartita se puede notificar de dos formas:

- En el momento de la firma de la resolución, notificando a cada uno de sus miembros. En este caso, se debe de dejar asentado al final de la resolución, que fueron notificados los miembros en ese momento.
- En el término de veinticuatro horas después de emitida la

resolución. En este caso, se debe de elaborar una cédula de notificación en la que se inserta literalmente la resolución y se previene a las partes del derecho que tienen de recurrir de apelación, conforme lo establecido en la Ley No.476 y su Reglamento.

### ***Recurso de Apelación a la Resolución de la Comisión Tripartita***

Notificada la resolución emitida por la Comisión Tripartita a las partes, la que no esté de acuerdo con la misma, puede hacer uso del Recurso de Apelación, el que se interpone por escrito ante la Comisión de Apelación del Servicio Civil, conforme lo dispuesto en la Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa.

También se podrá interponer ante la Comisión Tripartita (primera instancia), en un plazo de tres días, más el término de la distancia en su caso, con el objeto que ésta lo admita y remita a la Comisión de Apelación del Servicio Civil, para que lo conozca y resuelva.

Este recurso se puede interponer al momento que se notifique la resolución o dentro de los tres días hábiles siguientes después de notificada.

El escrito por el que se interpone el recurso de apelación deberá de identificar la resolución contra la

que se recurre, así como la autoridad recurrida e indicar todos aquellos puntos de la resolución que se impugnan, así como los supuestos agravios que le causan y la base legal en que se fundamenta.

El recurrente al interponer el recurso tendrá derecho a pedir la suspensión de los efectos jurídicos de la resolución recurrida, hasta que haya resolución en segunda instancia.

### ***Admisión del Recurso de Apelación***

Interpuesto en tiempo el recurso de apelación, la instancia correspondiente lo admitirá dentro de un plazo de tres días hábiles contadas a partir de la interposición del recurso y emplazará al recurrente para que en el término de tres días hábiles más el de la distancia en su caso, comparezca a personarse y expresar agravios ante la Comisión de Apelación del Servicio Civil.

El auto de admisión de la apelación y emplazamiento deberá notificarse dentro de veinticuatro horas después de haber sido emitido

### ***Traslado de diligencias a la Comisión de Apelación del Servicio Civil***

Si el recurso fue interpuesto ante la Comisión Tripartita, admitida la apelación y notificadas las partes, ésta deberá remitir las diligencias de

todo lo actuado a la Comisión de Apelación del Servicio Civil, en un plazo no mayor de tres días hábiles, más la distancia en su caso.

La Comisión de Apelación del Servicio Civil deberá resolver el recurso de apelación en un término no mayor de treinta días hábiles, contados a partir de la fecha en que haya recibido el expediente, no estando comprendida en este lapso la notificación de la misma. En caso que no resolviera dentro del plazo establecido, el silencio administrativo operará a favor del recurrente.

En caso que la Comisión de Apelación detecte anomalías en la tramitación del proceso, debe indicar en su resolución que el mismo es nulo total o parcialmente y que éste se debe realizar nuevamente según el caso, a partir de la fase en que se presentaron los vicios que causaron la nulidad.

La Comisión Tripartita, Comité de Selección e Instancias de Recursos Humanos una vez recibidas las diligencias remitidas por la Comisión de Apelación del Servicio Civil, deben iniciar el proceso para subsanar las nulidades declaradas en un término no mayor de tres días hábiles.

Subsanadas las nulidades deben remitirse las diligencias a la Comisión de Apelación del Servicio Civil en un plazo de tres días hábiles, más el término de la distancia en su caso.

### ***Recurso de Apelación por la Vía de Hecho***

Si la Instancia Administrativa que emitió la resolución impugnada deniega la apelación, o dentro del término establecido no resuelve sobre la admisión de la misma, el agraviado o su representante pueden recurrir a la apelación por la vía de hecho ante la Comisión de Apelación del Servicio Civil. Este recurso, se interpondrá dentro del plazo de tres días, contados a partir del vencimiento del término en que debió haberse pronunciado la instancia competente en cada caso.

### ***Resolución del Recurso de Apelación por la Vía de Hecho***

Interpuesto por escrito el Recurso de Apelación por la Vía de Hecho, la Comisión de Apelación del Servicio Civil debe ordenar por auto a la instancia administrativa competente para que remita las diligencias de lo actuado. La instancia requerida está obligada a enviarlas en un término de veinticuatro horas, más el término de la distancia, según sea el caso contados a partir de la fecha de la notificación del auto en el que se le ordena remitirla, de lo contrario se establecerá la presunción legal de ser cierto lo aducido por la parte recurrente y la Comisión de Apelación de Servicio Civil fallará sin más trámites a favor del recurrente.

Si la Comisión de Apelación del Servicio Civil estimare ajustada a

derecho la negativa de la autoridad inferior, le devolverá los autos con certificación de lo proveído.

Si la Comisión de Apelación determina que el recurso se denegó o no fue admitido por que el recurrente no se ajustó al procedimiento establecido, debe confirmar lo actuado por la primera instancia y devolver las diligencias a la Instancia Administrativa competente que las remitió con copia de lo resuelto.

Cuando la Comisión de Apelación del Servicio Civil estimare que el recurso de apelación por la vía de hecho fue denegado indebidamente, deberá admitirlo y notificar de ello a las partes, para que concurran a hacer uso de sus derechos y se procede como se establece en la legislación. La Comisión de Apelación del

Servicio Civil debe pronunciarse sobre la admisibilidad o no del recurso de apelación por la vía de hecho, en un plazo de cinco días hábiles después de recibidas las diligencias.

### **Bibliografía**

Decreto N° 87-2004, Reglamento de la Ley No. 476, Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, Publicado en La Gaceta No. 153 del 6 de agosto del 2004.

Ley No. 476, Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa, aprobada el 19 de noviembre del 2003 y publicado en La Gaceta No. 235 del 11 de diciembre del 2003      ◇

# Logros en materia de recursos humanos de la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA 2009-2011\*

Mariela Jiménez Peralta\*\*

DOCUMENTA LA EVOLUCIÓN DEL FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA EN PANAMÁ, DESDE SUS INICIOS HASTA LA ACTUALIDAD, FINALIZANDO CON UNA BREVE PUNTUALIZACIÓN DE LOS LOGROS ALCANZADOS DURANTE EL PERÍODO 2009.2011.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; RECURSOS HUMANOS ADMINISTRACION DE PERSONAL; LEYES Y REGLAMENTOS; PANAMA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; HUMAN RESOURCES; PERSONNEL MANAGEMENT; LAWS AND REGULATIONS; PANAMA

## Antecedentes

El tema “Carrera Administrativa” surge en la República de Pa-

namá, por primera vez en el Código Administrativo en 1917.

La primera Ley de Servicio Civil se aprueba en 1919, por el cual se declaran en interinidad a todos los empleados públicos, clasificados según el Decreto N° 124 del 7 de junio de 1919, que reglamentó el Servicio Civil de la República.

La Constitución Nacional de 1941, eleva por primera vez la Carrera Administrativa a precepto constitucional, que dio inicio a los intentos por crear un servicio público, basado en el mérito, cuando en dicha excerta legal se determina en el Artículo No. 159, que la “Ley establecerá y reglamentará la Carrera

---

\* 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.

\*\* Profesora de la Universidad de Panamá, Directora General de la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, de Panamá.

Recibido: 5 de julio del 2012.

Aceptado: 4 de enero del 2013.

Administrativa para aquellos Servidores Públicos que determine la propia Ley”.

Posteriormente la Constitución de 1946, sentó las bases para instituir la Ley de Carrera Administrativa, fundamentándola en los siguientes principios:

- *Independencia institucional:* los funcionarios están al servicio del Estado y no de los partidos o colectivos políticos.
- *Libertad política:* se prohíbe el proselitismo en lugares y horas de trabajo, lo que será sancionado por la Ley.
- *Selección y estabilidad de los empleados públicos:* la Ley determina las condiciones de ingreso en la Administración Pública, los deberes de los funcionarios públicos, los recursos contra las resoluciones que los afecten, las reglas que regulen la permanencia, el ascenso, suspensión, traslado, cesantía y jubilación.
- *Del debido proceso:* ninguna investigación sobre irregularidades, omisiones y delitos se considerarán concluidas, mientras el inculcado no pueda presentar sus descargos y articular su defensa.

Se aprueba la Ley No. 46 del 10 de diciembre de 1952, que desarrolla la Escala General de Sueldos.

Mediante el Decreto Ley No. 11 del 16 de septiembre de 1955, se

aprueba en Panamá, la primera Ley sobre Carrera Administrativa, basado en el principio de selección y estabilidad de los servidores públicos, donde entre otros, se aprobó lo siguiente:

- Procedimiento Especial de Ingreso:
  - Servidores públicos con más de treinta meses continuos en el puesto, se mantenían como servidores regulares, sin necesidad de examen.
  - Servidores públicos con menos de treinta meses permanecían en su puesto, siempre y cuando cumpliera con los requisitos mínimos de un examen especial de ingreso.
- Procedimiento Ordinario de Ingreso o Ascenso:

Se regía por exámenes de libre oposición, escritos u orales, capacitación, preparación académica, experiencia y habilidad del solicitante.
- Clasificación de Puestos, Retribución y Jubilación.
- Nombramientos Provisionales y Urgentes.
- Ascensos de Personal.
- Prohibiciones y Deberes.
- Responsabilidades Técnicas de Juzgado y Tribunal.

Posteriormente, se implementó la Ley No. 4 del 13 de enero de 1961, la que desarrolla la administración de personal al servicio del Estado. Esta ley hace referencia al Decreto Ley No. 11 del 16 de septiembre de 1955, que realiza las siguientes modificaciones:

En materia de estructura, se creó por ley el Departamento de Administración de Personal.

- Clasificación de Puestos.
- Ingreso a la Carrera Administrativa (Procedimiento Especial de Ingreso y Ordinario de Ingreso).

Debido a estas modificaciones, el Estado se ve en la obligación de capacitar a los servidores públicos, con la finalidad de prepararlos para los exámenes, donde el mejor ocuparía el cargo vacante.

Para ello se reglamentó a través del Decreto No. 55 del 12 de septiembre de 1961, las pruebas de suficiencia que debían aprobar los servidores públicos de todas las dependencias incorporadas a la Carrera Administrativa.

También fue reglamentada la clasificación y retribución de puestos a través del Decreto Ley No. 7 de 5 de julio de 1962. Por último se reemplazan disposiciones que establecía el Decreto Ley No. 7 de 1962, a través de la Ley No. 36 del 31 de diciembre de 1965, que establece los aumentos de sueldos y demás

emolumentos de los servidores públicos y otras medidas sobre recursos humanos.

En 1967, se aprueba el Decreto No. 82 del 27 de noviembre, que establece un Programa Nacional Permanente y Sistemático de Superación y Adiestramiento.

Bajo el régimen militar se aprueba el Decreto de Gabinete No. 137 del 30 de mayo de 1969, que viene a reformar la Ley No. 4 del 13 de enero de 1961 y el Decreto Ley No. 7 del 5 de julio de 1962, ambos relacionados con la administración de personal.

El Decreto de Gabinete No. 137 de 30 de marzo de 1969, dejó sin efecto los certificados de ingreso a la Carrera Administrativa, otorgados sin sujeción a las disposiciones legales que regían la materia, es decir, los decretos emitidos desde enero hasta septiembre de 1968, los que fueron once en total y se establece un número plural de causales de despidos inmediatos.

También se modificó con este decreto, el Procedimiento de Reclutamiento, Selección y Nombramiento, dando así la oportunidad de que ingresaran a la Administración Pública nuevos servidores públicos, sin necesidad de concursar, dejando los nombramientos a cargo de la Autoridad Nominadora.

Se sanciona el Decreto de Gabinete No. 394 del 17 de diciembre de 1970, por el cual se dictan

disposiciones sobre nombramientos, ascensos y destituciones de los servidores públicos del Estado, los que recaerían en la responsabilidad de los respectivos Ministros, Directores de Entidades Autónomas y Semi-autónomas. Este decreto le asestó un golpe mortal a la Carrera Administrativa, ya que se obvian los concursos para ocupar cargos públicos.

El Decreto de Gabinete No. 22 del 2 de febrero de 1971, deroga en todas sus partes el Decreto de Gabinete No. 394 del 17 de diciembre de 1970.

Se aprueba la Ley No.16 del 28 de febrero de 1973, por la cual se organiza el Ministerio de Planificación y Política Económica, ente que asumió todas las atribuciones y funciones que los cuerpos legales otorgaban a la Dirección General de Planificación y Administración de la Presidencia, bajo la cual estaba el Departamento de Personal y dentro de sus funciones se contemplan los programas de adiestramiento y capacitación.

La Constitución Política de Panamá de 1972, modificada por los actos reformativos de 1978 y por el acto constitucional de 1983, realizó importantes aportes en materia de recursos humanos al Estado, contemplando en el Título XI, lo referente a los servidores públicos, tales como:

- La introducción del concepto de servidores públicos.

- El establecimiento del sistema de méritos para regir a los servidores públicos.
- La supeditación de la estabilidad de los servidores públicos, en sus puestos a la competencia, lealtad y moralidad del servicio.
- El mandato de que los derechos y deberes de los servidores públicos, así como las acciones de personal (traslados, destituciones, cesantías y jubilaciones) deben ser determinados por ley.
- Establecimiento de diferentes carreras en los servicios públicos, de acuerdo a los principios del sistema de méritos.
- El establecimiento de la obligatoriedad del uso de los Manuales de Procedimientos y de Clasificación de Puestos, en todas las instituciones del Estado.

El Decreto Ejecutivo No. 116 de 10 de octubre de 1984, desarrolló y reglamentó la estabilidad de los servidores públicos. Se reconoció la continuidad a todo servidor público con dos años o más de prestar servicio al Estado, con comprobada honestidad, competencia, lealtad y moralidad. De igual forma, se estableció la Junta de Estabilidad y la Junta de Carrera Administrativa, cuya responsabilidad era elaborar la Ley de Carrera Administrativa.

El Decreto No. 3 del 9 de octubre de 1989, denominado Decreto de Guerra suspende el pago de emolumentos, cambios de categoría, ascensos por escalafón, sobresueldos, gastos de representación, bonificaciones, ascensos, décimo tercer mes, entre otras medidas a todos los servidores públicos.

Se aprueba el Decreto de Gabinete No. 1 del 26 de diciembre de 1989, por el cual se declaran nulos los nombramientos efectuados en la Administración Pública, en el transcurso de los treinta meses anteriores y se disuelven los comités políticos y activistas que funcionaban en las dependencias estatales. Este decreto deroga el Decreto Ejecutivo No. 116 de 10 de octubre de 1984. (declarado parcialmente inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia).

Se adopta la Ley No. 25 del 14 de diciembre de 1990, por la cual se toman medidas tendientes a proteger la democracia y el orden constitucional, que dio base al despido de gran cantidad de servidores del sector público.

Se firma el Decreto Ejecutivo No. 13 del 24 de enero de 1991 sobre: Principios Éticos de los Servidores Públicos.

Se promulga la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994, por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa, estableciendo un sistema de administración de los recursos humanos, fundamentado en el mérito, el desempeño eficiente, los pro-

cedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos, que los proteja de las presiones políticas partidistas, que garantice a quienes obtienen el mandato popular a llevar adelante el programa de gobierno, dando cumplimiento a lo establecido en el Título XI de la Constitución Política de la República de Panamá.

Es decir, la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, establece las normas que deben regular la relación laboral existente entre el Estado, como empleador y los servidores públicos como trabajadores.

La DIGECA se establece formalmente en la República de Panamá, a partir de octubre de 1996, inicialmente sus directivos y personal de apoyo, conformado por el Director General, la Subdirectora General y cuatro secretarías, constituyeron el Despacho Superior, ocupando para esa fecha un pequeño espacio cedido por la oficina de Radio Nacional.

Para ese momento se trasladan cinco analistas y un asistente de recursos humanos del Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, a Carrera Administrativa, y se nombran dos analistas, quienes vienen a integrar el equipo de trabajo inicial de la DIGECA.

Para cumplir sus funciones, la DIGECA se instala en las antiguas oficinas que ocupaba la Procuraduría de la Administración Pública.

Asimismo, más adelante se incorporaron otros analistas a la

organización, para fortalecer la gestión de recursos humanos del Estado panameño.

El equipo de trabajo precursor de Carrera Administrativa, elaboró primeramente:

- El Decreto Ejecutivo No. 222 del 12 de septiembre de 1997.
- El Manual de Acciones de Recursos Humanos.
- Guía para la elaboración de los manuales institucionales con la metodología Sistema de Clasificación de Puestos y Remuneración, SICLAR.
- Resoluciones.
- Procedimientos.
- Decretos.
- Instructivos.
- El modelo del Reglamento Interno para las instituciones.
- Metodología para elaborar los programas de Relaciones Laborales, Bienestar del Servidor Público, Ambiente Laboral, Salud, Seguridad e Higiene.
- Metodología para elaborar programas de capacitación.

Todos estos instrumentos necesarios para la implantación del Sistema de Carrera Administrativa en el sector público panameño, do-

cumentos que permiten a la DIGECA, cumplir con su misión consistente en materializar las políticas de recursos humanos del Estado, actuando como un organismo normativo y ejecutivo; fundamentando su actuación de manera científica y administrando con base al mérito y a la eficiencia, fortaleciéndose así, a las oficinas institucionales de recursos humanos del sector público panameño.

A través de la Resolución No. 1-96 del 1º de febrero de 1996 y publicada en la Gaceta Oficial No. 23.287 del 15 de mayo de 1997, se establece el régimen interno de la Junta Técnica de Carrera Administrativa.

La primera Junta Técnica de Carrera Administrativa, creada mediante la Resolución No. 3 del 19 de febrero de 1997, aprueba la Resolución de Gabinete No. 164 de 24 de julio de 1997, por el cual se adopta el Sistema de Clasificación y Retribución de Puestos y el Decreto Ejecutivo No. 222 de 12 de septiembre de 1997, por el cual se Reglamenta la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994; que establece y regula la Carrera Administrativa.

La Junta de Apelación y Conciliación de Carrera Administrativa, se crea a través del Decreto Ejecutivo No. 23 del 23 enero de 1998 y se publica en la Gaceta Oficial No. 23.469 del 28 de enero de 1998.

De 1998 a 1999, se incorporan dieciocho instituciones al Sistema de Carrera Administrativa y se

acreditan 10.150 servidores públicos al sistema, a través del Procedimiento Especial de Ingreso.

Mediante la Resolución Gabinete No. 122 del 27 de octubre de 1999, se derogan las resoluciones de gabinete, donde se establecía las acreditaciones de los servidores públicos y se ordena la revisión y reestructuración de dichas acreditaciones (años 1998-1999).

En la Gaceta Oficial No. 24.197 del 11 de diciembre de 2000, se publica el Manual de Procedimientos Técnicos para el Trámite de Acciones de Recursos Humanos. También, se publica la Gaceta 24.197-A, por el cual se aprueba lo siguiente:

- El Modelo de Reglamento Interno para las instituciones del sector público, Resolución No. 2 de 7 de enero de 1999-Junta Técnica de Carrera Administrativa, JTCA.
- El Código de Ética del Servidor Público, Resolución No. 3 de 16 de abril de 1999 -Junta Técnica de Carrera Administrativa, JTCA.
- El Reglamento Técnico de Capacitación y Desarrollo del Servidor Público, Resolución No. 4 de 26 de agosto de 1999- Junta Técnica de Carrera Administrativa, JTCA.

Mediante la Resolución de Gabinete No. 50 de 6 de julio de

2001, se deja sin efecto la Resolución de Gabinete No. 122 del 27 de octubre de 1999, por haberse cumplido las funciones encomendadas al Director General de Carrera Administrativa.

El proceso de incorporación de instituciones al Régimen de Carrera Administrativa y la acreditación de servidores públicos a través del Procedimiento Especial de Ingreso, se reinicia en el 2004, considerándose el Ministerio de Salud como plan piloto, lográndose acreditar en el sector público un total de 12.231 servidores públicos (años 1998 al 2007).

Fue aprobado el Decreto Ejecutivo No. 246 del 15 de diciembre de 2004, *"Por el cual se dicta el Código Uniforme de Ética de los Servidores Públicos, que laboran en las entidades del Gobierno Central"*.

Con la aprobación de la Ley No. 24 del 2 de julio de 2007, que modifica y adiciona artículos a la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 y dicta otras disposiciones entre las que se encuentran:

- Procedimiento Especial de Ingreso:
  - Extender el Procedimiento Especial de Ingreso hasta seis meses después de entrada en vigencia la Ley No. 24 (1º de enero de 2008) y se modifican los requisitos mínimos para ingresar (educación o experiencia).

- Se introduce dentro del Procedimiento Especial de Ingreso la incorporación automática de servidores públicos que desempeñaban labores de apoyo en la estructura de cargos de cada institución.

Se aprueba la Ley No. 14 del 28 de enero de 2008, en la que se modifica entre otros artículos el No. 67 de la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, quedando así:

- Procedimiento Especial de Ingreso:
  - Se establece el 30 de abril como fecha límite para el ingreso de los servidores públicos al Régimen de Carrera Administrativa a través del Procedimiento Especial de Ingreso.

También, se promulga el Decreto Ejecutivo No. 44 del 11 de abril, que modifica y adiciona artículos al Decreto Ejecutivo No. 222 del 12 de septiembre de 1997 y el Decreto Ejecutivo No. 100 del 20 de junio de 2008, que reglamenta el Artículo 67 de la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994, modificada por la Ley No. 24 del 2 de julio de 2007 y la Ley No. 14 del 28 de enero de 2008.

A través de la Resolución No. 2-2008 del 30 de abril de 2008, se aprueba el Reglamento Técnico de Reclutamiento y Selección para Ascenso e Ingreso a la Carrera Administrativa, por parte de la Junta Técnica de Carrera Administrativa.

La Asamblea Nacional ordena el Texto Único del 29 de agosto, que comprende la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, por la que se establece y regula la Carrera Administrativa, la Ley No. 24 de 2007 que modifica y adiciona artículos a la Ley No. 9 de 1994, y las reformas incluidas en la Ley No. 14 de 2008, publicado en la Gaceta Oficial 26.134 del 26 de septiembre de 2008, reformado por la Ley No. 43 del 30 de julio de 2009.

Mediante Resolución No. 03 del 18 de diciembre de 2008, la Junta Técnica de Carrera Administrativa aprueba el Reglamento Técnico de Evaluación del Desempeño y Rendimiento para el Sector Público.

A través de la Resolución No. 596 del 18 de noviembre de 2008, publicada en la Gaceta Oficial No. 26.217 del 5 de febrero de 2009, se actualizan los Procedimientos Técnicos para el Trámite de Acciones de Recursos Humanos.

Finalmente, se aprueba la Ley No. 43 del 30 de julio de 2009, la que reforma la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994, que desarrolla la Carrera Administrativa y dicta otras disposiciones, publicada en la Gaceta Oficial No. 26.336 del 31 de julio de 2009.

### **Objetivos de la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994**

La ley desarrolla los Capítulos 1, 2, 3, y 4 del Título XI de la Consti-

tución Política de la República de Panamá, que regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Administrativa en sus relaciones con la administración pública y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

- Garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos, con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.
- Promover el ingreso y la retención de los servidores públicos que se distinguen por su idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad, que son cualidades necesarias para ocupar los cargos públicos que ampara esta Ley y sus reglamentos.
- Establecer un sistema que produzca el mejor servicio

público que proteja al servidor público de Carrera Administrativa, en sus funciones, de las presiones de la política partidista; y que garantice a los que obtienen el mandato popular llevar adelante su programa de gobierno.

### **Logros de los Programas Técnicos 2009-2011**

La DIGECA, a través de su gestión ha impulsado entre otros, los siguientes subsistemas que integran el Sistema de Administración de los Recursos Humanos del Estado:

#### ***Dirección de Administración de Recursos Humanos***

##### *Departamento de Clasificación de Puestos*

Cumpliendo con la Resolución de Gabinete No. 164 de 24 de julio de 1997, por la cual se adopta el Sistema de Clasificación de Puestos, SICLAR, obliga a que cada puesto de trabajo en el sector público, tenga la descripción específica de las tareas inherentes al cargo y los requisitos mínimos para ocuparlo, a través de un Manual Institucional de Clases Ocupacionales. Es por ello, que mediante la Resolución de Gabinete No. 73 del 7 de mayo de 1998, se aprueba el clasificador central denominado Manual General de

Clases Ocupacionales del Sector Público, el que fue desarrollado cumpliendo las exigencias previstas por la metodología del SICLAR.

Para cumplir con el mandato:

- Se capacitó a las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos del Sector Público, en el proceso de implementación del Catálogo Único de Codificación de Cargos y del Manual Único de Clasificación de Puestos del Estado.
- La DIGECA, a través de la Comisión Técnica de Recursos Humanos aprobó cuarenta y siete Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales, actualmente, se está en el proceso de elaboración de los treinta y nueve manuales restantes.
- Se ha realizado auditoría de puestos a sesenta y seis instituciones públicas, con la finalidad de actualizar las funciones reales de los servidores públicos en el puesto de trabajo.
- Actualmente, se renuevan las Planillas de Personal de todas las instituciones del Estado, con la función real que realizan los servidores públicos, a través de la aplicación vía *web*, diseñada por la DIGECA.
- Se está trabajando ininterrumpidamente en el Manual Único

de Clasificación de Puestos del Estado, para ser utilizado por las instituciones, a partir del 2013.

- Se concluyó con la unificación de códigos de cargos, de acuerdo a los catálogos existentes, tanto del MEF y la DIGECA. Los que vienen a definir el Catálogo Único de Codificación de Cargos del Estado.

#### *Departamento de Reclutamiento y Selección*

A través de la Resolución No. 2-2008 del 30 de abril del 2008-Junta Técnica de Carrera Administrativa, JTCA, se aprueba el Reglamento Técnico de Reclutamiento y Selección, Ascenso e Ingreso a la Carrera Administrativa, y en base al mandato de la Ley No. 43 del 30 de julio de 2009 se procedió a identificar y analizar los artículos que norman este subsistema, así como los métodos y procedimientos.

Se brindó asistencia técnica para la aplicación de pruebas psicotécnicas a las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos en diversas instituciones, que así lo solicitaron.

Se realizó reunión con las Autoridades Nominadoras del Estado, para dar a conocer lo que establece la Ley No. 43 del 30 de julio de 2009, concerniente a la entrada en vigencia de la aplicación de los concursos, a partir del 1º de agosto del 2012.

*Departamento de Evaluación del Desempeño*

Se elaboró una propuesta de Evaluación del Desempeño y Rendimiento, para facilitar la viabilidad en su aplicación y obtención de resultados y desarrolló los siguientes documentos:

- Reglamento o Normativa.
- Procedimiento Técnico de Evaluación del Desempeño.
- Formularios para la Aplicación de la Evaluación del Desempeño, cinco por niveles de clases ocupacionales.
- Formulario para la Evaluación de la Unidad Administrativa.
- Formularios para presentar los Recursos de Reconsideración y Apelación.
- Flujograma del proceso de Evaluación.
- Guía Informativa de la Evaluación del Desempeño y Rendimiento.
- Guía de Portafolio de Evidencias.
- Línea de Tiempo del Proceso.

Esta propuesta establece criterios legales, procesos, técnicas y herramientas para aplicar la Evaluación de Desempeño y Rendimiento

en el Sector Público, la que reemplazará a partir de su aprobación la vigente, de acuerdo a la Resolución No. 3 de 18 de diciembre del 2008.

*Departamento de Acciones de Recursos Humanos*

En cumplimiento de nuestra responsabilidad velamos por la debida aplicación del Manual de Procedimientos Técnicos de Acciones de Recursos Humanos, en las instituciones del sector público, a través de las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos.

Se analizaron y aprobaron 16.377 acciones de personal para el 2010, 16.265 en el 2011 y para el primer trimestre del 2012, 4.488.

Igualmente se brindó capacitación y asistencia técnica para la Aplicación de la Metodología para la Administración de los Expedientes de Personal en las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos del Gobierno Central e Instituciones Descentralizadas.

***Dirección de Relaciones Laborales y Bienestar del Servidor Público***

Esta unidad administrativa trata de las relaciones que se establecen entre la organización y los servidores públicos en torno a las políticas y prácticas de personal, cuando por razones diversas éstas adquieren una dimensión colectiva.

Incluye la gestión del clima organizativo, buenas prácticas de comunicación, de administración de las relaciones de trabajo armónicas, de los incentivos, beneficios y políticas sociales, de ambiente laboral, salud, seguridad e higiene.

Se fortaleció a través de asesoría, orientación y capacitación a las contrapartes institucionales del sector público en la implementación, establecimiento, administración, mantenimiento y operatividad en los Subsistemas de Relaciones Laborales; Bienestar del Servidor Público; Ambiente Laboral, Salud, Seguridad e Higiene.

Se absolvió consultas relativas a la administración del Régimen Disciplinario, deberes, derechos, obligaciones y prohibiciones a los servidores públicos y otras sobre prevención de conflictos laborales

También se elaboró el documento "Metodología para la Intervención de Trabajo Social en las Instituciones del Sector Público", para ser utilizado como referencia en las entidades gubernamentales, para los tres programas.

Se elaboró un programa modelo de incentivos y beneficios, para las contrapartes institucionales del sector público.

Se confeccionó un listado de incentivos y beneficios tangibles e intangibles, para uso de los programas motivacionales que ejecutan las instituciones del sector público.

Se publicó en la página web los programas de Relaciones Laborales, Bienestar del Servidor Público, Ambiente Laboral, Salud, Seguridad e Higiene, para ser utilizados como documentos de consulta y guía por Oficinas Institucionales de Recursos Humanos del sector público.

### ***Dirección de Capacitación y Desarrollo del Servidor Público***

Este departamento ha desempeñado un rol importante en el proceso de institucionalización y fortalecimiento de los subsistemas técnicos de Carrera Administrativa en el sector público.

Las capacitaciones que se realizan en coordinación con las Unidades Administrativas de la DIGECA, van dirigidas a todos los servidores públicos de los distintos niveles jerárquicos, en materia de carrera administrativa.

También se coordinó con el Ministerio de Relaciones Exteriores, MINREX, la promoción de becas internacionales en las distintas instituciones del sector público.

Para los años 2010 y 2011, se coordinaron Jornadas del Sistema de Información para la Gestión de los Recursos Humanos al Servicio del Estado, en la que se capacitaron 350 servidores públicos de ochenta y seis entidades en temas de: Clasificación de Puestos, Evaluación del Desempeño y Rendimiento, Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos.

Se coordinó con el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, el Primer Programa de Formación de Gestores de Calidad del Sector Gubernamental, capacitándose ochenta servidores públicos.

Se coordinó el Diplomado sobre Gestión de Calidad y Mejora Continua - Sector Público Eficiente, en conjunto con el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación, ICONTEC, certificándose a cuarenta servidores públicos.

### ***Dirección de Planificación y Control de los Recursos Humanos***

#### *Departamento de Sistemas de Información*

Como respuesta a la demanda de necesidades en las instituciones públicas, la DIGECA se fortalece a través de una consultoría, que contribuyó a diseñar y proporcionar las bases técnicas para el desarrollo y aplicación de los procesos en materia de Recursos Humanos, como lo exige la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994.

Con insumos suministrados por la DIGECA, esta Consultoría diseñó, desarrolló e implementó un Sistema de Información de Gestión de Recursos Humanos, SIGRHU, del Estado, programa que nos ha servido para levantar la información relacionada con los códigos de cargos y perfiles de las clases ocupacionales,

para la elaboración del Manual Único de Puestos Genéricos y Específicos del Estado Panameño.

Se adquirió una base de datos, que fortalece la implementación del SIGRHU.

Se analizó, diseñó y programó la plataforma del subsistema de Evaluación del Desempeño y Rendimiento del Sector Público, que forma parte del SIGRHU.

Para el mejor funcionamiento de la DIGECA se han instalado los sistemas internos de:

- *Correspondencias recibidas y enviadas:* para automatizar el proceso de recepción de la correspondencia y a la vez consultar la información en una forma más ágil y expedita.
- *Acciones de personal:* este sistema registra el control de todas las acciones de personal, que se realizan en el Estado panameño, permitiendo contar con estadísticas reales.
- *Becas y capacitación:* permite estadísticas y control de las acciones de becas y capacitaciones al sector público.
- *Directorio telefónico:* base de datos que permite mantener información actualizada del sector gubernamental.
- Se renovó la plataforma informática de *Windows Server*

- 2000 a *Windows Server* 2010. Además, se instalaron y configuraron nuevos servidores; instalación de equipos de seguridad física y lógica; se adquirieron nuevos equipos informáticos (impresoras y computadoras) para uso interno.
- Se actualizó el Sistema Informático *Psicosoft*, para ser utilizado en el Subsistema de Reclutamiento y Selección de Personal.
- Aprobación de la Propuesta de la Evaluación del Desempeño y Rendimiento del Sector Público.
- Retomar el proceso de los concursos de ingreso y ascenso al Sistema de Carrera Administrativa.
- Aceptación de los reglamentos referentes a las áreas de Relaciones Labores y Bienestar del Servidor Público.

A continuación se mencionan algunas proyecciones de la DIGECA.

- Implementación del SIGRHU, en las instituciones del Estado, restantes, con la finalidad de lograr la unificación de clasificación de los cargos del sector público.
- Elaborar treinta y nueve manuales de clases ocupacionales del Estado.
- Continuar con el proceso de la actualización de las planillas de personal de las instituciones del Estado vía *web*.

#### Consideraciones finales

Este documento expone nuestra experiencia de lo desarrollado en cada uno de los Subsistemas Técnicos de Recursos Humanos, con mística de trabajo, con el propósito de lograr una Administración Pública de los Recursos Humanos, basada en el mérito y la eficiencia, cumpliendo las normas y procesos, enmarcados en la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, que regula esta materia, fortaleciendo el Sistema de Administración de Recursos Humanos del Estado Panameño ◇

# Sinopsis de la política exterior panameña y la integración centroamericana: realidades y perspectivas\*

Francisco Matos\*\*

RELATA BREVEMENTE LA VINCULACIÓN ECONÓMICA DE PANAMÁ EN EL SISTEMA DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, SICA, IDENTIFICANDO ALGUNAS DE LAS INICIATIVAS INTEGRACIONISTAS DE PANAMÁ A CENTROAMÉRICA.

PALABRAS CLAVES: POLITICA EXTERIOR; INTEGRACION ECONOMICA; INTEGRACION SOCIAL; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: FOREIGN POLICY; ECONOMIC INTEGRATION; SOCIAL INTEGRATION; CENTRAL AMERICA

Se considera que la integración es una parte de la política de desarrollo que permite un mayor desarrollo social, para combatir la pobreza y la desesperanza de nuestros pueblos.

Sin embargo, es importante resaltar que la participación de Pa-

namá en los intentos integracionistas centroamericanos no es reciente, ya que se remontan a los años cincuenta cuando se sientan las bases del proceso, en un esfuerzo por crecer regionalmente hacia adentro, aprovechando el mercado ampliado, e inclusive se incluyeron cláusulas que permitían la adhesión de Panamá, especialmente a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, del 14 de octubre de 1951.

En ese contexto, igualmente es importante señalar la suscripción de un Tratado de Intercambio Preferencial y Libre Comercio entre las Repúblicas de Panamá, Nicaragua y Costa Rica el 2 de agosto de 1961, conocido como el Tripartito del Sur, el que es considerado como el antecedente inmediato de asociación de

\* 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.

\*\* Director de la Subsección de la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, en Panamá.

Recibido: 5 de julio del 2012.

Aceptado: 31 de enero del 2013.

Panamá con esta región ya que a partir del mismo, Panamá acuerda con otros países centroamericanos, convenios similares, que representaron a lo largo de más de treinta años, un impacto en el comercio exterior de Panamá relativamente pequeño en la totalidad del intercambio, pero importante en lo que respecta a las exportaciones industriales.

Igualmente nuestro país participó en foros centroamericanos de nivel ministerial, tales como reuniones de Ministros de Economía y Hacienda, de Agricultura, de Directores o titulares de Organismos Centrales de Planificación y de Ministros de Trabajo, así como en reuniones de funcionarios de diversos rangos, como en comisiones y grupos técnicos, tales como Estadística, Tributación, Correos, Presupuesto y Contabilidad, Asuntos Portuarios y de Transporte Marítimo, Superintendencia de Bancos y Seguros, Desarrollo Científico y Tecnológicos, entre otros.

De lo anterior se desprende que la vinculación de Panamá a los países centroamericanos o a sus organizaciones regionales han sido múltiples, continuadas y constantes a lo largo de muchos años, lo que ha creado una red de relaciones de todo orden, políticas, económicas, sociales y técnicas, las que han redundado en beneficios recíprocos.

Sin embargo, a partir de 1990, las autoridades del Gobierno de Panamá y por razones políticas, ya

que fueron casualmente los gobiernos centroamericanos, los primeros que en América Latina, lo reconocieron después de la acción militar de diciembre de 1999, lo que motivó un compromiso con la región para que las relaciones diplomáticas se incrementaran con los países de la región, se aprueba el Decreto No. 93 de 30 de julio de 1990, por medio del cual se constituye la Comisión Nacional Coordinadora para los Estudios sobre la Integración Económica de Panamá a Centroamérica.

Esta comisión tenía como objetivo el definir las modalidades de una posible vinculación económica de Panamá a la región, la misma estuvo conformada por funcionarios del Ministerio de Planificación y Política Económica, hoy Ministerio de Economía y Finanzas, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Instituto Panameño de Comercio Exterior, y tomando como premisa que los principales beneficiados o perjudicados de esa relación, se invitó a participar a representantes de los sectores privados panameños, tales como el Consejo de la Empresa Privada, CONEP, el Sindicato de Industriales de Panamá, SIP, la Cámara de Comercio, Industria y Agricultura, la Asociación de Ejecutivos de Empresas, APEDE, la Asociación Bancaria de Panamá, Unión de Productores Agropecuarios, Fundación ANDE, Bolsa de Valores, Unión de la Pequeña y Mediana Empresa de Panamá, CADESCA, entre otros.

Como resultado de una amplia consulta a nivel nacional y regional,

la Comisión en junio de 1991 rindió su informe en el que se recomendaba: "Tomar las acciones necesarias para convertir a la República de Panamá de un país observador, a un participante activo del proceso regional centroamericano siempre y cuando quede claramente establecido lo siguiente: Que dadas las diferencias cualitativas y cuantitativas entre las estructuras productivas de la economía panameña y el resto de la región, se aceptaran las condiciones de "gradualidad" y "complementaridad", que nos permita la entrada al proceso de integración de la manera menos traumática."

Es así que en la Cumbre de Presidentes de julio de 1991 en San Salvador, los Presidentes Centroamericanos aceptaron complacidos la decisión del Gobierno de Panamá de incorporarse activa y plenamente al Proceso de Integración Centroamericana, teniendo en cuenta los lineamientos de su nueva política económica y social y las recomendaciones hechas por la Comisión Mixta de Integración de Panamá, en cuanto a la gradualidad y complementariedad de dicha vinculación creciente al proceso integrador de la región.

A partir de ese encuentro presidencial, Panamá inicia una participación más activa en el proceso centroamericano, principalmente en el área política y en el marco de la Cumbre de Tegucigalpa de diciembre de 1991, nuestro país suscribe el Protocolo de Tegucigalpa por medio del cual se reforma la Carta de la

Organización de Estados Centroamericanos, ODECA, y se conforma el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, que viene a constituirse en el nuevo marco institucional del proceso integrador de la región. El Protocolo de Tegucigalpa entró en vigencia el 3 de abril de 1996 para Panamá.

Es importante señalar que el artículo primero del Protocolo de Tegucigalpa, establecía que "Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una comunidad económica – política que aspira a la integración de Centroamérica. Con tal propósito se constituye el SICA, integrada por los estados miembros de la ODECA y por Panamá, que se incorpora como Estado Miembro."

El SICA, como marco jurídico-político de la integración regional, es la expresión de la transformación que se opera en Centroamérica y representa la consagración de la visión más pragmática y futurista de los estadistas centroamericanos, en la óptica de lograr la integración y el desarrollo, como resultado de los esfuerzos de una democracia participativa regional, cuyos frutos estuvieran al servicio y utilidad de los centroamericanos.

Panamá ha participado plenamente en el SICA desde sus inicios y con gran preponderancia. La vinculación de Panamá a una serie de organismos centroamericanos ha sido muy fuerte e intensa a través de todos estos años. Ejemplo de esta

afirmación, se puede destacar que las relaciones de Panamá con Europa se han dinamizado a través de su participación con Centroamérica, en el marco del Diálogo de San José, el que nos ha permitido beneficiarnos de amplios programas de cooperación, así como en nuestra incorporación al Acuerdo de Asociación Unión Europea – Centroamérica, que le abrirá mercados a nuestros productores en condiciones beneficiosas.

Para tales efectos y para poder cumplir con esas expectativas, Panamá ha decidido ampliar progresivamente su integración al subsistema económico de Centroamérica, como parte de un proceso que ya cumplió sus etapas previas, lo que nos permitirá, además, contribuir al sistema de la competitividad regional aportando nuestra infraestructura y experiencia en servicios internacionales, que es de vital importancia para toda la economía contemporánea. Es importante indicar que en el marco de la 39 Cumbre Ordinaria de los Países del SICA de finales de junio del 2012, se suscribió el Protocolo de Incorporación de Pa-

namá al Subsistema de Integración Económica.

Es importante señalar que todos los países centroamericanos reconocen la existencia de una heterogeneidad en sus estructuras productivas y diferencias fundamentales con la economía panameña y aceptan que en nuestra integración prevalezcan los principios de gradualidad y complementaridad.

Por otra parte, hay que tener claro que integrarse tiene un precio, pero el No Integrarse tiene un gran costo. En las actuales realidades internacionales, es mejor pagar el precio para estar adentro, que sufrir costos incalculables por quedarse fuera.

Para concluir, el balance de Panamá en lo que respecta a su participación en el SICA, refleja una fructífera interacción en los aspectos políticos, sociales, migratorios, cooperación y de seguridad; contribuyendo ésta a una constante de su accionar en materia de Política Exterior con Centroamérica ◇

# el icap en centroamérica

## **Primer Encuentro de Autoridades Regionales de Compras Públicas e Instituciones Vinculadas\***

ICAP\*\*

DESCRIBE EL PRIMER ENCUENTRO DE AUTORIDADES REGIONALES DE COMPRAS PÚBLICAS E INSTITUCIONES VINCULADAS, REALIZADO EN SAN JOSÉ, COSTA RICA, EL 3 DE MAYO DEL 2012 Y ORGANIZADO POR EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP, EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA CENTROAMERICANA DE COMPRAS PÚBLICAS 2011-2015.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; COMPRAS DEL GOBIERNO; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; GOVERNMENT PURCHASING; CENTRAL AMERICA

### **Justificación**

En el marco de la Nueva Gestión Pública, NGP, y las necesidades

de los sectores públicos centroamericanos, el ICAP ha identificado la necesidad de fortalecer las compras de bienes y servicios del Estado, para contribuir al desarrollo de la capacidad y competencia institucional a cargo de la gestión gubernamental en los países de la región, y finalmente, lograr un mejoramiento de la productividad, eficiencia y eficacia del gasto público y de los planes, programas y proyectos de la administración pública, orientados a

---

\* Realizado en el Hotel Bouganvillea, Salón Bromelias Santo Domingo de Heredia, Costa Rica el 3 de mayo del 2012.

\*\* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 15 de agosto del 2012.

Aceptado: 18 de febrero del 2013.

mejorar los servicios brindados a las poblaciones del Istmo.

El tema de las compras y los contratos públicos para la adquisición y venta de bienes y servicios tiene una particular importancia para el estudio del Estado y de la Administración Pública, y una gran pertinencia para el logro de eficiencia y eficacia en los sistemas y procesos administrativos, técnicos y de producción que ejecutan las instituciones públicas, y en las relaciones con los representantes del mercado de bienes y servicios.

Este interés visionario forma parte del Plan Estratégico 2011-2015, que intenta proyectar al ICAP como un Centro de Excelencia para la Generación, Innovación y Difusión de Pensamiento para la Administración Pública y la Integración Centroamericana, y se une a una serie de iniciativas institucionales que pretenden impactar y transformar la gestión pública centroamericana.

Para el caso de Centroamérica como región, se evidencian esfuerzos aislados o particulares en los países para modernizar la actividad de compra de bienes y servicios en los Estados, pero sin tener una orientación sistemática, sin obedecer a un plan integral, y sin que las experiencias de cada país se compartan regionalmente para capitalizar los conocimientos y experiencias. Incluso, muchos de estos procesos de cambio no son sostenibles, pues se abandonan o se dejan de atender a lo largo del tiempo, ocasionando

grandes pérdidas de recursos públicos y de experiencia.

Es así que el ICAP, en aras de promover un diálogo constructivo y favorecer el intercambio a nivel regional, se ha planteado la ejecución de una Estrategia Centroamericana de Compras Públicas que contribuya al fortalecimiento y desarrollo de las capacidades y competencias de los funcionarios de las instituciones a cargo de la gestión gubernamental de bienes y servicios en los países de la región.

Este proceso de modernización permitiría que, mediante esfuerzos conjuntos, se puedan uniformar criterios e impulsar avances significativos fortaleciendo los sistemas nacionales de adquisiciones a nivel regional como instrumento esencial para la mejora de la eficiencia del gasto público, el fomento de la transparencia y la rendición de cuentas y la inhibición de las prácticas de corrupción en el marco de la modernización del Estado, la buena gestión política, el fortalecimiento de la institucionalidad gubernamental y de la democracia.

Este Encuentro Regional fue dirigido a las Direcciones Generales de Compras Públicas del Istmo Centroamericano y de la República Dominicana, y a las instituciones vinculadas al proceso de contratación administrativa, tanto de la región como fuera de ella, tales como: Organización de Estados Americanos, OEA, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Consejo Consultivo del Sistema de la Integración Centroa-

mericana, SICA, entre otras instancias, realizado en San José, Costa Rica, el 3 de mayo del 2012.

Su objetivo general fue:

- Intercambiar impresiones sobre el estado actual, avances, retos y oportunidades en la gestión de compras gubernamentales de estos países.

Sus objetivos específicos fueron:

- Ubicar la participación del ICAP como promotor e impulsor de una estrategia centroamericana de compras públicas.
- Propiciar un espacio para el intercambio e interacción regional entre homólogos de los países de la región en materia de compras públicas para conocer sobre las experiencias de cada uno en su respectivo país.
- Generar la sinergia necesaria que permita estrechar relaciones entre los países para construir capacidades, homogenizar criterios y facilitar la discusión que fortalezca el proceso de contratación administrativa en la región.
- Identificar criterios de los organismos internacionales sobre posibles opciones de acciones conjuntas para apoyo financiero y asistencia técnica directa a los países centroa-

mericanos y la República Dominicana.

### **Estrategia Centroamericana de Compras Públicas del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, 2011-2015**

Durante el desarrollo del Encuentro se presentó y discutió la Estrategia Centroamericana de Compras Públicas 2011-2015 del ICAP, señalándose al respecto:

- La importancia de conocer las experiencias institucionales y nacionales que podrían ser útiles, y que pueden ser replicados en otros contextos de la región centroamericana.
- La cooperación internacional es una necesidad, pero debe ser concebida como un acompañamiento a los esfuerzos nacionales, que deben ser consistentes y constantes.
- Como una posibilidad de fortalecer las compras públicas y facilitar asesoramiento, el ICAP procurará:
  - Sensibilizar a las autoridades nacionales, para reforzar la necesidad de invertir en compras públicas, a pesar de las limitaciones presupuestarias, con el propósito de contar con una estrategia nacional de proyecto país.

- Propiciar la elaboración de propuestas “*desde abajo hacia los jefes*”, para lograr incorporar programas de innovación dentro de los sistemas de compras públicas.
  - Buscar conjuntamente el acceso a recursos de la cooperación internacional, mediante la formulación de proyectos específicos de apoyo.
  - Identificar recursos internos (instituciones/ICAP), para implementar acciones conjuntas.
  - Aprovechar las fortalezas de otros países de la región: cooperación horizontal entre países centroamericanos.
  - Que las propuestas de proyectos de cooperación vayan más allá de lo semántico, y se acompañen de indicadores de gestión. Ello para convencer y sensibilizar a los políticos/autoridades sobre el costo de no invertir en mejorar el sistema de compras públicas.
  - Formación y procesos de actualización sistematizados, para que las capacitaciones tengan un impacto evaluable en la gestión de compras públicas.
  - Monitoreo y evaluaciones constantes, para verificar el impacto logrado con las compras públicas y el buen aprovechamiento de los recursos destinados a las compras públicas.
  - Acreditación de funcionarios, que validen las competencias de los funcionarios para ejecutar diversas funciones.
- Algunos comentarios de los participantes respecto a las compras públicas de sus países en general se refirieron a:
- *República Dominicana:* El Ministerio de Hacienda y la Dirección poseen su propio plan estratégico, enfocado en especialización de funcionarios; un punto de interés es una mayor voluntad política, a la necesidad de brindar transparencia por parte de la función pública sobre el uso de los recursos públicos. 100 empleados conforman la Dirección.
  - *Panamá:* La Dirección es una entidad autónoma, anteriormente cuando estaba adscrita al Ministerio de Economía y Finanzas, MEF, el manejo presupuestario y demás aspectos de gestión eran más complicados. Ahora son *casi un ente fiscalizador*, con un matiz distinto, pues los esfuerzos hacen hincapié en la responsabilidad del personal

como funcionarios públicos y también la responsabilidad civil, cumpliendo con principios de transparencia, y de normas estandarizadas y que no pueden ser manipuladas por las instituciones públicas. Hay dos momentos con una función asesora: a. fiscalización por el fiel cumplimiento de la normativa legal. b. usuario del sistema que considera que hay una irregularidad y lo hace del conocimiento de la Dirección, y eso les da la apertura para tratar internamente los temas antes de que salgan a la luz pública.

Las necesidades de capacitación son constantes, es una línea permanente de trabajo. Conformada por 100 personas, 40% operativo, tratando de ampliar las funciones a las provincias (oficinas regionales).

- *Honduras*: el país tiene apertura política para tratar el tema de transparencia en las compras públicas, pero es necesario concientizar a las autoridades nacionales para invertir más en ello. Es requerido una mayor capacitación y formación a los funcionarios públicos, para mantenerlos al día y especializarlos en la nueva dinámica, tanto financiera, contable como de legislación. La Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado, ONCAE, tiene

independencia normativa, pero no presupuestaria. Está conformada por veintiocho personas.

- *El Salvador*: Ya tiene en marcha proyectos sobre evaluación de la plataforma electrónica, y la capacitación y especialización del personal, para apostar a los cargos en donde el principal factor de medida sea el técnico y no el político. Diecinueve personas componen la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones, UNAC.
- *Costa Rica*: la rectoría se limita solo a la administración central, pero la asesoría técnica es en toda la administración. Conformada por sesenta personas.

### **Los sistemas de compras públicas nacionales de los países de la Región**

#### **Costa Rica**

La Directora de la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, DGABCA.

La presentación de los sistemas de compras públicas nacionales de cada país de Centroamérica, Panamá y República Dominicana enfatiza algunos de los aspectos relevantes de cada uno de ellos.

A continuación se enuncian estos aspectos:

- Administración de bienes y contratación administrativa: son dos macroprocesos unidos en la DGABCA, con rectoría para nivel de la administración central.
  - *Sistema Compr@Red*: utilizado por Gobierno Central y otras entidades del sector público.
  - *Antecedentes de las compras Públicas*: Ley de Administración Financiera 8131, se da la competencia rectora a la DGABCA.
  - 2008: implementación de convenios marco y proceso de registro de proveedores electrónicos en línea.
  - *Pilares de Compr@Red*: transparencia, eficiencia, efectividad (promoción de PYMES) e integración (estandarización de documentos, seguimiento de resultados).
  - 2009-2010: atendiendo recomendaciones de organismos internacionales en un informe diagnóstico sobre capacidad de CompraRed, se incorporó la firma digital del Banco Central, se integró el certificado de agente electrónico y el estampado de tiempo.
  - *Normativa en contratación administrativa*: DGABCA,
- puede asesorar, pero no sancionar.
- *CompraRed*: ventanilla única, firma digital, estandarización de documentos, registro único de proveedores, comercio electrónico, cero papel (firma digital más los documentos electrónicos para generar un expediente digital de la contratación administrativa), interfaces operativas.
  - *Ventajas del uso de firma digital*: proceso de firma totalmente interoperable.
  - *Interfaces operativas*: Sistema Integrado de la Actividad Contractual, SIAC, (con la Contraloría General de la República), Sistema Integrado de Gestión de la Administración Financiera, SIGAF con el Tribunal Supremo de Elecciones, TSE, con el Sistema Centralizado de Recaudación, SICERE, para verificar pago de seguro social, con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio, MEIC, para Micro, Pequeñas y Medianas Empresas, MIPYMES, entre otros.
  - *CompraRed*: es gratuito para las instituciones, costo asumido por el Ministerio de Hacienda (\$500 mil al año), pero un costo bajo considerando la cantidad de instituciones que lo utilizan, es diseñado por una empresa nacional y específico, hecho a

la medida para atender la realidad nacional y los cambios que vayan surgiendo.

- *Componentes del sistema:* marco normativo, catálogo de mercancías, registro de proveedores (TSE, Registro mercantil, seguridad social, Sistema Nacional de Pagos Electrónicos, SINPE, registro de PYMES del MEIC), registro de funcionarios públicos, publicación de planes de compras, contrataciones (realización de todas las etapas del proceso: trámite, aclaraciones y subsanes, recurso de objeción, ofertas electrónicas, garantías, adjudicación, recursos, contratos, pedidos de compra).
- *Funcionalidad y aspectos técnicos de CompraRed:* Convenio Marco (compras consolidadas a través de la modalidad de convenio marco), etc.
- *Características principales:* hecho a la medida, intercambio de experiencias con otros países de la región, administrado por el Ministerio de Hacienda, Ministerio administra el sistema y mantiene propiedad del sistema, seguridad basada en firma digital, costo del *software*: \$2.300.000 desde el inicio en el 2001 al 2012.
- Utilizan CompraRed setenta y cuatro instituciones de la Administración Central, y otras

instituciones como: Universidad Estatal a Distancia, UNED, TSE, Municipalidad de San José, Cuerpo de Bomberos.

- 2011: 16312 procesos realizados en 2011 por medio del sistema.
- Mayor cantidad de compras que se realizan es compra directa.
- *Reto:* modernizar el sistema de compras públicas, con estándares de transparencia y calidad.
- *Estrategias en las que se trabaja:* sistema integrado con operación descentralizada, estandarización, coordinación entre adquisiciones y presupuesto, optimización de la capacidad de compra, fomento de la competencia, mejoramiento continuo, soporte informático y gestión de la información, proveedurías acreditadas/funcionarios especializados, control inteligente permanente.

### **El Salvador**

La Asesora Legal de la Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones, UNAC, manifestó:

- UNAC- Unidad Normativa de Adquisiciones y Contrataciones

- Aprobación de la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública, LACAP, en el 2000 y se crea la UNAC.
- Reglamento de la LACAP, aprobado en el 2005.
- En el 2005 entra a funcionar el actual sistema electrónico de compras: Comprasal.
- Problemas de transparencia y corrupción, según lo indican los estudios realizados.
- Competencias UNAC:
  - Proponer al Ministerio de Hacienda, la política anual de adquisiciones y contrataciones, y lineamientos de participación de las MIPYMES, en los procesos de licitación.
  - *Emitir:* 1. políticas para diseño, implementación y funcionamiento del SIAC (Sistema de Contratación Administrativa). 2. Instructivos, manuales y demás instrumentos. 3. Políticas para facilitar participación de MIPYMES y empresas nacionales. 4. Asesor y capacitar a las Unidades de Adquisiciones y Contrataciones Institucional, UACIS, ofertantes, adjudicatarios y contratistas. 5. Administrar y normar el sistema electrónico de compras públicas.
- *Fortalezas de la normativa:* UNAC entidad técnica-consultiva; obligatoriedad en el uso de Comprasal; facilitar acceso a MIPYMES al mercado de compras; registro de proveedores y contratistas inhabilitados e incapaces para ofertar y contratar con la administración pública; Ley de ética gubernamental y Ley de acceso a la información pública.
- *Debilidades:* se deja a discreción de las instituciones la definición de los criterios de evaluación y su ponderación para los procesos de adquisiciones y métodos de precalificación; no hay vínculos automatizados entre el Sistema de Administración Financiero Integrado, SAFI, y el de adquisiciones Comprasal; los procedimientos para la administración de contratos aún son insuficientes; fallas de confidencialidad.
- *Nivel de centralización, desconcentración o descentralización de las CP:* La UNAC no tiene injerencia en procesos de adquisiciones y contrataciones de las instituciones, su labor es normativa y consultiva.
- *Avances del sistema electrónico:* informativo, no interactúa ofertante y entidad contratante. La idea es contar con una plataforma transaccional

(Comprasal II), se encuentra en desarrollo, implica transformar el sistema en un portal de negocios del Estado, para garantizar la transparencia y buen uso de los recursos públicos.

- *Iniciativas que se implementan actualmente:* suscripción de un acuerdo con la Corte de Cuentas para acordar asesoramiento y fiscalización en esta materia, nuevo reglamento de la LACAP; inserción de criterios de calidad en las compras públicas, de acuerdo al Plan de Calidad a diez años elaborado con PROCALIDAD.
- *Experiencias exitosas y buenas prácticas:* evaluación del Sistema de Adquisiciones y Contrataciones de El Salvador, basada en metodología de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE; resultados de análisis de necesidad, limitantes y capacidades de MYPES.
- *Acciones de formación y especialización del personal:* no son permanentes y constantes; se ha hecho énfasis en la necesidad de especializar al equipo de la UNAC.
- *Avances en compras sostenibles:* UNAC, apoyándose del Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial, CEGESTI y el Programa de las Naciones Unidas para el

Medio Ambiente, PNUMA, ha implementado en el programa de capacitación UACIS, el tema de las compras verdes y responsables. Pero no hay base legal para esto.

- *Perspectivas de desarrollo:* plataforma electrónica transaccional; proyecto de RELACAP; Manual de Gestión; Fortalecimiento del ente rector.
- *Retos y limitaciones:* cambios en las actividades de compras públicas que requiere capacitación, estructura que debe montarse en la UNAC (más personal); contar con recursos humanos y financieros necesarios para llevar a cabo el plan estratégico planteado desde el 2010. Es necesario el apoyo desde el nivel más alto, de momento cuentan con el compromiso del Estado de gestionar los elementos necesarios para cumplir con los objetivos.

## **Honduras**

La Directora Adjunta de la Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado, indicó:

- ONCAE: Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado
- *Marco Regulatorio:* Ley de Contratación del Estados, Re-

glamento y leyes y reglamentos en materia administrativa.

- *Atribuciones y funciones por ley:* administrar el sistema nacional de compras y contrataciones del Estado HonduCompras; fungir como ente rector del sistema de compras; administración del registro nacional de proveedores y contratistas (es obligatorio estar inscrito como proveedor).
- *Avances:* a. Documentos y formularios modelos de contrataciones públicas; b. Ferias a la inversa (modalidad de contratación orientada a MIPYMES. En una fecha específica el Estado (ONCAE) organiza una feria en la que cada institución en un stand propio, da a conocer su necesidad de adquisición de productos nacionales, los proveedores brindan sus ofertas y se adjudica ahí mismo; c. Compras conjuntas de vehículos; d. Convenios marco y catálogos electrónicos: papelería, agua embotellada, licencia de *software*; computadoras y neumáticos.
- *Nuevas iniciativas:* envío al Congreso Nacional del Proyecto de Ley de Firma Electrónica.
- *Transparencia, eficiencia y eficacia:* integración de la so-

cialidad civil para control ciudadano sobre el uso de recursos públicos; integración de instituciones especializadas para generar políticas; obligatoriedad del Plan Anual de Compras y Contrataciones, PACC, del Estado; registros de proveedores especializados; regulación de las compras de emergencias; capacitación permanente en los procesos de contratación y difusión: capacitación al Tribunal Superior de Cuentas y oficinas de auditoría; publicación de procesos en el sistema nacional de compras de Honduras.

- *El HonduCompras permite interacción con usuarios:* difundir documentos y contratos y su ejecución; presentar registros de proveedores; publicar normativa; divulgar el PACC: catálogos electrónicos con interacción SIAFI.
- *Planificación 2012-2013:* aprobación de la Ley de Compras por catálogos electrónico/generación de políticas de compras; implementación de interfase del PACC con presupuesto; implementación de expediente electrónico; aumento de registros especializados; certificación de funcionarios en el área de compras; HonduCompras II, con financiamiento de organismos externos.

## **Panamá**

La Directora de Asistencia Técnica de la Dirección General de Contrataciones Públicas, DGCP

- Dirección General de Contrataciones Públicas: Panamá-Compra.
- Ente normativo, cuyas funciones son: capacitar, asesorar, resolver consultas, administrar el sistema, estandarizar documentos, fiscalizar y atender reclamos.
- 2000 a 2006, la DGCP todavía estaba adscrito al MEF. Posteriormente se convierte en institución autónoma.
- 2010: lanzamiento Panamá-Compra 2: un sistema transaccional.
- *Avances*: eficiencia de las compras; PanamáCompra como único portal de negocio para el Estado; compras por catálogo; transparencia con la publicación de toda la información en el portal electrónico; ahorro significativo en tiempo para tramitar compras.
- *PanamáCompra v2: Avances*: modernización de la plataforma; documentos electrónicos, registro de proponentes, mensajería electrónica, ofertas por Internet, buscador de información, catálogos electrónicos, inteligencia de negocios. *Te-  
mas Pendientes y en etapa de negociación*: firma electrónica, pagos electrónicos, órdenes de compras, gestión de contratos, integración con otros sistemas de gestión pública.
- *PanamáCompra en números*: \$8 mil millones en compra; 447.530 actos públicos; 48.530 proveedores registrados; más de 5000 compradores registrados; 50 mil productos en catálogo electrónico, \$278 millones de compras a través del catálogo electrónico.
- 13 convenios marco vigentes.
- 1184 proveedores registrados en convenio marco.
- Adquisición catálogo de pasajes aéreos, debido al aumento del gasto público en este tema. Se realizó una negociación con la Contraloría y demás entidades involucradas. Se financia con tarjeta de crédito y con pago de contado. Cada entidad del gobierno tiene en su presupuesto de operación, una partida asignada para viajes, ésta debe ser responsable de hacer los pagos de contado a la tarjeta de crédito. Es administrado por la Presidencia de la República, y el millaje obtenido es asignado a fines sociales.
- Implementación de compras sustentables: dos eventos - ta-

ller financiado por PNUMA y el encuentro compras sustentables auspiciado por la embajada británica.

- *Reto:* Plan de integración interinstitucional.

### **República Dominicana**

El Analista de Normas y Políticas de la Dirección General de Contrataciones Públicas, DGCP.

- Dirección General de Contrataciones Públicas: dependencia del Ministerio de Hacienda.
- Marco Normativo: Ley 340-06.
- *Competencias de la DGCP:* diseñar, recomendar políticas, verificar el cumplimiento de la normativa, capacitar, organizar y administrar el portal de COMPRASDOMINICANA.
- *Debilidades: aplicación informática:* flexible y acorde con la normativa, integrada y de fácil acceso. *Capacitación y formación:* Unidades Organizacionales de Compras y Contrataciones, UOCC con personal capacitado; ofertas de capacitaciones.
- *Fortalezas:* centralización normativa o descentralización de la gestión operativa; plan estratégico alineado al del Ministerio de Hacienda; Primera evaluación de la OCDE. *Modelo de Gestión:* manuales de procedimiento estándar, do-

cumentos estándares y portal único.

- *Iniciativas:* autoevaluación OCDE, convertir Compras Dominicana en un portal transaccional y reglamentos de compras.
- *Experiencias exitosas:* acercamiento con MIPYMES, Compras a MIPYMES \$360 millones; capacitaciones a los ayuntamientos y proveedores.
- *Compras Sustentables:* resolución para normar compra de vehículos.
- *Perspectivas de desarrollo:* apoyo de organismos internacionales, buena percepción de la ciudadanía, borrador Proyecto de Reglamento, avances en el portal transaccional
- *Desafíos:* Reglamento único de adquisiciones públicas; estructura funcional estandarizada de las unidades de compras; acreditación, profesionalización y experticia de profesionales en compras y usuarios del sistema.

### **Experiencia de Costa Rica en materia de Compras públicas sustentables**

El ICAP y la DGABCA, con el apoyo del Programa de las Naciones

Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA, aplicaron una metodología de implementación de las compras públicas sustentables en siete países pilotos, uno de ellos Costa Rica. El objetivo era probar la metodología, cuyos pasos fueron:

- Evaluación del estado de la cuestión: encuesta para valorar el ambiente, proveedores y posibilidades de contar con productos sustentables, y cuáles acciones se podrían tomar.
- Evaluación a instituciones públicas: criterios de compras sustentables que ya se poseían y se incluían en las licitaciones.
- Revisión legal del marco normativo, para verificar la legalidad de incluir criterios de sustentabilidad, en donde se constató que era viable, pero que había una gran dispersión.
- Estudio de mercado para verificar la posibilidad de implementar compras sustentables.
- Política nacional de compras públicas sustentables. (aún en proceso de aprobación).
- Plan de Implementación de la política en compras sustentables a cinco años. El avance en Costa Rica ha sido con guías que contienen criterios de sustentabilidad.

Compras públicas sustentables: Herramienta que permite ser coherente con las políticas públicas y los convenios y acuerdos internacionales que el país firma en materia de ambiente y trabajo.

Asimismo, como herramienta de ayuda se realiza un análisis comparativo entre los distintos sistemas de cada uno de los países. Ver cuadro No. 1.

**CUADRO No. 1**  
**SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS NACIONALES**  
**ANÁLISIS COMPARATIVO**  
**2012**

Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DGABCA Involucra al Poder Ejecutivo y órganos adscritos obligatoriamente, facultativo para el resto del sector público: administración de bienes y contrataciones públicas. Órgano rector y órgano técnico y consultivo del sector público y privado en materia de compras públicas.</li> <li>• Integración con otros sistemas. Sistema compra red como plataforma tecnológica. Interfases. Interoperable.</li> <li>• Pilares: Transparencia, eficiencia efectividad e integración.</li> <li>• Convenios marco, compras consolidadas, 0 papel, expediente y firma digital (4 mil funcionarios).</li> <li>• Estandarización de procesos y documentos; catálogo y registro de proveedores electrónico único.</li> <li>• Entes (78) ejecutan compras. 31% del sector público.</li> <li>• Metodología OECD.</li> </ul>
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>• UNAC adscrita al Ministerio de Hacienda. 16 personas.</li> <li>• Centralización normativa y descentralización operativa. Entes con autonomía funcional y técnica.</li> <li>• Sistema de compras electrónico (referencial). COMPRASAL. La UNAC lo administra. Uso obligatorio. Falta vínculo con finanzas.</li> <li>• Políticas para facilitar el acceso de las MIPYMES a los procesos de compra.</li> <li>• Falta legislación para convenios marco y subasta inversa.</li> <li>• Criterios de calidad en las compras.</li> <li>• Convenio con la Corte de Cuentas.</li> <li>• Metodología OECD.</li> <li>• Capacitación a nivel técnico.</li> </ul>
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>• ONCAE adscrito al Ministerio de Hacienda, Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones del Estado.</li> <li>• Aplica sistema nacional de compras.</li> <li>• Estandarización de documentos y formularios (modelos).</li> <li>• Aplican ferias (subasta) a la inversa para las MIPYMES. Entes dan necesidades y ONCAE promueve ferias e integra actores: se exponen y las empresas ofertan y cada ente adjudica a las de mejor precio.</li> <li>• Compras conjuntas para varios entes.</li> <li>• Convenios marco y catálogos electrónicos (falta legislación).</li> <li>• Firma electrónica en proyecto de ley.</li> <li>• Aplica programas de capacitación.</li> <li>• Falta integrar a presupuesto.</li> </ul>

Continúa...

...viene

<b>Panamá</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• DGCP con autonomía. Órgano normativo y fiscalizador. Panamá Compra.</li><li>• Esfuerzos concretos en normalización de procesos, documentos y formularios.</li><li>• Compras electrónicas. Portal transaccional. Falta firma digital.</li><li>• Compras por catálogo. Convenios marco. Esfuerzos compras verdes.</li><li>• Promueven oportunidad en los procesos (de 33 a 59 días).</li><li>• Comercio electrónico por medio del uso de plataformas tecnológicas.</li><li>• Inteligencia de negocios por medio de datos estadísticos.</li><li>• Falta integrar a presupuesto.</li></ul>
<b>República Dominicana</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• DGCP adscrito a Ministerio de Hacienda, Órgano normativo. Centralización normativa y descentralización operativa.</li><li>• Para compras electrónicas falta ley. Aplica catálogo de Naciones Unidas.</li><li>• Capacitación limitada a nivel normativo. Ayuntamientos y proveedores</li><li>• Debilidad en datos estadísticos.</li><li>• Aplica evaluación con metodología OECD.</li><li>• Se pretende llegar a un portal transaccional.</li><li>• Acercamiento a MIPYMES.</li><li>• Reto llegar a las compras sustentables.</li></ul>

### **Consideraciones finales del Encuentro**

Con base en las ponencias de cada uno de los países, y el diálogo abierto sostenido entre los participantes del Encuentro, a continuación se sintetizan en forma general los principales aspectos comunes y diferencias entre los sistemas de compras públicas de los países de la región, y finalmente se abordan las necesidades y retos que en esta materia enfrenta el Istmo.

### ***Principales aspectos considerados***

- En cada país se tiene claro el papel y la importancia de las compras públicas para el Estado y la sociedad, pero se requiere sensibilizar a autoridades para su apoyo.
- Existe necesidad de modernizar la actividad de compras para hacerla más eficiente y eficaz.

- Algunos países aplican plataformas tecnológicas para agilizar los procesos de compra.
- Hace falta reconocer el papel estratégico de la actividad de compras en cada Estado.
- Existen políticas públicas para incorporar a las MIPYMES en los procesos de compra, pero el proceso ha sido lento.
- En algunos países se sientan las bases para desarrollar las compras sustentables y contribuir con la defensa del ambiente.
- Las direcciones de compras públicas del Área forman parte de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, RICG, y se dan intercambios de experiencias.
- Se requiere mayor integración de las compras con el presupuesto.
- Existe la necesidad de certificar oficinas y al personal involucrado en las compras (acreditación). Los países hacen esfuerzos.
- Existen limitaciones presupuestarias para programas de formación y modernización. Falta apoyo político.

#### **Aspectos comunes entre los países**

- Existencia de una oficina central de compras públicas, adscrita a los ministerios de hacienda o de la presidencia (Panamá es un ente autónomo).
- Se crean plataformas tecnológicas para agilizar procesos.
- Se realizan esfuerzos para lograr la normalización de las compras y la sustentabilidad de ellas.
- Todos los países tienen retos y desafíos para mejorar los procesos.
- Existen leyes de contratación pública y que promueven la ética y transparencia.

#### **Principales diferencias**

- Legislación nacional específica de cada país.
- Estructura y organización de los Estados y sus administraciones públicas: centralización, descentralización y regional.

- La calificación de actividad estratégica por parte de los gobiernos y la incorporación de las compras como política pública.
- Ubicación del órgano rector (dirección de compras) dentro de la estructura del Estado y gobierno.
- Profesionalización y tecnificación del personal.
- Uso de plataformas tecnológicas para la ejecución de procesos.
- Panamá. La DGCP tiene autonomía y ello le ha permitido una mejor participación en el desarrollo del país: ente supervisor y fiscalizador del cumplimiento de la ley.
- Panamá. Condiciones de compra estandarizadas. 100 puestos, 40% operativo.
- República Dominicana. La DGCP adscrita al Ministerio de Hacienda. 100 puestos.
- Honduras. Hay voluntad política para la búsqueda de transparencia en las compras, pero se requiere más apoyo para la capacitación. 24 puestos.
- El Salvador. Dar preponderancia al nivel técnico para mejorar eficacia. 16 puestos. Es necesario desarrollar un programa de capacitación continuo.
- Costa Rica. Adscrita al Ministerio de Hacienda. 60 puestos. Organización sistémica: interactúa con otros sistemas.

### ***Principales necesidades y retos***

- Incluir estrategia como parte de la táctica nacional proyecto país: sensibilización de jerarcas permitiría fortalecer la asignación de recursos.
- Limitaciones en recursos económicos para incorporar programas de modernización.
- Acreditación de oficinas y el personal asignado a las compras.
- Sensibilización para cambiar conductas en el personal: cultura para el cambio.
- Dotación de competencias para el talento humano, con programas permanentes y continuos.
- Programas de capacitación sistematizados y permanentes, con evaluaciones de los resultados.
- Desarrollar un programa de maestría a nivel regional en línea.

- Construir indicadores de gestión y de desempeño, que permitan la rendición de cuentas en la administración de contratos.
  - Integrar presupuesto, compras y pagos.
  - Desarrollar las compras sustentables.
  - Incrementar programas de formación y capacitación en línea.
- La importancia de la sensibilización de las autoridades.
  - La posibilidad de visitar otros países, cuyas experiencias sean de interés para potenciar iniciativas nacionales.
  - La importancia de conocer lo que se está haciendo en la región centroamericana, para establecer posibles acciones futuras nacionales y regionales, sumado a lo que actualmente está en proceso.

### **Comentarios finales de los participantes**

Como parte del cierre del Encuentro se señalan, además, los siguientes aspectos:

- La importancia de los espacios para conocer y estudiar las experiencias de otros países y aunar esfuerzos en temas comunes.
- La apertura de canales de comunicación y de diálogo son importantes, por lo que hay total anuencia a seguir implementando y participando en este tipo de eventos.
- Estos espacios abren las perspectivas y son excelentes para compartir y aprovechar lo que ya está hecho por otros países.
- Necesidad de un pensamiento integral como bloque regional, para dotar de capacidades a la administración pública.
- La importancia de generar a futuro compras consolidadas a nivel regional, a partir de próximos encuentros ◇

# referencias

CRIA del ICAP\*

---

LISTA ALGUNAS PUBLICACIONES RECIENTES SOBRE LA TEMÁTICA 'BUENAS PRÁCTICAS EN LA GESTIÓN PÚBLICA', TEMA DE OBJETO DEL NÚMERO DE ESTA REVISTA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; FUNCION PUBLICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE

Abarca Meléndez, J. (2010). Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública. *Revista de Servicio Civil* No. 26. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan046275.pdf>

Aragón Durán, J. (2012). *Propuesta Gerencial de Reorganización y Fortalecimiento del Actual Estado de Operación del Centro de Aprehesión Temporal para Extranjeros en Condición Irregular de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica*. Tesis presentada para optar por el grado de Maestría en Gestión Públi-

ca. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica. Recuperado de: [http://biblioteca.icap.ac.cr/BLI/VI/TESIS/2012/aragon\\_duran\\_julio\\_pr\\_2012.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BLI/VI/TESIS/2012/aragon_duran_julio_pr_2012.pdf)

Balsa Barreiro, J. (2011). Aplicación de metodologías de la ingeniería industrial y geográfica a los modelos de gestión de las administraciones públicas. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (60-61): 135-169. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan047215.pdf>

Bolaños Garita, R. (2010). Algunas consideraciones teórico-jurídicas para el diseño organizacional en la Administración Central costarricense. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (58-59): 227-

---

\* Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

267, 2010. Recuperado de:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan045031.pdf>

Breng, K. (2008). Gestión de los nuevos sistemas de remuneración en el sector público -algunas de las implicaciones de los resultados obtenidos desde diferentes estudios. *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*. 74(1), 87-104

Calderón Umaña, S. (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. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (60-61): 359-388. Recuperado de:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan047227.pdf>

Cantillo Granados, G.; Ledezma Ramírez, R. (2012). *Diseño e implementación de la fase de ingreso como unidad que permita valorar y clasificar el ingreso del privado de libertad en el Centro de Atención Institucional la Reforma*. Tesis presentada para optar por el grado de Maestría en Gestión Pública. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica.  
[http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/IVI/TESIS/2012/cantillo\\_granados\\_guillermo\\_2012\\_pr.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/IVI/TESIS/2012/cantillo_granados_guillermo_2012_pr.pdf)

Coronado Vargas, J.; Herrera Padilla, R. (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 presentada para optar por el grado de Maestría en Gestión Pública. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica. Recuperado de:

[http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/IVI/TESIS/2012/coronado\\_vargas\\_jose\\_pr\\_2012.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/IVI/TESIS/2012/coronado_vargas_jose_pr_2012.pdf)

Dirección General de Servicio Civil. (2011). Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI. *Revista de Servicio Civil*, No. 29. Recuperado de:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan051031.pdf>

\_\_\_\_\_. (2010). Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública. San José, Costa Rica : DGSC. *Revista de Servicio Civil* No. 27. Recuperado de:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan046654.pdf>

Elizondo Herrera, G. (2009). *Análisis de los factores en el desbordamiento de medicamentos en tránsito y no incluidos en la Lista Oficial de Medicamentos (NO LOM) en el Servicio de Farmacia del Hospital de Geriátría y Gereontología Dr. Raúl Blanco Cervantes en el segundo semestre del año*

2007. Tesis presentada para optar por el grado de Maestría en Gerencia de la Salud. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica. Recuperado de: [http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/IVI/TESIS/2009/Elizondo\\_Herra\\_Gemma\\_Maria\\_2009\\_TS\\_SA.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/IVI/TESIS/2009/Elizondo_Herra_Gemma_Maria_2009_TS_SA.pdf)
- Estrada Rodríguez, J. (2011). La nueva institucionalidad municipal: políticas de comunicación y gobierno local en México. *Revista de Administración Pública* 124 Vol. XLVI, No. 1. Recuperado de: [http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/IVI/RECURSOS\\_CONTINUOS/2011/INAP\\_MX/REVISTA\\_ADMINISTRACION\\_PUBLICA\\_124/rap124\\_2.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/IVI/RECURSOS_CONTINUOS/2011/INAP_MX/REVISTA_ADMINISTRACION_PUBLICA_124/rap124_2.pdf)
- Fernández Toro, J. (2010). La modernización del Estado y el compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública. *Revista de Servicio Civil* No. 26. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan046289.pdf>
- ICAP. (2011). Programa de capacitación: Teletrabajo para el desarrollo competitivo: Módulo II, los nuevos paradigmas en la gestión del trabajo. Costa Rica : ICAP.
- \_\_\_\_\_. Módulo I el entorno organizacional y las acciones para mejorar la gestión. Costa Rica : ICAP.
- \_\_\_\_\_. Estrategia Centroamericana de la Calidad: 2011-2014. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica : ICAP. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan047076.pdf>
- Jerome, N. (2012). Un acercamiento a la experiencia panameña en innovación tecnológica, participación ciudadana y responsabilidad social. *Revista Centroamericana de Administración Pública*. (62-63) 451-460p. Recuperado en: [http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/62\\_63/nicolas\\_jerome.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/62_63/nicolas_jerome.pdf)
- Mesén Salas, F.; Martínez Avenaño, L. (2012). *Análisis y Recomendaciones para el fortalecimiento y la gestión de la imagen institucional para la Dirección General de Adaptación Social*. Tesis presentada para optar por el grado de Maestría en Gestión Pública. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica. Recuperado de: [http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/IVI/TESIS/2012/mesen\\_salas\\_felix\\_danilo\\_pr\\_2012.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/IVI/TESIS/2012/mesen_salas_felix_danilo_pr_2012.pdf)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; Dirección General de Servicio Civil (DGSC). (2010). Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública: Manual del Evalua-

- dor. San José, Costa Rica : Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan042657.pdf>
- \_\_\_\_\_. Documento general. San José, Costa Rica : Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan042655.pdf>
- Montero, G., Delmas, A. (2008). Ley No. 41-08 de Función Pública. Santo Domingo, RD: El Congreso; la Secretaría del Estado. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan029758.pdf>
- Montero Montero, G. (2012) La profesionalización de la Función Pública: el desafío inconcluso para el fortalecimiento de la gestión pública. *Revista Centroamericana de Administración Pública* 62-63, 25-38. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan050549.pdf>
- Naciones Unidas. (2010). Informe sobre la economía de la información 2010: TIC, empresas y reducción de la pobreza / Naciones Unidas. New York (State) : Naciones Unidas.
- Naser, A.; Gastón, C. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. Chile : Naciones Unidas.
- O'Donnell, G. (2008). Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. (42) 5-31.
- Regidor-Barboza, H. (2012). Tendencias de la Nueva Gestión Pública para la administración pública centroamericana. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (62-63): 61-74. Recuperado en: [http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/VI/COLECCION\\_UNPAN/BOL\\_NOVIEMBRE\\_2012\\_56/ICAP/2012/revista\\_digital\\_4.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/VI/COLECCION_UNPAN/BOL_NOVIEMBRE_2012_56/ICAP/2012/revista_digital_4.pdf)
- Riquelme Contreras, L. (2008). Propuesta metodológica para evaluar el gasto público: indicadores de calidad y eficiencia. *Revista Internacional de Presupuesto Público*. 36(67) 65-104.
- Rojas R., C. (2009). Gestión pública para el desarrollo / Rojas R., Cristina. San José, Costa Rica : ICAP. 28 p. 2009. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (56-57): 207-233. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037576.pdf>
- Salazar Villalobos, K. (2011). "Cuando la iniciativa se convierte en oro": el caso de la Dirección de Servicios Re-

- gistrales del Registro Nacional de Costa Rica. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (60-61): 401-417p. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan047240.pdf>
- Salvador, M. (2010). Perspectivas analíticas en torno a la institucionalización del servicio. *Revista de Administración Pública* 123 Vol. XLV, No. 3. Recuperado de: [http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RECURSOS\\_CONTINUOS/2010/INAP\\_MX/REVISTA\\_ADMINISTRACION\\_PUBLICA\\_123/rap123\\_1.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/RECURSOS_CONTINUOS/2010/INAP_MX/REVISTA_ADMINISTRACION_PUBLICA_123/rap123_1.pdf)
- Sánchez Arroyo, M. (2012). *Análisis de la Violencia Sexual: Propuesta de Atención Técnica en el Programa Semi Institucional del Área Metropolitana del Sistema Penitenciario Costarricense*. Tesis presentada para optar por el grado de Maestría en Gestión Pública. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica. [http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2012/sanchez\\_arroyo\\_marvin\\_pr\\_2012.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BLIVI/TESIS/2012/sanchez_arroyo_marvin_pr_2012.pdf)
- Segura Bonilla, O., ICAP. (2010). Innovación, ciencia y tecnología como bases del desarrollo económico, social y ambiental de la región en el actual contexto internacional. San José, Costa Rica : ICAP. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (58-59): 9-41. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan044297.pdf>
- Serrano Rodríguez, Carlos E. (2011). La gestión de compra de bienes y servicios en el Estado: un enfoque administrativo para mejorar su dirección y efectividad. San José, Costa Rica : ICAP.
- Vargas Hernández, J. (2009). Alcances y dilemas de las transformaciones de la administración pública del Estado-Nación / Vargas Hernández, José G. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (56-57): 235-261. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037634.pdf>
- Vásquez Rodríguez, J. (2009). La corporativización empresarial de las políticas públicas: incidencia en la forma del Estado costarricense. *Revista de Servicio Civil* (25). Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan044175.pdf>
- Ugalde Meza, J. (2009). *Evaluación de la administración del desempeño en gestión pública para el servicio de odontología del área de Salud Alajuela Norte para el año 2009*. San José, Costa Rica : ICAP. Tesis presentada para optar por el grado de Maestría en Gerencia de la Salud. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica.

Zúñiga Castro, R. (2012). *Incidencia de las políticas públicas en el combate de la criminalidad y sus repercusiones en el Sistema Penitenciario Nacional: el caso del Centro del Programa Institucional San Rafael, durante el período 2006-2010*. San José, Costa Rica. Tesis presentada para optar por el grado de Maestría en Gestión Pública. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, Costa Rica. Recuperado de:

[http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/VI/TESIS/2012/zuniga\\_castro\\_ronald\\_pr\\_2012.pdf](http://biblioteca.icap.ac.cr/BL/VI/TESIS/2012/zuniga_castro_ronald_pr_2012.pdf)

Zúñiga Naranjo, C. (2011). *Análisis de los modelos de evaluación de la calidad, como para ser usados en la gestión pública*. San José, Costa Rica. Tesis presentada para optar por el grado de Maestría en Gerencia de la Calidad. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, 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

◇