

# ***Revista Centroamericana de Administración Pública***

Instituto Centroamericano  
de Administración Pública  
-ICAP-



58

59

**Tema:**

**Función Pública:**

**Calidad e Innovación  
en la Administración  
Pública**

EN CATÁLOGO LATINDEX

# en este número

## artículos

**La burocracia  
en América Latina**  
p. 9

**Perfil de competencias generales  
del funcionario público del  
Régimen de Servicio Civil  
Costarricense**  
p. 43

**Modelos de gestión por  
competencias: Una oportunidad  
para la calidad en los  
servicios públicos**  
p. 81

**Hacia una gestión de calidad  
en la función pública  
de Nicaragua**  
p. 127

**Experiencias, retos  
y posibilidades del Sistema  
de Función Pública  
en Puerto Rico**  
p. 157

**El financiamiento de la  
educación superior a través  
del presupuesto y la autonomía  
universitaria: Son compatibles  
en la actualidad?**  
p. 173

**Estrategia de gestión de la  
información y del conocimiento  
apropiado para el contexto de  
Centroamérica, Panamá  
y República Dominicana**  
p. 191



*Laura Zuvanich*

*Mercedes Iacoviello*

Analiza la situación actual del desarrollo de las administraciones públicas latino-americanas.

*Jorge Allan Aguilar Cubillo*

*Edith Fonseca Sandoval*

Propone un perfil de competencias generales del funcionario público del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica.

*María Gabriela Romero Valverde*

Expone la contribución de los modelos de gestión por competencias a la calidad en los servicios públicos.

*Humberto Antonio Miranda Rivas*

Revisa conceptualmente la gestión de la calidad en los servicios públicos, contrastándola con la gestión de los servicios educativos en Nicaragua.

*Hernán A. Vera Rodríguez*

Sintetiza las experiencias de Puerto Rico en el desarrollo de su Sistema de Función Pública, explorando algunos retos y alternativas.

*Norma Ruth Caplán*

Examina el concepto puro de autonomía de las universidades en América Latina, y la necesidad de ligarlo a los aspectos de sostenibilidad presupuestaria, introduciendo la gestión basada en resultados para una mejor asignación de recursos.

*Rethelny Figueroa de Jain*

*José Pablo Meza Pérez*

Plantea los desafíos de la gestión de la información y el conocimiento en la Región, sintetizando la labor del ICAP en esta materia, en términos de los resultados obtenidos y las iniciativas en perspectivas.

Continúa...

...viene

**Innovación, ciencia y tecnología  
como base del desarrollo  
económico, social y ambiental  
de la región en el actual  
contexto internacional**  
p. 209

## cifras

**Estadísticas de Empleo  
Público bajo el Régimen  
de Servicio Civil**  
p. 227

## documentos

**Situación del empleo público  
costarricense**  
p. 269

**Los principios de la  
organización administrativa:  
el proyecto dominicano  
de la Ley Orgánica de  
Administración Pública**  
p. 293

**Algunas consideraciones  
teórico-jurídicas para el  
diseño organizacional en la  
Administración Central  
costarricense**  
p. 305

**Entre fantasía y realidad:  
Una historia de calidad**  
p. 331

**El Estado de la Región en  
Desarrollo Humano  
Sostenible**  
p. 359

### *Olman Segura Bonilla*

Presenta los rasgos básicos en términos de sus objetivos, fundamentos e instrumentos esenciales de un modelo de desarrollo apropiado para nuestros países, que permita la incorporación a la emergente Sociedad del Conocimiento.

### *ICAP*

Muestra algunas estadísticas que caracterizan los recursos humanos que laboran para el sector público, bajo el Régimen de Servicio Civil, Función Pública y/o Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

### *Rocío Aguilar Montoya*

Repasa las principales limitaciones que enfrenta el Sistema de Empleo Público de Costa Rica.

### *Laura Ortiz*

Explica el proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública de República Dominicana.

### *Rolando Bolaños Garita*

Argumenta que la capacidad de gestión de las instituciones públicas se encuentra ligada a su diseño organizacional, y a su adecuada asignación de objetivos y funciones a determinadas unidades administrativas.

### *Beatriz Paez*

Narra de manera sencilla y formativa el proceso de calidad institucional, con el propósito de acercar este tema a los funcionarios públicos.

### *Evelyn Villarreal Fernández*

Resume el Informe Estado de la Región 2008, enfocándose en la Integración Centroamericana.

Continúa...

...viene

## el icap en Centroamérica

**La cooperación académica  
entre el ICAP y las universidades  
centroamericanas: hacia el  
fortalecimiento de la gestión  
del conocimiento**  
p. 427

**referencias**  
p. 443

**Lineamientos para los  
colaboradores de la Revista  
Centroamericana de  
Administración Pública del ICAP**  
p. 451

### *Harys Regidor-Barboza*

Describe los retos que implica la enseñanza y formación en los momentos actuales, y la respuesta del ICAP a través del fortalecimiento de la gestión del conocimiento.

### *ICAP*

Incluye referencias relevantes sobre el tema de esta revista.

### *ICAP*

Instrucciones para los colaboradores de la Revista Centroamericana de Administración Pública que edita el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

## **Revista Centroamericana de Administración Pública**

Número 58-59  
Enero-Diciembre 2010

- ◆ Director  
Hugo Zelaya Cálix
- ◆ Editora  
Rethelny Figueroa de Jain
- ◆ Comité Editorial
  - Rethelny Figueroa de Jain  
Coordinadora Técnica, ICAP
  - Alan Henderson García  
Área de Gerencia Social, ICAP
  - Fremi Mejía Canelo  
Área de Gestión de Políticas y  
Negociaciones Internacionales,  
ICAP
  - Ramón Rosales Posas  
Área de Gerencia de Proyectos,  
ICAP
- ◆ Coordinación Programa Editorial  
Rethelny Figueroa de Jain
- ◆ Departamento de Publicaciones  
Efraín Quesada Vargas
- Para suscripciones, canje y solicitudes,  
escribir a Revista Centroamericana de Admi-  
nistración Pública, ICAP, Apartado 10.025-  
1000, San José, Costa Rica, C.A. Fax: (506)  
2225-2049. Correo electrónico:  
info@icap.ac.cr  
Web site: <http://www.icap.ac.cr>



**E**l entorno dinámico de la administración del gobierno, la modernización de la gestión pública y la mejora de la gobernabilidad de sus instituciones, constituyen un reto continuo, y deben ser una prioridad de los directivos políticos y públicos, conjugando nuevas prácticas que persigan la efectividad, con la promoción y garantía de los principios y valores del servicio público.

**E**n este sentido, las Administraciones Públicas de la Región están realizando esfuerzos para impulsar una cultura transformadora con la adopción de estrategias de calidad, innovación, racionalización y mejora de la gestión pública, para satisfacer a cabalidad las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

# editorial

**T**anto la calidad como la innovación en la gestión pública, promueven el cambio y la formulación de soluciones de mejora creativa. El aprendizaje y la innovación son determinantes para incrementar la calidad y la sostenibilidad en el cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública. La mejora continua y la innovación facilitan el desarrollo de nuevos servicios, procesos y prestaciones públicas, así como su racionalización, simplificación y normalización, permitiendo aumentar la credibilidad y confianza de los ciudadanos en el gobierno.

**U**na gestión pública de calidad implica una función pública con observancia de los valores públicos, orientada por la vocación del servicio público, la providad, honradez, buena fe y confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos, y la preeminencia del interés público sobre el privado.

**P**or otra parte, debe ser capaz de reconstruir la adminis-

tración pública, redefiniendo sus funciones y su forma de actuación, incrementando la capacidad de gestión estatal (*governance*), mediante la profesionalización estratégica, el fortalecimiento de los instrumentos gerenciales y el mejoramiento y desempeño en la elaboración e implementación de políticas públicas. Además, debe descansar en un cuerpo de funcionarios públicos con conocimiento y experiencia, capital principal y muy valioso con que cuenta la Administración Pública, cuyos aportes se concretizan en iniciativas para el mejoramiento continuo de calidad en la gestión pública.

**C**onsecuentemente, la calidad y la innovación en la gestión pública están orientadas al buen gobierno. Su aplicación es una cuestión de inteligencia para enfrentar los problemas específicos, y valerse de las herramientas adecuadas a las necesidades de transformación de los aparatos administrativos, como resultado de las exigencias de la ciudadanía, la que a su vez, legitima la actividad del sector público.

## ***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.
- ♦ Esta publicación es editada cada seis meses o bien dos números anuales, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica.
- ♦ 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.
- ♦ Esta publicación ha sido impresa en el Departamento de Publicaciones del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en el mes de setiembre del 2010, en San José, Costa Rica.

**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  
Imprenta: (506) 2224-2666  
Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)  
Web site: <http://www.icap.ac.cr>

---

# artículos

Laura Zuvanic\*\*

Mercedes Iacoviello\*\*\*

## La burocracia en América Latina\*

A PARTIR DEL CONTRASTE ENTRE EL MODELO NORMATIVO DE BUROCRACIA Y LA SITUACIÓN ACTUAL DEL DESARROLLO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE LA REGIÓN LATINOAMERICANA, SE ANALIZAN LAS PARTICULARIDADES DE LOS CASOS NACIONALES EN TORNO A LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS GUBERNAMENTALES, EL ROL DE LAS BUROCRACIAS EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SISTEMAS DE FUNCIÓN PÚBLICA, SERVICIO CIVIL Y SUS INSTANCIAS RECTORAS.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; CENTROAMÉRICA; BUROCRACIA; POLÍTICAS PÚBLICAS; RECURSOS HUMANOS; FUNCIÓN PÚBLICA; SERVICIO CIVIL

### Introducción

La burocracia es una pieza crucial en el diseño y ejecución de

las políticas públicas. Más allá de que la burocracia es comúnmente entendida como un cuerpo de funcionarios, un aparato organizativo o

\* Una versión de este artículo se encuentra en prensa, para ser publicado bajo la siguiente denominación: *The Role of Bureocracy in Policy Making Process, The Politics of Policies*. Economic and Social Progress in Latin America, 2006. Report Inter-American Development Bank, en prensa por David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, USA. Este artículo es una síntesis del Background paper presentado sobre el Rol de la Burocracia en los Procesos de Toma de Decisión en América Latina del Report on Economic and Social Progress in Latin America 2006 "The Politics of Policies" (IPES-BID). Agradecemos la colaboración en esta versión resumida de Ana Laura Rodríguez Gusta.

\*\* Máster en Ciencias Sociales. Especialista en Recursos Humanos. Consultora Internacional para el área de desarrollo organizacional y recursos humanos del sector público y privado. Profesora de la Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

\*\*\* Máster en Gestión de Recursos Humanos con especialidad en el Ámbito Público. Consultora-Investigadora Internacional en el campo de la gestión de recursos humanos gubernamentales. Profesora en la Maestría en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés, Argentina.

Recibido: 25 de mayo del 2009.

Aceptado: 13 de noviembre del 2009.



incluso un sistema de empleo, se puede concebir como una institución central en el efectivo funcionamiento del sistema democrático y de la vigencia del Estado de derecho. En calidad de institución, la burocracia puede ser vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro.

En efecto, una burocracia profesional puede ser un freno a la arbitrariedad y una salvaguarda de la seguridad jurídica. Asimismo, las burocracias son centrales para la eficacia y eficiencia de la acción de gobierno. Si la seguridad jurídica está atendida por los requerimientos de imparcialidad y transparencia de los servidores públicos, la eficacia es el valor protegido por los requerimientos de profesionalidad y capacidad propias de un sistema de mérito. Una burocracia profesional contribuye a limitar la adopción de políticas oportunistas, y fortalece la confianza de los actores en cuanto al cumplimiento pleno de los compromisos contraídos como parte de los acuerdos que se celebraron. Asimismo, una burocracia que funcione adecuadamente evita la captura de las políticas públicas por parte de intereses corporativos (Evans, 1992).

En la esfera más específica del proceso de toma de decisiones, una burocracia profesional bien su-

pervisada por el Congreso, puede ser un canal alternativo para el refuerzo "intertemporal" de los acuerdos políticos, colaborando con la efectividad de las políticas al limitar la posibilidad de que las decisiones se reviertan en función de consideraciones de corto plazo (Spiller, Stein y Tommasi, 2003; Scartascini y Olivera, 2003).

En consecuencia, la burocracia debe verse como un actor clave para alentar acuerdos prolongados en el tiempo, especialmente por su capacidad para llevarlos a la práctica. La misma está subordinada al gobierno dentro del sistema constitucional. La burocracia no es legalmente un poder autónomo y responsable del sistema político, sino una parte del Poder Ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno.

Habida cuenta de esta imagen normativa sobre la burocracia, la realidad de la región muestra Estados débiles en su capacidad de ejecutar políticas públicas orientadas a fortalecer los derechos de los ciudadanos. En gran medida, esta debilidad se ha asociado al bajo grado de profesionalización y estabilidad de los cuerpos burocráticos de los Estados latinoamericanos. Algunos estudios han sugerido que la burocracia ha funcionado como un sistema de empleo en manos de los políticos y de intereses corporativos. De esta forma, la región pocas veces ha visto burocracias caracterizadas por procedimientos regularizados e impersonales, y decisiones de empleo

basadas en calificaciones técnicas y mérito (Prats i Catalá, 2003, Klingner y Pallavicini Campos, 2001).

En la región, no se observa una definición formal del papel que debería desempeñar la burocracia en el proceso de formulación de políticas, desde su diseño hasta su ejecución, incluyendo su evaluación, control y seguimiento, así como la provisión de insumos para la discusión de alternativas de políticas. En efecto, en los textos constitucionales existe únicamente una vaga mención al papel de “servicio” al país por parte de los empleados públicos. Seguidamente, en los estatutos de la función pública, se definen las obligaciones respecto del cumplimiento de las leyes y reglamentos, las tareas y funciones, y las órdenes de los superiores jerárquicos y la responsabilidad por los bienes públicos. Queda por lo tanto vago y difuso cómo los funcionarios públicos deberían contribuir e involucrarse con las políticas públicas, incluso en sus aspectos más mecánicos y operativos.

Se podría pensar que los reglamentos concernientes a los escalafones de los funcionarios podrían proveer mayor información sobre el desempeño esperado de los cuerpos burocráticos. Para cada grupo ocupacional, los reglamentos definen los niveles de responsabilidad, así como el tipo de función a desempeñar. Sin embargo, el bajo desarrollo de los sistemas de organización del trabajo en la región hace que la definición de tareas y perfiles se realice *ad hoc*

al momento de la cobertura de los cargos, sin enmarcarse en criterios más globales respecto a funciones y papeles asignados a los sectores específicos de la burocracia.

Este capítulo muestra que en la región, los cuerpos burocráticos desempeñan distintos papeles, muchas veces contradictorios. Estos diversos desempeños varían según su grado de profesionalidad y su neutralidad respecto a la ejecución de las políticas públicas. Las burocracias también varían según su grado de estabilidad y capacidad de adaptación, y su orientación hacia el interés público, o por el contrario, su uso como recurso privado por los partidos políticos, o incluso por los propios empleados públicos, quienes defienden sus intereses amparados por la estabilidad laboral.

La primera parte del capítulo elabora una caracterización de las burocracias en América Latina a partir del uso de un modelo de gestión estratégica e integral de los recursos humanos. Luego de presentar a grandes rasgos este modelo de referencia, se analizan los hallazgos empíricos obtenidos en la región a partir de su aplicación. Para complementar esta caracterización genérica a nivel de servicios civiles nacionales, se propone en la siguiente sección una tipología para capturar la diversidad de actores burocráticos al interior de cada país. El capítulo cierra con una sección de conclusiones donde se presenta la situación actual de las burocracias latinoamericanas y sus perspectivas de conso-

lidación como instituciones profesionales y meritocráticas.

### **Caracterización de las burocracias latinoamericanas: la gestión estratégica de los recursos humanos**

Esta sección examina en qué medida las burocracias están dotadas de los atributos institucionales necesarios para la gestión de políticas públicas que se han vuelto cada vez más complejas y enfrentan entornos cambiantes. A efectos de garantizar cierta estabilidad de los resultados de las políticas públicas, se requiere la consolidación de una burocracia independiente y estable. Este tipo de burocracia depende de la vigencia de reglas y prácticas en la gestión de los funcionarios que obedezcan a criterios de mérito, rendición de cuentas, transparencia y flexibilidad (Grindle, 1997).

En otras palabras, los procedimientos, reglas y prácticas del empleo público influyen en gran medida sobre la capacidad institucional y la efectividad de la burocracia en el diseño y ejecución de políticas públicas. Las reglas concernientes al empleo público son fuente de motivación (o no) de los funcionarios, así como de monitoreo de sus actividades y de la calidad de su trabajo y resultados.

¿Cuál es la situación actual en la región? Aquí se presenta una mirada detallada sobre la situación de los servicios civiles latinoamericanos, a efectos de identificar algunas tendencias comunes, y resaltar las distinciones existentes entre los casos nacionales. Este ejercicio empírico se realiza tomando como referencia de evaluación a un modelo integrado de gestión estratégica de recursos humanos propuesto por Francisco Longo (2002 y 2004).

Este modelo propone un enfoque sistémico sobre la gestión de recursos humanos, ya que intenta dar cuenta del desarrollo del servicio civil a partir de la adecuación entre la estrategia de la organización y el comportamiento de los funcionarios. Para ello recurre a una visión global del funcionamiento de la gestión que integra al contexto interno, al entorno, a la estrategia, y a los resultados en el análisis de la coherencia de la estrategia organizacional.

Por otra parte, la coherencia de la estrategia de gestión de recursos humanos se despliega a través de diferentes subsistemas de gestión, en concordancia con la visión global que persigue el modelo. Los subsistemas abarcan: la planificación de los recursos humanos, la organización del trabajo, el empleo, el rendimiento, la compensación, el desarrollo, y las relaciones humanas y sociales.

**CUADRO No. 1**  
**MODELO INTEGRADO DE GESTIÓN ESTRATÉGICA**  
**DE RECURSOS HUMANOS**

| <b>Planificación de los recursos humanos</b>  |  |  |  |   |
|---|--|--|--|---|
| Disponibilidad de información para la gestión. Previsiones de personal derivadas de prioridades estratégicas. Planificación flexible que permite adaptarse a los cambios. Alto grado de tecnificación, y costos de nómina razonables.   |  |  |  |   |
| <b>Organización del trabajo</b>   | <b>Gestión del Empleo</b>  | <b>Gestión del Rendimiento</b>   | <b>Gestión de la Compensación</b>  | <b>Gestión del Desarrollo</b>   |
| Diseño de puestos sobre criterios de gestión, enriquecimiento del puesto. Perfiles expresados en términos de competencias y basados en estudios técnicos.   | Reclutamiento abierto y en base a la idoneidad, con garantías para evitar arbitrariedad y discriminación. Selección basada en perfiles de competencias, instrumentos validados, criterios técnicos. Mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo, disciplinarios. Desvinculación por incumplimiento, y no arbitraria. | Objetivos de rendimiento en relación con los objetivos estratégicos, y se comunican a los empleados. Se apoya la gestión y el rendimiento de las personas, y se lo evalúa en relación con los estándares fijados, a través de un sistema eficiente y equitativo. | Política de retribución articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales. Estrategias de reconocimiento no monetario. | Planes flexibles de carrera, incluyendo promoción horizontal. Promoción en base a rendimiento y desarrollo de competencias. Formación orientada al aprendizaje colectivo, diseñada y evaluada en función de la estrategia organizacional. |
| <b>Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales</b>   |  |  |  |   |
| Sistema de relaciones laborales desarrollado, equilibrado, y eficiente para prevenir y resolver conflictos, con incidencia sindical en las políticas de recursos humanos. Prácticas de salud y beneficios sociales adecuados al contexto y apreciados por los empleados. Estrategias de mejora de clima laboral y comunicación. |  |  |  |   |

*Fuente: Elaboración propia a partir de Longo (2002).*

Este trabajo utiliza hallazgos de una evaluación de los servicios civiles de dieciocho países de la región de acuerdo al modelo de referencia, en el marco del Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil del Diálogo Regional de Política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, durante el 2004 (BID, DRP, 2005). Cabe señalar que este mismo modelo conceptual ha sido tomado como base para la elaboración de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, 2003), que fue aprobada por los países de la Región como el estándar hacia el cual debería apuntar la gestión del personal público.

Tomando este modelo integral de gestión estratégica de recursos humanos como punto de referencia, ¿qué podemos decir sobre la Región? En primer término, los servicios civiles de la Región distan bastante del modelo propuesto. En lugar de la gestión integral y estratégica que sugiere el modelo, la Región parece estar caracterizada por una gestión de recursos humanos segmentada, con decisiones y procedimientos azarosos más que planificados (Iacoviello, 2006). Estas características pueden ser más o menos disfuncionales al diseño y ejecución de políticas públicas según el entorno nacional en cuestión. No obstante las deficiencias, en algunos de los subsistemas de gestión del modelo, se observa una mayor aproximación al estándar propuesto, lo cual son esperanzadoras noticias para los crecientes desafíos de las políticas públicas.

Comencemos por la planificación cualitativa y cuantitativa de los recursos humanos: la misma presenta importantes deficiencias en el conjunto de la Región. En efecto, la planificación de políticas de gobierno y las proyecciones presupuestarias concernientes al personal, raramente se articulan con los indicadores institucionales y las estrategias organizacionales del sector público. Por el contrario, se puede afirmar que la planificación de las líneas de políticas está fuertemente desacoplada de sus necesidades de recursos humanos, produciendo así importantes desfases entre el personal necesario para la implementación de políticas públicas exitosas y el personal disponible. Esta brecha redundante en instrumentos de coordinación gubernamental poco efectivos.

A ello se suman notorias dificultades para consolidar sistemas de información actualizados, relevantes, y fiables, susceptibles de ser apropiados y utilizados por los jefes públicos y supervisores en la gestión del personal. Ciertamente, la información desglosada en el nivel individual con datos concernientes a los perfiles de los sujetos, sus trayectorias laborales, y características de los cargos es una tarea mayor. Pero sin ella, es claro que es muy difícil poder enfrentar las políticas públicas en los Estados modernos con mayores demandas de articulación entre tareas, que requieren tecnología cada vez más compleja.

La construcción de estos sistemas de información enfrenta,

además, importantes imprecisiones en la definición de puestos y perfiles en las organizaciones públicas. Ello se intensifica con las dificultades para llevar adelante una efectiva gestión del rendimiento de las organizaciones y sus integrantes. En cuanto a las compensaciones, los esfuerzos se centran en garantizar una administración salarial ritualista, faltando una efectiva articulación con la estrategia organizativa y el desarrollo de sistemas de incentivos individuales. En pocos casos se observan estructuras de compensación que actúen como incentivos positivos. Es común encontrar situaciones donde, precisamente, las políticas públicas son implementadas con problemas porque las desigualdades en las compensaciones de los funcionarios, o aún los bajos sueldos entre ciertos grupos ocupaciones especializados, no fomentan los niveles necesarios de compromiso con el trabajo – lo que algunos investigadores han llamado “ausentismo sustantivo”.<sup>1</sup>

En la incorporación y promoción de funcionarios, los países presentan diferencias. En efecto, en algunos de ellos, la incorporación al empleo público ocurre únicamente mediante lazos políticos. En otros países, por el contrario, se observan algunas modalidades de incorporación con base en criterios de mérito utilizados en la selección y promoción de empleados, aunque con palpables dificultades de implemen-

tación. Otros países, excepcionales, presentan sistemas sólidos de mérito en el reclutamiento y promoción de empleados, siendo Brasil un caso líder. Por la importancia del mérito en la construcción de un cuerpo burocrático eficiente para la implementación de políticas públicas, y porque en el mérito encontramos importantes grados de variación empírica en la Región, centraremos la discusión en analizar cómo entra este criterio en las decisiones de incorporación, promoción, y desvinculación del personal.

### **Los criterios de mérito en la Región**

¿Cómo se seleccionan los candidatos más capaces de un conjunto de aspirantes? ¿Qué mecanismos se utilizan para convocar a los aspirantes en primer lugar? ¿Son mecanismos particularistas o por el contrario los mismos brindan oportunidades equiparables a personal igualmente capacitado? ¿Son compensados los funcionarios más capaces o aquellos con lazos personales o políticos con los jefes de turno? Para abordar estas interrogantes, se trabajará con el *índice de mérito* elaborado en el modelo de gestión de referencia.

El índice de mérito mide en qué grado existen procedimientos objetivos, técnicos, y profesionales a efectos de reclutar y seleccionar a los empleados, promoverlos, compensarlos y desvincularlos de una

---

1. Agradecemos a Humberto Martins la sugerencia del uso de este término.

organización. A través de la evaluación de diez puntos críticos,<sup>2</sup> este índice brinda una medida resumen acerca de cuáles son las garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y la protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados. El mérito se despliega en las prácticas de incorporación, promoción, y desvinculación de funcionarios del aparato del Estado. Siguiendo al índice en cuestión, el mérito no comprende solamente las credenciales profesionales o de los oficios, sino también los conocimientos adquiridos en la práctica laboral, así como las capacidades para desempeñar las áreas más específicas.

Los méritos de un sujeto pueden ser evaluados mediante procedimientos objetivos (como las pruebas de conocimiento) o bien subjetivos (como las entrevistas). Suponen, por otra parte, mecanismos abiertos de competencia y procedimientos universales para aspirar a un cargo en el sector público. Idealmente, sólo la idoneidad del sujeto se toma en cuenta para la gestión de los recursos humanos, dejando de lado consideraciones que poco tengan que ver con el

desempeño de la tarea como las características adscriptas o las lealtades políticas.

Los valores bajos sobre una escala de 0 a 100 implican la ausencia de consideraciones objetivas, universales y técnicas; mientras que los valores altos apuntan a criterios de mérito establecidos en las prácticas de gestión del personal.

En términos generales, el índice de mérito sugiere que en la Región es poco frecuente el uso sistemático e institucionalizado de criterios de mérito para incorporar, promover, y desvincular a funcionarios. Esta situación se refleja en el promedio de este índice para los países latinoamericanos, que alcanza apenas a treinta y tres puntos (sobre 100), aunque, como veremos más adelante, se da una enorme dispersión que va desde un máximo de ochenta y siete puntos para el caso de Brasil, hasta un mínimo de dos puntos para el caso de Panamá.

Paradójicamente, uno de los aspectos normativos más elaborados es la incorporación de funcionarios tomando en cuenta principios meritocráticos, que han alcanzado incluso rango constitucional en algunas naciones. No faltan los intentos por introducir concursos por mérito para el reclutamiento de nuevos empleados, pero con un éxito muy desigual. También es poco común promover al personal a otros cargos de mayor responsabilidad a partir de sus méritos y cualidades laborales. Cuando existen prácticas objetivas de promoción, las mismas descan-

---

2. La metodología plantea la evaluación de noventa y tres puntos críticos que reflejan las "mejores prácticas" en referencia a los distintos aspectos de la gestión de personal. Cada índice se construye como un promedio ponderado de una selección de puntos críticos. La evaluación se basa en el análisis de información cuantitativa y cualitativa por parte de un equipo de expertos.

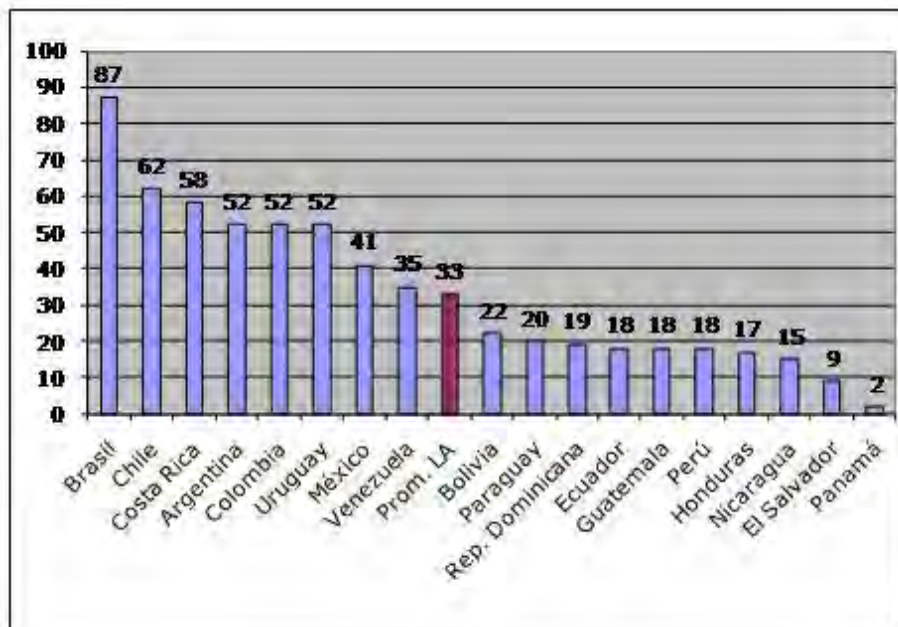
san en criterios de antigüedad más que en el mérito entendido como el desempeño propiamente dicho. Finalmente, es muy rígida la desvinculación de funcionarios de carrera, y cuando ella ocurre, no refleja necesariamente un mal desempeño de los mismos, sino que pueden darse situaciones de “purga” política (que

de todos modos implican tortuosas cuestiones legales durante años).

Habida cuenta de esta tendencia, es real que la región varía en cuanto al uso del mérito en sus cuerpos burocráticos, según se puede observar en el gráfico No. 1.

**GRÁFICO No. 1**

**ÍNDICE DE MÉRITO**



Escala 0 a 100.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).*



El gráfico refleja la posición de los países para este índice. Brasil, Chile y Costa Rica se ubican en primer lugar, con índices comprendidos entre 55 y 90 (sobre 100), lo que refleja una aceptación generalizada de los principios de mérito en las decisiones de selección, ascenso y despido de servidores públicos. Estos países son los tres casos donde el criterio de mérito está más instalado en la gestión de personal, colocándolos, en principio, en mejor situación para las tareas de elaboración, implementación y control de las políticas públicas.

En Brasil hay un sistema bien institucionalizado y universal para la cobertura de puestos a través de concursos públicos, tanto para las carreras funcionariales como para cargos temporales bajo la Ley de Contrato de Trabajo. En Costa Rica, el mérito es un principio generalizado (con base en el Estatuto del Servicio Civil de 1953), y rigen reclutamientos abiertos a todos los candidatos, con la posibilidad de desvinculación por razones de mal desempeño. En Chile, el Estatuto Administrativo (1989) establece los concursos de ingreso, utilizados en distintas áreas; la Ley de Nuevo Trato (2004) introduce criterios de mérito para la incorporación de los cargos de libre designación a través del Sistema de Alta Dirección Pública.

Sigue un grupo de países con índices comprendidos entre 30 y 55, donde se encuentran Argentina,

Colombia, México, Uruguay y Venezuela. En ellos coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones propias de clientelismo político. Un tercer grupo de países, compuesto por Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú, Ecuador y los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), presentan índices por debajo de 30 puntos. Ello indica una fuerte politización de las decisiones de selección, ascenso y despido, donde además de no existir criterios institucionalizados para seleccionar al personal a partir de méritos, tampoco se verifican mecanismos de protección contra prácticas arbitrarias en el manejo del personal.

México, Venezuela y Colombia presentan situaciones hasta ahora bastante politizadas, pero con un movimiento fuerte hacia la incorporación del mérito en la gestión del personal a partir de nuevos marcos legales. A diferencia de ellos, Uruguay y Argentina ilustran cómo los intentos de desarrollo de la carrera administrativa y de reforma del servicio civil han quedado estancados al prohibir incorporar nuevos empleados a la planta. A ello se suma el uso de mecanismos paralelos de contratación, particularmente en los programas con fondos internacionales para implementar políticas públicas sectoriales. Tenemos entonces bajo un mismo resultado numérico países que despliegan dos trayectorias muy dispares: quienes estarían buscando dejar atrás situaciones de fuerte politización, introduciendo

normas con criterios de profesionalización en ciernes, y países con mayor tradición de carrera administrativa pero estancada, con predominio de la antigüedad al considerar criterios de gestión de personal.<sup>3</sup>

Finalmente, encontramos los países con bajos niveles de mérito, resultados que se explican a partir de una fuerte politización de las decisiones sobre el personal. En algunos casos, la interferencia política viola los principios de mérito establecidos en las propias normas. En otros casos, la ambigüedad legal se presta a resoluciones políticas de favoritismo. La politización del ingreso y la desvinculación lleva a la inexistencia generalizada de sistemas de carrera. Incluso en varios de estos países, se puede predecir la afiliación partidaria de los empleados de acuerdo al año en que fueron incorporados (Geddes, 1994).

En Panamá, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Perú y Ecuador, hay un importante recambio de funcionarios con cada cambio de administración. Esta suerte de “puerta giratoria” es problemática porque las políticas públicas necesitan de continuidad de recursos para su seguimiento y control. Si los empleados más capacitados y con conocimiento

---

3. Cabe señalar que el cambio de gobierno en Uruguay ha puesto nuevamente en la agenda de las reformas a la profesionalización del servicio civil, siendo una de las reformas prioritarias del nuevo gobierno. Como indicó una profesional en una organización pública de la Administración Central en Uruguay, “si no es por amiguismo, entonces las cosas son por antigüedad”.

específico se desvinculan, entonces es predecible que las políticas se verán afectadas. Irónicamente, en estos países las leyes contemplan el ingreso basado en el mérito, en algunos casos vigentes desde hace décadas. En Paraguay y en el segmento del servicio civil en República Dominicana, la ambigüedad normativa se presta para una alta politización de las decisiones de incorporación, ya que sólo se exigen requisitos mínimos para el ingreso. En El Salvador hay una curiosa “institucionalización” de un procedimiento especial de selección para los candidatos sugeridos por políticos. Por su parte, en Bolivia continúan los criterios políticos predominando las decisiones de personal, aunque organizaciones del Proyecto de Reforma Institucional, PRI, han incorporado personal por concurso público a través de convocatorias abiertas.

### ***Variaciones en la capacidad funcional***

Más allá de los méritos, en el modelo de gestión integral y estratégica del personal, una burocracia debería contar con ciertas capacidades para atraer, retener, y gestionar al personal calificado. ¿Cuál es la influencia que ejercen las prácticas y procedimientos del servicio civil sobre la motivación y compromiso laboral de sus empleados? ¿Pueden estas estructuras promover una verdadera vocación de servicio público, con funcionarios comprometidos con

la calidad de sus tareas y el servicio al ciudadano?

Precisamente, el índice de capacidad funcional<sup>4</sup> evalúa cómo y cuánto los procedimientos y prácticas existentes en el servicio civil pueden influir sobre el comportamiento de los empleados, y si los mismos sirven a efectos de fortalecer el compromiso de los funcionarios con la institución y con sus tareas. La capacidad funcional no opera en el vacío, sino que está influenciada por la calidad de los sistemas de remuneración salarial y de evaluación del desempeño. La percepción de una compensación equitativa con relación al sector privado (equidad externa) y al resto del sector público (equidad interna) son requisitos para atraer, motivar, y comprometer al personal capacitado. Por otro lado, el seguimiento del desempeño individual, grupal e institucional, y el grado en que el desempeño efectivamente influye en las decisiones sobre la carrera (asignación de tareas, promoción en la carrera, reconocimiento monetario o no monetario) inciden en la motivación y retención de los funcionarios.

---

4. Este índice se construye en base a un promedio ponderado de la valoración de 41 puntos críticos, que reflejan una serie de mejores prácticas asociadas a la capacidad del sistema para asegurar las competencias clave para la gestión pública (Competencia), su eficacia para incentivar la productividad, el aprendizaje y la calidad del servicio (Eficacia incentivadora), y su flexibilidad para promover la adaptación al cambio (Flexibilidad).

¿Cómo es, entonces, la capacidad funcional en la Región? ¿Cómo son los valores para el índice de referencia? El promedio para este índice en los países de la Región es de 30 (sobre 100), con un máximo de 61 para el caso de Brasil y un mínimo de 11 para el de Honduras. Como se puede ver, la dispersión de los resultados es alta, pero menor que para el índice de mérito.

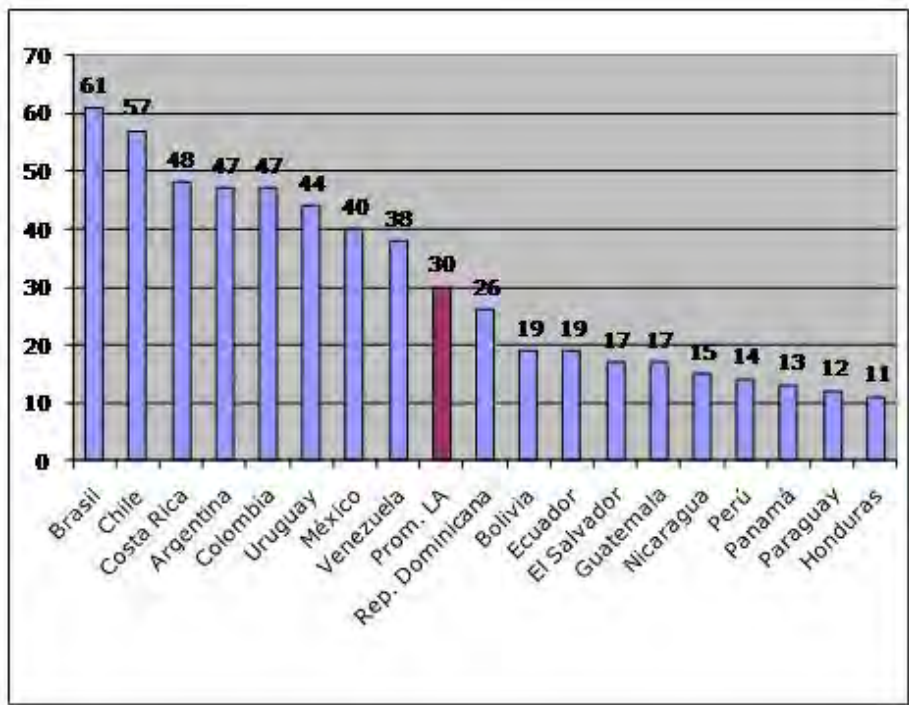
En términos generales, los servicios civiles de la Región presentan sistemas de gestión del rendimiento poco desarrollados. Ello se debe, principalmente, a la conflictividad intrínseca de los procedimientos de evaluación de desempeño utilizados en el nivel individual, y a la falta de incentivos de las autoridades políticas y funcionarios de línea para poner en práctica sistemas que diferencien el desempeño de los funcionarios. Por otra parte, en la gestión de las remuneraciones, se verifica la falta de una verdadera política salarial. En la práctica, la política salarial está determinada por las restricciones presupuestarias, lo que genera decisiones que socavan el objetivo de garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones. Por otro lado, hay pocas experiencias de implementación de sistemas de remuneración variable que efectivamente relacionen el desempeño individual y el cumplimiento de metas. En efecto, las que existen, son arbitrarias. En la mayoría de los casos, los intentos de asociar incentivos al desempeño individual tienden a generar conductas fuera de las normas, como la rotación de

calificaciones máximas por período de evaluación, para dar oportunidades a todos los funcionarios de acceder a un premio adicional, desvirtuando el sistema.

A pesar de estas tendencias en la gestión de la remuneración y del rendimiento, la capacidad funcional de las burocracias no es homogénea en la Región.

**GRÁFICO No. 2**

**ÍNDICE DE CAPACIDAD FUNCIONAL**



Escala 0 a 100.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005).*

Según el gráfico, Brasil y Chile presentan valores cercanos a 60 puntos sobre 100. Su puntaje refleja sistemas ordenados de gestión salarial, con relativa equidad interna, y la existencia de procesos orientados a mejorar la competitividad salarial, así como procesos de evaluación que toman en cuenta la gestión grupal e institucional. Estos países cuentan con sistemas más desarrollados y articulados de gestión del rendimiento, estructura salarial y sistema de incentivos. A título ilustrativo, en Chile, la gestión de las compensaciones es centralizada, logrando así un alto grado de disciplina fiscal. Mediante remuneraciones asociadas a aspectos de gestión (como los Programas de Mejoramiento de Gestión), con base en incentivos institucionales y colectivos, se logró cierta flexibilidad en la capacidad funcional del servicio civil chileno. Brasil ha reordenado su estructura salarial, con importantes esfuerzos para hacerla competitiva a partir de estudios de *benchmarking*. Al mismo tiempo, se han desarrollado esquemas de evaluación del desempeño individual e institucional.

Sigue un grupo de países con índices comprendidos entre 35 y 50 puntos, formado por Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Venezuela. Este grupo se caracteriza por la persistencia de fuertes inequidades internas y problemas de competitividad salarial de sus gerentes, a pesar de haber realizado algunos ordenamientos salariales. Entre estos países, y no obstante los valores medios que adquiere

la capacidad funcional, la evaluación de desempeño se practica únicamente con intenciones ceremoniales. La misma no se transforma en una herramienta de gestión confiable que permita distinguir entre desempeños buenos y regulares. En Venezuela y Colombia el sistema se desvirtúa por la excesiva benevolencia de los supervisores, mientras que en Argentina y Uruguay el problema pasa por la rotación de calificaciones máximas, como reacción al sistema de distribución forzada que establece topes máximos para las categorías de evaluación. Una excepción sería Costa Rica, con un desarrollo levemente más amplio de las prácticas de evaluación, mientras que, en el polo extremo, en México aún están pendientes de implementación. Con respecto a la gestión de las remuneraciones, los avances en términos de definición de escalas salariales en función de tareas y niveles de responsabilidad se ven empañados por situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los sectores gerenciales. La inequidad se basa en la multiplicidad de compensaciones adicionales que (pese a los intentos de unificación) siguen representando una parte importante de la remuneración. A título ilustrativo, en Colombia, los adicionales representan en promedio 50% del salario básico.

Los países con la capacidad funcional más baja (entre 10 y 25 puntos), son República Dominicana, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay y Honduras. ¿A qué se

debe ello? En estos países se observan múltiples criterios de pago conviviendo en forma simultánea y sin relación ni coordinación, a lo que se suma la ausencia de información sistemática y transparente sobre las remuneraciones, con altos niveles de desigualdad y una ausencia prácticamente total de criterios de evaluación de desempeño de cualquier índole.

Predomina una fuerte diversidad en los criterios de pago para distintos grupos de funcionarios, por lo que no se puede garantizar la mínima equidad interna a partir de la cual asociar niveles de responsabilidad o complejidad de tareas y niveles de remuneración. Como consecuencia, no sorprende la desmotivación o la sensación de desigualdad en el servicio civil. Los casos de Perú y Ecuador son paradigmáticos en este sentido: en Perú solo el 40% de los sueldos se paga por planilla única, lo que hace prácticamente imposible obtener información para la gestión salarial, y en Ecuador la enorme diversidad de regímenes crea una fuerte inequidad interna, se generan “clases de burócratas”, y es de uso habitual el término “burocracia dorada” para referirse a sectores con sueldos privilegiados, que producen enojos y resistencias en otros grupos burocráticos. Por otro lado, en varios de estos países no ha llegado a articularse siquiera la evaluación del desempeño individual (Panamá, Nicaragua, Paraguay y Guatemala); o se aplica en organismos piloto (Bolivia), en algunos sec-

tores restringidos (República Dominicana), o en el personal bajo estatutos especiales (Honduras).

Hasta ahora se ha visto las dimensiones de mérito y capacidad funcional en forma separada, tomando a los casos nacionales como unidades auto-contenidas. Estas dos dimensiones brindan la posibilidad de examinarlas en forma conjunta, lo que implica obtener un “resumen” sobre las características de los servicios civiles nacionales considerando simultáneamente estos ejes.

### **Configuraciones burocráticas**

¿Qué podemos decir acerca de las burocracias desde una aproximación más global? ¿Hay burocracias más profesionales y otras menos profesionales? ¿Podemos identificar burocracias más flexibles y con capacidad de adaptación al entorno y otras más enfocadas en los procedimientos?

Esto supone abordar a las burocracias como configuraciones organizacionales. Por configuraciones entendemos la forma y lógica global de funcionamiento de un servicio civil, lo que abarca al conjunto de prácticas y estructuras que le dan su peculiar propiedad. A continuación exploramos dos vías diferentes de trabajar con la perspectiva de configuraciones organizacionales, ambas empíricas, pero tomando como

referencia dos niveles de análisis distintos.

Una primera vía, donde las configuraciones burocráticas se distinguen a partir del grado de desarrollo de sus sistemas de gestión, busca dar cuenta de cómo es, en términos generales, el servicio civil en un país dado. En otros términos, la unidad de análisis sigue siendo el caso nacional y el ejercicio tiene como propósito clasificar a los países de la Región según el grado de desarrollo de su servicio civil tomado como un todo. El grado de desarrollo se establece en relación al modelo de gestión de recursos humanos de referencia (Longo, 2002). La ventaja de esta perspectiva es proveer una visión "resumen" sobre la burocracia de un país determinado.

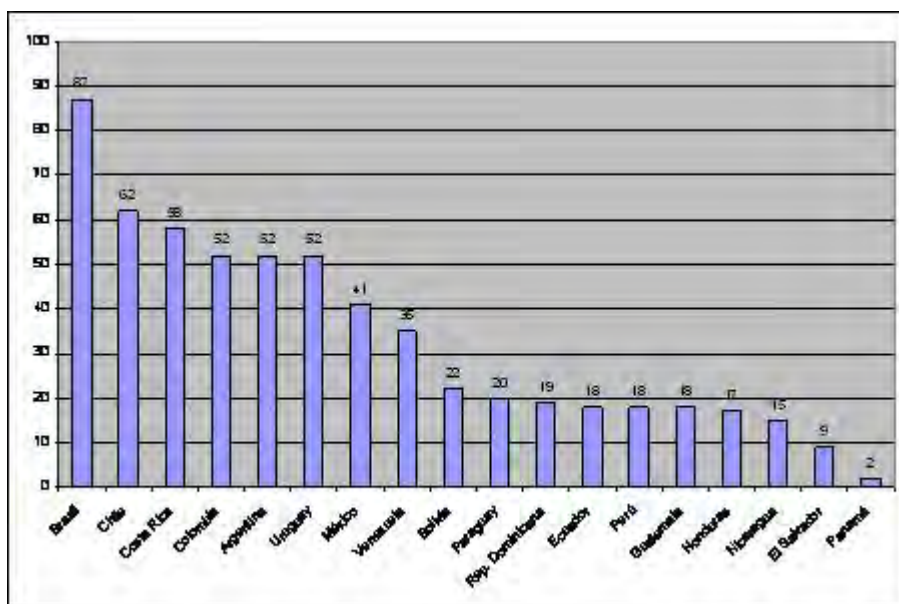
Una segunda vía cambia el nivel de análisis y las dimensiones de interés en cuestión. En primer término, el nivel de análisis pasa a ser la organización, ya sea tomada individualmente o bien un conjunto de

organizaciones con atributos, más que el caso nacional. En esta perspectiva, sería incorrecto afirmar que un caso nacional cuenta con una única burocracia, sino con múltiples tipos de burocracias o configuraciones organizacionales. Se admite así la posibilidad de que exista heterogeneidad al interior de los aparatos burocráticos de los países latinoamericanos. La ventaja de esta perspectiva es brindar una visión sobre las variaciones existentes al interior de una misma burocracia nacional.

### ***Configuraciones burocráticas según el nivel de desarrollo del Servicio Civil***

Considerando simultáneamente los índices de mérito y capacidad funcional, los países analizados pueden agruparse en tres niveles diferenciados de desarrollo burocrático.

**GRÁFICO No. 3**  
**ÍNDICE DE MÉRITO<sup>5</sup>**



Escala 0 a 100.

Fuente: *Elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005)*

Chile y Brasil se destacan: poseen un mayor desarrollo de sus

servicios civiles. En términos relativos, estos dos países presentan servicios civiles institucionalizados, con prácticas que dan cuenta de las habilidades y credenciales de los funcionarios, y cuyas estructuras tienden a mantener y fomentar una mayor calidad en la actuación del servicio civil.

5. Este índice surge del promedio ponderado de la valoración de diez puntos críticos, de los cuales ocho corresponden al subsistema de empleo, uno al de compensación y uno al de gestión del desarrollo. Para mayor detalle sobre la construcción de los índices ver Longo (2002).



Interesa aquí notar que ambos países construyen sus servicios civiles profesionales en forma diferente. Mientras Brasil es una burocracia más clásica en sus procedimientos y estructura, Chile cuenta con elementos cercanos a la nueva gerencia pública en la gestión de su personal. Más allá de estas importantes diferencias, ambos casos convergen en el uso de criterios donde los logros concernientes al desempeño y los incentivos a la gestión tienen un papel central en los funcionarios públicos.

Un segundo grupo de países presenta sistemas de servicio civil que podríamos calificar de intermedios: Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica. Sus burocracias están relativamente bien estructuradas, con cierta permanencia de funcionarios en algunos cargos, ya que se conquistó la inamovilidad para un porcentaje importante de ellos. No obstante, no se han consolidado varias de las garantías de mérito, ni las herramientas de gestión que permiten una efectiva utilización de las competencias de los sujetos, los grupos, y las instituciones.

Por último, un tercer grupo de países presenta burocracias con un mínimo de desarrollo: el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir en forma efectiva sobre el comportamiento de los funcionarios. Los casos nacionales más represen-

tativos son Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia. La politización es tan fuerte que entorpece el desarrollo de un servicio civil profesional.

Más allá de estas apreciaciones generales sobre la comparación entre los distintos países, los sistemas de servicio civil no se presentan como estructuras homogéneas y uniformes. Por ello se propone una tipología para reflejar las configuraciones burocráticas que coexisten en los sistemas de empleo público en la Región.

#### ***Configuraciones burocráticas según combinaciones de autonomía y capacidad técnica***

Las burocracias aún dentro de un mismo país distan de ser actores homogéneos. Un servicio civil es un conjunto de organizaciones complejas e interdependientes, con diferencias en cuanto al uso del mérito y su capacidad funcional. Admitir la posibilidad de esta heterogeneidad puede proporcionar algunas claves para entender la dinámica interna del aparato estatal, y el grado en el que distintas partes de la burocracia pueden cumplir papeles diferentes (e incluso contradictorios) en el ciclo de políticas públicas aún en un mismo país.

Esta heterogeneidad se observa mejor si se opta por un enfo-

que de políticas públicas más que un enfoque de análisis burocrático autocontenido. Las burocracias importan porque sirven para la elaboración, ejecución, control, y evaluación de políticas públicas. Este énfasis en buscar entender a las burocracias desde la óptica del diseño y ejecución de las políticas públicas supone que el mérito se vuelve relevante para las políticas públicas en la medida en que nutre burocracias autónomas, con prestigio y cultura institucional propios. Por otra parte, la capacidad funcional adquiere renovada relevancia desde la óptica de las políticas públicas, porque estas últimas demandan crecientes habilidades técnicas para su ejecución.

Tomando como punto de partida la existencia de esta heterogeneidad, y utilizando a las organizaciones públicas individuales (o bien conjuntos de ellas), como la unidad de análisis, se presenta una tipología propia de los diferentes tipos de burocracias que se encuentran en los países de la Región, con cuatro categorías distintivas que resultan de cruzar dos ejes: *autonomía* y *capa-*

*cidad técnica*, variables que se relacionan con el mérito y la capacidad funcional.<sup>6</sup>

*¿Qué se entiende por autonomía?* Es el grado de aislamiento de la manipulación política y de intereses de búsqueda de rentas fuera del Estado.<sup>7</sup> Esta variable es uno de los aspectos centrales que se consideran dentro del índice de mérito que se presentó en la sección anterior.

Se argumenta que burocracias protegidas de la interferencia política pueden actuar en forma más profesional, sin estar capturadas por intereses externos particulares. La autonomía supone que un cuerpo burocrático se rige por normas y reglas propias. No obstante ello, grados extremos de autonomía, o el ejercicio de la autonomía sin estar sujetos a normas, podrían llevar a que los cuerpos burocráticos se transformen en actores con intereses propios, y por lo tanto corporativos, y que olviden que su función es, precisamente, servir al interés público.

*¿Qué se entiende por capacidad técnica?* La burocracia es en parte un sistema para hacer un trabajo, a partir del cual se brindan bienes y servicios a los ciudadanos. Los procesos de producción de estos bienes y servicios requieren, junto con la incorporación de tecnología, el desarrollo de las competencias de los funcionarios, de manera de garantizar que posean la habilidad de resolver los problemas que plantea la gestión de manera eficiente.

---

6. Esta tipología se basa en la incluida en Zuvanic y Iacoviello (2005), presentada por Laura Zuvanic en el Taller sobre Reforma del Estado, Políticas Públicas y Procesos de Formulación de Políticas, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero al 2 de marzo de 2005.

7. Esta definición de autonomía es semejante a la presentada por P. Evans en *Embedded Autonomy* (1992). La diferencia radica en que ponemos un mayor énfasis en la autonomía respecto al uso de los cargos públicos como recursos de intercambio por parte de los partidos políticos.

Así, la capacidad técnica no depende solamente de que los funcionarios cuenten con las credenciales que avalen los méritos para cubrir un cargo, sino también que tengan las competencias laborales, ya sea adquiridas mediante educación formal o por el ejercicio del cargo, para realizar su tarea, y que cuenten con incentivos para poner estas competencias en juego en su gestión. Entran aquí en acción los aspectos de la variable “mérito” que exceden la sola garantía de no interferencia política, en combinación con los aspectos de la variable “capacidad funcional” que impactan sobre la motivación y compromiso laboral de los funcionarios.

Cruzando estas dos variables, proponemos una tipología que resulta así en cuatro categorías de burocracia: a) administrativa, b) paralela, c) clientelar, y finalmente, d) meritocrática.

¿Cómo se relacionan estas categorías con los servicios civiles nacionales? Primero, un mismo servicio civil nacional puede contar con organizaciones correspondientes a varias de estas categorías en forma simultánea. Es decir, diferentes tipos de burocracias pueden coexistir en un mismo país. Por ejemplo, el servicio civil en Argentina cuenta con organizaciones que son burocracias clientelares (como algunas de las burocracias provinciales o aún municipales), otras organizaciones que corresponden a burocracias adminis-

trativas (como el segmento de los administrativos en los rios del gobierno nacional), burocracias paralelas (como las de los programas internacionales), y finalmente, algunas organizaciones se asemejan a burocracias meritocráticas (como por ejemplo el Banco Central).

Segundo, se puede caracterizar a un servicio civil *nacional* como administrativo, paralelo, clientelar, o meritocrático en caso de que una de estas cuatro categorías sea el tipo dominante entre sus organizaciones públicas. Es decir, si una amplia mayoría de las organizaciones de un servicio civil dado, caen en un tipo específico de burocracia, entonces, y por agregación, podemos afirmar que un servicio civil nacional es un tipo burocrático específico. Pero es bastante plausible que un servicio civil nacional sea *híbrido*, es decir, que combine burocracias de las cuatro categorías.

La tipología presentada tiene propósitos heurísticos, a efectos de comenzar a introducir un nivel de análisis más complejo en los protocolos de evaluación de los servicios civiles. Una utilidad adicional de este enfoque radica en el hecho de que cada tipo de burocracia está relacionada con un desempeño diferente en las políticas públicas, lo que permitirá asociar teóricamente formas burocráticas con desempeño de las políticas públicas en futuros trabajos.

CUADRO No. 2

CONFIGURACIONES BUROCRÁTICAS Y ROLES PREVALECIENTES

|                  |             |   |  |
|------------------|-------------|---|--|
| <b>AUTONOMÍA</b> | <b>Alta</b> | <p><b>BUROCRACIA ADMINISTRATIVA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Criterios formales de mérito, no siempre utilizados.</li> <li>• Reclutamiento sobre bases políticas, pero estabilidad laboral.</li> <li>• Reflejo parcial de intentos frustrados de desarrollar una burocracia <i>weberiana</i>.</li> </ul> <p><b>Habilidad limitada para formular e implementar políticas</b></p> | <p><b>BUROCRACIA MERITOCRÁTICA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios públicos permanentes, reclutados a partir del mérito e incorporados a carreras profesionales; incentivos favorecen el desempeño laboral profesional.</li> <li>• Tareas específicas.</li> </ul> <p><b>Expresan opiniones y actúan, contribuyen a la estabilidad de las políticas.</b></p>  |
|                  | <b>Baja</b> | <p><b>BUROCRACIA CLIENTELISTA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Funcionarios públicos temporales.</li> <li>• Ingreso por lealtad / afiliación partidaria.</li> <li>• Recurso político.</li> </ul> <p><b>Ausente del proceso de formulación e implementación, excepto en funciones básicas.</b></p>   | <p><b>BUROCRACIA PARALELA</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Personal superior con contratos flexibles, sin integrar el cuerpo permanente.</li> <li>• Ocasionalmente adquieren relevancia en el diseño y ejecución de políticas y proyectos.</li> </ul> <p><b>Participan del proceso, pero con baja contribución a la estabilidad de las políticas y al fortalecimiento eventual de capacidades estatales.</b></p> |
|                  |             | <b>Baja</b>   | <b>Alta</b>  |
|                  |             | <b>CAPACIDAD</b>  |  |

Fuente: Zuvanich, Laura y Mercedes Iacoviello (2005).

### *Burocracia administrativa*

Se caracteriza por una alta autonomía, ya que está altamente protegida de interferencias políticas “caprichosas” y de intereses particularistas principalmente por la inamovilidad de los funcionarios. Por otra parte, su capacidad técnica es baja: sus tareas son relativas a los procedimientos estandarizados. Es la burocracia que típicamente ejerce las funciones administrativas clásicas, en especial en los ministerios.

Empíricamente, este tipo de burocracia se observa en organismos del Gobierno Central sujetos a una norma general que regula el empleo público y establece una carrera administrativa formal, si bien estas normas adquieren un valor únicamente ceremonial sin mayores consecuencias sobre la gestión cotidiana. A modo de ejemplo, se puede mencionar dentro de esta categoría los casos de Perú, Venezuela y Ecuador, así como el segmento sindicalizado en México. También se da, aunque con un grado algo más elevado de capacidad técnica, en los casos de la administración central en Argentina, Uruguay y Costa Rica.

En estos países, la burocracia administrativa presenta algunas características singulares a resaltar. Tradicionalmente, los funcionarios se han designado con base en criterios más políticos o particularistas que exclusivamente meritocráticos, pero en general tienden a tener estabili-

dad en sus cargos. Es precisamente la cláusula de inamovilidad (muchas veces de rango constitucional) la que le da autonomía a esta burocracia, aún frente a los avatares de los cambios políticos.

La historia de estas organizaciones sugiere que la burocracia administrativa, al menos en la forma en que se presenta en los países de la Región, representa intentos trunco o a medio camino de desarrollar una burocracia racional, jerárquica y basada en méritos que podría potenciar su capacidad técnica. Recientemente, son las burocracias más afectadas por recortes presupuestarios y congelamiento de vacantes (como es el caso de Perú, Uruguay y Argentina), y han sido objeto de paquetes de retiro incentivado en los intentos de reforma estatal durante los noventa.

El grado de competencia técnica y la orientación hacia un desempeño dinámico, con creciente valor agregado, son bajos, y han resultado difíciles de transformar. A título ilustrativo, los programas de capacitación implementados no necesariamente conllevaron un aumento en la competencia técnica. Un límite estructural importante que enfrentan estas burocracias es el hecho de que sus tareas son en general rutinarias y estandarizadas, enfrentando entornos de políticas públicas de baja incertidumbre.

¿Cuál es el papel de este tipo de burocracia sobre las políticas

públicas? Por lo general, la burocracia administrativa presenta una reducida capacidad de ejercer un papel activo en las distintas etapas del ciclo de la política pública. En lo que respecta al diseño y elaboración de políticas, su escasa capacidad técnica le impide tener una influencia efectiva en la fase de toma de decisiones. Además de ello, estas etapas se llevan a cabo en la superestructura política de los ministerios, reforzando el aislamiento de la burocracia administrativa a la que se percibe desde la cúpula política, o bien como un cuerpo simplemente operativo o aún como un obstáculo en la implementación.

La contracara es que estas burocracias tienen un bajo potencial de transformarse en un recurso para el intercambio político por la estabilidad de los funcionarios y su escasa importancia en las políticas públicas, especialmente aquellas que son estratégicas. Paradójicamente, este poco atractivo político las ha transformado en residual para varios de los gobiernos de la Región: no hay nada que ganar ni nada que perder con ellas.

No obstante este panorama, esta burocracia administrativa ocasionalmente adquiere papeles relevantes en la implementación, aunque con un sesgo hacia el formalismo y el control de procedimientos burocráticos más que una gestión efectiva y sustantiva de los servicios.

### *Burocracia clientelar*

Este grupo está conformado por funcionarios públicos que ingresan, usualmente en forma temporal, a la administración bajo criterios de lealtad política o afiliación partidaria sin ninguna otra consideración adicional en cuanto a su capacidad técnica. Son burocracias frágiles, ya que un cambio en el partido de gobierno o incluso la simple rotación de las autoridades de un ministerio pueden implicar cambios masivos de funcionarios.

Este tipo de burocracia no cuenta con autonomía respecto al sistema político, que la maneja discrecionalmente incluso en la propia desvinculación. Tampoco presenta una capacidad técnica desarrollada porque lo que está en juego es el favor político más que el interés en reclutar funcionarios con las competencias necesarias para implementar políticas públicas complejas.

Los casos más acentuados se encuentran en los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), y en República Dominicana, Paraguay y Bolivia (salvo en algunos enclaves meritocráticos). También es posible encontrar algunas de estas características en burocracias específicas en ciertos países, como Argentina, Colombia, y Perú, al amparo de regímenes transitorios o especiales de empleo que conceden al gobierno una mayor flexibilidad en nombramientos y despidos.

El papel que pueda llegar a ejercer en las políticas públicas esta burocracia clientelar está vinculado a su carácter primario de recurso político del partido gobernante. Este tipo de burocracia es una extensión más del actor político partidario, pudiendo tener cierto poder de veto frente a segmentos burocráticos profesionales o meritocráticos, con los que puede entrar en conflicto. Su rol en la formulación de políticas o en su implementación es casi irrelevante, salvo en el plano operativo de las tareas más simples y rutinarias con fuerte presencia en la distribución de servicios sociales.

#### *Burocracia paralela*

También llamada burocracia de “equipos técnicos” o “equipos de proyectos”, está conformada por técnicos y profesionales cuya particularidad de incorporación al Estado es mediante formas contractuales flexibles y a término, práctica especialmente extendida en la región durante los noventa bajo la modalidad de “gestión por proyectos” (Martínez Nogueira, 2002). Los salarios son habitualmente superiores al resto del personal de la administración pública.

Si bien estas burocracias se han desarrollado en prácticamente todos los países de la Región, se presentan con mayor fuerza en aquellos con servicios civiles menos desarrollados, con la intención de cubrir la falta de recursos humanos

calificados en la planta permanente con expertos externos, como sucede en los países centroamericanos.

Por su modo de reclutamiento y la temporalidad de su cargo, esta burocracia se caracteriza por una muy baja autonomía respecto al Poder Ejecutivo: la relación de empleo depende netamente de la voluntad política del Ejecutivo de contratar al personal y renovar su contrato. Su régimen laboral suele estar regido por normas relativas a contratos de servicios u otras formas jurídicas extraordinarias. El personal contratado no forma parte de las estructuras permanentes de la administración pública, aunque en varios países la renovación de estos contratos se ha vuelto una rutina. Estos grupos de funcionarios no responden necesariamente a un partido político, si bien su entrada es mediante estos mecanismos.

Su capacidad técnica es alta, porque son precisamente reclutados a partir de su conocimiento experto a efectos de conducir políticas públicas sectoriales y programas específicos. Cuentan con conocimientos especializados en algún ámbito temático de política. En la mayoría de los casos se han incorporado con el propósito de cubrir determinadas necesidades técnicas, y en algunos casos han desarrollado aptitudes técnico-políticas. Suelen configurar instituciones paralelas o lo que se ha denominado “ministerios paralelos” dentro o fuera de las dependencias ordinarias, como hemos visto por ejemplo en los casos de Argentina y

México. Estas estructuras pueden ser más o menos exitosas y más o menos resistidas por los otros actores burocráticos internos, porque se constituyen en ámbitos diferenciados y no complementarios de los aparatos administrativos regulares (Martínez Nogueira, 2002).

La burocracia técnica puede adquirir diferentes modalidades. En algunas de sus versiones, existen equipos de asesores técnicos que desempeñan un rol clave en el diseño de las alternativas de política. Estos técnicos están cerca de la cabeza del Poder Ejecutivo o bien, cuentan con importantes contactos con los organismos de cooperación internacional que hace que su voz se escuche al momento del diseño de las políticas.

Otras veces, esta burocracia está centrada en asegurar la ejecución de las políticas o los proyectos, o la prestación efectiva de determinados servicios públicos. Esta categoría incluye las organizaciones que gestionan proyectos con financiación internacional o fondos sociales.

¿Cuál es la relación entre esta burocracia y las políticas públicas? Estos equipos técnicos asumen desafíos extraordinarios en el diseño y ejecución de políticas públicas. Son contratados para nuevas modalidades de trabajo que requieren, entre otros atributos, una mayor articulación entre el Estado y la sociedad civil, una mayor relación con organismos de crédito internacional, y habilidades técnicas no usualmente

asociadas al plantel administrativo permanente. Nuevas modalidades de políticas públicas como las que suponen implementación en redes institucionales públicos – privadas se han promovido desde estas burocracias paralelas.

Ahora bien, pensando en la ejecución en el largo plazo de las políticas públicas, estas burocracias paralelas poco sirven para construir una institucionalidad duradera por su propia naturaleza y su relación tan especial con el poder político ejecutivo. Aquí se argumenta que las burocracias paralelas construyen “capacidades golondrina”, ya que al terminar el proyecto, poco queda de la institucionalidad instalada para su ejecución, y el aprendizaje culmina con la salida del personal técnico. Por otra parte, Martínez Nogueira (2002) advierte que la existencia de una asociación estrecha entre las políticas públicas implementadas en el marco de estas burocracias paralelas, y la gestión ministerial de un gobierno específico puede generar importantes vulnerabilidades políticas e incertidumbres con respecto a la continuidad de los esfuerzos.

#### *Burocracia meritocrática*

Esta categoría representa el clásico ideal *weberiano*: el cuerpo de funcionarios se recluta a partir de mecanismos abiertos, y se privilegian sus credenciales y méritos. Una vez incorporados, ejercen sus tareas en el marco de carreras profesiona-



les estructuradas, con buenas oportunidades de movilidad y aprendizaje, y con diversos incentivos para el desempeño profesional de su trabajo.

Este tipo de burocracia se caracteriza por combinar, a la vez, una alta autonomía con una alta capacidad técnica. Por una parte, la autonomía está dada por la estabilidad de los funcionarios, pero también por el desarrollo de una carrera donde los intereses políticos respetan a las jerarquías organizacionales. Por otra parte, la capacidad técnica está dada por la relevancia de las credenciales y las competencias, y la capacitación y el aprendizaje en el trabajo que se produce en el marco de carreras profesionales estructuradas, donde la promoción y el avance están atados a un mayor grado en la complejidad de las tareas y de ejercicio de responsabilidad.

Conforman una cultura específica, aunque a veces aislada y con una fuerte cohesión de grupo, lo que puede producir sesgos institucionales. Por otra parte, reivindican espacios de decisión autónomos, lo que en muchos casos les genera conflictos con otras dependencias de gobierno. Pueden establecer alianzas con otras dependencias e incluso con intereses sociales externos, lo que, por un lado, les atribuye capacidad de intermediación entre estos intereses diferentes, pero también las hace susceptibles de capturar por esos mismos intereses.

En la Región, estas burocracias meritocráticas predominan en los servicios civiles de Chile y Brasil. Pero también se observan en varios países entre aquellas entidades singulares vinculadas a la burocracia fiscal o económica. Por ejemplo, las burocracias meritocráticas parecen caracterizar a los bancos centrales, las entidades regulatorias y las administraciones tributarias. A título ilustrativo, se puede citar como ejemplos la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, SUNAT, en Perú y el Servicio de Impuestos Internos en Chile. También se observan estas burocracias meritocráticas en el segmento de la carrera profesional en México, o entre los cuerpos diplomáticos en varios países de la Región (siendo el más destacado el caso de Itamarati en Brasil). En Argentina, un caso paradigmático de este tipo de burocracia son los denominados Administradores Gubernamentales, un cuerpo transversal de funcionarios reclutados por mérito y con carreras altamente técnicas.

¿Cómo se relacionan estas burocracias con las políticas públicas? En general, son muy activas en su ejecución, e influyen en su diseño si no directa al menos indirectamente. Debe recordarse que son burocracias con incumbencias específicas relacionadas con políticas sectoriales. Responden así a áreas temáticas de la política pública que requieren un grado de formación o conocimiento especializado. Ello permite tener opinión y capacidad de

influencia sobre el área en la que actúan, y las convierte en actores importantes para sostener la estabilidad y orientación al interés público de las políticas.

### *Las formas híbridas*

La realidad empírica de la Región desborda las categorías que se podrían derivar teóricamente. Interesa, por lo tanto, señalar algunos híbridos, o configuraciones burocráticas que han quedado a medio camino de las categorías señaladas, no pudiéndose clasificar claramente entre una u otra opción. Uno de los híbridos más notorios identificados son las burocracias de los sectores sociales como el personal de la educación y la salud. Ellos se sitúan a medio camino, entre las burocracias administrativas y las meritocráticas, con importantes variaciones nacionales.

El personal de la salud y la educación es reclutado con algún criterio de mérito. Médicos y maestros deben poseer credenciales para acceder a un cargo público donde se requieran estos perfiles específicos, siendo por tanto un atributo propio de las burocracias meritocráticas. Este criterio minimalista, la posesión de las credenciales correspondientes, en algunos países va acompañado de concursos de oposición, aunque no en todas las instancias, por lo que aquí estas burocracias comienzan a presentar características más mezcladas.

El grado de estructuración profesional de las carreras profesionales varía notoriamente, y cuenta con carencias importantes en la incorporación de criterios concernientes al desempeño y el aprendizaje en el trabajo como mecanismos para seleccionar y premiar al personal. Muchas veces la antigüedad ha reemplazado otros factores en la promoción del personal, especialmente en las carreras educativas, lo que hace que esta burocracia deje los aspectos meritocráticos y se asemeje a los procesos observados en las administraciones más clásicas.

La relación entre estas burocracias híbridas y las políticas públicas es ciertamente compleja y va más allá de las asociaciones teóricas que se buscan establecer en este capítulo. No obstante, debe señalarse su alta capacidad de *lobby* o al menos de bloqueo de iniciativas de reformas de políticas públicas, y su sindicalización. En experiencias recientes en la Región, como lo muestra el gobierno de Ignacio Lula da Silva en Brasil o de Tabaré Vázquez en Uruguay, estos cuerpos y sus gremios profesionales han sido convocados a mesas de diálogo para el diseño y formulación de las políticas públicas sectoriales que los atañen.

Las estrategias que se han desarrollado en relación a la burocracia en América Latina han incluido intentos de generar sistemas de carrera basados en el mérito para la administración en su conjunto, así como también esfuerzos por profesionalizar algunas áreas específicas

tales como los servicios de salud y educación o la administración tributaria. En otros casos se ha optado por concentrar los esfuerzos en la profesionalización del segmento directivo, como se ha dado recientemente en los casos de México y Chile. Este abanico de procesos ha convivido con prácticas clientelísticas y con la tendencia cada vez más pronunciada, a partir de los años noventa, de instrumentar mecanismos que permitan incorporar cuadros técnicos en forma flexible. La burocracia en América Latina presenta, así, un mosaico de opciones, que se ha tratado de sistematizar a través de la tipología propuesta.

## Conclusiones

Se comienza planteando la centralidad de la burocracia para garantizar, tanto el sistema democrático como el estado de derecho, ya que tiene como rol asegurar la continuidad y coherencia de las políticas, y prevenir la discrecionalidad en el ejercicio del poder político. Pero esta concepción normativa no se refleja en los estados latinoamericanos, que presentan estados débiles que en parte se deben a la falta de profesionalización y estabilidad de los cuerpos burocráticos.

Por un lado, los servicios civiles de la Región presentan un bajo nivel de desarrollo, de lo cual se infiere una baja capacidad en la mayoría de las burocracias de la Región

para asumir un rol activo en el proceso de formulación de políticas. A esto se suma que el rol esperado de la burocracia se define en términos excesivamente genéricos, enfatizando el cumplimiento de las normas, los procedimientos establecidos, y el respeto de la autoridad jerárquica como ejes centrales.

A lo largo de este capítulo se mostró que las burocracias de la Región tienen desempeños diversos, que varían según el grado de implantación de criterios y prácticas de gestión que promuevan el mérito y la capacidad efectiva de los funcionarios, y también del nivel de profesionalidad y neutralidad con que cuentan los distintos grupos de funcionarios.

Para aproximarnos a una caracterización de las burocracias en la Región, se comienza analizando las burocracias de cada país en términos globales, a través de la contratación de dieciocho servicios civiles nacionales de la Región con un modelo de gestión estratégica e integrada de los recursos humanos. De este ejercicio surge, en primer lugar, la confirmación de la generalizada debilidad de los sistemas de servicio civil en la Región, tanto en términos del nivel de mérito instalado y de la capacidad del sistema para gerenciar el desempeño del personal. Tanto el Índice de Mérito como el Índice de Capacidad Funcional presentan promedios regionales que rondan el 30% de la escala.

Sin embargo, también es posible distinguir situaciones de dife-

rente grado de desarrollo e integración de los sistemas de gestión de recursos humanos de los estados en la Región a través del análisis de estos dos índices, ya que en ambos casos se da una amplia dispersión de los resultados para la Región.

Chile y Brasil son los dos casos que destacan en la Región por tener un mayor desarrollo de sus servicios civiles, acompañados por Costa Rica como caso especial entre los países centroamericanos. En el extremo contrario, la situación más crítica se da en el resto de los países centroamericanos, y en los casos de Bolivia, Perú, Paraguay y Ecuador, donde la politización es tan fuerte que no se logra crear un servicio civil profesional, y no puede garantizarse la atracción y retención de personal competente, ni la disponibilidad de mecanismos de gestión que permitan influir en la conducta laboral de los funcionarios. El resto de los países (Venezuela, México, Uruguay, Colombia, Argentina) presentan sistemas de servicio civil medianamente conformados, pero que no llegan a consolidarse en términos de garantías de mérito y herramientas de gestión, que permitan una administración eficiente de los recursos humanos del Estado.

Más allá de estas tendencias generales en los servicios civiles a nivel nacional, queda claro que el "actor burocracia" no es un actor homogéneo, sino que conviven distintos "tipos" de burocracia al interior de cada país, con lógicas, criterios y roles prevalentes diferenciados.

Esta convivencia de modalidades de empleo diversas se debe a que el modelo *weberiano* tradicional no ha logrado desarrollarse plenamente en la Región, al tiempo que se ha complementado con estrategias de incorporación de equipos técnicos bajo marcos laborales con mayor flexibilidad.

La tipología presentada captura esta diversidad a través del cruce de dos variables: la autonomía con que cuenta cada grupo burocrático respecto del poder político, centralmente en términos de garantías contra posibles arbitrariedades; y la capacidad técnica para resolver eficientemente los problemas que plantea la gestión.

Los cuatro tipos burocráticos que surgen de este cruce: burocracia administrativa, clientelar, paralela y meritocrática, tienen características distintivas que se asocian con diferentes perfiles en cuanto al posible rol a asumir en el proceso de formulación de políticas. Según el predominio de los tipos burocráticos en cada país, el rol de la burocracia puede abarcar desde el rol de veto informal, acciones concretas destinadas a bloquear el diseño o implementación de una política o resistencias pasivas dadas por factores de cultura organizativa, a un rol activo que pueden implicar, tanto el impulso como la colaboración y cooperación para el mantenimiento o mejora de determinada política.

Si bien la tipología que planteamos tiene fines descriptivos, pa-

reciera deseable que los países de la Región busquen acercarse hacia un modelo de burocracia meritocrática que les permita desarrollar capacidades estatales permanentes. Esto sin perjuicio de que sea necesario contar con alguna dosis de burocracia paralela a través de la cual acercar al Estado las competencias de grupos de expertos, que por la transitoriedad del proyecto o la especificidad de su expertez no se requieran dentro del personal permanente del Estado. A su vez, las burocracias puramente administrativas deberían evitarse (aunque puedan ser toleradas en áreas con funciones netamente operativas), y la burocracia clientelar debería ser superada según las posibilidades del sistema político en cada país.

Ahora bien, dado el mapa de niveles diversos de desarrollo de los servicios civiles y el complejo entramado al interior de cada caso nacional, ¿cuáles son las perspectivas de consolidación de los sistemas de servicio civil latinoamericanos?

Los casos de Chile y Brasil, recurrentemente mencionados como los más exitosos en términos relativos dentro de la Región, resultan excepcionales en términos de su alta consistencia en cuanto a la política de recursos humanos para el Estado, y el nivel de institucionalización de la gestión del personal. Ambos aspectos permiten valorar positivamente sus posibilidades de consolidación como burocracias meritocráticas. Por su parte, Costa Rica resulta una excepción para la Región

centroamericana, y aún sin iniciativas de reforma presenta una trayectoria consistente de avances progresivos en la instalación de criterios de mérito en el sistema, y fuerte institucionalización de la gestión de recursos humanos. Así, el sistema que hoy caracterizamos como burocracia administrativa, tiene posibilidades de moverse hacia el cuadrante meritocrático.

Dentro del grupo con desarrollo intermedio de sus servicios civiles, Venezuela, Argentina y Uruguay no presentan iniciativas que impulsen la consolidación de sus sistemas, por lo que se valora negativamente su posibilidad de consolidación, a pesar de contar con enclaves meritocráticos. De todos modos los tres países han logrado algún nivel de instalación de profesionalización en la gestión del personal, así como la institucionalización de sus áreas de recursos humanos, con lo que un cambio de política tendría bases en donde anclar un proyecto de cambio.

Por otra parte, Colombia y México alcanzaron también algún desarrollo de sus servicios civiles y cuentan con estructuras meritocráticas en ciertas áreas, pero presentan situaciones de mejor perspectiva para su consolidación a futuro a partir de iniciativas de reforma en curso. Los motivos son diferentes en cada caso, identificando la fuerte institucionalización de la función de recursos humanos en el caso de Colombia y el impulso político dado a la reforma en el caso de México,

que revierte la debilidad de las normas e instituciones previamente vigentes en relación con el servicio civil.

Entre los países con burocracias más débiles, que incluyen elementos clientelares y son fuertemente dependientes de las estructuras paralelas, los casos de El Salvador, Paraguay, Panamá, Honduras, República Dominicana y Bolivia no presentan iniciativas de cambio en curso, mientras que hay movimientos de reforma en Nicaragua, Guatemala. También se dan iniciativas de reforma en Perú y Ecuador, que se identifican como burocracias administrativas aunque también impactadas por elementos clientelares. Pero las reformas para los países de este grupo, al no estar sostenidas en cierta consistencia normativa previa o en la institucionalización de áreas que puedan liderarlas, se consideran con pocas perspectivas de éxito.

Los países de la Región coinciden en la intención de desarrollar sistemas meritocráticos para la gestión de su personal, según surge de la Carta Iberoamericana de la Función Pública. Los puntos de partida para cada país son diversos, y las áreas a enfatizar difieren según el nivel de desarrollo con que cuentan las normas y prácticas del servicio civil.

Sin embargo, un tema central a considerar para todos los países de la Región es que las instituciones no operan en el vacío, por lo que para poder transformar los sistemas de servicio civil se requiere antes

que ninguna otra cosa lograr la generación de consensos. Los múltiples actores involucrados deben coincidir en su voluntad y en su interés para establecer las bases de un verdadero sistema de servicio civil en estos países. La única manera de garantizar cierto nivel de legitimidad del sistema de servicio civil es generar una estrategia consensuada que establezca reglas claras y aceptada por todos los actores.

La brecha entre la visión normativa sobre el rol esperado de las burocracias y la situación vigente en los países latinoamericanos sigue siendo amplia. La centralidad de esta institución para el sistema democrático y la gobernabilidad hace que siga siendo válido todo esfuerzo que apunte a consolidar burocracias altamente capaces, neutrales y orientadas al servicio al ciudadano.

## Referencias

BID-DRP (2006). "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina" Editor: Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Departamento de Integración y Programas Regionales. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo, BID. Diálogo Regional de Política, DRP. Washington, DC. Mayo.

- CLAD (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública". Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; 9.
- Evans, Peter (1992). "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change" in Haggard Kaufman, et al "The Politics of Economic Adjustment; International Constraints, Distributive Conflicts, and the state". New Jersey: Princeton Press.
- Geddes, B. (1994). "Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America". Berkeley: University of California Press.
- Grindle, Merilee (1997). Getting good government: capacity building in the Public Sectors of Developing Countries. Harvard University Press. Cambridge. MA.
- Iacoviello, Mercedes (2005). "Análisis comparativo por subsistemas". Capítulo 20, pp. 533-572. En: *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Ed. Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. BID. Washington, DC. 2006.
- Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic (2005). "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos del Estado en América Latina". Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005.
- Klingner, D.E. & Pallavicini Campos, V. (2001). "Strengthening Personnel Management in Developing Countries: Lessons learned, lessons forgotten, and an agenda for action". *Public Personnel Management*, Volume 30 N° 1, Spring, pp 1-15.
- Longo, Francisco (2002). "Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil". Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril.
- \_\_\_\_\_ (2004). "Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público". Paidós. España.
- Martinez Nogueira, Roberto (2002). "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras". En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 24, Octubre, Caracas.

- Prats i Catalá, Joan (2003). "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública". Biblioteca virtual del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Scartascini y Olivera (2003). "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. A guide to Theoretical Modules and Possible Empirics".
- Spiller, P.T. y Tommasi, M. (2003). "The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina". Latin American Research Network. Inter-American Development Bank. April.
- Zuñanic, Laura y Mercedes Iacoviello (2005). "El rol de la burocracia en el PMP en América Latina". Trabajo preparado para el Taller sobre Reforma del Estado, Políticas Públicas y Procesos de Políticas Públicas, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero al 2 de marzo de 2005, Washington, DC. ◇



# Perfil de competencias generales del funcionario público del Régimen de Servicio Civil Costarricense\*

Jorge Allan Aguilar Cubillo\*\*

Edith Fonseca Sandoval\*\*\*

---

ESTUDIO PRODUCTO DE UNA INVESTIGACIÓN EN EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL COSTARRICENSE CUYO PROPÓSITO FUE ANALIZAR EL PROCESO DE RECLUTAMIENTO Y SELECCIÓN QUE REALIZA LA INSTANCIA RECTORA DE ESTE RÉGIMEN, LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA, DESARROLLANDO Y PROPONIENDO UN PERFIL DE COMPETENCIAS GENERALES DEL FUNCIONARIO PÚBLICO DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA.

PALABRAS CLAVES: INVESTIGACIONES; SERVICIO CIVIL; COSTA RICA; RECURSOS HUMANOS; FUNCIONARIOS PÚBLICOS; COMPETENCIAS

## Introducción

La Dirección General de Servicio Civil, DGSC, con el propósito

de ponerse a la altura de los tiempos estableció un nuevo Modelo de Gestión del Potencial Humano con el que procura resolver más efectivamente las necesidades vinculadas con los recursos humanos de los ministerios e instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, RSC. Uno de los insumos tomados en cuenta para la elaboración de

---

\* Galardonado con la Primera Mención Honorífica al Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública, 2010, otorgado por el ICAP y el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, y entregado en el marco de la celebración del XV Foro de la Función Pública, en San José, Costa Rica, abril del 2010.

\*\* Licenciado en Psicología de la Universidad de Costa Rica. Funcionario de la DGSC de Costa Rica con experiencia en las áreas de Reclutamiento y Selección de Personal, Análisis Ocupacional, Capacitación, Investigación y Desarrollo. Labora para el área de Investigaciones de Carrera Docente.

---

\*\*\* Estudios de Maestría en Gestión Social del Trabajo y Licenciada en Psicología de la Universidad de Costa Rica. Funcionaria de la DGSC de Costa Rica con experiencia en el campo de Reclutamiento y Selección de Personal

Recibido: 15 de enero del 2010.

Aceptado: 20 de mayo del 2010.

---

Aguilar Cubillo, Jorge Allan y Fonseca Sandoval, Edith (2010). Perfil de competencias generales del funcionario público del Régimen de Servicio Civil Costarricense.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 43-79, 2010

43

este modelo fue el documento titulado "Propuesta del Nuevo Modelo de Reclutamiento y Selección del Talento Humano".<sup>1</sup> En este documento se presenta un modelo referente a la dotación de personal de estas instituciones, mediante el que la DGSC procura llevar a cabo la selección de personal desde una perspectiva amplia y global, valorando la idoneidad para el ingreso al RSC. Por medio de esta valoración, de carácter obligatorio e insoslayable, se pretende evaluar aquellas capacidades y competencias generales e indispensables para el desempeño idóneo como funcionario público, y que inciden en el desarrollo de una carrera administrativa exitosa.

En virtud de cumplir con este cometido se planteó el diseño del Perfil de competencias generales del funcionario público que labore para el RSC, el que se convierte en el insumo que orientará la consecución de los futuros candidatos que ingresen a laborar para el RSC.

La construcción de este perfil, desde la perspectiva de evaluar la idoneidad para el ingreso a la Función Pública en el RSC, considera

los principios esenciales que caracterizan a este Régimen, tales como son el mérito, la demostración de la idoneidad y la equidad. Igualmente, con ese propósito, es necesario, además, tomar en cuenta aquellos principios éticos fundamentales de la convivencia e interacción humanas y que son intrínsecos a la propia naturaleza del trabajo esencial de todo servidor público, servir a la ciudadanía, y que por ser indispensables e imprescindibles, se estima que todo servidor público debe poseer, mostrar y cumplir. Algunos de esos principios éticos primordiales que se deben tener presente son: el de imparcialidad, legalidad, vocación de servicio, la transparencia, buena fe y el de responsabilidad pública.

El perfil desarrollado en la investigación se confeccionó basado en el enfoque por competencia. Éstas constituyen una serie de características personales deseables en los funcionarios públicos que laboran para el RSC. Son particularidades claves que distinguen al funcionario público con un desempeño superior. Aseguran una cierta manera de cumplir con las responsabilidades laborales e institucionales, al desarrollar las funciones y tareas asignadas con excelencia, de reafirmar el cumplimiento de su función primordial de servidor público de manera sobresaliente, de asegurar el desenvolvimiento y ajuste a sus distintos contextos de manera productiva y exitosa. Por tal motivo, se configuran en un conjunto de características-tipo o referenciales, parámetros, de gran utilidad, con las

---

1. El documento fue desarrollado por funcionarios de las Áreas de Reclutamiento y Selección y Carrera Docente de la DGSC y fue aprobado por los directores de estas instancias en octubre de 2007. Acorde con las tendencias actuales se tiene por entendido que el talento humano debe ser sustituido por potencial humano, dado que esta concepción engloba el dinamismo e importancia del desarrollo de las potencialidades de las personas.

que se comparan y orientan los procesos relacionados con la admisión de personas, la formación y la capacitación de los funcionarios.

Las competencias delimitadas se ubican al interior de cinco dimensiones, a saber:

- *Organizativa-institucional:* Compromiso organizacional, Esmero/Escrupulosidad, y Organización/Orden.
- *Interrelacional y de Servicio:* Orientación al cliente, Comunicación efectiva, Relaciones interpersonales y Trabajo en equipo.
- *Motivacional y Ética:* Proactividad, Integridad personal, Responsabilidad y Autoaprendizaje.
- *Autorregulación:* Trabajo bajo presión, Adaptabilidad/ Flexibilidad y Resolución de problemas/Negociación.
- *Cognitiva:* Pensamiento conceptual, Pensamiento funcional y Pensamiento operativo.

Las competencias fueron operacionalizadas, además se estableció la medición de ellas a partir de cinco niveles: muy alto, alto, medio bajo y muy bajo, de acuerdo a éstos se considera el nivel en que deberá estar presente la competencia en el funcionario público que labore para el RSC.

## Justificación de la investigación

Las sociedades del mundo desarrollado, entre ellas la costarricense, han sufrido en las dos últimas décadas cambios vertiginosos en el contexto del trabajo humano, producto del impacto de la globalización y del desarrollo tecnológico, especialmente en el campo de la información y las comunicaciones, y de un mayor nivel de conciencia del ciudadano común con respecto a la calidad de los servicios que debe suministrar el Estado.

Esta circunstancia, al plantear nuevas y más apremiantes demandas a sus organizaciones, obliga al Estado a contar con instituciones más eficientes y eficaces en la prestación de sus servicios, con perspectivas más claras y precisas de la forma en que debe desarrollarse la relación ciudadano-Estado, funcionario público-usuario, lo que conlleva a las organizaciones al replanteamiento y variación de los esquemas de la gestión del potencial humano.

La DGSC, con el propósito de estar a la altura de los tiempos, establece un nuevo *Modelo de Gestión del Talento Humano* con el que procura resolver más efectivamente las necesidades vinculadas con los recursos humanos de los ministerios e instituciones cubiertas por el RSC. Uno de los insumos que toma en cuenta para la elaboración de este modelo es el documento titulado "*Propuesta del Nuevo Modelo de Reclutamiento y Selección del Talen-*

*to Humano*", que presenta un modelo de dotación de los recursos humanos para estas instituciones, por medio del cual la DGSC procura llevar a cabo la selección de personal desde una perspectiva amplia y global, valorando la idoneidad para el ingreso al RSC. Mediante esta valoración, de carácter obligatorio e insoslayable, la DGSC pretende evaluar entre los concursantes la posesión de las capacidades y competencias generales indispensables para el desempeño idóneo como funcionario público, y las que inciden además sobre el desarrollo de una carrera administrativa exitosa.

En consecuencia, dado que el proceso de Reclutamiento y Selección del Talento Humano es relativo, cuya razón de ser es dotar a las organizaciones del recurso humano que requieren, resulta necesario contar con un perfil que establezca las características fundamentales y esenciales que debe reunir la persona que aspire a laborar como funcionario público en cualquiera de las instituciones al servicio de la sociedad costarricense. Se deduce entonces la importancia de contar con el correspondiente perfil, en el tanto es el recurso que permitirá orientar el proceso de reclutamiento y selección a la búsqueda de mejores candidatos con los cuales satisfacer las necesidades de personal que se le presentan a tales instituciones. No podía ser diferente puesto, ¿cómo se va a seleccionar si no se tiene claro qué tipo de funcionario en general requieren estas instituciones,

de cara a las necesidades y expectativas de la sociedad costarricense del siglo XXI?

### **Descripción del problema**

La DGSC, habiendo aprobado recientemente un nuevo Modelo de Gestión del Talento Humano a aplicarse para las distintas instituciones cubiertas por el RSC, y como parte de éste un nuevo Modelo de Reclutamiento y Selección, requiere contar con el correspondiente Perfil de Competencias Generales del Funcionario Público que le permita orientar los esfuerzos y recursos a la consecución de los candidatos que reúnan dicho perfil, a efecto de satisfacer adecuadamente las vacantes que se presenten en estas instituciones.

### **Objetivos**

#### **General**

- Establecer el Perfil de Competencias Generales del Funcionario Público del RSC.

#### **Específicos**

- Determinar las competencias generales requeridas para desempeñarse como funcionario público en puestos cubiertos por el RSC.

- Elaborar el diccionario de competencias mediante el que se defina cada una de las competencias incluidas en el Perfil de Funcionario Público en referencia.
- Establecer el nivel esperado para cada una de las competencias delimitadas.

### Marco teórico

Como ya se indicó, el *Nuevo Modelo de Reclutamiento y Selección del Talento Humano*, tomado como insumo del Modelo de Gestión del Talento Humano recientemente aprobado por la DGSC, requiere para su funcionamiento y desarrollo contar con el correspondiente Perfil de Competencias del Funcionario Público. Por tal motivo, en razón de que el producto de la presente investigación se constituirá en uno de los insumos para el citado modelo, resulta lógico y esperable que del documento que detalla la propuesta en mención, se retomen brevemente algunos de los aspectos planteados en ese documento, con el propósito de incorporarlos como parte del

- 
2. Principios fundamentales del Régimen son: el mérito, la idoneidad, la equidad y la uniformidad, además de la transparencia, la flexibilidad, la rendición de cuentas y la innovación, a efecto de cumplir con el mandato constitucional de eficiencia y contribuir con las autoridades institucionales en la dignificación del funcionario del Régimen.

marco de referencia del presente trabajo.

### **Marco legal relacionado con la selección del talento humano**

El Perfil de Competencias Generales del Funcionario Público que se propone pretende ser un instrumento de gran utilidad para el Modelo de Reclutamiento y Selección que aplique la DGSC, por lo que tendrá como ámbito de acción a las instituciones cubiertas por el RSC. Por tal motivo, debe considerar, respetar y contribuir al cumplimiento de una serie de principios y normativa vinculada con su contexto de aplicación.

El Régimen de Méritos tiene como fundamento básico referencial las disposiciones de los Artículos 191 y 192 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, de donde se deriva la consiguiente normativa que regula la gestión de los recursos humanos dentro del RSC, en particular, la referente a las condiciones y requisitos para el ingreso a este Régimen, así como otros aspectos propios de los procesos de reclutamiento y selección, a efecto de garantizar la eficiencia de la administración pública.

Congruente con los principios del Régimen,<sup>2</sup> resulta también aplicable a los procesos de ingreso y selección lo estipulado por el Artículo 21 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*: "...toda perso-

*na tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país...”<sup>3</sup>*

En consecuencia, el Perfil de Competencias Generales del Funcionario Público aquí propuesto y, en particular el proceso en que se utilice, debe propiciar el resguardo de la igualdad de oportunidades para el acceso y ejercicio de los cargos, sin considerar razones de orden político, religioso, racial, género, ubicación geográfica o de cualquier otra índole, garantizando de esta manera que la selección y nombramiento de los funcionarios se realice exclusivamente con base en sus méritos, en la idoneidad comprobada, en acatamiento a la normativa que regula la observación de tales principios.

Para los efectos del presente trabajo cabe además considerar el

3. Artículo 21 de la *Declaración Universal de los Derechos Humanos*.
4. Constitución Política de la República de Costa Rica, Artículo 11 señala que “Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad. Están obligados a cumplir los deberes que la ley les impone y no pueden arrogarse facultades no concedidas en ella. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal por sus actos es pública”.
5. Señala en el Artículo 113 “El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.
6. Los concursos son el medio por excelencia que tiene la ciudadanía para acceder a los puestos cubiertos por el Régimen de Servicio Civil de Costa Rica.

Artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica, el que en términos generales señala el “Principio de Legalidad”<sup>4</sup> como la responsabilidad primordial de todo funcionario público. Por su parte, la Ley General de la Administración Pública, LGAP,<sup>5</sup> en el Artículo 113, plantea la satisfacción del interés público como el propósito fundamental que debe orientar al servidor público, concepto que se complementa adecuadamente con el Artículo 114 de esta ley que establece la “vocación de servicio” como lo que se espera de todo funcionario público.

Prosiguiendo con el esbozo del marco legal, el Estatuto de Servicio Civil en el Capítulo IV: “*Del Ingreso al Servicio Civil*”, específicamente el Artículo 20, establece las condiciones que se deben reunir para el ingreso al Servicio Civil en puestos del Título Primero, entre ellas *demostrar idoneidad someténdose a las pruebas, exámenes o concursos que contempla esta ley y sus reglamentos* (inciso d); mientras que los Artículos 21 al 31, Capítulo V: De la Selección de Personal, establecen las competencias de la DGSC en cuanto a las condiciones y requisitos a cumplir en los concursos,<sup>6</sup> el tipo de criterios de selección a utilizar, las escalas de calificación de las pruebas, el procedimiento a seguir en el llenado de las plazas vacantes, la conformación y solución de las nóminas, entre otros aspectos.

Adicionalmente, el Reglamento al Estatuto de Servicio Civil com-

plementa la regulación establecida para el ingreso al Régimen y el proceso de reclutamiento y selección para puestos del Título Primero en los Capítulos III, IV y V, señalando por ejemplo que, además de cumplir con lo establecido en el Artículo 20 del Estatuto, *los interesados deben poseer aptitud física, psíquica y moral satisfactorias* y que asimismo deben *satisfacer* los requisitos que se establecen para la clase y *los requerimientos que señalan los perfiles* de puesto y las bases de selección.

Por otra parte y para los efectos del presente trabajo cabe indicar que, en lo que respecta a la selección de personal para puestos docentes o puestos del Título Segundo,<sup>7</sup> el Artículo 53 de la Ley de la Carrera Docente expresa, entre otros aspectos, que se debe *“...exigir del servidor docente, la necesaria solvencia moral y profesional... y que además ‘todo ascenso o mejoramiento del servidor docente, lo sea exclusivamente con base en sus méritos’ y antecedentes...”*.

Consecuentemente, el inciso b) del Artículo 55 de esa misma Ley expresa que para ingresar a la carrera docente se requiere entre otros, reunir los requisitos indicados en el Artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil.

### **Aspectos éticos**

Para la obtención del Perfil de Competencias Generales del Funcionario Público que labora para el RSC, no deben pasarse por alto los aspectos éticos involucrados en el tipo de servidor que se desea para las instituciones cubiertas por este Régimen. La parte ética de un funcionario público no puede soslayarse en una sociedad como la actual, en que el problema de la corrupción en la función pública se hace sentir de manera preocupante, en que por un lado tal problemática incide en la calidad del servicio, deteriora la imagen institucional y afecta la credibilidad estatal, y que por otro, daña la imagen del servidor público en general, tiene altos costos económicos por los litigios judiciales que ocasiona y afecta la moral de los demás funcionarios.

Congruente con ello, como parte del marco ético se consideran algunas disposiciones generales que plantea la misma normativa anteriormente mencionada, las que, en razón de su directa vinculación con la parte ética y moral de la función pública y por su misma cualidad de resumir lo correspondiente a las responsabilidades esenciales de todo funcionario público, resulta necesario retomarlas nuevamente pero, esta vez desde el punto de vista *de los valores deseables en el servidor público*.

En ese sentido, disposiciones que integran resumidamente tales

---

7. Del Estatuto de Servicio Civil.

responsabilidades y perspectiva son, por ejemplo, las que expresan el:

- Artículo 11 de la Constitución Política de la República de Costa Rica,
- Artículo 113, interés público o bien común.
- Artículo 114 de la Ley General de la Administración Pública, vocación de servicio, incluyendo además el Artículo 11<sup>8</sup> de esa misma Ley.

La construcción de este perfil, en el tanto permitirá evaluar la idoneidad para el ingreso a la función pública en el RSC, necesita ubicarse dentro de los principios esenciales que caracterizan a dicho Régimen, tales como son el mérito, la demostración de la idoneidad y la equidad. Requiere, además, tomar en cuenta aquellos principios éticos fundamentales de la convivencia e interacción humanas y que son intrínsecos a la propia naturaleza del trabajo esencial de todo servidor público, servir a la ciudadanía, y que por ser indis-

pensables e imprescindibles, se estima necesario que todo funcionario público posea, muestre y cumpla. Algunos de esos principios éticos primordiales que deben considerarse son: el de imparcialidad, legalidad, vocación de servicio, la transparencia y buena fe y el de responsabilidad pública.

Otro referente como parte de este marco general, tendente al establecimiento del *Perfil del Funcionario Público del Régimen de Servicio Civil*, lo constituye el documento "*Decálogo del Servidor Público*", elaborado por la DGSC, el que integra y resume una serie de características y principalmente principios, que todo funcionario público debe encarnar, a efecto de lograr una adecuada integración y cumplimiento de sus deberes. En éste se destacan los principios de lealtad, vocación de servicio, probidad, honradez, responsabilidad, competencia, eficacia y eficiencia, civismo y transparencia; todos ellos valores o principios deseables en todo funcionario público.

### **Marco conceptual del proceso de selección del talento humano**

Chiavenato,<sup>9</sup> afirma que "*las personas constituyen el elemento básico del éxito empresarial*", en el tanto "*las personas pasan gran parte de sus vidas trabajando en las organizaciones, las cuales dependen de las personas para operar y alcanzar el éxito.*" (2002:4)

---

8. El Artículo 11 indica: 1. "La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes. 2. Se considerará autorizado el acto regulado expresamente por norma escrita, al menos en cuanto a motivo o contenido, aunque sea en forma imprecisa.

9. Chiavenato, I (2002). *Gestión del talento humano*. Editorial McGraw Hill, Interamericana S.A. Colombia. p. 4.



Este autor indica además que:

*“Las personas dependen de las organizaciones en que trabajan para alcanzar sus objetivos personales e individuales. Crecer en la vida y tener éxito casi siempre significa crecer dentro de las organizaciones. Por otra parte, las organizaciones dependen directa e irremediablemente de las personas, para operar, producir bienes y servicios, atender a los clientes, competir en los mercados y alcanzar los objetivos generales y estratégicos. Es seguro que las organizaciones jamás existirían sin las personas que les dan vida, dinámica, impulso, creatividad y racionalidad. Las dos partes mantienen una relación de mutua dependencia que les permite obtener beneficios recíprocos. Este es un ejemplo de simbiosis duradera entre personas y organizaciones.” (2002:5).<sup>10</sup>*

Una de las formas de contribuir al mantenimiento y consolidación de tal simbiosis es aprovechando los procesos por medio de los cuales la organización incorpora a las personas a sus labores cotidianas. En este sentido, la Admisión de Personas, constituida por los procesos de reclutamiento y la selección del talento humano, son un recurso de gran utilidad, mediante el que:

*“...las organizaciones escogen a las personas que desean como empleados y las personas escogen a las organizaciones donde pretenden trabajar y aplicar sus esfuerzos. Esta elección recíproca depende de diversos factores y circunstancias. Para que esta relación sea posible es necesario que las organizaciones comuniquen y divulguen sus oportunidades de trabajo para que las personas sepan cómo buscarlas e iniciar su relación. Este es el papel del reclutamiento: divulgar en el mercado las oportunidades que la organización pretende ofrecer a las personas que poseen determinadas características deseadas. A través del reclutamiento, la organización (que forma parte del mercado laboral, porque ofrece oportunidades de trabajo) comunica a determinados candidatos (que forman parte del mercado de recursos humanos) la oferta de oportunidades de empleo. El reclutamiento funciona como un puente entre el mercado laboral y el mercado de recursos humanos.” (ídem, p. 85).*

Es oportuno señalar que el producto del proceso de reclutamiento se convierte en un insumo del resto del proceso de selección, en el tanto hace posible el suministro de los oferentes, participantes, en cada concurso, para que posteriormente sean calificados en diferentes as-

---

10. *Op. cit.*

pectos, de conformidad con los criterios de selección previamente establecidos.

Prosiguiendo, el tratadista Ansorena Cao (1996:19),<sup>11</sup> define la selección de personal como:

*“Aquella actividad estructurada y planificada que permite atraer, evaluar e identificar, con carácter predictivo, las características personales de un conjunto de sujetos -a los que denominamos “candidatos”- que les diferencian de otros y les hacen más idóneos, más aptos o más cercanos a un conjunto de características y capacidades determinadas de antemano como requerimientos críticos para el desempeño eficaz y eficiente de una cierta tarea profesional.”*

Este autor expresa que “el buen candidato” en términos absolutos no existe, que:

*“Una persona sólo es un buen candidato si se le coloca en una tarea profesional que satisfaga sus necesidades, utilice sus capacidades y formación y le estimule a alcanzar un puesto acorde con su nivel óptimo de capacidad. La adaptación de los candidatos-empleados...- al puesto de trabajo resulta, pues, de la*

*mayor importancia” (Ídem, p. 15).*

Se deriva de tal afirmación que el proceso de selección justifica su existencia y aplicación en el tanto su propósito es buscar la adecuación, el ajuste del binomio que se conforma por las características de los puestos de trabajo y las particularidades del individuo. De allí que los especialistas recomiendan procurar que se armonicen las exigencias y expectativas de la organización con las características personales, idoneidad, de sus colaboradores o socios, a efecto de que éstos se integren productivamente a sus entornos.

Al respecto, Chiavenato indica que:

*“Si no hubiera diferencias individuales y si todas las personas fuesen iguales y reuniesen las mismas condiciones para aprender y trabajar, la selección de personas sería innecesaria, pero la variación humana es enorme...”*

Señala además dicho autor que:

*“La mejor manera de formular el concepto de selección es representarla como una comparación entre dos variables: por un lado, los requisitos del cargo que debe llenarse (requisitos que el cargo exige de su ocupante) y, por otro lado, el perfil de las características de los candidatos que se pre-*

11. Ansorena, Álvaro. (1996) “15 pasos para la selección de personal con éxito”. Ediciones Paidós Ibérica S.A. Primera edición. Barcelona, España.

sentan para disputarlo. La primera variable es suministrada por la descripción y el análisis del cargo, mientras que la segunda se obtiene mediante la aplicación de las técnicas de selección” (Chiavenato, 2002:111).

En cuanto a los procesos de reclutamiento y selección, cabe anotar lo que este autor menciona en la obra citada:

*“Mientras el objetivo del reclutamiento es abastecer el proceso de selección con materia prima (los candidatos), el objetivo de la selección es escoger y clasificar los candidatos más adecuados a las necesidades del cargo y la organización” ...“la selección busca los candidatos -entre varios reclutados- más adecuados para los cargos de la organización, con el fin de mantener o aumentar la eficiencia y el desempeño del personal, así como la eficacia de la organización. En el fondo, está en juego el capital intelectual de la organización, que la selección debe preservar o enriquecer (Chiavenato, 2002:110 y 111).*

Ampliando al respecto conviene agregar que el proceso de selección de personal es de carácter discriminatorio por definición, en el tanto pretende, mediante el uso de una serie de recursos e instrumentos, valorar las diferencias existentes entre los sujetos, con la intención de

determinar aquellos que mejor se perfilan para cumplir con los requerimientos o exigencias en una determinada institución, de allí que las acciones desarrolladas como parte de este proceso, se orientan a la obtención de un pronóstico, al que se puede arribar aplicando básicamente dos modelos de carácter general: el *Modelo de Rendimiento* o el *Modelo Predictivo*.

En el primer caso, el *Modelo de Rendimiento* se basa en la idea de que el éxito de una persona está determinado por lo que ha realizado en el pasado. Este modelo centra su atención en la tarea, especialmente en la medición de cualidades evidenciadas a través del conocimiento específico, por esa razón le da importancia a la aplicación de pruebas de conocimientos y a la consideración de la experiencia para establecer la diferenciación entre las personas. Parte del supuesto de que si una persona conoce la tarea, ya sea porque tiene formación teórica o porque la ha realizado, será exitoso en el futuro.

Este modelo, aunque tiene la ventaja de que goza de credibilidad, presenta, sin embargo, el problema de tener que construir pruebas de conocimientos que contengan los requerimientos técnicos a que obliga la objetividad, especialmente dentro del RSC. Además, en cuanto a la valoración de la experiencia, es conocida la dificultad de diferenciar entre los años laborados y los aportes brindados, agregándose que no necesariamente las prácticas del

pasado son las adecuadas para enfrentar los problemas que se presentan hoy en día, donde lo único permanente es el cambio.

Por otra parte, el *Modelo Predictivo* se enfoca en la persona e intenta hacer un pronóstico a partir de las características que ésta posee. No se centra en la tarea ni el conocimiento específico sino en aquellas cualidades necesarias para ejecutarla. Se parte de la idea de que las cualidades personales tienen cierta permanencia en el tiempo y que a través de ellas se puede medir la capacidad de adaptación al trabajo y su buena ejecución. En razón de lo anterior, la evaluación no va dirigida necesariamente al conocimiento sino a las actitudes, aptitudes y características de las personas, aspectos indispensables para la adecuada aplicación de ese conocimiento, y para cuya medición se recurre a las pruebas psicométricas.

En este sentido, dado que el modelo de selección que se aplica en la DGSC integra y combina las perspectivas y ventajas de ambos modelos, resulta necesario que el producto de la presente investigación sea de utilidad para este modelo mixto y, por lo consiguiente, suministre la información necesaria y suficiente para poder determinar, escoger y aplicar los instrumentos propios del Modelo Predictivo: evaluación psicométrica (de aptitudes, actitudes, personalidad, valores), sin que limite la posibilidad de utilizar el Modelo de Rendimiento, al tomar eventualmente en consideración la

valoración de la formación académica, de la experiencia y la capacitación de los concursantes e, incluso, la evaluación de conocimientos específicos, mediante los cuales, en conjunto, se puedan valorar las competencias conductuales y de otro tipo que se establezcan para ingresar al RSC.

### ***Modelo básico de empleo***

Aunque el modelo básico de empleo público que se toma de referencia para el desarrollo del presente perfil se asemeja más al de “puestos de trabajo”, incluye a la vez un matiz propio del modelo de “carrera”, en el tanto concibe al candidato que ingresa al Régimen como un funcionario con la posibilidad e intencionalidad de hacer carrera administrativa dentro del mismo. Al respecto, se presenta la disyuntiva de que el proceso de selección considere exclusivamente las necesidades del puesto o las exigencias más globales de la organización, para lo que se hace necesario reflexionar acerca de que cualquier puesto de trabajo no existe aislado, sino que forma parte de la red de cargos que integran la organización y como tal, su existencia se justifica no sólo en función de las responsabilidades específicas que lleva a cabo, sino también por el cumplimiento de los intereses generales de la organización.

En este sentido, debe tenerse presente que los funcionarios públicos son quienes hacen o no posible la satisfacción adecuada de las ne-

cesidades particulares de los usuarios, el cumplimiento de las exigencias específicas de cada puesto de trabajo, a la vez que son también quienes realizan la misión, visión y los objetivos generales de la organización. Prosiguiendo con esa línea de pensamiento, cabe recordar que entre los principios fundamentales del RSC se encuentra el de la *carrera administrativa*, o de carrera docente, según se esté hablando del Título Primero o del Segundo,<sup>12</sup> por lo que resulta conveniente y necesario orientar el proceso de selección hacia la evaluación de una idoneidad general o satisfacción de un perfil básico que deba cumplirse, como mínimo, para laborar como funcionario público en el RSC.

Enfatizando, es en esta relación simbiótica, que aporta beneficios recíprocos y en la medida en que sea duradera y productiva, que se espera que los candidatos a proponerse producto de la aplicación del perfil propuesto, puedan desarrollar una carrera administrativa exitosa para el bien de la organización y el suyo propio. Esta perspectiva, al ser más funcional y práctica, presenta la ventaja adicional de contribuir a la atención más eficiente y eficaz de las crecientes demandas del sistema de gestión del talento humano en el RSC.

### ***El enfoque por competencias***

Se puede afirmar que el concepto de competencia es producto

---

12. Del Estatuto de Servicio Civil.

del desarrollo histórico de la Psicología del Trabajo, disciplina que al estar orientada al estudio psicológico de la actividad laboral y su estructura, ha generado como resultado de su evolución metodologías, conceptos y teorías mediante las que pretende explicar el complejo fenómeno del trabajo en las sociedades modernas. Consecuentemente, el aporte del enfoque por competencias ha producido un cambio en la Gestión de los Recursos Humanos, específicamente en los procesos de reclutamiento y selección, al pasar del énfasis que anteriormente se le daba a las tareas del puesto de trabajo, a un enfoque orientado hacia el ser humano, hacia las competencias personales, en razón de que éstas contribuyen a garantizar un mejor pronóstico personal dentro del contexto global de la organización.

Este enfoque, al integrar los aspectos estructurales de la personalidad de los individuos (constructos psicológicos) con los funcionales (su aplicación en el contexto laboral), ha hecho que actualmente ya no se busquen cualidades aisladas sino conjuntos de comportamientos que distinguen un desempeño excepcional de los trabajos. Al respecto, hay tratadistas que sostienen que tal viraje se dio a partir de un artículo de David McClelland publicado por *The American Psychologist*, en 1973, donde se menciona que algunos:

*“Estudios constatan la vinculación existente entre el éxito laboral (resultado obtenido por las personas en el trabajo) y la práctica reiterada de una serie*

*de comportamientos observables en el contexto de su actividad productiva. La exploración e identificación de estos comportamientos, así como su análisis, por medio de ciertas técnicas los relacionan con la posesión de determinadas cualidades o características personales. Un descubrimiento trascendente será que tales cualidades van más allá de los conocimientos técnicos especializados que se habían considerado tradicionalmente como determinantes de la cualificación profesional para adentrarse en motivos, rasgos de carácter, conceptos de uno mismo, actitudes o valores, destrezas y capacidades cognitivas o de conducta.”* (Longo, 2002: 42-43).<sup>13</sup>

McClelland, durante las investigaciones que realizó en la década de los setentas logra determinar que para predecir con mayor precisión el rendimiento de los trabajadores, era necesario estudiar directamente a las personas en el trabajo, contrastando las características de aquellas que son particularmente exitosas, con las de quienes alcanzan apenas el promedio. Se observa entonces que desde el inicio, las competencias aparecen vinculadas a una forma de evaluar lo que realmente cau-

sa un rendimiento sobresaliente en el trabajo y no la simple evaluación de factores que describen las características de una persona, es decir, su pretensión es establecer o definir aquello que permita pronosticar un mejor desempeño de los trabajos.

Por su parte, Lyle y Signe Spencer desarrollan un concepto de competencia, definiéndola como una característica subyacente al individuo que está causalmente relacionada con un estándar de efectividad y/o a una *performance* superior en el trabajo o situación. Esta concepción, aunque apunta hacia aspectos profundos de la personalidad, al señalar la relación causal existente, permite pronosticar el comportamiento en una extensa pluralidad de contextos y escenarios laborales, en virtud de que origina o predice el comportamiento, así como el desempeño, según un estándar de efectividad. Para ellos, en tanto la competencia vaticina quién ejecuta o realiza algo adecuada o escasamente, partiendo de un criterio general establecido, concluyen que las competencias son “*formas de comportamiento o de pensar que se generalizan en diferentes escenarios y su permanencia se da por un largo período de tiempo*”.<sup>14</sup>

A partir de esta conceptualización, se extraen y tipifican cinco competencias, a saber:

- De motivación, que se resume en los intereses que una persona considera o desea de forma consistente, donde las motivaciones direccionan el

13. Longo, F. (2002) “Mérito y Flexibilidad.” La gestión de las personas en las organizaciones del sector público”. Editorial Paidós. Empresa. Madrid, España.  
14. Alles, M. (2007). “Gestión por Competencias. El Diccionario”. Editorial Gránica-Adelphi. Buenos Aires, Argentina.

comportamiento, acercándolo o alejándolo de determinadas acciones u objetivos.

- Características físicas y respuestas consistentes a situaciones (por ejemplo el auto-control y la iniciativa) o información.
- Concepto propio o de uno mismo, que corresponden a la autoimagen, las actitudes y los valores de la persona.
- Conocimiento que alude a la información que tiene una persona con relación a áreas específicas.
- Habilidades como las capacidades para el desempeño de tareas de índole física o mental.

Spencer y Spencer, citados por Alles, M (2002), complementan la tipificación de las competencias con el *Modelo del Iceberg*, de forma que gráficamente dividen las competencias en dos grupos. En el primero, ubican las competencias fácilmente detectables y susceptibles de ser desarrolladas, éstas son conocidas como competencias de punto inicial, las que aluden a las características esenciales, conocimientos, habilidades básicas que todas las personas requieren para desempeñarse bien o a un nivel mínimo; es-

tando el segundo constituido por las competencias menos fáciles de ser detectadas y desarrolladas, las que reciben la denominación de competencias diferenciales, distinguen a las personas de nivel superior y por consiguiente, van más hacia allá de lo común permitiendo un mayor nivel de exigencia personal. Tales competencias le permiten a la persona visualizar mayores logros e, inclusive, anticiparse a las necesidades, tanto de la empresa como de los clientes (visión futurista).

Posteriormente, otros especialistas en el campo de las competencias, como es el caso de R. E. Boyatzis y Levy Leboyer<sup>15</sup> llegaron a conclusiones interesantes relativas a que es factible establecer una serie de características personales relacionadas con el desempeño excepcional en el contexto laboral, las que, en la medida que sean determinadas, permitirán encauzar los procesos de selección, capacitación y formación del personal, en procura de su desarrollo y consolidación, para beneficio de los trabajadores y la propia organización.

Por otra parte, a nivel latinoamericano, cabe citar los aportes brindados por Martha Alles, quien ha desarrollado guías para la elaboración de diccionarios de competencias para distintos tipos de organizaciones; en este sentido su obra *"Gestión por Competencias. El Diccionario."*<sup>16</sup> se convierte en un aporte de gran utilidad práctica y de aplicación concreta a los modelos por competencias que se orienta o ali-

15. [www.ilo.org/public/spanish/region/amp/cinterfor/temas/complab/OIT-CINTERFOR.](http://www.ilo.org/public/spanish/region/amp/cinterfor/temas/complab/OIT-CINTERFOR.) "Competencias Laborales".

16. Alles, *Idem*.

nean, no sólo con los objetivos organizacionales, sino además con el desarrollo individual de las personas.

Como se puede entrever, en relación con el concepto "competencia" se han elaborado múltiples y variadas definiciones, de las cuales, para los propósitos del presente trabajo, cabe mencionar las siguientes:

*"Las competencias son repertorios de comportamientos que algunas personas dominan mejor que otras, lo que las hace eficaces en una situación determinada (Leboyer, 1997). Según esta autora, las competencias son observables en la realidad del trabajo, e igualmente en situaciones de test, y ponen en práctica de manera integrada aptitudes, rasgos de personalidad y conocimientos. Por lo tanto, las considera un trazo de unión entre las características individuales y las cualidades requeridas para llevar a cabo las misiones del puesto."<sup>17</sup>*

Para el autor Boyatzis, "las competencias son características

*subyacentes a la persona, que están causalmente relacionadas con una actuación exitosa en el puesto de trabajo" (MailXMail, 2008).*

Otras definiciones,<sup>18</sup> describen la competencia

*"...como una capacidad efectiva para llevar a cabo exitosamente una actividad laboral plenamente identificada. La competencia laboral no es una probabilidad de éxito en la ejecución del trabajo, es una capacidad real y demostrada".*

Según el Instituto Nacional de Empleo, INEM, de España,

*"El concepto de competencia engloba no sólo las capacidades requeridas para el ejercicio de una actividad profesional, sino también un conjunto de comportamientos, facultad de análisis, toma de decisiones, transmisión de información, etc., considerados necesarios para el pleno desempeño de la ocupación".<sup>19</sup>*

Por su parte:

*"... la OIT ha definido el concepto de "Competencia Profesional" como la idoneidad para realizar una tarea o desempeñar un puesto de trabajo eficazmente por poseer las calificaciones requeridas para ello. En este caso, los conceptos competencia y calificación, se asocian fuertemente dado*

---

17. Organización MailXMail.com (2008). Extractado del Curso: "Competencias Laborales, una alternativa de desarrollo organizacional, Concepto de Competencia Laboral", Capítulo 3:3.

18. OIT-CINTERFOR (2008). Documento digital "Competencia Laboral, Las 40 preguntas más frecuentes sobre competencia laboral", p. 3.

19. *Ídem*, p. 4.



*que la calificación se considere una capacidad adquirida para realizar un trabajo o desempeñar un puesto de trabajo” (Ídem, p. 4).*

Otra definición que resulta interesante es la que ha generado la Provincia de Quebec:

*“Una competencia es el conjunto de comportamientos socioafectivos y habilidades cognitivas, psicológicas, sensoriales y motoras que permiten llevar a cabo adecuadamente un papel, una función, una actividad o una tarea”. (OIT- CINTERFOR, 2008: 4)*

En Australia *“la competencia se concibe como una compleja estructura de atributos necesarios para el desempeño de situaciones específicas. Es una compleja combinación de atributos (conocimiento, actitudes, valores y habilidades) y las tareas que se tienen que desempeñar en determinadas situaciones” (Ídem. p. 4).* En este documento se aclara además que *“este, ha sido llamado un enfoque holístico en la medida en que integra y relaciona atributos y tareas, permite que ocurran varias acciones intencionales*

*simultáneamente y toma en cuenta el contexto y la cultura del lugar de trabajo. Nos permite incorporar la ética y los valores como elementos del desempeño competente” (Ídem. p. 4).*

Al respecto, esta definición por su concepción integral, conviene tenerla presente para los efectos de la presente investigación, en la medida que la determinación del *Perfil de Competencias Generales* del funcionario público que labora para el RSC debe integrar, además de los aspectos característicos propios del rol esencial de todo servidor público, aquellos otros relativos a la cuestión ética, al contexto y la cultura, particulares de la función pública costarricense.

Desde ese punto de vista, el autor Pissinati define competencia como *“la capacidad de movilizar, articular y poner en acción valores, conocimientos y habilidades necesarios para el desempeño eficiente y eficaz de actividades requeridas por la naturaleza del trabajo”.*<sup>20</sup>

Por su parte, José Guadalupe Vargas (2008:5)<sup>21</sup> al realizar un análisis desde una perspectiva psicológica de variadas definiciones del término *“competencia”*, destaca que en términos generales las competencias:

- Son características permanentes de las personas.
- Se ponen de manifiesto cuando se ejecuta una tarea o un trabajo.

---

20. Cejas Yanes, E. (2008). Artículo: *“Un concepto muy controvertido: Competencias Laborales”*, p. 4.

21. Vargas Hernández, José Guadalupe (2008). *Las Reglas Cambiantes de la Competitividad Global en el Nuevo paradigma de la globalización*. OEI – Revista Iberoamericana de Educación, Nº 17.

- Están relacionadas con la ejecución exitosa de una actividad.
- Tienen una relación causal con el rendimiento laboral, es decir, no están asociadas con el éxito sino que se asume que realmente lo causan.
- Pueden ser generalizadas a más de una actividad.
- Combinan lo cognoscitivo, lo afectivo, lo conductual

Resumiendo, como lo indican Cowling, A y James, P, citados por Pedro Manuel Zayas Agüero, *“las competencias abarcan motivos, rasgos, conceptos de sí mismo, conocimientos y capacidades cognitivas y conductuales...de allí que las competencias constituyen requerimientos humanos valorados en la relación hombre-trabajo”*.<sup>22</sup> En otras palabras, se puede apreciar que el concepto “competencia”, retoma dialécticamente las características particulares del trabajo con las de su ejecutante, aspecto psicológico de la actividad, en el que a su vez, se integra lo cognitivo con lo afectivo.

No obstante el enfoque de carácter científico que se le ha dado

22 Zayas Agüero, P. (1997) “Las competencias como principal manifestación de la interrelación hombre-trabajo. Organización [www.monografias.com](http://www.monografias.com) p. 7.

23. Cooper, D., Robertson, I. y Tinline, G. (2003:25). “Reclutamiento y Selección, marco de actuación para obtener el éxito”. Thomson Editores, España.

a tal concepto, la pretensión de que es factible identificar y medir las competencias para los empleos no está exenta de dificultades y dudas, pues como se señala en la obra Reclutamiento y Selección, marco de actuación para obtener el éxito.<sup>23</sup>

*“Muchos autores escriben sobre las competencias de forma muy natural, pues afirman que éstas están relacionadas con el comportamiento, hasta el punto de que, en ocasiones, definen las competencias como dimensiones de un comportamiento abierto. Sin embargo, basta echar un vistazo a las listas de competencias citadas, para darse cuenta de que no son comportamientos. El comportamiento tiene que definirse de forma inequívoca y, además, debe ser observable. Frente a esto, la mayoría de las competencias que se utilizan habitualmente no son suficientemente específicas y, por tanto, no pueden clasificarse como comportamientos.”* Incluso, las dificultades y dudas aludidas pueden relacionarse hasta con el concepto mismo de competencia, en el tanto, como se menciona en la obra citada *“...los autores más concienzudos que escriben sobre las competencias parecen no estar seguros sobre si se están enfrentado a comportamientos, predisposiciones a comportarse de un modo concreto, capacidades, conocimientos o una combi-*

nación de muchos de estos conceptos” (Ídem, pp. 25-26).

A pesar de esos obstáculos, la realidad es que el concepto de competencia ha venido a satisfacer una gran necesidad en la *Administración de los Recursos Humanos*, al facilitar la vinculación de las diferencias personales, específicamente en sus dimensiones psicológicas, con las necesidades de la organización, permitiendo de esta manera determinar los comportamientos individuales que se estiman exitosos dentro del contexto laboral. Esto da como resultado que los procesos de reclutamiento y selección puedan enfocarse ahora, de manera más efectiva, hacia la valoración de comportamientos específicos deseables en la realidad cotidiana del trabajo dentro del contexto particular de la organización y no a la evaluación de constructos abstractos en las personas. Es por esto que *“la concepción dialéctica de las competencias debe reflejar las propiedades básicas de la actividad al integrar las características del trabajo y las del ser humano en un todo, destacando el carácter activo y transformador del sujeto.”* (Zayas Agüero, 2005:7).

En razón de lo expuesto seguidamente se señalan algunos de los requerimientos que en términos generales debe reunir el enfoque por competencias:

- Se debe contar con la definición de la visión y misión, así como con los objetivos de la organización, para la delimita-

ción de las competencias de la organización.

- Cada competencia se identifica por un nombre y una definición verbal precisa.
- Para cada competencia se debe establecer un determinado número de niveles, de manera que se facilite reflejar, observar y evaluar las conductas observables, a efecto de evitar juicios de valor.
- Las competencias son factibles de desarrollarse (pasar de un nivel menor a otro mayor), aunque no de manera inmediata, como recibir un curso de formación. Su desarrollo requiere experiencia práctica.
- Desempeñar un cargo de manera excepcional lleva asociado un perfil de competencias, lo que no es más que un inventario de las mismas, junto con los niveles exigibles de cada una de ellas.
- El requerimiento de tener que operacionalizar las competencias y de describirlas en términos conductuales, ofrece grandes posibilidades para la aplicación de herramientas y procesos que permitan valorar su posesión en los trabajadores de la organización, así como en la determinación de los niveles en que se requiera su desarrollo.

Tales aspectos, le imprimen un carácter muy práctico al enfoque por competencias, de ahí que vincular la presente investigación con este enfoque resulta una decisión especialmente valiosa y útil, no sólo porque permite detallar las características que debe poseer el funcionario público idóneo, sino también porque a su vez servirá para orientar los procesos de reclutamiento y selección e incluso de capacitación y formación del personal de las instituciones del Régimen, en procura del servidor público ideal que requiere el Estado costarricense. La relevancia que reviste determinar el *Perfil de Competencias Generales del Funcionario Público del Régimen de Servicio Civil* puede deducirse de lo que expresara Henry Mintzberg:

*“...Un buen perfil, especialmente en su papel orientador del reclutamiento y selección, debe estar formado por pocas competencias, y todas ellas consideradas clave para un desempeño de éxito... con garantías razonables de éxito, diseñar procesos de incorporación eficaces a unos costes razonables y disponer de un conjunto de predictores con alta probabilidad de aproximarse a la idoneidad perseguida...”* (Longo, 2002,124).

Procede indicar que en términos generales, dentro del enfoque por competencias se destacan dos perspectivas: una que se inclina más hacia la elaboración y utilización de competencias de tipo genérico, y

otra hacia el establecimiento de competencias específicas. En nuestro caso, para efectos de la determinación del Perfil de Competencias del Funcionario Público que labora para el RSC, se adopta el enfoque de competencias genéricas, en razón de que con la implantación del Modelo de Reclutamiento y Selección aprobado, lo que se propone es primaria y principalmente evaluar la idoneidad general para el ingreso al Régimen, sin dejar por fuera la posibilidad de que, en caso que alguna institución estime necesario complementar esta valoración, la Oficina de Recursos Humanos, ORH, respectiva determine los aspectos específicos que se requieran tomar en consideración para la evaluación específica posterior. Debido a ello es que el perfil producto de esta investigación se vincula con la concepción o paradigma donde el énfasis no se coloca exclusivamente en los puestos de trabajo con sus particularidades, sino también en las competencias laborales personales, generales, que al ponerse en acción contribuyan a garantizar un mejor desempeño personal y la eficacia de la organización. Sobre el particular, cabe traer a colación que:

*“Los diferentes puestos de trabajo y familias de puestos de trabajo requieren, evidentemente, combinaciones distintas de competencias, y cualquier empresa, por sencilla que sea, necesitará una amplia variedad de competencias distintas. Con todo, es posible identificar un conjunto*

*de competencias que sean universalmente aplicable, del mismo modo que podemos utilizar dimensiones de los Cinco Grandes (se refieren a las cinco grandes dimensiones mediante las que se puede definir la estructura de la personalidad) como marco de actuación para establecer las diferencias en cuanto a personalidad. Cualquier conjunto genérico de competencias de este tipo tendrá un atractivo y un valor evidentes.”* (Cooper, Robertson y otros, 2005: 24).

En consecuencia, ante la disyuntiva que se presenta relacionada con el interrogante de hacia dónde orientar el proceso de selección, si a solventar las necesidades exclusivas del puesto de trabajo o las exigencias más globales de la organización, fue necesario considerar varios aspectos para tomar la decisión adecuada. En ese sentido, como ya se indicó, debe tenerse presente el hecho de que cualquier puesto de trabajo no existe aislado, sino que forma parte de la red de cargos que integran la organización y como tal, su existencia se justifica no sólo en función de las necesidades específicas que satisface, sino también por el cumplimiento de los intereses generales de la organización. Se deduce de allí que el potencial humano, los ocupantes de los puestos, son los que hacen o no posible la satisfacción adecuada de las ne-

cesidades particulares de los usuarios, el cumplimiento de las exigencias específicas de cada puesto de trabajo y, a la vez, la realización de la misión, visión y los objetivos generales de la organización.

Además, es necesario tomar en cuenta que tal perspectiva coincide con las nuevas concepciones sobre el trabajo, las que promueven la polifuncionalidad en los colaboradores dentro de sus particulares ámbitos de trabajo, la movilidad horizontal y vertical de los trabajadores, así como con la tendencia actual de establecer organizaciones con estructuras más planas. Coincidente con ello, es oportuno recordar que uno de los principios fundamentales del RSC es el de la *carrera administrativa* o de la carrera docente, según se refiera al Título Primero o Segundo,<sup>24</sup> motivos todos que argumentan y hacen conveniente orientar el proceso de selección hacia la evaluación y satisfacción de una “idoneidad general” o perfil básico que deba cumplirse como mínimo, para laborar como funcionario público en este Régimen.

Se deduce de lo expuesto que el dilema de “un candidato para un puesto o un candidato para la organización” se resuelve con claridad a favor de ésta, ya que resulta fundamental que la persona disponga de un conjunto de competencias indispensables para desenvolverse adecuadamente en las diferentes situaciones laborales propias de las instituciones públicas del país.

---

24. Del Estatuto de Servicio Civil.

Al respecto, sostener una visión estática y reducida que olvide el dinamismo de la administración pública, la constante evolución de los puestos de trabajo producto de los cambios frecuentes que se dan en las tareas, del impacto de las nuevas tecnologías y de los ajustes organizativos que se realizan a lo interno de las estructuras de las instituciones, del incremento de la formación académica y de la capacitación que experimentan los mismos funcionarios públicos, no sería congruente con la realidad imperante en la sociedad costarricense del siglo XXI.

Adicionalmente, determinar competencias laborales de tipo genérico tiene la ventaja de ser una opción pragmática, útil e integrativa para los intereses del RSC, puesto que concilia las distintas necesidades de las instituciones cubiertas por dicho Régimen y las de la DGSC. Brinda por un lado la opción de satisfacer las necesidades de personal de las instituciones, al permitir suministrarles los candidatos que cumplan con el perfil de ingreso del funcionario público, sin desconocer que en caso de necesitar funcionarios con otras características no consideradas previamente en este perfil, las ORH podrán acceder adicionalmente a la posibilidad de la evaluación específica. Por otro, para la DGSC, presenta la ventaja de poder enfocar el proceso de selección hacia la búsqueda de candidatos que reúnan un único perfil, sin dispersar esfuerzos y recursos en la consecución de

distinciones innecesarias y poco útiles.

En virtud de lo expuesto, se observa que el éxito de una organización depende de la calidad de sus trabajadores, del entusiasmo que éstos experimenten en el desempeño de sus puestos y en la forma en que se integren productivamente a sus entornos; es decir el éxito con que un funcionario pueda desempeñarse en un cargo se vincula en gran parte con la forma en que se armonicen las exigencias del puesto y de la organización con las características personales, idoneidad de su ocupante, colaborador o socio. En consecuencia, para el RSC resulta de gran provecho aumentar la posibilidad de que ingresen funcionarios públicos idóneos que contribuyan al desarrollo institucional y a la satisfacción de sus usuarios, mediante la aplicación de un proceso de admisión de personas efectivo. Se desprende entonces que la determinación del *Perfil de Competencias Generales del Funcionario Público* que labora en el RSC ofrece el insumo que hará posible orientar los procesos de *Reclutamiento y Selección* del Potencial Humano a la consecución del capital humano adecuado.

Esto concuerda con el hecho de que la tendencia actual va más allá de buscar trabajadores que cumplan con sus funciones y responsabilidades y, es allí donde el enfoque por competencias brinda la posibilidad, entre otras, de detectar y seleccionar aquellos candidatos que

puedan y quieran comprometerse con su trabajo, que aspiren y posean el potencial para brindar un aporte adicional a la sola realización de sus funciones y, por lo tanto, estén en capacidad de contribuir, en mayor grado, al desarrollo de la organización que los contrate. Se vislumbra, entonces por qué al determinarse los objetivos del presente se pretende contribuir a la búsqueda de funcionarios que puedan integrarse productiva y positivamente en la administración pública y no sólo candidatos potencialmente idóneos para determinados puestos de trabajo.

#### **Antecedentes del perfil de competencias generales del funcionario público del Régimen de Servicio Civil**

En el 2005 la Unidad de Investigación y Desarrollo del Área de Reclutamiento y Selección de la DGSC, mediante Informe PDP-03-2005 de abril del 2005, titulado "Nuevas alternativas de concursos: Prueba de Proceso de Selección con Grupo Ocupacional e Inscripción", describió los pasos que debían seguirse para realizar un proceso selectivo mediante la implementación de un Grupo Ocupacional General, GOG, entendido éste como la agrupación de clases por especialidades en función de una base de selección común, iguales predictores, donde la pretensión posterior era agrupar a los oferentes por área laboral específica, por ejemplo *Ciencias Sociales*, *Ciencias Exactas*, *Ciencias de la*

*Salud*, entre otras y, subsiguientemente proceder con la ubicación por clase de puesto y especialidad, según correspondiese. En ese mismo año se gestionó el Concurso Externo NO-03-05, el que atendería a esta modalidad.

A partir de este GOG se vislumbraron una serie de competencias incipientes que se consideró, debían formar parte del repertorio de características que estuviesen presentes en toda persona que formara parte de los Registros de Elegibles, con los que solventarían las peticiones de personal formuladas por las ORH (véase Apéndice No. 1, Perfil general de competencias del funcionario del RSC). Para tales efectos se estableció una Base de Selección-predictores-, constituida por una batería de tres pruebas, a saber, de personalidad, valores e inteligencia, con sus respectivas ponderaciones, a ser utilizada en el proceso de evaluación de los oferentes.

En esta ocasión, la selección se desarrollaría bajo la premisa referente a la existencia de elementos constitutivos asociados a las áreas antes indicadas, que servirían de referencia para desempeñarse en puestos cubiertos por el RSC y, en este sentido, considerar las características que en general deben estar presentes en todo funcionario público, además de garantizar que el principio de igualdad de oportunidades se mantuviese presente. Los otros aspectos asociados a lo que podría considerarse como competencias técnicas, se pretendió rescatar a

partir de los conocimientos adquiridos producto de la educación formal, así como del proceso de inducción que, posterior a la contratación, se debe dar a los funcionarios, y con lo que se le permitiera a éste una adecuada incorporación a las condiciones organizacionales de la institución contratante.

La visión contenida en ese perfil era la concebida a partir de una visión del Ser más que del Hacer, dado que los aspectos observados con el desempeño exitoso de un funcionario, no se relacionan directamente con la ejecución de la tarea, sino por el contrario, se focalizan en las aptitudes asumidas por el funcionario para la atención de las necesidades de los usuarios, tanto internos como externos de la organización.

Esta primera aproximación a un perfil general de competencias, partió de la experiencia adquirida, durante más de quince años, de los profesionales en Psicología que intervinieron en la determinación de ese perfil. Asimismo, la medición de los resultados de la implementación de éste, se visualizaba en términos de establecer una muestra de funcionarios seleccionados de los Registros de Elegibles, producto de la implementación del GOG, contratados en distintas instituciones. Lo señalado permitiría consultar posteriormente acerca del desempeño e incorporación de los funcionarios a las unidades administrativas respectivas y, analizar esta información con relación a variables asociadas a la escolaridad, centro de estudio donde

se formó el funcionario, institución donde se contrató, tipo de actividad desempeñada, proceso de inducción y evaluación del desempeño, ello con la finalidad de evidenciar si la Base de Selección respondía a las características delimitadas en el perfil. Este proceso de medición, a la fecha, se encuentra pendiente de realizar.

### **La medición de las competencias**

Para la evaluación de las competencias resulta conveniente que estén debidamente descritas y operacionalizadas, es decir, delimitadas a partir de comportamientos o conductas observables. Por lo tanto, partiendo de lo planteado por Martha Alles en su obra "Gestión por Competencias", como requisito importante se debe considerar que:

- Al trabajar con un modelo de competencias, éstas deben ser establecidas en grados o niveles.
- Al definir los niveles o grados se requiere ir más allá de referirse a la indicación de los mismos, Muy Alto, Alto, Medio, Bajo, Mínimo, sino que deben ser expresados a través de un enunciado o frase explicativa que permita entender qué se quiere decir, por ejemplo, con un nivel medio de determinada competencia.



- Al confeccionar un diccionario por competencias y comportamientos, se debe relacionar cada nivel con un mínimo de comportamientos a observar, el número se delimita a conveniencia, pero se sugieren cinco comportamientos al menos. (Alles, 2007)

Este análisis, al partir de conceptos, situaciones y recomendaciones teóricas amplias y globales, permitirá lograr como producto específico (se particularizará) en la determinación de las competencias laborales generales que requiere poseer todo funcionario público para poder desempeñarse con idoneidad en el Régimen. De allí que la vía de acceso al objeto de estudio, así como los mecanismos que se utilicen para la producción y validación del conocimiento a obtenerse, estará dada principalmente por la razón.

## **Marco metodológico**

### ***Enfoque de la investigación***

El enfoque de la presente investigación es *racionalista-deductivo*, en el tanto el producto resultante, Perfil de Competencias Generales del Funcionario Público del Régimen de Servicio Civil, se obtendrá principalmente haciendo uso de procesos de razonamiento (intelectuales) mediante los que se analice la teoría que al respecto se haya emitido, las características generales del amplio contexto laboral del Régimen, así como las responsabilidades básicas y fundamentales de todo cargo público. El análisis deductivo correspondiente abarcará no sólo esta teoría, sino además las características del contexto en el que laboran los funcionarios públicos, entorno en el que se desenvolverán y deberán ajustarse los candidatos escogidos, luego de la respectiva valoración propia del proceso de reclutamiento y selección.

### ***Tipo de investigación***

Consecuente con este enfoque, la investigación que aquí se presenta es de tipo descriptiva-cualitativa, en el tanto se parte de una cierta realidad que resulta insuficientemente conocida, ¿Qué competencias generales requiere poseer todo funcionario público para que pueda desempeñarse de manera sobresaliente?, y al mismo tiempo relevante e interesante de ser aprehendida. El desarrollo del carácter descriptivo de esta investigación se adecua con el objeto en estudio, en el tanto permite determinar y precisar las competencias generales mediante las que se establezca el Perfil de Competencias Generales del Funcionario Público para su ingreso al RSC. Para su obtención se procedió a la revisión de bibliografía especializada, seguida por la elaboración de definiciones que identifi-

quen los elementos previamente seleccionados.

Por otra parte, la investigación es de tipo contrastativa porque, si bien parte de la delimitación conceptual de las competencias, éstas se someterán a la validación por medio del método de criterios de expertos, con lo que se compararán las competencias previamente delimitadas con la información proporcionada por éstos. No obstante, se aclara, los alcances del presente trabajo se limitan, momentáneamente a la construcción del perfil.

Se desprende de lo expuesto que la investigación es principalmente de tipo cualitativo, en el tanto se orienta en esencia al establecimiento de los atributos o cualidades que identifican al funcionario público, sin recurrir a procedimientos matemáticos y estadísticos complejos que justifiquen los resultados obtenidos.

Es importante enfatizar en el hecho de que el producto resultante de la presente investigación se constituye en uno de los principales insumos del Modelo de Reclutamiento y Selección que se aplica en la DGSC, modelo que se articula en un proceso que, como un todo, debe sustentarse en el *Método Científico*, por lo que tiene que reunir las características de objetividad, validez y confiabilidad requeridas, además de ser estandarizado. Tales condiciones, aunque no son inherentes al proceso de selección en sí, son características deseables que se le adjudican o poseen los instrumentos,

los criterios de selección y predictores que en él se utilizan, entre ellos, el Perfil de Competencias Generales que oriente este proceso selectivo.

En consecuencia, resultado de su aplicación, se pretende suministrar candidatos idóneos, con un mayor pronóstico de éxito, que sean enviados en nómina para satisfacer las plazas vacantes que se presentan en las distintas instituciones cubiertas por el RSC. Esta combinación de instrumentos y predictores ofrece la ventaja de contar con un proceso de Reclutamiento y Selección que se adecua y satisface los requerimientos del método científico, al permitir eventualmente investigar y evaluar su confiabilidad y validez, al correlacionar los resultados obtenidos en las pruebas con el desempeño real que muestren los funcionarios escogidos *in situ*.

### ***El perfil de competencias propuesto***

#### *Características*

Luego de haber detallado el marco de referencia que encausa la presente investigación, procede ahora especificar las características y competencias indispensables que debe poseer el funcionario público del RSC, de manera que producto de su utilización en los concursos que tramita esta Dirección General, permita identificar en los participan-

tes la posesión de estas características, a efecto de comprobar su “idoneidad general” para el desempeño de los cargos, ya sean éstos propios del Título I o del Título II.

A continuación se detallan las principales consideraciones que caracterizan el Perfil de Competencias Generales que se presenta en este trabajo:

- Parte del supuesto teórico de que para fungir como servidor público eficiente y efectivo se requiere, al menos, cumplir con un perfil de competencias generales.
- Cada competencia del perfil hace referencia a comportamientos indispensables en los servidores públicos en general para el cumplimiento cabal de su función.
- La posesión de las competencias en un grado alto, posibilita el éxito del funcionario en cuanto a su desempeño como servidor público, así como su ajuste armónico al contexto laboral.
- Las competencias reflejan una serie de valores y criterios que aglutinan la visión que se tiene del funcionario público del siglo XXI.
- Las competencias permiten enlazar las características individuales con las necesidades y objetivos organizaciona-

les de las instituciones del RSC.

- A cada competencia se le asigna un nombre y tiene una definición que la delimita, describe u operacionaliza.
- Cada competencia hace referencia a comportamientos observables.
- Las distintas competencias pueden desarrollarse, lo que conlleva tiempo porque se requiere experiencia práctica.
- Las competencias pueden ser medidas o evaluadas.
- Cuando hay desajuste entre el Perfil de Competencias Generales del Funcionario Público y la persona que desempeña esta función, es muy probable que se vea afectada la calidad del servicio que se presta y el ambiente laboral de la organización.

### ***Las competencias generales del funcionario público del Régimen de Servicio Civil***

Las competencias que se indican, constituyen una serie de características personales deseables en los funcionarios públicos que laboran para el RSC. Son características claves que distinguen al funcionario público con un desempeño superior. Aseguran una cierta manera de

cumplir con las responsabilidades laborales e institucionales, de realizar las funciones con excelencia, de reafirmar el cumplimiento de su función primordial de servidor público de manera sobresaliente, de asegurar el desenvolvimiento y ajuste a sus distintos contextos de manera productiva y exitosa. Por tal motivo, se configuran en un conjunto de características-tipo o referenciales, parámetros, de gran utilidad, con las cuales comparar y orientar los procesos relacionados con la admisión de personas, la formación y la capacitación de los funcionarios.

Consecuentemente, el funcionario público que trabaje para el RSC debe desempeñarse de manera sobresaliente, con idoneidad, según las cinco dimensiones que a continuación se delimitan:

- *Organizativa-institucional:* en su capacidad para comprender las necesidades, objetivos y estrategias institucionales, asumiendo comportamientos y hábitos responsables y eficientes, tanto en lo concerniente a su desempeño personal como en las interacciones con sus compañeros de trabajo, y en procura de prever situaciones riesgosas en las que pueda verse menoscabada su integridad personal y la de otros.
- *Interrelacional y de servicio:* en su capacidad de interesarse en conocer, comprender y resolver las necesidades y ex-

pectativas razonables de los *stakeholders*, personas interesadas, internos y externos, a partir de adecuadas relaciones interpersonales teniendo como puntos de partida la comunicación efectiva y el trabajo en equipo, y que se hacen efectivas por medio de la interiorización del rol esencial que como servidor público le corresponde ejercer.

- *Motivacional y ética:* en su capacidad de actuar consecuentemente con los valores de la institución, los principios éticos del funcionario público y su profesión, aprovechando el conocimiento que a su alrededor se genera en procura de la mejora continua en la ejecución de su trabajo y la gestión de la organización.
- *Autorregulación:* en su capacidad de mostrar efectividad y versatilidad en situaciones de presión y cambio, manteniendo la autoconfianza en sí mismo y conciliando las discrepancias que puedan surgir en el desarrollo de sus actividades.
- *Cognitiva:* en su capacidad de identificar, encadenar, analizar, comprender y concretar las acciones a partir de procesos lógicos y sistemáticos que permitan mejorar constantemente los servicios y productos brindados a los clientes internos y externos.

Cada una de las dimensiones indica a continuación en la tabla No. 1. observadas se desagrega a su vez en grupos de competencias, según se

**TABLA No. 1**

**RESUMEN DE LAS DIMENSIONES Y LAS COMPETENCIAS  
DEL PERFIL DE COMPETENCIAS GENERALES  
DEL FUNCIONARIO PÚBLICO**

| <b>Dimensiones</b>         | <b>Detalle de las competencias</b>   |
|----------------------------|--|
| Organizativo-Institucional | 1. Compromiso organizacional<br>2. Esmero/Escrupulosidad<br>3. Organización/Orden                              |
| Interrelación y Servicio   | 4. Orientación al cliente<br>5. Comunicación efectiva<br>6. Relaciones interpersonales<br>7. Trabajo en equipo |
| Motivacional y Ética       | 8. Proactividad<br>9. Integridad personal<br>10. Responsabilidad<br>11. Autoaprendizaje                        |
| Autorregulación            | 12. Trabajo bajo presión<br>13. Adaptabilidad/Flexibilidad<br>14. Resolución de problemas/Negociación          |
| Cognitiva                  | 15. Pensamiento conceptual<br>16. Pensamiento funcional<br>17. Pensamiento operativo                           |

*Fuente: Elaboración propia. Aguilar, J. y Fonseca, E., 2010.*

En cumplimiento de los requerimientos del modelo de competencias seguido, cada una de las competencias previamente establecidas (e indicadas en la columna de la derecha del cuadro anterior) se ca-

racteriza mediante una definición que operacionaliza con mayor precisión el concepto en referencia (véase apartado Diccionario de Competencias de este trabajo).

**El perfil de competencias generales del funcionario público**

*Diccionario de competencias del Régimen de Servicio Civil*

Una vez que fueron definidas cada una de las diecisiete compe-

tencias generales, se procedió a establecer una valoración de la importancia relativa de cada una de ellas para el contexto del RSC, según criterio de experto de los autores y considerando además la bibliografía consultada para estos efectos. El perfil resultante se muestra a continuación en la tabla No. 2.

**TABLA No. 2**

**PERFIL DE COMPETENCIAS GENERALES DEL FUNCIONARIO PÚBLICO**

| Competencia                         | Muy bajo | Bajo | Medio | Alto | Muy alto |
|-------------------------------------|----------|------|-------|------|----------|
| Compromiso organizacional           |          |      |       |      | X        |
| Esmero/Escrupulosidad               |          |      |       |      | X        |
| Organización/Orden                  |          |      |       | X    |          |
| Orientación al cliente              |          |      |       |      | X        |
| Comunicación efectiva               |          |      |       | X    |          |
| Relaciones interpersonales          |          |      |       | X    |          |
| Trabajo en equipo                   |          |      |       |      | X        |
| Proactividad                        |          |      |       | X    |          |
| Integridad personal                 |          |      |       |      | X        |
| Responsabilidad                     |          |      |       | X    |          |
| Autoaprendizaje                     |          |      |       | X    |          |
| Trabajo bajo presión                |          |      |       | x    |          |
| Adaptabilidad/Flexibilidad          |          |      |       | X    |          |
| Resolución de problemas/Negociación |          |      |       | x    |          |
| Pensamiento conceptual              |          |      | x     |      |          |
| Pensamiento funcional               |          |      | X     |      |          |
| Pensamiento operativo               |          |      | x     |      |          |

Fuente: *Elaboración propia. Aguilar, J. y Fonseca, E., 2010.*

Seguidamente se presenta el diccionario de las competencias generales anteriormente indicadas, agrupadas de conformidad con las cinco dimensiones previamente establecidas. Ver Tabla No. 3.

**TABLA No. 3**

**PERFIL DE COMPETENCIAS GENERALES  
DEL FUNCIONARIO PÚBLICO  
DIMENSIONES-COMPETENCIAS-OPERACIONALIZACIÓN-  
COMPORTAMIENTOS**

| Dimensiones                    | Competencia                  | Operacionalización  |
|--------------------------------|------------------------------|---|
| Organizativa-<br>Institucional | 1. Compromiso organizacional | Capacidad para comprender y utilizar la dinámica que se genera a lo interno de las organizaciones y entre éstas y la ciudadanía, orientando su comportamiento en la dirección indicada por las necesidades, prioridades, objetivos y estrategias de la organización.                |
|                                | 2. Esmero/<br>Escrupulosidad | Disposición para asumir comportamientos y hábitos de trabajo responsables y eficaces que eviten o disminuyan razonablemente los posibles riesgos de errores, accidentes y de enfermedad profesional, tanto propios como de terceras personas.                                       |
|                                | 3. Organización/<br>Orden    | Facultad para organizar de manera efectiva el trabajo propio y de colaborar con el de los demás, estableciendo las prioridades, los procedimientos correctos y cumpliendo con los plazos establecidos.  |
| Interrelación<br>y Servicio    | 4. Orientación al cliente    | Disposición a colaborar, atender y resolver en la medida de lo posible, las necesidades y expectativas de los clientes, superiores y compañeros de trabajo, mediante el ejercicio efectivo del rol esencial de servidor público.  |
|                                | 5. Comunicación efectiva     | Capacidad para expresar ideas, emociones y mensajes en un lenguaje comprensible, así como comprobar su comprensión por parte del interlocutor. Implica establecer y mantener canales de comunicación efectivos con superiores, compañeros de trabajo y clientes de la organización. |

Continúa...

...viene

| Dimensiones          | Competencia                   | Operacionalización   |
|----------------------|-------------------------------|--|
|                      | 6. Relaciones interpersonales | Habilidad para generar y mantener contactos y relaciones de colaboración y coordinación con personas diversas, tendentes a promover un ambiente de trabajo cordial y de respeto, así como la atención cortés de las necesidades y expectativas razonables de los usuarios.   |
|                      | 7. Trabajo en equipo          | Capacidad para trabajar efectiva y coordinadamente con superiores, compañeros de trabajo y clientes, con la finalidad de promover acuerdos que cuenten con el apoyo y aprobación de los involucrados y de alcanzar los objetivos de la organización. Implica la capacidad de renunciar a sus propios intereses e ideas a favor del objetivo del grupo, sin llegar a la sumisión irracional o servilismo. |
| Motivacional y Ética | 8. Proactividad               | Tendencia a emprender acciones, buscar y generar oportunidades que lleven al establecimiento de nuevas ideas y formas de hacer las cosas, en procura de incorporar mejoras en la ejecución del trabajo y la gestión global de la organización.   |
|                      | 9. Integridad personal        | Habilidad de provocar un efecto positivo en los demás e influir en la cultura de la organización, mediante el ejercicio habitual de comportamientos coherentes con los valores de la institución, los principios éticos del funcionario público y su profesión.  |
|                      | 10. Responsabilidad           | Propensión hacia el cumplimiento de los compromisos encomendados y asumidos, la aplicación de los procedimientos más ágiles y sencillos, a efecto de utilizar la cantidad de tiempo requerida, previa consideración de las consecuencias de las acciones a tomar. Incluye la tendencia a preocuparse por el trabajo bien hecho y la mejora constante de su propio rendimiento.                           |
|                      | 11. Autoaprendizaje           | Apertura a la búsqueda e incorporación de nuevos conocimientos y destrezas que favorezcan un mejor desempeño laboral y potencialicen el desarrollo personal y profesional.   |

Continúa...



...viene

| Dimensiones     | Competencia                                 | Operacionalización  |
|-----------------|---|---|
| Autorregulación | 12. Trabajo bajo presión                    | Capacidad para actuar con eficiencia en situaciones de presión, oposición y adversidad, insertándose de manera eficiente en contextos de trabajo con un alto nivel de dinamismo, exigencia y energía. Implica además, la capacidad de mantener la confianza y el control en sí mismo en situaciones estresantes que puedan provocar fuertes emociones.            |
|                 | 13. Adaptabilidad/<br>Flexibilidad          | Facilidad para desenvolverse con efectividad en un entorno cambiante, comprendiendo, asimilando y poniendo en práctica las variantes requeridas. Capacidad de adaptación ante situaciones nuevas y de incertidumbre o en aquellas en que se planteen sugerencias y críticas personales o profesionales que requieran cambiar de criterio o manera de comportarse. |
|                 | 14. Resolución de problemas/<br>Negociación | Facultad para resolver obstáculos laborales y discrepancias interpersonales, mediante la promoción de acuerdos y soluciones que cuenten con el apoyo y la aprobación de las personas involucradas.  |
| Cognitiva       | 15. Pensamiento conceptual                  | Habilidad tendente a identificar y encadenar la información que no está obviamente conectada y que debe ser considerada en situaciones interpersonales y laborales que permitan respaldar las acciones futuras.   |
|                 | 16. Pensamiento funcional                   | Capacidad para analizar y comprender las situaciones de trabajo, estableciendo relaciones de causalidad y resolución de los problemas que se le presentan, separando sus partes constituyentes, meditando sobre ellas de forma lógica y sistemática para extraer las conclusiones del caso.   |
|                 | 17. Pensamiento operativo                   | Aptitud para concretar las acciones, persistiendo en el logro de metas predefinidas, con el objetivo de mejorar constantemente los servicios y productos brindados a los clientes internos y externos de la organización.   |

Fuente: *Elaboración propia. Aguilar, J. y Fonseca, E., 2010.*

## Bibliografía

- Aguilar, J., Fonseca, E; Espinoza M. E. y Robles, B. (2007). *Propuesta Nuevo Modelo de Reclutamiento y Selección del Talento Humanos para el Régimen de Servicio Civil*. Áreas de Carrera Docente y Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos. DGSC. San José, Costa Rica.
- Alles, Martha. (2007). *Gestión por Competencias. El Diccionario*. Editorial Granica-Adelphi. Buenos Aires Argentina.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Diccionario de Competencias. Gestión por competencias*. Editorial Granica-Adelphi. Buenos Aires, Argentina.
- Anastasi, Anne y Urbina, Susana (1998). *Tests Psicológicos*. Prentice Hall. Séptima edición. México.
- Bejarano, R., Fonseca, E. y Ramírez, S. (2005). Informe PDP-03-2005 de abril del 2005, denotado *"Nuevas alternativas de concursos: Prueba de Proceso de Selección con Grupo Ocupacional e Inscripción"*. Área de Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos. DGSC. San José, Costa Rica.
- Cejas, E., y Pérez, J. (2008). *"Un concepto muy controvertido: Competencias Laborales"*. Instituto Superior Pedagógico para la Educación Técnica y Profesional "Héctor Alfredo Pineda Zaldívar". La Habana, Cuba.
- CINTERFOR,-Organización Internacional del Trabajo Competencia Laboral (2008). *"Las 40 preguntas más frecuentes sobre competencia laboral"*.
- Cooper, D., Robertson, I., y Tinline, G. (2005). *Reclutamiento y Selección, Marco de actuación para obtener el éxito*. Thomson Editores, España.
- Coronado, C., y Lara E. (2005). *"La selección de personal por competencias laborales"*. Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, Departamento de Ciencias Administrativas. México.
- Chiavenato, Adalberto (2002). *Gestión del talento humano*. Editorial McGraw Hill, Interamericana S.A., Colombia.
- De Ansorena Cao, Álvaro (1996). *15 pasos para la selección de personal con éxito*. Editorial Paidós Empresa. Barcelona, España. Primera edición.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- Estatuto de Servicio Civil y su Reglamento.

- XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana (2006). *“Globalización, Buen Gobierno y Función Pública. Experiencias innovadoras de Servicio Civil y Carrera Administrativa. Análisis y propuesta para la elaboración del perfil del Directivo Público Chileno. Subdirección de Alta Dirección Pública, Dirección Nacional del Servicio Civil, Ministerio de Hacienda Chile”*. Ciudad de Guatemala, República de Guatemala.
- Flores, Cecilia y otros (2004). *Ética y Dignificación de la Función Pública Costarricense*, Dirección General de Servicio Civil.
- González Maura (2002.) *“Qué significa ser un profesional competente. Reflexiones desde una perspectiva psicológica. Revista Iberoamericana de Educación Vol. XXI, N° 1, 2002. Universidad de la Habana, La Habana, Cuba.*
- Ley de la Carrera Docente y su Reglamento.
- Ley General de la Administración Pública.
- Levy-Leboyer, Claude (1997). *“Gestión de las Competencias: cómo analizarlas, cómo evaluarlas, como desarrollarlas”*. Editorial Gestión 2000. Barcelona, España.
- Longo, Francisco. (2002) *“Mérito y Flexibilidad: La gestión de las personas en las organizaciones del sector público”*. Editorial Paidós Empresa.
- Organización mailxmail.com. (2008). *“Competencias laborales, una alternativa de desarrollo organizacional”*.
- Padrón Guillén, José. (1998). *“La estructura de los procesos de investigación”* (artículo).
- Rodríguez Trujillo, Nelson (2008) *“Selección efectiva de personal basada en competencias”*. Publicaciones Cinterfor/OIT. Escuela de Psicología, Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela.
- Suso Llamas, Carlos (2009). *“Proyecto piloto para el desarrollo personalizado de las competencias”*. XIV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Salvador de Bahía. Brasil.
- Vargas Hernández, José. (2008). *“Las reglas cambiantes de la competitividad global en el nuevo milenio. Las competencias en el nuevo paradigma de la globalización”*. OEI, Revista Iberoamericana de Educación.
- Zayas Agüero, Pedro (2008). *“Las competencias como principal manifestación de la interrelación hombre-trabajo”*. www.

Monografías.com. Organización emagister.com.

**Otras referencias web**

- <http://www.arearh.com/coaching/>
- <http://www.cinterfor.org.uy>.
- <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampo/cinterfor/temas/complab/.OIT-CINTERFOR.> “Competencias Laborales”.
- [http://www.oit.orgpublic/region/ampo/cinterfor/tema/complab/doc/otros/sel\\_efe/i.htm](http://www.oit.orgpublic/region/ampo/cinterfor/tema/complab/doc/otros/sel_efe/i.htm)
- <http://www.malisa.cl/inteligencia-emocional-como-competencia-laboral>.
- [http://www.oei.es/etp/competencias\\_laborales\\_base\\_mejora\\_empleabilidad\\_personas.pdf](http://www.oei.es/etp/competencias_laborales_base_mejora_empleabilidad_personas.pdf)
- [http://www.oie.es/etp/competencias\\_laborales\\_base\\_mejora\\_empleabilidad\\_personas.pdf](http://www.oie.es/etp/competencias_laborales_base_mejora_empleabilidad_personas.pdf)
- [http://www.unicist-library.org.unicistwiki\\_library/index.php/](http://www.unicist-library.org.unicistwiki_library/index.php/) ◇

**APÉNDICE No. 1**

**PERFIL GENERAL DE COMPETENCIAS DEL FUNCIONARIO  
DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL  
GRUPO OCUPACIONAL GENERAL, GOG**

|   | 5 | 4 | 3 | 2 | 1 | x  |
|---|---|---|---|---|---|--|
| Actividad                               | X |   |   |   |   | Inactividad                                  |
| Sociabilidad                            |   |   | X |   |   | Retraimiento                                 |
| Impulsividad                            |   |   | X |   |   | Autocontrol                                  |
| Reflexibilidad                          |   |   | X |   |   | Ejecutividad                                 |
| Responsabilidad                         | X |   |   |   |   | Irresponsabilidad                            |
| Autoestima                              | X |   |   |   |   | Minusvalía                                   |
| Ansiedad                                |   |   |   | X |   | Tranquilidad                                 |
| Felicidad                               | X |   |   |   |   | Depresividad                                 |
| Obsesividad                             |   | X |   |   |   | Despreocupación                              |
| Autonomía                               |   | X |   |   |   | Dependencia                                  |
| Culpa                                   |   |   | X |   |   | Libre de culpa                               |
| Agresividad                             |   |   | X |   |   | Medrosidad                                   |
| Asertividad                             |   | X |   |   |   | Sumisión                                     |
| Manipulación                            |   |   |   | X |   | Empatía                                      |
| Dogmatismo                              |   |   |   | X |   | Racionalidad                                 |
| Practicidad                             |   |   | X |   |   | Practicidad                                  |
| Orientación hacia Resultado             | X |   |   |   |   | Orientación hacia Resultado                  |
| Variedad                                |   |   | X |   |   | Variedad                                     |
| Decisión                                |   |   | X |   |   | Decisión                                     |
| Orden y Método                          |   |   | X |   |   | Orden y Método                               |
| Metas                                   |   | X |   |   |   | Metas  |
| Abstracción y comprensión de relaciones | X |   |   |   |   | Poca Abstracción y comprensión de relaciones |

*Fuente: Bejarano, R.; Fonseca, E. y Ramírez, S.*

# Modelos de gestión por competencias: Una oportunidad para la calidad en los servicios públicos\*

María Gabriela Romero Valverde\*\*

---

EL PRESENTE ESTUDIO EXPONE LA CONTRIBUCIÓN DE LOS MODELOS DE GESTIÓN POR COMPETENCIAS A LA CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS, MEDIANTE EL ANÁLISIS DE LOS ENFOQUES, MODELOS TEÓRICOS Y EXPERIENCIAS DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS CUBIERTAS POR EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA.

PALABRAS CLAVES: RECURSOS HUMANOS; MODELOS; COMPETENCIAS; CALIDAD; SERVICIOS PÚBLICOS; SERVICIO CIVIL; COSTA RICA

## Introducción

Esta investigación pretende determinar si los modelos de gestión por competencias contribuyen con la calidad en los servicios públicos, ya que después de muchos años de trabajar en el ámbito del empleo

público y, desde la rectoría de éste, resulta pertinente cuestionarse el paradigma que históricamente ha permitido visualizar como criterios de éxito los atestados académicos y la experiencia laboral.

En relación con lo anterior, desde hace más de veinte años, existen teorías que subrayan competencias que no sólo se orientan al cúmulo de conocimientos necesarios para desarrollar una función determinada, sino también al saber hacer esas funciones. Ello vincula los conocimientos con la práctica requerida para obtener los resultados esperados e involucrándose un tercer componente, relacionado con el querer hacer, lo que incluye todos aquellos condicionantes de tipo personal, que permiten evidenciar que

---

\* **Ganador de la Segunda Mención Honorífica al Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública, 2010, otorgado en el marco de la celebración del XV Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, en San José, Costa Rica, el 14 de abril del 2010.**

\*\* **Licenciada en Administración de Empresas con énfasis en Contaduría Pública, Universidad Estatal a Distancia, UNED.**

Recibido: 15 de enero del 2010.

Aceptado: 25 de junio del 2010.

verdaderamente la persona no sólo sabe, sino que también sabe hacer; pero que, además, quiere hacer lo que las organizaciones requieren.

Observando los postulados teóricos en materia de gestión por competencias, el presente estudio transita por tres ejes fundamentales, cuales son: a) el servicio público, b) la calidad en los servicios públicos y c) los modelos de competencia, en razón de determinar si la gestión por competencias contribuyen significativamente en la calidad en los servicios públicos que brindan las administraciones públicas. Ver Anexo No. 1.

Se analiza el tema de la idoneidad, en función no sólo del ingreso a un sistema de mérito, sino también visualizando esta idoneidad de forma permanente, o sea, no es suficiente que los funcionarios públicos demuestren que poseen las competencias necesarias para ingresar a laborar, sino que deben demostrar que las poseen durante toda la vida laboral, circunstancia que supone el tema de la empleabilidad.

Por motivos prácticos, el estudio se circunscribe a la realidad imperante en las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, RSC, de Costa Rica, destacándose la investigación realizada en el 2009 por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, UCR, en cuanto a los Resultados Generales de la “Percepción de la

Calidad en los Servicios Públicos”. El análisis se enfoca en algunos aspectos relevantes para efectos del tema planteado.

En este sentido, el tema también es analizado desde los principales esfuerzos que, con ese fin, realiza el “Plan de Acción Regional para el Fortalecimiento de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana” por medio del “Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana”.

Asimismo, se plasman los resultados del trabajo de campo realizado, el que permitió recopilar información importante relacionada con las acciones emprendidas por las instituciones públicas cubiertas por el RSC en cuanto a los modelos de competencia, de ahí que se presenta un resumen de resultados, en forma anexa a la investigación. Anexo 2, 3 y 4.

A partir de tales resultados, se determina necesario estudiar con mayor profundidad el caso del Registro Nacional, institución pública cubierta por el RSC, que sobresale por su importante incursión en el campo de la gestión por competencias y, por ende, su experiencia se documenta en la presente investigación.

También, se realiza un análisis sobre el tema de la calidad, en función de las competencias que deben poseer y evidenciar los funcionarios públicos, y se presentan los principales referentes de trabajos

ejecutados por la DGSC, con el ánimo de promover procesos de gestión orientados a la calidad en los servicios públicos en el RSC.

El estudio transcurre en los escenarios descritos y cuando se posee un panorama claro de esa relación intrínseca entre la calidad de los servicios públicos y las competencias de los funcionarios públicos, se realiza la tercera fase del trabajo de campo, la realización de entrevistas a consultores expertos del país en materia de gestión por competencias, con la finalidad de obtener su criterio en torno al tema objeto de estudio, Determinando que es necesario para la profesionalización del empleo público y el desarrollo de las administraciones públicas, implantar modelos de gestión por competencias en las organizaciones. Se expone el papel preponderante que posee, en este tema, la DGSC y el establecimiento de parte de la misma, de un modelo de gestión por competencias general, que les permita a las instituciones, además de participar en su elaboración, apropiarse del mismo, mediante la particularización del modelo a la luz de las específicas características organizacionales.

Finalmente, se reflexiona sobre la necesidad de compartir esfuerzos en la región centroamericana con el propósito de obtener cada vez los mejores perfiles de funcionarios públicos que puedan y quieran desempeñar en forma óptima sus cargos en las administraciones

públicas y, consecuentemente, contribuyan con la calidad en los servicios que ofrecen.

## Antecedentes

En su obra *“Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público”*, Francisco Longo señala:

*“Es más importante conocer los temperamentos y características de las personas que los de las hierbas y las piedras. Esta es una de las cosas más sutiles de la vida: los metales se conocen por el sonido y las personas por lo que dicen. Las palabras demuestran la rectitud, pero los hechos mucho más aún. Se necesitan, en grado sumo, reflexión, observación y capacidad crítica”.* (Gracián, B. Citada por Longo, 2004, p. 15)

Gran aseveración para los que, trabajando en el ámbito del empleo público, coincidimos con esa convicción crucial del factor humano señalada por Longo, como clave para los éxitos y fracasos de los gobiernos y las organizaciones del sector público, aspecto sobre el que los Servicios Civiles poseen una gran responsabilidad.

Ante ello, es claro el esfuerzo de los gobiernos y organizaciones del sector público por encontrar el



talento de los candidatos que pretenden ocupar un cargo público en sus administraciones, porque es precisamente a través de ellos que se hace posible la transferencia de servicio público, desde el aparato estatal hasta el usuario. En consecuencia, resulta muy importante orientar acciones que permitan el desarrollo de las competencias y procuren su fortalecimiento durante toda la vida laboral, lo que es un asunto que tiene que ver con todos los demás subsistemas o componentes de la gestión del talento humano.

Por tal razón, el presente estudio expone el análisis de los enfoques de competencias como una oportunidad para la calidad en los servicios públicos. Por motivos prácticos, el estudio se circunscribe a la realidad imperante en las instituciones cubiertas por el RSC de Costa Rica, aplicando diversos instrumentos a los encargados de las Oficinas de Recursos Humanos, ORH de las instituciones de este ámbito, así como a otros expertos en el tema.

Se consideran determinantes las prácticas que, en materia de calidad, adoptan cada vez con mayor frecuencia las administraciones públicas, tanto de Costa Rica como del resto de países de la región; circunstancia que ubica al tema en un campo protagónico en la orientación de las políticas públicas de estas naciones.

Desafortunadamente, tal como señala Longo (2004) *“En este mo-*

*mento histórico, el mérito tiene bien poco que ver con la capacidad interna del Estado y sus organizaciones para producir resultados de calidad. La eficacia y la eficiencia no forman parte del modelo weberiano de Administración Pública”*. Lo indicado devela la crisis del modelo burocrático del último tercio del siglo pasado, generándose críticas desde el campo económico y de otras áreas en cuanto a la capacidad de los gobiernos para ejercer adecuadamente su rol, sin que a este escenario resulte ajeno el tema del empleo público. Al respecto, Longo establece que:

*“Los arreglos institucionales de gestión del empleo público necesitaron garantizar tres nuevas finalidades: a) la idoneidad, es decir, la incorporación de los mejores para hacer cada cosa; b) el desarrollo, es decir, mecanismos e incentivos necesarios para estimular y compensar a quienes aprenden, mejoran, crecen profesionalmente; y c) el rendimiento, es decir la contribución medida en términos de eficacia, eficiencia y calidad del trabajo.”* (Longo, 2008).

Es importante resaltar el rol trascendente del talento humano en las organizaciones, como factor inherente al logro de la calidad del servicio público, por lo que es oportuno hacer referencia al Informe de Resultados Generales *“Percepción de la Calidad en los Servicios Públi-*

cos”,<sup>1</sup> en el que se cita: “*La calidad, en términos de ciudadano, se entiende como una comparación entre las expectativas que tiene respecto al servicio (previas al uso) y la realidad que percibe en el momento de la prestación. (...) el servicio percibido tiene que ver con el trato dispensado al usuario en su interacción con el personal prestador del servicio y con el grado de resolución de las demandas que el ciudadano planteaba ante la Administración*”. (Sancho, D. Citada por Madrigal, 2009).

En el estudio se aborda el tema de la percepción de la calidad de algunos servicios públicos, puntualizándose aspectos intrínsecos al desempeño de los funcionarios públicos.

En tal sentido, la mejora de la gestión pública y el fortalecimiento de las instituciones públicas como medios para la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, forman parte del Eje de Reforma Institucional del Plan Nacional de Desarrollo (PND 2006-2010), con la definición de una mejora en áreas críticas de servicio a la ciudadanía y a la actividad económica del país a cargo de dependencias del Poder Ejecutivo; para agilizar, simplificar y elevar la calidad de estos servicios.

---

1. Véase Informe de Resultados *Percepción de la Calidad en los Servicios Públicos* del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, (2009).

Esta realidad en la que ha estado inmersa nuestra Nación desde hace varios años, aunado al tema de la globalización y su consecuente unificación de sociedades y culturas, y las transformaciones sociales, dan paso a la siguiente afirmación:

*“El conocimiento no escapa a esta realidad, y las organizaciones, inmersas en ella, buscan empleados con capacidad para adaptarse al entorno cada vez más cambiante. En este sentido, juega un papel fundamental la capacitación y el desarrollo profesional de los empleados. En especial, la capacidad de renovar sus conocimientos y desarrollar las competencias que le permitan el óptimo desarrollo de las actividades encomendadas y su contribución al logro de los objetivos y metas.”* (Arguedas, 2007).

En procura de ello, las instituciones públicas deben buscar, en forma cada vez más planificada, las competencias que deben poseer y evidenciar los candidatos a cargos públicos, de tal manera que la igualdad de oportunidades no sea el único elemento por considerar en el tema del mérito en el empleo público; así lo señala el Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana:

*“...la igualdad de oportunidades no es el único ingrediente del mérito en el empleo público”*

co. Si fuera así, bastaría con manejar una visión puramente formal de éste, y atribuir capacidad para dirimir la competencia entre las personas por el acceso al cargo, el ascenso o la compensación a factores de fácil medición, como la antigüedad, la exhibición de diplomas, la memoria, los años de experiencia en el sector o cargo, o cualquier otro que sirviera para decidir con objetividad y sin favoritismo.

*Pero en un sistema de Servicio Civil que funcione como desprende la Carta Iberoamericana de la Función Pública o del Marco Analítico que hemos utilizado como metodología para el barómetro, el mérito requiere dos ingredientes más que deben añadirse a la igualdad de oportunidades. Son, en primer lugar, la idoneidad, o posesión de las competencias que permiten un ajuste entre la persona y la tarea. Y, en segundo lugar, el rendimiento, es decir, la acreditación de un comportamiento adecuado en el desempeño de las responsabilidades concretas asignadas.” (Informe Barómetro, 2008-2009).*

En razón de lo citado con anterioridad, se procederá a desagregar tres componentes fundamentales del presente estudio, a saber, los modelos de competencias asociados al talento humano para un adecuado desempeño del servicio

público, los antecedentes del servicio público en Costa Rica y la calidad en los servicios públicos.

### **Modelos de Gestión por Competencias**

Al incursionar en el tema de modelos de gestión por competencias, vale señalar el siguiente concepto “*Un modelo no es sino un instrumento que elabora el estudioso de una realidad compleja con el fin de describirla y profundizar en su conocimiento y en el de los factores que la componen*” (Longo, 2004). Es necesario destacar la operabilidad del concepto que se vierte en la anterior definición, la que permite desagregar la realidad del objeto de manera que se comprenda en todo su contexto.

El concepto se complementa más adelante, al indicar “*No pretende suministrar la única explicación posible de una realidad compleja, pero sí facilitar el acceso a la misma*” (Longo, 2004). Esto permite visualizar que la adopción de un modelo facilita el abordaje del tema de competencias en materia de gestión del talento humano.

Asimismo, se toma como punto de referencia, la acepción del concepto de competencias definido por uno de los primeros autores de esa materia, según el cual, competencias son “*las características subyacentes en una persona que*

*están causalmente relacionadas con los comportamientos y la acción exitosa en su actividad profesional'*. (McClelland, D. Citada por Candela R., 2008).

Siguiendo este enfoque conceptual, las competencias se entienden como una combinación de conocimientos, habilidades y actitudes que las personas poseen o pueden llegar a desarrollar y demostrar en las situaciones reales del entorno laboral, de conformidad con los requerimientos de los cargos que ejecutan y la organización en la que se desempeñen.

Los enfoques competenciales se basan en tres tipos de saber: el saber, el saber ser y el saber hacer. El *saber* está conformado por información específica de instrumentos cognitivos; el *saber hacer*, se constituye por el conjunto de procedimientos necesarios para el desempeño de una determinada actividad y el *saber ser*, corresponde a las actitudes necesarias para tener desempeños idóneos. Por lo tanto, no se puede afirmar que las competencias se adquieren exclusivamente desde la transferencia educativa, más bien son el reflejo de un contexto laboral que integra su cultura, sus códigos de conducta, sus formas de operación y los medios formales e informales de interrelación y comunicación, utilizados por los trabajadores. (Cruz, 2002).

A partir de lo anterior, se puede construir el concepto de gestión por competencias, como un modelo de gestión que permite evaluar los

conocimientos, las habilidades y las actitudes específicas para cada puesto de trabajo, en procura de propiciar el desarrollo de nuevas competencias para el crecimiento personal de los empleados en el contexto de la organización.

Es así como, la gestión por competencias debe estar alineada a la estrategia institucional, considerando en este sentido cinco elementos que componen la cadena de alineamiento, a saber:

- La estrategia con todos sus elementos (visión, misión, objetivos, estrategias y tácticas).
- El marco de competencias de las personas (insumos con los cuales trabajamos).
- Los procesos de trabajo (cómo trabajamos).
- Los indicadores de gestión (para qué trabajamos).
- La cultura y el clima organizacional (en qué ambiente trabajamos) (Martínez, 2005).

Sumado a lo anterior, se debe señalar que, *"El desalineamiento de las competencias de las personas respecto a los requerimientos de competencias para implementar una estrategia es una de las principales fuentes de fracaso de las organizaciones"* (Martínez, 2005).

Por lo tanto, en el caso del Registro Nacional, el primer paso en la construcción del modelo de gestión por competencias para esta

institución, lo constituyó precisamente, el alineamiento del proyecto con la estrategia de la misma (Manpower, 2008).

***Modelos de gestión  
por competencias  
en el Régimen de Servicio  
Civil de Costa Rica***

En la actualidad existen cuarenta y dos instituciones públicas al amparo del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica, para cada una de las cuales se encuentra debidamente conformada una Oficina de Recursos Humanos, que resulta de vital importancia para esta investigación.

Tales unidades organizativas se encargan de planear, organizar, dirigir y controlar los procesos relacionados con la administración del talento humano de las instituciones, aplicar las políticas y normativa que, en materia de Administración de Recursos Humanos, ARH emita la DGSC y otras entidades que por ley tengan competencia afín; llevar a cabo el proceso de provisión de recursos humanos de acuerdo con los planes estratégicos institucionales y la situación de plazas vacantes; desarrollar los concursos internos conforme lo establece la normativa vigente; coordinar los concursos externos con las instancias respectivas de la DGSC, realizar en coordinación con la DGSC los procesos de reclutamiento y selección que requieran el desarrollo de los concursos externos; elaborar los estudios y

actividades correspondientes al proceso de análisis ocupacional, en concordancia con la estructura y los requerimientos ocupacionales de la institución; ejecutar las actividades de registro, trámite y control de recursos humanos; efectuar permanentemente una lectura del ambiente financiero, estratégico, tecnológico, legal y político en el que se desenvuelve su institución, de modo que le permita promover activamente los procesos de cambio que requiera la organización y, consecuentemente, desempeñar un papel protagónico en su desarrollo y actualización, acorde con la época, entre otras. (Res. DG-015-98).

Como se deduce de lo anterior, el contexto en el que se desenvuelven las ORH, les permite tener un conocimiento integral de las necesidades de talento humano a lo interno de sus organizaciones, razón por la cual resulta de especial importancia para el presente estudio, conocer las opiniones de sus encargados.

Tal experticia, aunada a los temas de servicios públicos, calidad y modelo de gestión por competencias, los convierte en funcionarios protagónicos en el tema que nos ocupa, por lo que se procedió a diseñar un instrumento que permitiera recabar la información necesaria en este sentido.

El objetivo del citado instrumento consiste en conocer los avances que, en materia de gestión por competencias, han experimentado las ORH, por lo que el instrumento

se aplicó a los cuarenta y dos encargados de las ORH del RSC, de los cuales se logró la respuesta oportuna de treinta y ocho instituciones, obteniéndose los siguientes resultados (Cuestionarios, 2009).

Un 65.78% de los encuestados, admiten tener conocimiento sobre la teoría de modelos de gestión por competencias, un 26.31% dicen conocer muy poco, en tanto un 7.89% admite no conocer estas teorías. En cuanto a la realización de acciones en procura de capacitar al personal de la institución en este tema, el 65.78% respondió negativamente y un 34.21% sí ha realizado algún tipo de capacitación referente al tema. Asimismo, en cuanto a las acciones tendientes al diseño de modelos de gestión por competencias en la institución, un 26.31% afirma que sí ha emprendido algún tipo de acción y el 73.68% no ha iniciado acciones al respecto.

No obstante lo anterior, un 89.47% respondió que efectivamente la gestión por competencias puede contribuir con la calidad en los servicios públicos, un 5.26% señala que no contribuye y un porcentaje similar no respondieron, lo que puede explicarse porque indicaron no conocer la teoría de la gestión por competencias.

Es importante resaltar que, pese a la importancia que le atribuye la población estudiada al tema de modelos de competencias en torno a la calidad en los servicios públicos, la cantidad de instituciones que ha emprendido procesos de capacita-

ción sobre el tema a lo interno de las organizaciones puede considerarse como bajo, y con un conteo menor lucen las instituciones que no han iniciado acciones concretas en cuanto al diseño de modelos de gestión por competencias.

Del 26,31% de instituciones que han logrado efectuar avances en este sentido, se destaca el caso del Registro Nacional, institución del RSC con mayores esfuerzos en el emprendimiento de acciones en pro de implantar un sistema de gestión por competencias, siendo casualmente una de las instituciones que forma parte del estudio "*Percepción de la Calidad en los Servicios Públicos. Informe de Resultados Generales*".

Existen otras instituciones del RSC que han desarrollado algunas actividades tendientes a la incorporación de modelos de gestión por competencias, para lo cual han realizado importantes inversiones en la capacitación de los funcionarios, tanto en el ámbito nacional como en el internacional. En otros casos, se está incorporando el concepto a los modelos de evaluación del desempeño, tales instituciones así como sus experiencias, se citan seguidamente.

El Instituto Nacional de Aprendizaje, INA, está trabajando en la elaboración de perfiles de puestos de las clases Profesional de Apoyo y Formador para el Trabajo, como insumo para los concursos internos y lograr de esta manera seleccionar al personal idóneo.

El Centro de Investigación y Formación Hacendaria del Ministerio de Hacienda está diseñando perfiles de puestos basados en competencias para el desarrollo de los programas de capacitación; asimismo, ese Ministerio, para efectos de concursos internos, definió competencias por clase de puesto, y se espera que el nuevo modelo de evaluación del desempeño esté fundamentado en competencias. Como producto de la aplicación de éstas, el reclutamiento, la selección, el análisis ocupacional, la capacitación y el desarrollo, entre otras actividades, serían más concordantes con las necesidades de personal que tiene la institución.

El Tribunal Registral Administrativo promovió la capacitación de la persona que tiene a cargo el proceso de recursos humanos, para contar en un futuro no muy lejano con un manual por competencias.

La Dirección General de Aviación Civil desarrolló capacitación en construcción de indicadores de gestión para el proceso de planificación. Actualmente se encuentran en proceso, la implementación del modelo ISO 9001-2008, dentro del cual se han desarrollado capacitaciones en áreas como mapeo de procesos, fundamentación de la norma, sistemas de documentación y auditorías de calidad. También se capacitó a las jefaturas en la construcción de planes de gestión estratégicos bajo el modelo del cuadro de mando integral y otros funcionarios en el tema de MS-Project.

El Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, señala que, con la participación de las jefaturas de esa institución, se levantó información sobre las competencias de los cargos.

La Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias, se encuentra actualmente trabajando en un modelo de evaluación del desempeño, y específicamente, están creando una herramienta que permita incursionar en la gestión por competencias.

El Consejo Nacional de Vialidad ha impartido a los analistas de la ORH cursos acerca del tema de competencias, con la finalidad de asimilar el concepto y, una vez concluido el proceso de reorganización en el que se encuentran, se tomará el tema de la gestión por competencias como un proyecto por implementar en esa institución.

### ***El caso del Registro Nacional***

El Registro Nacional tiene como propósito fundamental: registrar, en forma eficaz y eficiente, los documentos que se presenten para su inscripción, así como garantizar y asegurar a los ciudadanos los derechos con respecto a terceros; custodiar y suministrar a la colectividad la información correspondiente a bienes y derechos inscritos o en proceso de inscripción. Todo este proceso de registro y custodia se efectúa mediante el uso eficiente y efectivo

de tecnología y de personal idóneo, con la finalidad de facilitar el tráfico jurídico de bienes y contribuir a fomentar el desarrollo social y económico del país.

Bajo esa óptica, en el sitio [www.registracion.go.cr](http://www.registracion.go.cr) se muestra la siguiente misión institucional: "En el Registro Nacional de Costa Rica protegemos los derechos inscritos, ofreciendo seguridad jurídica prestando servicios de calidad, con recurso humano calificado y tecnología idónea.", y también se puede leer su visión: "Seremos una institución competitiva a nivel mundial en la prestación de servicios registrales de calidad por medios digitales."

Los cambios que la filosofía institucional ha generado a partir del 2008, llegaron hasta la ORH, por lo que esta institución es una de las que ha orientado mayores esfuerzos en procura de la consolidación de un modelo de gestión por competencias. El proceso inició en el 2008 mediante la contratación de los servicios de la empresa consultora Manpower CR, quienes en forma conjunta con personal de la ORH de esa institución, elaboraron el Modelo de Gestión por Competencias. En este caso, se proponen grandes ejes sobre los que se diseñará e implantará dicho modelo, que incluye el Diccionario de Competencias, el Manual de Cargos por Competencias, el Sistema de Evaluación del Desempeño, el Modelo de Reclutamiento y Selección, y el Modelo de Capacitación y Desarrollo, así como el acompañamiento en la implemen-

tación del Modelo de Gestión por Competencias en esa institución.

El encargado de la ORH del Registro Nacional señala:

*"La Gestión por Competencias puede dar respuestas inmediatas y concretas a asuntos de verdadera relevancia en cuanto a la gestión de los recursos humanos, tales como: La alineación del aporte humano a las necesidades estratégicas de la institución, la administración eficiente de los activos intelectuales y las competencias de los individuos, el diseño de los puestos, cargos y roles partiendo de las competencias que se requieren para que los procesos alcancen el máximo desempeño, la evaluación del desempeño que permita identificar las fortalezas y debilidades de los individuos y así establecer nuevas formas de capacitación que permitan el cierre de brechas competenciales." (Calvo, 2009).*

Es importante mencionar que para llevar a cabo esta iniciativa, fue necesario realizar la identificación de los elementos claves de la estrategia del Registro Nacional, del entorno y de los procesos que definen competencias para los diferentes cargos de su organización. Asimismo, la definición de un modelo operativo para la gestión por competencias adecuado a "Factores Críticos de Éxito" (Man-



power, 2008) de esa institución se integró con los diferentes procesos de recursos humanos, con las competencias declaradas para la totalidad de cargos definidos, considerando requisitos internos y mejores prácticas internacionales; así como, con el diseño de la operación del modelo de competencias, la definición de los mecanismos de operación de modelos de evaluación del desempeño, capacitación y reclutamiento y selección; constituyéndose además, la estrategia y acompañamiento para la implantación de la propuesta.

A partir de esta consultoría y de la capacitación impartida a los funcionarios de la ORH de esa institución, se ha efectuado un proceso de análisis y enriquecimiento de los productos entregados por la empresa, por lo que en la actualidad, ese modelo competencial cuenta con los siguientes elementos:

- Un Diccionario de Competencias, en el que se encuentran conceptualizadas las competencias, tanto organizacionales como de liderazgo y específicas definidas para la institución.

Al respecto, debe comentarse que existen tres competencias organizacionales: orientación al cliente, orientación al logro y alineamiento organizacional; asimismo hay cuatro competencias de liderazgo (definidas sólo para puestos de jefatura) constituidas por: desarrollo de talento, pensamiento estraté-

gico, directividad y persistencia, y finalmente, las siguientes dieciocho competencias específicas: adaptabilidad, automotivación, disciplina, precisión, administración del tiempo, capacidad de análisis, empatía, proactividad, tolerancia a la frustración, asertividad, comunicación, orientación a la calidad, solución de conflictos, toma de decisiones, autosupervisión, confiable, planificación y organización, y trabajo en equipo.

Cada perfil de esa organización, tiene definidas siete competencias, tres de las cuales son de tipo organizacional y cuatro de tipo genérico, éstas últimas son sustituidas por las cuatro competencias de liderazgo cuando se trata de cargos de jefatura.

- Otro elemento es el Manual de Cargos, el que ha sido revisado y ajustado en algunos aspectos, por lo que se ha convertido ya en un instrumento de consulta y utilización para todos los subprocesos de la ORH.
- El sistema de evaluación del desempeño se encuentra finalizado y en este momento, resta su presentación ante la DGSC para el aval respectivo, de conformidad con la normativa vigente; posterior a esta etapa, se iniciará su aplicación como parte de un plan piloto que ya se encuentra definido.

- Se ha realizado una revisión de los procesos de reclutamiento y selección de personal, incorporando, con base en los perfiles de los cargos, tres herramientas específicas para la valoración de competencias, las que son: entrevista conductual, centros de evaluación y aplicación de pruebas neuropsicológicas; para éstas últimas, varios funcionarios de la ORH están concluyendo un proceso de capacitación y certificación que les permita el uso adecuado de esta herramienta.

Las pruebas neuropsicológicas fueron adquiridas por la organización después de la realización de un estudio de mercado en este campo, éstas se aplican a los oferentes que conforman las ternas o nóminas que se reciben de la DGSC y para la realización de los concursos internos. El proceso se realiza en forma digital y los resultados se generan automáticamente según los perfiles que son incluidos en el sistema.

Es necesario resaltar la estrategia seguida por el Registro Nacional, en cuanto al modelo competencial que, desde hace más de dos años, iniciaron y que continúan desarrollando, con el objetivo de aumentar la calidad de los servicios que ofrece esa institución, de cara a la visión y misión trazadas para tan importante servicio a la ciudadanía costarricense.

## **Los servicios públicos en Costa Rica**

La Administración Pública de Costa Rica está constituida por el Estado y los demás entes públicos, cuya actividad está regida por un conjunto de principios fundamentales del servicio público, los que según la Ley General de la Administración Pública (LGAP, 1978), en su Artículo 4, son *“para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios.”* Por lo tanto, circunscrito a este marco, se identifica al funcionario público como la persona responsable de prestar servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta.

En concordancia con lo anterior, también se manifiestan los fundamentos del servicio público y el elemento vital para que el mismo se pueda ofrecer, esto es, el funcionario público, el empleado público, el servidor público u otros términos similares que se utilizan con carácter equivalente para esta importante figura.

En el tema de la calidad en los servicios públicos, los funcionarios públicos poseen un papel protagónico, ya que su aporte de valor al servicio será percibido por los usuarios y su excelencia está prevista en la citada ley, que expresamente añade: *“El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés*

*público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.” (LGAP, 1978).*

El sector público, en Costa Rica, está conformado por todas las organizaciones públicas y, por consiguiente, por las instituciones de los poderes de la República, las instituciones autónomas, las municipalidades, los bancos del Estado, las empresas públicas y otras instituciones públicas no estatales. En consecuencia, entre los poderes de la República, se destaca el Ejecutivo, el que junto con sus ministerios, posee como régimen de relación con sus servidores el correspondiente al Servicio Civil. Este régimen nace a la vida jurídica mediante la Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953, con fundamento en los mandatos estipulados en los Artículos 191 y 192 de la Constitución Política de Costa Rica.

La diversidad de servicios ofrecidos por las cuarenta y dos instituciones públicas que, después de cincuenta y seis años de la creación de este Régimen, hoy se encuentran a su amparo, impactan de manera directa el desarrollo económico y social de Costa Rica, desde distintos sectores, como por ejemplo: ambiente, ciencia y tecnología, comercio exterior, cultura, educación, finanzas públicas, infraestructura y transporte, política exterior, producción agrícola y animal, salud, seguridad ciudadana y social, trabajo.

Con el ánimo de regular las relaciones entre el Poder Ejecutivo y

sus servidores, garantizar la eficiencia de la administración pública y proteger a dichos servidores, se crea el Estatuto de Servicio Civil (Ley 1581 del 30 de mayo de 1953) y su Reglamento, sobre los que se fundamenta jurídicamente el régimen meritocrático que ha permitido la igualdad de oportunidades y el reconocimiento de los méritos como principios esenciales para optar por un puesto de ese ámbito institucional.

Es por tal razón, que los funcionarios públicos que, a través de los años, han ocupado, ocupan y ocuparán un puesto en propiedad en el RSC, deben transitar por las salas de pruebas y otros recintos que son testigos de las miles de personas que, en idénticas condiciones, deben demostrar su idoneidad física, psíquica y moral, con la finalidad de hacerse merecedoras de ocupar un cargo público.

Los procesos de selección, son vitales para lograr ocupar los diferentes cargos de abogados, administradores, psicólogos, ingenieros civiles, médicos, secretarías, criminólogos, trabajadores misceláneos, investigadores científicos, informáticos y muchísimos más que permiten llevar del papel a la práctica los planes estratégicos trazados por los gobernantes; ya que además *“es urgente que las instituciones públicas recobren la capacidad de reflexionar sistemáticamente sobre el futuro del país, de definir orientaciones estratégicas para la gestión pública y de propiciar debates nacionales que vayan más allá de nuestra*

*circunstancia inmediata.”* (Arias, 2007).

En este sentido, es necesario acotar que las acciones estratégicas necesarias para llevar el país a un desarrollo importante, están en manos de personas, que desde las esferas pública y privada, pueden lograr el impulso que las mismas requieren, para lo que se debe tener claro el rumbo a seguir y el tipo de personas requeridas para llegar a ese punto.

Al respecto, el célebre Artículo 6 de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano del 26 de agosto de 1789, establece la igualdad de los ciudadanos para ser admitidos a *“toda clase de dignidades, puestos y empleos públicos, según su capacidad y sin otra distinción que la de sus virtudes y sus talentos”*. La histórica fórmula combina los dos pilares sobre los que se fundamentará la identidad de la función pública: la igualdad y el mérito.

### ***La empleabilidad del funcionariado***

En un entorno tan delicado, en el que se debaten elementos trascendentales como los servicios y los funcionarios públicos, el tema de la empleabilidad es obligatorio. Este tiene una intrínseca relación con la idoneidad permanente del funcionariado.

Esta idoneidad permanente está vinculada con: *“...aquella superación académica, actitudinal y cog-*

*noscitiva, que los servidores deben conservar y mejorar mediante la capacitación y actualización de sus condiciones, para el desempeño eficiente en cargos de la función pública.”* (Arguedas, 2007).

Todo lo cual advierte la necesidad de una preparación continua que debe caracterizar al funcionario público, con el propósito de conservar y/o apropiarse de las condiciones necesarias para una prestación de los servicios públicos de calidad que, a la vez, le permita ser más que empleado, empleable.

En esa perspectiva, el Plan de Acción Regional de Fortalecimiento y Modernización de los Servicios Civiles y la Función Pública en Centroamérica y República Dominicana, *“...destaca la necesidad de fomentar activamente la revalorización de la función pública, de generar el paradigma de la estabilidad de los empleados públicos como un activo de las sociedades centroamericanas y propugnar por elevar la calidad del servicio público.”* (FLACSO, 2008), labor a la que se han abocado la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, AECID, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, y las unidades de gestión de la Función Pública en cada país o unidades seleccionadas por dicho Plan, mediante diferentes acciones emprendidas en el período 2007-2009.

Estos esfuerzos han sido cimentados en cinco principios bási-

cos, los que a su vez dan lugar a la estructura y contenido de dicho plan de acción, uno de ellos lo constituye, la eficiencia por medio de una optimización multi-objetivo, procurando la mejora del talento humano, aumentando la calidad en los servicios públicos y buscando que los funcionarios públicos a cargo de las instituciones, sean competentes y puedan conducirse en altos rangos de rendimiento.

En sintonía con esta preocupación por la gestión del talento humano, la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, se encuentra desarrollando un *"Perfil General de Competencias del Funcionario Público para el ingreso al Régimen de Servicio Civil"* (Fonseca, 2010), con el que se pretende dimensionar las principales competencias que deben poseer los candidatos que opten por los puestos cubiertos por el RSC, cuyo antecedente lo constituye el Grupo Ocupacional General, el que se gestó hace unos años con la finalidad de evaluar algunas competencias requeridas por las distintas clases de puesto del RSC.

El concepto de empleabilidad lleva implícita la idoneidad permanente del funcionariado, lo que pretende no sólo una adecuada selección inicial, sino también un seguimiento sistemático de las capacidades de las personas a lo largo de su carrera administrativa. Por ello, la idoneidad debe ser demostrada de previo por todos aquellos candidatos que pretendan ocupar un cargo público en el RSC, según se

establece en el Numeral 192 de la Constitución Política de Costa Rica, *"Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de servicio civil determine, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada..."*. Esto mismo fue plasmado en forma posterior en el Artículo 20 del Estatuto de Servicio Civil, ESC, en donde se indica que, para efectos de ingreso al Título I del Servicio Civil se requiere *"...Demostrar idoneidad sometiendo a las pruebas, exámenes o concursos que contemplan esta Ley y sus reglamentos."* (Ley 1581, 1953).

Se pretende que esta idoneidad, cuyo filtro inicial obliga en este caso, a la DGSC, a garantizar que los funcionarios públicos que ingresan al Título I del RSC, posean las cualificaciones necesarias para las clases en que sean nombrados, sea conservada durante toda la vida laboral en el servicio público regulado por el RSC.

En esa línea de pensamiento, la DGSC realizó el estudio *"Diseño de nuevos modelos desconcentrados"* (González, 2001), que presenta cuatro ejes temáticos de los procesos de capacitación orientados a desarrollar la idoneidad permanente, a saber:

*"1. Certificación básica: Su objetivo es incorporar a los nuevos servidores en un programa de capacitación, cuyos contenidos están orientados a la dotación o fortalecimiento de los valo-*

*res y principios éticos, los conocimientos y las actitudes requeridos para el ingreso a la función pública.*

2. *Actualización técnica: Su objetivo es mantener un proceso continuo de actualización del funcionario en su respectiva especialidad profesional.*
3. *Actualización administrativa: Su objetivo es el desarrollo de las técnicas, habilidades y herramientas de gestión.*
4. *Desarrollo humano: Su objetivo es el desarrollo del potencial humano, a fin de facilitar el cambio y la transformación institucional.” (González, 2001)*

La empleabilidad como una consigna de los funcionarios del RSC, cobra atención, especialmente cuando observamos, por ejemplo, asuntos relacionados con una de las macro tendencias de la gestión del talento humano, perfilada como un viraje completo en dirección al cliente, sea interna o externa. Según esta macro tendencia, los gerentes y empleados se están orientando hacia la satisfacción de los clientes, y se resalta la importancia de capacitar en materia de calidad y productividad en forma cíclica y obligatoria, y por tanto, se puntualiza el aspecto de que la calidad debe ser reconocida y premiada.

Tal macro tendencia describe, no sólo la satisfacción de servicio al cliente, sino que, supera lo que en esta materia tradicionalmente se ha divulgado, y estipula el ceder esta práctica más bien a la atracción de clientes y superar las expectativas que éstos tienen de nuestros servicios, asignando a las administraciones de recursos humanos la responsabilidad de la búsqueda de la excelencia como una norma.

Esta necesaria concatenación entre el servicio, la calidad y el talento humano, permiten empezar a comprender la importancia de la empleabilidad del funcionariado con miras a la profesionalización del empleo público, con la incesante dignificación de la labor del funcionario público como un pilar del bien común, al encomendársele una responsabilidad orientada al colectivo de un país.

En esa línea de acción, la DGSC consciente de la urgente necesidad de capacitar a los funcionarios encargados de la gestión pública costarricense, está realizando esfuerzos en procura de la administración del “*Fondo de Capacitación Permanente de Funcionarios Públicos*”, el que tiene como propósito la capacitación permanente de los funcionarios del Estado; es decir, “*promover la capacitación permanente de los funcionarios del Estado para mejorar la dotación del recurso humano y la gestión pública, elevar la calidad de los niveles de gerencia media y superior del Gobierno Central, las instituciones descentraliza-*

*das y las empresas públicas de tal modo que se favorezcan la innovación y el cambio rápido, profundo y modernizante y se contribuya sustancialmente a la transformación hacia un Estado moderno y eficiente” (Ley 7454, 1994).*

### **La calidad en los servicios Públicos**

De vital importancia resulta para el tema de la prestación de los servicios públicos, analizar la calidad de los mismos, por lo que conviene extraer información importante del reciente trabajo *“Percepción de la Calidad en los Servicios Públicos. Informe de Resultados Generales”* (Madrigal, 2009), el que surge en atención a una de las metas del Capítulo 5 del Eje de Reforma Institucional del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, que planteó como uno de sus retos *“Alcanzar la mayor eficiencia en la gestión y ejecución de los recursos públicos, especialmente de aquellos que estén dirigidos a los programas sociales más sensibles y el combate a la pobreza”* (PND 2006-2010), y para ello propuso que se efectuara periódicamente estudios de percepción entre usuarios de servicios públicos.

El trabajo constituye un esfuerzo conjunto del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, y la Escuela de Estadística de la Universidad de Costa Rica, UCR, y aborda la

indagatoria de la percepción de los servicios públicos constituidos por las consultas y certificaciones de la Plataforma de Servicios del Registro Nacional, RN, emisión de licencias de conducir por primera vez, del Ministerio de Obras Públicas y Transportes, MOPT, emisión de pasaportes de la Dirección General de Migración y Extranjería, DGME, reclutamiento y selección de personal de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC y aprobación de estudios de impacto ambiental de la Secretaría Técnica Nacional Ambiental, SETENA.

Refiriéndose al citado documento, el señor Roberto Gallardo, Ministro de MIDEPLAN, señala:

*“...es un valiosísimo instrumento, no sólo desde el punto de vista académico y técnico, sino también para la toma de decisiones de cada uno de los jerarcas de las instituciones que fueron objeto de este estudio para la mejora continua del servicio al ciudadano. Los resultados que, a continuación se detallan, refuerzan la importancia de los servicios públicos que se prestan y la imperiosa necesidad de escuchar atentamente al ciudadano para que nos haga mejorar. Este es el primer paso para la constitución de un sistema de monitoreo de los servicios públicos que esperamos ofrecer a las instituciones y a la ciudadanía como insumos para la búsqueda de la*

*excelencia en la gestión pública, tal como lo estipula la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, suscrita en 2008 por las máximas autoridades políticas en tema de Reforma del Estado de Iberoamérica, y que yo he respaldado de manera sostenida y palpable.”* (Madrigal, 2009).

El estudio de referencia integró tres ámbitos de análisis en el campo de los servicios públicos, a saber, satisfacción de las necesidades de los usuarios, calidad de la atención y duración del servicio, lo que fue evaluado en cinco instituciones públicas.

Como objetivo general del trabajo se plantea: *“establecer una línea de base para conocer la percepción que tienen los usuarios sobre la calidad de algunos servicios públicos estratégicos en el desarrollo del país con el afán de apoyar la labor que realizan las respectivas Instituciones.”* (Madrigal, 2009). Al respecto, se debe resaltar varios aspectos de especial importancia, uno de los que está relacionado con el papel preponderante que se otorga al usuario, al consultársele acerca de su percepción de la calidad en los servicios públicos, espacio al que las administraciones están obligadas a dedicar como el camino conducente al fortalecimiento y la profesionalización del empleo público.

Tal evaluación derivó puntos específicos, tales como brindar in-

formación a los jefes de las respectivas instituciones para que desarrollen medidas que solventen las inconformidades identificadas por los usuarios o fortalezcan aquellas valoradas positivamente; proporcionar un instrumento que permita mejorar la comunicación entre los usuarios de los servicios públicos y los encargados de la toma de decisiones en la administración pública, así como, poner a disposición de la opinión pública información que contribuya con los procesos de transparencia y rendición de cuentas en el uso de los recursos públicos.

Con ese propósito, se realizaron un total de 1359 entrevistas a los diferentes usuarios, los que fueron definidos por muestreo de colas, sistemático de un listado de usuarios, estratificado y sistemático de usuarios, de concursantes y de consultores, en el período comprendido entre noviembre del 2008 y marzo del 2009.

La evaluación se orientó hacia servicios específicos que ofrecen las instituciones objeto de estudio, considerando como estrategia conceptual, que la calidad en los servicios públicos hace referencia a que éstos deben responder a los requerimientos de los usuarios con el objetivo de satisfacer sus necesidades. En razón de ello, se diseñó un cuestionario general para todos los servicios con la temática definida por la guía conceptual, adaptándose este instrumento a cada servicio, por lo que finalmente se obtuvieron cinco cuestionarios que, a pesar de no ser



idénticos, permitieron realizar un análisis comparativo.

Es importante mencionar que los tres componentes de evaluación están conformados a su vez, por variables específicas dictadas para cada uno, a saber: "*Satisfacción de las necesidades de los usuarios*", que incluye demanda de servicios en las instituciones, calificación general de los servicios, acceso a los servicios, costo de los servicios, e instalaciones físicas; "*Calidad de la Atención*" conformado por la calidad de la información entregada, actitud de los funcionarios, capacidad técnica de los funcionarios así como procedimientos apropiados, y finalmente, "*Duración del Servicio*", que incorpora los aspectos, tiempo de espera y de atención, así como horarios de atención.

Por supuesto que la presente investigación, por su propia naturaleza, no pretende profundizar los resultados de la percepción de la calidad en los servicios públicos aludida, no obstante, para fines ilustrativos se resaltarán algunos de los datos. Por ejemplo, la calificación general del servicio recibido, en una escala de cero a 100, obtuvo calificaciones que oscilan entre un 80,5 y un 58,4; la calificación sobre la actitud de los funcionarios muestran resultados entre un 89,1 y un 65,5 (este último se obtuvo cuando se hizo referencia a dar soluciones rápidas) y, en cuanto a la capacidad técnica de los funcionarios, las califi-

caciones obtenidas oscilan entre un 90,0 y un 80,5.

Como se aprecia, los resultados obtenidos lucen bastante aceptables, no obstante, es necesario que este tipo de trabajos sean realizados en el resto de instituciones públicas y que permitan obtener información importante que pueda traducirse en planes estratégicos que mejoren efectivamente el servicio público en general.

Es importante resaltar que, muchos de los factores analizados en esa oportunidad, están estrechamente relacionados con el talento humano y, en tal sentido, haciendo referencia a la actitud, a la capacidad técnica, a la calidad de la información entregada, entre otros muchos aspectos inmersos en la evaluación objeto de estudio, surge la relación intrínseca entre el servicio público y la idoneidad de los que facilitan tales servicios.

En relación con esto, la DGSC está impulsando desde hace algunos años un proyecto integral de gestión de la calidad para la gestión de los recursos humanos del RSC, el que tiene un enfoque gerencial y define como uno de sus objetivos, propiciar la generación de servicios y productos de calidad, capaces de satisfacer las necesidades específicas de los clientes internos y externos de las organizaciones, con base en el establecimiento de un Sistema de Gestión de Calidad, su implementación y respectiva certificación técnica. (Arguedas, 2006).

## La calidad y los modelos de competencias

El tema de la calidad en la DGSC, se viene gestando con más fuerza desde el 2007, momento en el que se adoptó una iniciativa planteada por la Escuela de Ciencias Ambientales de la Universidad Nacional, UNA, ante el Consejo de Capacitación y Desarrollo del RSC, lo que, al principio sólo incluía la fase de capacitación en materia de Gestión de la Calidad a un grupo de funcionarios de la DGSC y de las ORH de las instituciones adscritas al RSC, pero que más tarde generó el planteamiento de un proyecto integral de Gestión de la Calidad para la gestión de los recursos humanos del RSC.

Estas acciones se orientan sobre la base de que la Gestión de la Calidad constituye un enfoque gerencial que promueve la ejecución de acciones sustanciales en las organizaciones con miras a satisfacer al cliente.

En este sentido, es importante resaltar que la iniciativa se impulsa con la intención de obtener resultados que impacten de manera directa la eficiencia y la productividad, razón por la cual resulta absolutamente relevante el involucramiento de las ORH en este proceso.

De ahí que, la creación de Comités de Gestión de la Calidad resume uno de los propósitos de este proyecto, tanto a nivel de los gestores de personal de las institu-

ciones, como de la propia DGSC, iniciándose con un plan piloto.

Por otra parte, la DGSC, conjuntamente con el MIDEPLAN, se encuentran trabajando en la creación de un Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a Prácticas Promisorias en la Gestión Pública Costarricense; en cuyo caso, el Premio Nacional a la Calidad tiene definidos los siguientes objetivos:

*“Propiciar una cultura de auto-evaluación mediante un instrumento para el desarrollo de organizaciones públicas, focalizadas hacia el logro de resultados y la satisfacción de las expectativas y necesidades de los ciudadanos.*

*Promover la motivación y el crecimiento de las personas, a través de su participación en proyectos para elevar la calidad de la gestión y el servicio al ciudadano.*

*Promover la gestión integral de la calidad en las organizaciones públicas costarricenses, a través de la utilización del Modelo de Excelencia del Premio.*

*Reconocer y destacar iniciativas cuyos resultados sean relevantes en un proceso de mejora de la calidad en la gestión pública.*

*Reconocer públicamente los logros de aquellas organiza-*

*ciones postulantes, que demuestren haber implementado exitosamente el Modelo de Excelencia del Premio.”*

El Reconocimiento de las Prácticas Promisorias en la Gestión Pública, pretende identificar dentro de una organización, aquellas iniciativas relevantes y que puedan ser consideradas como Prácticas Promisorias merecedoras de un reconocimiento y utilizadas posteriormente, como modelos de los cuales aprender.

La presentación oficial del Premio Nacional a la Calidad en la Gestión Pública y Reconocimiento de Prácticas Promisorias en la Gestión Pública se efectuó 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”, actividad que fue organizada por la DGSC en forma conjunta con el ICAP y que se realizó, en Costa Rica, los días 14, 15 y 16 de abril del 2010.

Ante los esfuerzos realizados por la DGSC en el tema de la calidad, es importante mencionar que, en el Área de Desarrollo Estratégico de esta institución, se ha creado la figura de un Gestor de Calidad, por medio del cual y como una forma de crear una cultura de calidad en la organización, entre otras muchas

acciones, se elaboran periódicamente mensajes insertos en las denominadas “Cápsulas de Calidad”. Para efectos del presente tema conviene, extractar la cápsula remitida el 3 de agosto del 2009, en la que se citan las implicaciones de gestionar la calidad, estableciendo como necesarios los siguientes elementos:

*“La definición de una política explícita para la calidad.*

*El reconocimiento del cliente o usuario como el factor clave que define los lineamientos de la calidad.*

*El reconocimiento de las personas (factor humano) como el eje del cambio y de la generación de valor.*

*La innovación tecnológica como el sendero de expansión necesario.*

*La cultura de la incorporación permanente de desafíos sustentada en la participación y en un ambiente laboral sano que promueva la creatividad.”*  
(Ugalde, G. 2009)

Para efectos prácticos se destacará, por una parte, el papel de reconocimiento otorgado al usuario y, por otra parte, a las personas, como facilitadoras del servicio y como eje principal para lograr cambios y agregar valor al mismo.

Es importante citar que en la actualidad existen enfoques teóricos orientados a la certificación de competencias laborales,<sup>2</sup> en las cuales

---

2. Véase Manual para el diseño de sistemas de calidad basados en competencias laborales. Guillermo Chavez S. y Yolanda García T. Editorial Panorama. 2003.

se hace referencia a las diferentes normas de calidad y a su relación con el tema de las competencias laborales; indicándose que los sistemas de gestión de calidad se basan en ocho principios básicos: enfoque al cliente, liderazgo, participación del personal, enfoque basado en procesos, enfoque de sistema para la gestión, mejora continua, enfoque basado en hechos para la toma de decisiones y relaciones mutuamente provechosas con el proveedor.

Por lo tanto, un sistema de calidad basado en la determinación de las competencias laborales, implica la certificación del desempeño de la competencia laboral de una persona y garantiza que esa persona tiene la capacidad para trabajar conforme lo indica una norma; no obstante, esto no garantiza que su trabajo sea siempre desempeñado de la misma forma, por lo que se requiere un sistema que permita asegurar los estándares de rendimiento a través del tiempo, para lo cual existen normas que, utilizadas en un sistema eficiente de calidad, pueden contribuir con que las cosas siempre se hagan bien.

### **La búsqueda de las competencias**

La DGSC, como ente rector del sistema de administración de los recursos humanos del RSC, posee entre sus mayores preocupaciones, el tema de las competencias que deben poseer y evidenciar los fun-

cionarios públicos; y consciente de la trascendencia de esta necesidad está realizando importantes esfuerzos en esta área.

Como ejemplo de lo anterior, el Manual de Clases Anchas del RSC, incorpora en sus clases, elementos relacionados con habilidades, actitudes y conocimientos, los que pretenden establecer una plataforma sobre la cual, las instituciones pueden encontrar una base para perfilar las competencias necesarias a lo interno de sus organizaciones.

Durante el período 2007-2009 y con el objetivo de “*Crear nuevas categorías en el Escalafón de Servicio Civil, para las posiciones gerenciales y de nivel profesional, en el Gobierno Central que permita atraer cuadros especializados y de la más alta especialización ofreciendo remuneraciones competitivas para puestos similares en el mercado.*” (Plan Nacional de Desarrollo, 2006-2010), se realizó el rediseño de las clases contenidas en el Manual de Clases Anchas, analizándose las correspondientes a los estratos operativo, calificado, técnico y profesional; lo que permitió experimentar la eliminación de 674 clases y la creación en su lugar de tan sólo treinta y ocho clases (Quirós, 2009).

El cambio provocó una mejora salarial importante para los cuatro segmentos ocupacionales citados y la integración en una evidente cantidad menor de clases para uso del RSC, por lo que en atención a la

característica de diseño ancho de las clases, están experimentando la necesidad de consolidar los perfiles de los cargos de su organización en un instrumento técnicamente.

Dentro de esta concepción, el Área de Gestión de Recursos Humanos de la DGSC, consideró de especial importancia la elaboración de una *“Guía para el Diseño de Manuales de Perfiles de Cargos”*, con la que se pretenden establecer los principales lineamientos y las bases sobre las cuales, cada institución pueda perfilar de manera técnica, los cargos existentes en su organización (Romero, 2009).

De tal manera que, los Manuales de Perfiles de Cargos, tendrán como una de sus funciones, el generar información relevante en materia de clasificación de puestos y de análisis ocupacional, lo que cobra especial importancia, a partir de la reforma cualitativa y cuantitativa de que fueron objeto las clases anchas e institucionales (*“...clase detallada en un manual institucional y que se refiere al conjunto de puestos propios de una organización lo suficientemente similares en cuanto a actividades, deberes, responsabilidades y autoridad para que se les pueda aplicar el mismo título a cada uno de ellos, exigir a quienes los hayan de ocupar los mismos requisitos de preparación académica, formación y experiencia, se les pueda aplicar las mismas pruebas de selección y pueda asignárseles con equidad el mismo nivel de remuneración bajo condiciones de trabajo similares. La*

*clase institucional puede ser ancha o angosta y señala los cargos que contiene.”* (Glosario, 2006) del RSC.

Los Manuales de Perfiles de Cargos no requerirán el aval de la DGSC, ya que constituyen una herramienta de diseño y utilización internos, no obstante; atendiendo su rol de ente rector en administración de recursos humanos y, particularmente, en materia de clasificación de puestos, la DGSC impulsa la ayuda técnica necesaria en ese sentido, dando paso a la producción de una guía metodológica orientada a dirigir los procesos de elaboración de tales instrumentos técnicos a partir de un marco referencial.

Esta iniciativa permitirá a las organizaciones que perfilen sus cargos, contar con un insumo fundamental para seleccionar, capacitar, desarrollar y evaluar a los funcionarios a partir de modelos de gestión por competencias, ya que tal instrumento pretende incorporar un apartado de competencias que deben definir las organizaciones para cada uno de sus cargos.

Asimismo, el Área de Gestión de Recursos Humanos de la DGSC está impulsando un proyecto que pretende determinar las competencias que deben poseer y evidenciar los mandos medios y altos del RSC, el que plantea como objetivo principal *“Mejorar los resultados y la gestión de los funcionarios de mandos medios y altos en las instituciones del Régimen de Servicio Civil Costa-*

*rricense, traducidos en la prestación de mejores servicios a la ciudadanía.” (Quirós, 2009), objetivo que se pretende alcanzar mediante los siguientes puntos específicos:*

- “1. Definir las competencias y las conductas asociadas que deben evidenciar quienes ocupen los cargos de jefatura de mandos medios y altos que permitan el alineamiento de la estrategia de gobierno con la del capital humano como herramienta de aseguramiento de la efectividad en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía costarricense.*
- 2. Diseñar un modelo de reclutamiento y selección de personal dirigido a captar oferentes que demuestren tener las competencias y conductas asociadas necesarias para ocupar los cargos de jefatura de mandos medios y altos en el Régimen de Servicio Civil Costarricense.*
- 3. Identificar la brecha existente en las competencias y conductas asociadas que se definan para quienes ocupan cargos de mandos medios y altos en el Régimen de Servicio Civil.*
- 4. Cerrar la brecha detectada en los funcionarios que*

*ocupan cargos de mandos medios y altos del Régimen de Servicio Civil, con respecto a las competencias y conductas asociadas que se deben evidenciar para dichos cargos, mediante un Plan de Capacitación y Desarrollo.”*

A partir de lo anterior, se requiere la contratación de una empresa consultora con amplia experiencia en el campo del desarrollo de modelos de gestión por competencias, preferiblemente en el sector público, la que trabajaría en forma conjunta con un equipo de profesionales de la DGSC durante todo el proceso; de manera que se garantice la transferencia de conocimientos, así como el cumplimiento de los productos intermedios y finales que se demanden de dicha consultoría, para lo que resulta clave, la participación de profesionales de las ORH del RSC, con el propósito de lograr la desconcentración efectiva en la aplicación de los productos y de la gestión misma.

Por otra parte, la DGSC oficializó en el 2008 la “*Guía para la evaluación del desempeño de los servidores cubiertos por el Título I del Estatuto de Servicio Civil*”, la que pretende alcanzar los objetivos relacionados con el fomento de la eficacia de los servidores cubiertos por el Título I del ESC, estimulando su desarrollo profesional y optimizando su contribución al logro de la eficiencia en el servicio público; además,

identificar el potencial de desarrollo de los colaboradores, estimulando sus deseos de superación y guiando sus esfuerzos hacia la plena realización de sus posibilidades de mejoramiento; facilitar la ejecución de las operaciones en los diferentes niveles de las organizaciones y la aplicación de los métodos y técnicas administrativas por parte de los funcionarios que ejercen cargos de jefatura; mejorar las relaciones humanas, facilitando la comunicación positiva y productiva entre jefes y colaboradores, para el logro de las metas de la organización; así como, valorar la forma en que el colaborador mediante el desempeño de las tareas asignadas, procura y logra una mayor productividad, reconoce el nivel futuro de esfuerzo requerido en ese logro, lo mismo que en la calidad de su rendimiento, grado de eficiencia y satisfacción del servicio público demandado. (Res. DG-637-2008).

Asimismo, dicho cuerpo normativo establece las dimensiones del desempeño institucional, denominados factores, variables, competencias u otros, que deberán estar contenidas o agrupadas en los componentes del desempeño genéricos: Servicio al Usuario y al Ciudadano, Eficiencia, Competencia, Flexibilidad y Mérito, claves para la identidad de Servicio Civil, de manera que los nuevos diseños o sus modificaciones, incluyan las dimensiones del desempeño institucionales que propongan estos componentes de desempeño transversales. (Res. DG-637-2008).

## Opinión de los expertos

Al contar con un referente del servicio público y de la calidad en los servicios y, además, plantear los principales conceptos del tema de los modelos de gestión por competencias, así como las opiniones de los encargados de las ORH del RSC; resulta indispensable consultar directamente a profesionales de gran experticia en el tema del talento humano, tanto del sector público como privado. Por esta razón, a este segmento se les aplicó un instrumento cuyo objetivo fundamental consiste en recabar información relevante sobre el tema de la presente investigación, orientada a determinar si los modelos de gestión por competencias permiten, en la administración pública, contribuir con la calidad en el servicio. Seguidamente, se cita lo que al respecto señala Gerardo Coto:

*“Porque la productividad, entendida como el logro de resultados concretos mediante la utilización óptima de recursos, sólo es posible con un desempeño exitoso de quienes hacen posible la consecución de objetivos organizacionales, las personas. Para ello todos los contribuyentes organizacionales tienen que saber muy bien lo que deben hacer, saber hacer muy bien lo que deben lograr y querer hacer lo que se debe hacer.”* (Coto, 2009).

En tal sentido, Juan Carlos Camacho manifiesta lo siguiente:

*A partir del material introductorio, de las reflexiones aportadas como resultado de nuestra investigación, y como parte de nuestra forma de hacer negocios como Firma Consultora, se concluye que la plataforma sobre la cual debe implementarse un Modelo exitoso de Gestión del Empleo por Competencias, tanto en el Sector Público como en el Sector Privado, es aquel en el que siempre se considere la opinión de sus clientes; el que tenga claro el o los objetivos que debe cumplir como institución o empresa; la que ha dejado claro a cada uno de sus colaboradores qué grado de responsabilidad y de aporte se espera de cada uno de ellos, y por último, asegurar un alto grado de compromiso y de colaboración de todos sus colaboradores, dotándolos de los recursos y herramientas para desempeñar mejor su trabajo.*

*Por tanto, estamos frente a un cambio integral de la cultura organizacional que involucra una serie de iniciativas antes, durante y posterior a la implementación del Modelo de Gestión por Competencias, que sí garantizaría una contribución notable en la calidad de los servicios que se*

*prestan. Es por ello, que abordamos también un elemento fundamental de ese cambio cultural, que trata acerca del compartir los conocimientos y las experiencias como un proceso dinámico y fluido que debe ser parte del Sistema.” (Camacho, 2010)*

Finalmente, se cita lo que en este tema plantea Marco Masís:

*“Porque permiten fomentar una cultura orientada al desempeño, en la cual se visibilizan una serie de roles correlacionados a las competencias y alineados al marco estratégico institucional que permiten potenciar los conocimientos, habilidades y capacidades de los funcionarios de una manera proactiva, como no ha logrado hasta ahora ninguna otra metodología.*

*Porque no existe una dicotomía en cuanto a las premisas de dirección y desarrollo de personas entre el sector público y sector privado y por lo tanto los principios que inciden en la pertenencia y motivación de las personas son los mismos. Por consiguiente los modelos de gestión por competencias pueden ser adaptados a las particularidades del sector público con las mismas posibilidades de éxito que en el privado, aunque debe quedar claro que por*



*tratarse de un proceso, éste debe concebirse dentro de una transición y por ende requiere de tiempo para que paulatinamente se rompan los viejos paradigmas.” (Masis, 2010).*

Como se observa, la opinión de los tres consultores, es coincidente, en el sentido de que los modelos de competencias sí contribuyen con la calidad en los servicios públicos, argumentando que tales modelos poseen un efecto positivo en el desempeño de los funcionarios públicos, al permitirles saber muy bien lo que deben hacer, saber hacer muy bien lo que deben lograr, y querer hacer lo que se debe hacer, lo que permite tener claro el grado de responsabilidad y de aporte que se espera de cada uno de ellos; aumentándose con esto, los niveles de compromiso con los logros institucionales, todo en un marco estratégico institucional que permita potenciar los conocimientos, habilidades y capacidades de los funcionarios de una manera proactiva.

En este punto, se debe hacer mención al “...*Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana*”, el cual en el subíndice Competencia, le otorga a Costa Rica un 53%, calificación que ubica a ese país en el primer lugar de la región en cuanto a este tema, no obstante; señala como debilidades en este campo, que los perfiles se establecen a partir de los requisitos para el

cargo, existiendo cierta tensión entre la definición de un perfil genérico, con base en los factores y los conocimientos específicos del cargo.

Además se menciona, que el uso de competencias en términos de conductas, no ha sido desarrollado totalmente, en los distintos subsistemas y, que se evidencian debilidades en el sistema de formación en cuanto a su relación con la gestión del rendimiento y de los recursos necesarios para apoyar procesos de cambio e innovación y remuneraciones.

Para finalizar el presente apartado, es necesario hacer referencia a las palabras de la autora Martha Alles, “*Dada, como se sabe, la escasez de candidatos adecuados, es necesario ser muy buenos entrevistadores para detectarlos. Nuestra tarea puede definirse con la frase “separar la paja del trigo”. Muchos relucen como oro y no lo son, y otros no brillan pero esconden personalidades muy interesantes. Nuestro desafío es ver más allá de las apariencias*”. (Alles, 2009).

## **Resumen de conclusiones**

Los tres apartados que anteceden al presente, han procurado exaltar los elementos que constituyen los servicios públicos, la calidad en los servicios públicos y los modelos de competencias.

Sobre el particular, se abordaron los tres campos, de manera que se evidenciara o no la correlación de los modelos de competencias con la calidad en los servicios públicos. En razón de ello, al inicio, al hacer referencia a la base jurídica que sustenta el Estado costarricense, se determinó que, la ley estipula como responsabilidad de las instituciones públicas la atención de las necesidades de los usuarios, recalcando en este contexto, la significancia explícita que en este tema, revisite el funcionario público, al señalarlo como la persona responsable de prestar servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta.

Al circunscribirse la presente investigación al RSC, se resaltan de manera muy particular, los diferentes campos en los que se prestan los servicios públicos y se exponen, en forma resumida, los resultados de la *"Percepción de la calidad en los servicios públicos"*, en los que se evalúan aspectos muy puntuales relacionados con el desempeño de las personas que actúan como funcionarios públicos en el RSC. Esto se aprecia desde el marco conceptual utilizado, al relacionar el servicio percibido con el trato dispensado al usuario en su interacción con el personal prestador del servicio. (Martínez, 2009).

Al referirse, el citado estudio, a evaluaciones puntuales sobre el tema del desempeño de los prestatarios del servicio público, surge la intención de determinar si los modelos de gestión por competencias son

una oportunidad para la calidad en los servicios públicos, por lo que se aplicó un cuestionario a los cuarenta y dos encargados de las ORH del RSC.

En tal sentido, el 89.47% de respuestas se enmarcó en la posición de que efectivamente la gestión por competencias contribuye con la calidad en los servicios públicos, y en esta misma vía, respondieron los consultores a quienes se les consultó al respecto.

Tales referencias permiten comprender, los incesantes esfuerzos realizados por la DGSC en el tema de modelos de competencias, como una forma de gestionar el talento humano en el RSC, reflejados tales esfuerzos en acciones concretas lideradas por las Áreas de Gestión de Recursos Humanos y de Reclutamiento y Selección de Personal.

El tema de calidad, en la DGSC, se observa con el impulso de modelos e iniciativas, que vinculan directamente el desempeño de las personas con la calidad en los servicios públicos.

Por otra parte, el Premio Nacional a la Calidad promovido por la DGSC y el MIDEPLAN, impulsa *"...la motivación y el crecimiento de las personas, a través de su participación en proyectos para elevar la calidad de la gestión y el servicio al ciudadano."* (Ugalde, 2009).

Entonces se retorna a la cita de Longo, *"Los arreglos instituciona-*

les de gestión del empleo público necesita garantizar tres nuevas finalidades: a) la idoneidad, es decir, la incorporación de los mejores para hacer cada cosa; b) el desarrollo, es decir, mecanismos e incentivos necesarios para estimular y compensar a quienes aprenden, mejoran, crecen profesionalmente; y c) el rendimiento, es decir, la contribución medida en términos de eficacia, eficiencia y calidad del trabajo.” (Longo, 2008).

Con ello, se llega a la conclusión de que existe una estrecha relación entre el tema de la calidad en los servicios públicos y aquellos rasgos inherentes al saber, al saber hacer y al querer hacer de cada funcionario público, lo que se evidencia en las respuestas competentes que los funcionarios logran ofrecer en el cumplimiento del servicio.

Y más importante resulta aún, cuando se pretenden retomar modelos de idoneidad permanente, los que coinciden con el tema de los modelos de competencias, ya que implican la demostración sistemática de competencias para conservar esa condición.

Esta realidad encuentra un fuerte asidero en el *“Plan de acción regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana”*, en donde se *“...destaca la necesidad de fomentar activamente la revalorización de la función pública, de generar el paradigma de la estabilidad de los em-*

*pleados públicos como un activo de las sociedades centroamericanas y propugnar por elevar la calidad del servicio público.”* (FLACSO 2007-2009).

En este orden, el impulso del proyecto de identificación de las competencias que deben poseer y evidenciar los mandos medios y altos del RSC, con el que se pretende abarcar en un primer intento, el segmento de jefaturas, como pilar de la toma de decisiones en las instituciones de este ámbito y responsables, tanto del desempeño de las personas que tienen a cargo, como del desarrollo de las capacidades de esas personas.

Por lo tanto, con una connotación similar, el Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, establece que *“Las competencias laborales se definen como la capacidad de una persona para desempeñar, en diferentes contextos y con base en los requerimientos de calidad y resultados esperados en el sector público, las funciones inherentes a un empleo; capacidad que está determinada por los conocimientos, destrezas, habilidades, valores, actitudes y aptitudes que debe poseer y demostrar el empleado público.”* (Decreto No. 2539, 2005) y, a partir de ese concepto, define competencias laborales comunes para los empleados públicos y las generales de los distintos niveles jerárquicos en que se agrupan los empleos.

Y en esa misma dirección se comenta que *“El perfil del servidor*

*público que exige la administración pública moderna ha de combinar formación disciplinaria, comprensión del mundo real, capacidad de análisis, capacidad discursiva para argumentar, destreza metodológica y habilidades demostradas para tener los elementos fundamentales que le permitan incursionar y comprometerse con los finales institucionales del gobierno.” (Uvalle, 2006).*

Después de hacer referencia a los puntos anteriormente abordados, se obtiene un panorama muy claro acerca de la conveniencia de que las administraciones públicas adopten modelos de gestión por competencias, en procura de que las instituciones públicas generen servicios de calidad.

En fin, se espera que la presente investigación contribuya con la visión de que las personas son un tema medular en las administraciones públicas, y consecuentemente, se requiere que éstas definan estrategias que permitan la identificación y/o el desarrollo y el mantenimiento de las competencias que deben poseer y evidenciar los funcionarios públicos, con el propósito de mejorar el desempeño de los roles definidos legalmente para cada institución pública. Por lo tanto, a pesar de que existen elementos sistémicos que pueden atentar contra la calidad de los servicios públicos, también, ello puede ser atribuible al comportamiento y la actitud de quienes tienen a cargo la creación y el desarrollo de tales sistemas.

## **Reflexiones finales**

El tema analizado en la presente investigación ha permitido identificar la congruencia del tema de los modelos de gestión por competencias con la calidad en los servicios públicos, como un componente de gran trascendencia para el exitoso desempeño de las organizaciones públicas, por lo que observando los esfuerzos que, en esta materia ha realizado la DGSC, así como algunas de las instituciones conformantes del RSC, resultaría interesante que la primera adopte un proyecto estratégico que aborde en forma integral el tema de los modelos de gestión por competencias en ese ámbito.

En este momento existen muchos intentos en ese sentido, sin embargo; las organizaciones no tienen una línea de acción común y los esfuerzos se realizan en forma aislada, por lo que el diseño de un plan en ese sentido, permitirá direccionar correctamente los esfuerzos y los recursos necesarios, así como desarrollar, potencializar y divulgar un modelo competencial general que podría impulsar la DGSC, integrando en éste lo que a cada una de sus áreas compete y que, a la vez, promueva la participación de las ORH en los procesos que, a partir de esa iniciativa, se generen, y que además, les permita la definición de su propio modelo, sin que en un principio, implique incorporar el aspecto retributivo.

Aunado a lo expuesto en el presente estudio, se debe comentar que es importante aprovechar la experiencia del Registro Nacional en el tema, cuyo proyecto de modelo competencial, como se pudo observar, ha logrado implantarse en principio sólo en algunos procesos de la administración de los recursos humanos; pero que se perfila como una iniciativa que está en crecimiento y que permitirá la mejora de la prestación de los servicios que ofrece esa organización.

De la misma forma, pueden aprovecharse los esfuerzos de las instituciones, tanto del RSC como de otras organizaciones conformantes del Sector Público de Costa Rica, que están avanzando en esta área y que pueden convertirse en referentes importantes para el desarrollo de un trabajo estratégico en ese sentido.

Finalmente, se espera que esta investigación genere espacios de reflexión y discusión sobre los modelos de gestión por competencias como una oportunidad para la calidad en los servicios públicos de la Región y que promueva el intercambio de experiencias entre países, de modo que aquellos funcionarios públicos cuya responsabilidad tiene que ver con la dotación del personal idóneo para las organizaciones y, que todavía desconocen o tienen dudas sobre la implantación y éxito de los modelos objeto de estudio, encuentren el apoyo y la información, tanto teórica como práctica,

necesaria para emprender el camino hacia la gestión por competencias.

### Lista de referencias

- Arguedas Herrera, José Joaquín (2007). La profesionalización de la función pública y su aporte a la gobernabilidad democrática en un entorno globalizado. San José: Dirección General de Servicio Civil, p.14-17.
- Arias, O. (2007, 25 de enero). No hay desarrollo sin planificación. *La Nación*, p. 26.
- Calvo, C. (2010). Cuestionario aplicado a los Encargados de Oficinas de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil, San José, Costa Rica.
- Camacho, J. (2010). Entrevista con Juan Carlos Camacho, consultor de la Empresa Manpower CR, San José, Costa Rica, 10 de enero de 2010.
- Candela R. (2008). Teoría de las Competencias. Lima, Perú. Recuperado de <http://www.monografias.com/trabajos-pdf/teoria-competencias/teoria-competencias.pdf> el 9 de noviembre de 2009.
- Costa Rica. (1949). Constitución Política de la República de

- Costa Rica. Investigación Jurídica S.A., San José, Costa Rica, p. 65.
- \_\_\_\_\_. (1953). Estatuto de Servicio Civil. Publicaciones Jurídicas, San José, Costa Rica. p. 11.
- Coto, G. (2009). Entrevista con Gerardo Coto, consultor del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica, 17 de setiembre de 2009.
- Cruz Ruiz, Norma. (2002). "Análisis ocupacional: de un enfoque tradicional a un enfoque por competencias", en: *Revista de Servicio Civil*, No.13, San José, Costa Rica, junio 2002. pp. 88-89.
- Cuestionarios aplicados a los encargados de las Oficinas de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil. San José, Costa Rica.
- Fonseca, E. (2010). Entrevista con Edith Fonseca, funcionaria del Área de Reclutamiento y Selección de Personal de la DGSC. San José, Costa Rica, 27 de enero de 2010.
- González, J. (2001). Diseño de nuevos modelos desconcentrados de la Gestión de Recursos Humanos. DGSC. San José, Costa Rica. p. 16.
- Informe Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana (2008-2009) pp. 26-27.
- Ley 7454 (1999). Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.
- Ley General de Administración Pública (1978). Asamblea Legislativa. San José, Costa Rica.
- Longo, F. (2004). Mérito y Flexibilidad. Paidós Empresa, Barcelona, España, p. 15.
- \_\_\_\_\_. (2008) El Reto de Construir Meritocracias Flexibles en el Empleo Público. *Revista de Administración Pública*, pp. 137-165.
- Madrigal, J (2009). Percepción de la Calidad en los Servicios Públicos. MIDEPLAN/UCR. San José, Costa Rica, p. 9.
- Martínez, Gustavo (2005). Conferencia presentada en el IV Congreso Internacional de Recursos Humanos, realizado en San José, Costa Rica, los días 6, 7 y 8 de abril del 2005. *Revista de Servicio Civil* No. 19, 2006, DGSC. San José, Costa Rica. pp. 127-130.
- Masís, M. (2010). Entrevista con Marco Masís, consultor del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa

Rica, San José, Costa Rica, 27 de enero de 2010.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón 2006-2010. MIDEPLAN. San José, Costa Rica. pp. 87-97.

Plan de acción regional de fortalecimiento y modernización de los servicios civiles y la función pública en Centroamérica y República Dominicana (2008), FLACSO.

Revista Centroamericana de Administración Pública (2006). Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, Buen Gobierno y Función Pública. Documento presentado en el XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública", realizado del 27 al 29 de setiembre del 2006, en Guatemala, República de Guatemala, pp. 325-339.

Ugalde, G. (2009). Cápsula Informativa de Calidad. Dirección General de Servicio Civil, San José, Costa Rica.

Uvalle, R. (2006). Los desafíos del servicio profesional de carrera en México. CIDE, SFP. p. 118.

Wikipedia enciclopedia libre (2009). Declaración de los Derechos

del Hombre y del Ciudadano. Recuperado el 18 de noviembre, de [http://es.wikipedia.org/wiki/Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaración_de_los_Derechos_del_Hombre_y_del_Ciudadano).

## Bibliografía

Alles, M. Elija al Mejor. Cómo entrevistar por competencias. Ediciones Granica S.A., Buenos Aires, Argentina.

Camacho, J. (2010). Modelos de Gestión por Competencias en las instituciones públicas de Costa Rica y otros países de Latinoamérica, Manpower. San José, Costa Rica.

Dirección General de Servicio Civil (2007). Resolución DG-234-2009 del 27 de julio del 2009-Modificación al Manual de Clases Anchas y de los Manuales Institucionales de Clases. DGSC. San José, Costa Rica.

\_\_\_\_\_. Resolución DG-279-2007 del 29 de noviembre del 2007- Modificación al Manual de Clases Anchas y de los Manuales Institucionales de Clases. DGSC. San José, Costa Rica.

Fernández, G. y Fajardo P. (2005). Las competencias: clave para una gestión integrada de los

- recursos humanos. Ediciones Deusto. Madrid, España.
- Franco E. y Sojo C. (1992). Gobierno, empresarios y políticas de ajuste. FLACSO, Litografía e Imprenta LIL S.A. San José, Costa Rica.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública. Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA. Manejo de Fuentes de Información para Trabajos Académicos del ICAP. Referencia de citación para el Premio ICAP a la Investigación en Administración Pública 2008.
- Longo, Francisco. (2004). Mérito y flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público. Barcelona, Paidós.
- Masís, M. (2009). Compendio de los cursos "Administración de Puestos por Competencias" y "Técnicas de Selección por Competencias", CICAP/UCR, San José, Costa Rica.
- MIDEPLAN, UCR, Estado de la Nación. Manual Explicativo de los Organigramas del Sector Público Costarricense (2007).
- Quirós S. (2009). Proyecto para definir las competencias que deben poseer y evidenciar los mandos medios y altos. Manuscrito no publicado. San José, Costa Rica.
- Romero G. (2009). Guía para la Elaboración de Perfiles de Cargos. Manuscrito no publicado. San José, Costa Rica.
- Secretaría de Estado de Administración Pública (2008). *Revista de Administración Pública* No. 3, Santo Domingo, República Dominicana.
- Ulrich D. (2006). La propuesta de valor de recursos humanos, Ediciones Deusto, España.
- Werther, W. Administración de Personal y Recursos Humanos (2005) McGrawHill Editions ◇



## ANEXO No. 1

### SISTEMATIZACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

#### Tema de estudio

El tema abordado se plantea de la siguiente forma: “Modelos de Gestión por Competencias: Una oportunidad para la calidad en los servicios públicos”.

#### Objetivo general

El objetivo general de la investigación se define como:

- Determinar si los modelos de gestión por competencias constituyen una oportunidad para la calidad en los servicios públicos, mediante el estudio, tanto de los modelos teóricos y las experiencias de las instituciones públicas cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, RSC, como de las opiniones de los expertos en el tema; de tal manera que se logre visualizar si en el tema de la calidad y las competencias de los funcionarios públicos poseen un papel determinante.

#### Problema

¿Es posible que los Modelos de Gestión por Competencias contribuyan con la calidad en los servicios públicos?

El problema se formula de esta forma, ya que por años se han conocido modelos teóricos relacionados con el tema de la gestión por competencias, no obstante, no se conoce el criterio que, en este sentido, poseen los Encargados de las Oficinas de Recursos Humanos, ORH, de las instituciones cubiertas por el RSC, así como las acciones emprendidas en este contexto.

En virtud de lo anterior, es necesario determinar si estos modelos aportan a la gestión del talento humano, metodologías que orienten las acciones hacia la búsqueda del personal idóneo, cuyo desempeño contribuya efectivamente a la calidad en los servicios públicos ofrecidos por las instituciones amparadas por dicho Régimen.

### ***Elementos que integran el problema***

- Conocer si los modelos de gestión por competencias han sido adoptados por las ORH del RSC.
- Identificar las acciones realizadas por las ORH, para conocer acerca del tema de los modelos de gestión del talento humano.
- Determinar quiénes han liderado el desarrollo de los modelos de gestión por competencias en las instituciones del RSC de Costa Rica y ¿cuáles han sido los resultados obtenidos?

Determinar:

- ¿Qué relación existe entre los modelos de gestión por competencias y la calidad en los servicios públicos?
- ¿Qué nivel de conocimiento poseen los encargados de las ORH respecto a las teorías de modelos de gestión por competencias?
- ¿Se han realizado en el país evaluaciones de la calidad en los servicios públicos ofrecidos por las instituciones cubiertas por el RSC?
- Identificar las instituciones públicas que han tenido experiencia en cuanto a la intención de asumir modelos de gestión por competencias y profundización en los casos.

### **Hipótesis**

Es necesario establecer un modelo de gestión por competencias en el RSC que permita evidenciar las principales características que los funcionarios públicos deben poseer y manifestar para que su desempeño pueda contribuir con la calidad en los servicios públicos.

### **Variables**

- Instituciones públicas cubiertas por el RSC de Costa Rica.

- Cantidad de instituciones públicas cubiertas por el RSC de Costa Rica que han implantado un modelo de gestión por competencias.
- Cantidad de encargados de las ORH del RSC que consideran que los modelos de gestión por competencias contribuyen con la calidad en los servicios públicos.
- Estudios de calidad en los servicios públicos que incorporan competencias específicas de los funcionarios prestatarios de tales servicios.

**ANEXO No. 2**

**RESULTADOS DE LOS CUESTIONARIOS APLICADOS A LOS ENCARGADOS  
DE LAS OFICINAS DE RECURSOS HUMANOS DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL  
2009-2010**

| Institución  | 1. Conocimiento sobre la teoría de modelos de gestión por competencias |    |      | 2. Acciones realizadas en procura de capacitar al personal en este tema |    | 3. Diseño de modelos de gestión por competencias en la institución |    | 4. Actividades realizadas para capacitar, diseñar o implantar modelos de gestión por competencias  | 5. La gestión por competencias puede contribuir con la calidad en los servicios públicos |    |    |
|--|--|----|------|---|----|--|----|--|--|----|----|
|  | SI   | NO | POCO | SI  | NO | SI   | NO |  | -  | SI | NO |
| MAG  |  |    | x    |   | x  |  | x  | -  | x  |    |    |
| Consejo Nacional de Política Pública de la Persona |  |    | x    |   | x  |  | x  | -  |  | X  |    |
| DINADECO   |  |    | x    |   | x  |  | x  | -  | x  |    |    |
| INA  | x  |    |      | x   |    | x  |    | Propuesta de gestión de RRHH por competencias. Inversión de recursos para que el personal asista a actividades de capacitación. Creación de equipos de trabajo dedicados a tiempo completo a la transferencia de los conocimientos relacionados con la realidad institucional. Incorporación de metas relacionadas con la implantación de modelos de gestión en los POA como la propuesta para la elaboración de perfiles de puestos de las clases Profesional de Apoyo y Formador para el Trabajo para la selección vía concurso interno del personal más idóneo. | x  |    |    |
| Ministerio de Hacienda                             | x  |    |      | x   |    | x  |    | El Centro de Investigación y Formación Hacendaria está diseñando perfiles de puestos basado en competencias para el desarrollo de los programas de capacitación. Para efectos de concursos internos, diseñamos una serie de competencias por clase de puesto para efectos de evaluación. Pretenden que el nuevo modelo de evaluación del desempeño esté fundamentado en competencias.  | x  |    |    |

Continúa...

...viene

| Institución                                  | 1. Conocimiento sobre la teoría de modelos de gestión por competencias |    |      | 2. Acciones realizadas en procura de capacitar al personal en este tema |    | 3. Diseño de modelos de gestión por competencias en la institución |    | 4. Actividades realizadas para capacitar, diseñar o implantar modelos de gestión por competencias  | 5. La gestión por competencias puede contribuir con la calidad en los servicios públicos |    |    |
|--|--|----|------|---|----|--|----|--|--|----|----|
|  | SI   | NO | POCO | SI  | NO | SI   | NO |  | -  | SI | NO |
| Ministerio de la Presidencia                 | x  |    |      | x   |    |  | x  | Planes para implantar la evaluación del desempeño por competencias.  | x  |    |    |
| Consejo de Seguridad Vial                    | x  |    |      |   | x  |  | x  | Se está planificando para el 2010 participación en cursos libres para algunos funcionarios del departamento.   | x  |    |    |
| Dirección General de Migración y Extranjería | x  |    |      |   | x  |  | x  | -  | x  |    |    |
| Dirección General de Servicio Civil          | x  |    |      |   | x  |  | x  | -  | x  |    |    |
| Museo Nacional                               |  |    | x    | x   |    | x  |    | Se elaboró un proyecto de modelo de evaluación por competencias y se envió a los jefes de departamento. A partir de las observaciones de éstos llegamos a la conclusión de que aún no estábamos preparados para ello.  | x  |    |    |
| Consejo de Transporte Público                |  | x  |      |   | x  |  | x  | -  | x  |    |    |
| Ministerio de Comercio Exterior              |  |    | x    |   | x  |  | x  | -  | x  |    |    |
| Fondo Nacional de Becas                      |  | x  |      |   | x  |  | X  | -  |  |    | x  |
| INCIENSA                                     | x  |    |      | x   |    | x  |    | Modelo de capacitación basado en competencias.   | x  |    |    |
| Registro Nacional                            | x  |    |      | x   |    | x  |    | Se contrató a la empresa consultora Manpower CR, quienes en forma conjunta con personal de RRHH del Registro Nacional, elaboraron el Modelo de Gestión por Competencias que incluye el Diccionario por Competencias, el Manual de Cargos por Competencias, el Modelo de Reclutamiento y Selección, el Modelo de Evaluación del Desempeño y el Modelo de Capacitación y Desarrollo. | x  |    |    |

Continúa...

...viene

| Institución                                      | 1. Conocimiento sobre la teoría de modelos de gestión por competencias |    |      | 2. Acciones realizadas en procura de capacitar al personal en este tema |    | 3. Diseño de modelos de gestión por competencias en la institución |    | 4. Actividades realizadas para capacitar, diseñar o implantar modelos de gestión por competencias   | 5. La gestión por competencias puede contribuir con la calidad en los servicios públicos |    |    |
|--|--|----|------|---|----|--|----|---|--|----|----|
|  | SI   | NO | POCO | SI  | NO | SI   | NO |   | -  | SI | NO |
| Sistema Nacional de Áreas de Conservación        | x  |    |      | x   |    |  | x  | A través del proyecto Rompiendo Barreras para la Desconcentración SINAC, se contempló presupuesto para el 2010 con el propósito de contratar servicio de consultoría para apoyo de actividades de desarrollo del recurso humano, específicamente para Gestión por Competencias y Capacitación.  | x  |    |    |
| Ministerio de Salud                              | x  |    |      | x   |    |  | x  | Se pretende diseñar para el 2010 una metodología para la construcción de un programa permanente de desarrollo de habilidades directivas, dirigido de forma personalizada a los 111 servidores con cargos de jefatura de la institución.   | x  |    |    |
| Instituto Costarricense sobre Drogas             | x  |    |      |   | x  | x  |    | No se ha realizado ninguna capacitación con respecto al modelo de gestión por competencias, en realidad se ha hecho un esfuerzo por implementar este modelo en perfiles de todos los puestos y adaptarlos a la propuesta de evaluación del desempeño. El conocimiento que se posee de este tema ha sido autodidacta, leyendo muchos artículos y libros al respecto. | x  |    |    |
| Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia | x  |    |      |   | x  |  | x  |   | x  |    |    |
| Tribunal Registral Administrativo                | x  |    |      | x   |    |  | x  | A través del Consejo Académico, ha promovido la capacitación de los profesionales del Área Administrativa, específicamente, de quien tiene a cargo el proceso de Recursos Humanos, a efecto de poder, en un futuro no muy lejano, tener un Manual por Competencias.   | x  |    |    |

Continúa...

...viene

| Institución  | 1. Conocimiento sobre la teoría de modelos de gestión por competencias |    |      | 2. Acciones realizadas en procura de capacitar al personal en este tema |    | 3. Diseño de modelos de gestión por competencias en la institución |    | 4. Actividades realizadas para capacitar, diseñar o implantar modelos de gestión por competencias   | 5. La gestión por competencias puede contribuir con la calidad en los servicios públicos |    |    |     |
|--|--|----|------|---|----|--|----|---|--|----|----|-----|
|  | SI   | NO | POCO | SI  | NO | SI   | NO |   | -  | SI | NO | N/R |
| Fondo Nacional de Financiamiento Forestal            |  |    | x    |   | x  |  | x  |   |  | x  |    |     |
| Dirección General de Aviación Civil                  | x  |    |      | x   |    | x  |    | En cuanto al proceso de planificación se realizó el curso "Construcción de Indicadores de Gestión". Actualmente se está en el proceso de implementación del modelo ISO 9001-2008 dentro del cual se han llevado varios módulos entre los que se pueden citar el de Mapeo de Procesos, fundamentación de la norma, Sistema de Documentación que se debe llevar bajo esta norma y Auditorías de Calidad. Se llevaron a cabo capacitaciones dirigidas a las diferentes jefaturas con el propósito de que aprendieran lo que es la construcción de planes de gestión estratégicos institucionales bajo el modelo del cuadro de mando integral. Se capacitó a un grupo importante de funcionarios en el manejo de MS-Project con la Universidad Nacional, UNA. Se está capacitando al personal en lo que es la importancia del control interno y el SEVRI. |  | x  |    |     |
| Ministerio de Ciencia y Tecnología                   | x  |    |      |   | x  |  | x  |   |  | x  |    |     |
| Imprenta Nacional                                    |  |    | x    |   | x  |  | x  |   |  | x  |    |     |
| Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones | x  |    |      | x   |    |  | x  | Curso de Evaluación por Competencias.   |  | x  |    |     |

Continúa...

...viene

| Institución  | 1. Conocimiento sobre la teoría de modelos de gestión por competencias |    |      | 2. Acciones realizadas en procura de capacitar al personal en este tema |    | 3. Diseño de modelos de gestión por competencias en la institución |    | 4. Actividades realizadas para capacitar, diseñar o implantar modelos de gestión por competencias | 5. La gestión por competencias puede contribuir con la calidad en los servicios públicos  |    |    |     |
|--|--|----|------|---|----|--|----|---|---|----|----|-----|
|  | SI   | NO | POCO | SI  | NO | SI   | NO |   | -   | SI | NO | N/R |
| Ministerio de Economía, Industria y Comercio                         | x  |    |      |   | x  | x  |    |   | Para incursionar un modelo de capacitación por competencias, antes se deben definir las competencias de los puestos. Nuestro Departamento con la participación de las jefaturas levantó información sobre las competencias de los cargos. | x  |    |     |
| Laboratorio Costarricense de Metrología                              |  |    | x    |   | x  |  | x  |   |   |    | x  |     |
| Procuraduría General de la República                                 | x  |    |      |   | x  |  | x  |   |   | x  |    |     |
| Dirección General de Archivo Nacional                                |  |    | x    |   | x  |  | x  |   |   | x  |    |     |
| Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes                           |  | x  |      |   | x  |  | x  |   |   |    |    | x   |
| Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias |  |    | x    |   | x  |  | x  |   | Se está trabajando en el modelo de evaluación del desempeño con una estudiante y se le solicitó que trabajara en una herramienta que permitiera incursionar en la gestión por competencias.   | x  |    |     |
| Ministerio de Obras Públicas y Transportes                           | x  |    |      |   | x  | x  |    |   | Se han realizado charlas de evaluación del desempeño basado en gestión por competencias.  | x  |    |     |
| Ministerio de Trabajo y Seguridad Social                             | x  |    |      |   | x  | x  |    |   | La evaluación del desempeño y algunos instrumentos aislados de entrevistas por selección por competencias.  | x  |    |     |

Continúa...



...viene

| Institución   | 1. Conocimiento sobre la teoría de modelos de gestión por competencias |    |      | 2. Acciones realizadas en procura de capacitar al personal en este tema |    | 3. Diseño de modelos de gestión por competencias en la institución |    | 4. Actividades realizadas para capacitar, diseñar o implantar modelos de gestión por competencias  | 5. La gestión por competencias puede contribuir con la calidad en los servicios públicos |    |    |
|---|--|----|------|---|----|--|----|--|--|----|----|
|   | SI   | NO | POCO | SI  | NO | SI   | NO |  | -  | SI | NO |
| Consejo Nacional de Vialidad                              | x  |    |      | x   |    |  | x  | Se han impartido a los analistas de la Unidad de RRHH cursos en esta materia, con la finalidad de ir asimilando el concepto y pasando el proceso de reorganización en el que se encuentran, tomarlo como un proyecto a implementar en el CONAVI. | x  |    |    |
| Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica | x  |    |      | x   |    |  | x  | Se han realizado cursos de capacitación.   | x  |    |    |
| Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos            | x  |    |      |   | x  |  | x  | Las charlas se impartirán en el 2010.  | x  |    |    |
| Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto               | x  |    |      |   | x  |  | x  |  | x  |    |    |
| Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor               | x  |    |      | x   |    |  | x  |  | x  |    |    |

Fuente: Información de los treinta y ocho Cuestionarios Aplicados a los Encargados de las Oficinas de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica.

**ANEXO No. 3**

**RESUMEN DE RESULTADOS DE LOS CUESTIONARIOS APLICADOS A LOS ENCARGADOS  
DE LAS OFICINAS DE RECURSOS HUMANOS DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL  
2009-2010**

| ASPECTO EVALUADO  | TOTAL DE RESPUESTAS POSITIVAS |          | TOTAL DE RESPUESTAS NEGATIVAS |          | TOTAL NO RESPONDE |          |
|---|-------------------------------|----------|-------------------------------|----------|-------------------|----------|
|   | ABSOLUTO                      | RELATIVO | ABSOLUTO                      | RELATIVO | ABSOLUTO          | RELATIVO |
| Conocimiento sobre la teoría de modelos de gestión por competencias [1]               | 25                            | 65.78%   | 3                             | 7.89%    | 0                 | -        |
| Acciones realizadas en procura de capacitar al personal en este tema                  | 13                            | 34.21%   | 25                            | 65.78%   | 0                 | -        |
| Diseño de modelos de gestión por competencias en la institución.                      | 10                            | 26.31%   | 28                            | 73.68%   | 0                 | -        |
| La gestión por competencias puede contribuir con la calidad en los servicios públicos | 34                            | 89.47%   | 2                             | 5.26%    | 2                 | 5.26%    |

[1] Un 26.31% señala que posee muy poco conocimiento en el tema de gestión por competencias.

Fuente: Cuadro No. 1: "Resultados de los Cuestionarios Aplicados a los Encargados de las Oficinas de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil".

ANEXO No. 4

RESUMEN GRÁFICO DE RESULTADOS DE LOS CUESTIONARIOS APLICADOS A LOS ENCARGADOS DE LAS OFICINAS DE RECURSOS HUMANOS DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL 2009-2010



Fuente: Cuadro No. 2: "Resumen de Resultados de los Cuestionarios Aplicados a los Encargados de las Oficinas de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil".

# Hacia una gestión de calidad en la función pública de Nicaragua

Humberto Antonio Miranda Rivas\*

A PARTIR DE LA REVISIÓN CONCEPTUAL DE LA GESTIÓN DE CALIDAD EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS, EXAMINA LOS PRINCIPALES AUTORES QUE HAN DEFINIDO LA CALIDAD, ASÍ COMO LAS CARACTERÍSTICAS Y DIMENSIONES DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS, PARA RETOMAR LAS PROPUESTAS TEÓRICAS EN LA EJECUCIÓN DE UNA GESTIÓN DE CALIDAD EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EJEMPLIFICÁNDOLA CON LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS EDUCATIVOS EN NICARAGUA.

PALABRAS CLAVES: CALIDAD; SERVICIOS PÚBLICOS; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; NICARAGUA

## Introducción

El clamor de la población de más y mejores servicios públicos requiere que los gobiernos desarrollen una gestión pública de calidad que mejore la prestación de los servicios. Esto hace necesario una administración pública y un ejercicio de gobierno atento a las necesidades de la población. Por ello, los políticos estratégicamente durante procesos electorales prometen mejorar servi-

cios de salud, educación, vivienda, entre otros, ante la necesidad de reconocerle a la población sus derechos constitucionales.

Los servicios públicos nicaragüenses tienen un marco jurídico que los regula. En la Constitución Política de Nicaragua están establecidos los servicios básicos que tiene que proveer el Estado y el deber de garantizar calidad en estos servicios. Este trabajo tiene como objetivo principal analizar cómo el Gobierno Central garantiza calidad en los servicios educativos.

Para cumplir con este objetivo el trabajo está estructurado en tres secciones. En la primera, se revisa qué es gestión de calidad en los servicios públicos. Por ello, se examinan los principales autores que

---

\* Doctorando en Gobierno y Administración Pública del Instituto Ortega y Gasset, Universidad Complutense de Madrid, Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por FLACSO-México. Licenciado en Psicología por la UACA, Nicaragua.

Recibido: 15 de enero del 2010.

Aceptado: 25 de junio del 2010.

---

Miranda Rivas, Humberto Antonio (2010). Hacia una gestión de calidad en la función pública de Nicaragua.

han definido la calidad, a su vez se explica la definición, características y dimensiones de los servicios públicos. En la segunda sección, se explican cuáles son las propuestas teóricas para la ejecución de una gestión de calidad en las administraciones públicas. Este marco analítico permite revisar, en la tercera sección, cómo el Gobierno Nacional nicaragüense gestiona los servicios públicos educativos, además, se considera a la carrera docente como instrumento vital para la consecución de calidad en los servicios educativos proveídos por el gobierno.

La estructura de este trabajo tiene dos dimensiones analíticas. En las dos primeras secciones se desarrolla la dimensión teórica, y en la tercera sección se examina la empírica. Por ello, el análisis de la calidad en los servicios públicos de educación se hace con base a los datos oficiales disponibles, pero considerando principalmente un estudio realizado, por funcionarios del Banco Mundial, BM, sobre acceso y calidad en el marco del Reporte de Pobreza en Nicaragua, No. - 39736 – NI. Se optó por analizar el informe elaborado por el BM ante dos motivos. Uno, ofrece datos relevantes para los fines de este estudio; el otro, está relacionado con la poca información oficial disponible al respecto.

De acuerdo con Aguilar (2006:318):

“Es imposible el propósito gubernamental de ser socialmente confiable y sostener su

legitimidad si su actuación carece de calidad institucional y calidad de servicio, si no respeta las normas de la actuación pública ni responde a las expectativas ciudadanas básicas”.

Se retoma el planteamiento en mención como el argumento central que será desarrollado en este trabajo, ya que se plantea la necesidad de una gestión pública orientada a las expectativas del ciudadano, donde adquiere relevancia a) la calidad en los servicios públicos que las instituciones proporcionan a la población nicaragüense, b) la consolidación de un régimen de empleo público que garantice estabilidad laboral con base en el mérito y calidad.

Con base a estos argumentos se plantea como hipótesis de este trabajo la siguiente: “la calidad en los servicios públicos nicaragüense mejora cuando el tomador de decisión atiende efectivamente las demandas de la población ya que tendrá que existir una decisión política comprometida con la gestión-calidad junto con una función pública profesional y meritocrática”. Esta hipótesis considera la gestión pública de calidad en función del compromiso político de los detentadores del poder, la acción colectiva y la profesionalización de la función pública.

### **Calidad y servicios públicos**

La tarea de definir calidad en los servicios públicos remite a una

doble labor que requiere analizar: ¿qué es la calidad? y ¿qué son los servicios públicos? Por ello, en primer lugar, se hace una revisión de los principales autores sobre calidad ya que existen muchas definiciones al respecto. Esto permite, en segundo lugar, relacionar la noción de calidad con las características y dimensiones del servicio como un componente necesario en la definición de la calidad, es decir, se vinculan los atributos de un producto con el tipo de servicio recibido, entendido como la experiencia de satisfacción del cliente, usuario o ciudadano ante el producto que consume.

### ***¿Qué es calidad en los servicios públicos?***

Según Crosby, citado por Aguilar (2006:324) la calidad puede definirse como “la conformidad con los requisitos”. Esto significa que se necesita precisión en la definición de las características de los bienes o servicios. Existen cuatro absolutos propuestos por Crosby:

- “La definición de calidad es la conformidad con las necesidades”.
- “El sistema de calidad es prevención”.
- “El estándar de desempeño es cero defectos”.
- “La medida de la calidad es el precio de la falta de conformidad”.

La conformidad con requerimientos es un elemento crucial en los planteamientos propuestos por Crosby, ya que están vinculados con la prevención de defectos a través de procesos de control que permitan medir esa conformidad según determinadas características.

Al respecto Muñoz Machado (1999:68) plantea que Crosby se sitúa “en la posición de productor de bienes o servicios”. Habrá calidad en la medida que se cumpla con los requerimientos que otorgan ese atributo a un bien o servicio. Pero el cumplimiento de requerimientos para obtener calidad no basta para conseguirla, ya que es necesario razonar la calidad como “idoneidad para el uso” (J. Juran) o como “idoneidad para el propósito” (K. Ishikawa).

¿Qué significa idoneidad para el propósito o uso? Idoneidad implica adecuar el servicio o bien a las necesidades del cliente, usuario o consumidor. De acuerdo con Muñoz Machado (1999:69) “Definir la calidad consistirá en conocer las expectativas del público respecto a las propiedades de un producto o servicio”. Por ello, si los servicios o bienes demandados no están acorde a determinados objetivos y usos del usuario, probablemente carecerán de calidad, ya que se demanda determinado servicio con un objetivo y para ser utilizado en la satisfacción de necesidades.

En relación con las propiedades de un producto o servicio Ishikawa (1997:43-44) citado por

Aguilar (2006: 325) plantea dos tipos de características: una hace referencia a la "calidad real" entendida como atributos o propiedades perceptibles que el cliente califica como apropiadas para su propósito; otra, las "características de calidad sustitutas" que son las condiciones necesarias para alcanzar la calidad real, imperceptibles para el cliente pero resultado de requerimientos técnicos.

Deming (1989) define calidad como "un grado predecible de uniformidad y fiabilidad a bajo coste, adecuado a las necesidades del mercado". La citada definición está mencionada por Muñoz Machado (1999:68) y hace alusión a los costos requeridos para que un producto o servicio posea el conjunto de características deseadas por el consumidor. Es decir, en la producción de un bien se incurren en costos, por ello, la calidad está vinculada con la capacidad adquisitiva de los clientes o usuarios, además, está relacionada con los impuestos que el gobierno establece para proveer servicios públicos a la población.

En relación con los costos Taguchi (1989), define calidad como "la pérdida ocasionada a la sociedad desde que se expide el producto" por los costos de "la diferencia entre lo que el servicio debería ser y lo que es" Muñoz Machado (1999). Esto implica que la calidad tiene categorías de costos de calidad tales como prevención, evaluación, fallo interno y externo. Se pueden considerar como ejemplos de prevención

a la planificación; de evaluación a la inspección; un fallo interno al reproceso de un producto; un fallo externo a los costos de ejecución de garantías.

Otra definición sobre calidad está planteada por Feigenbaum (1951): "la calidad es en esencia, un modo de dirigir la organización". Esto hace necesario considerar aspectos como el liderazgo, dirección y organización donde el ser humano está en el centro de la atención del desarrollo de la calidad. En relación con este planteamiento Ishikawa (1997) hace alusión a la revolución conceptual de la gestión de calidad en función del "respeto al ser humano como filosofía administrativa", es decir, la persona tiene una valía fundamental en la construcción de calidad orientada a la razón de ser de todo esfuerzo de mejora: el ser humano.

La ISO 9000: 2000, define calidad como "característica inherente de un producto, proceso o sistema relacionada con un requisito, o como el grado en el que un conjunto de características inherentes satisface los requisitos, entendidos como necesidad o expectativa establecida comúnmente de manera implícita u obligatoria" Esta definición tiene elementos comunes con las definiciones explicadas, tales como la conformidad con los requisitos que plantea Crosby, o las características de la calidad propuestas por Ishikawa.

Todos estos elementos que definen la calidad hacen necesario contar con una noción integral al

respecto, que considere la calidad en sus dimensiones objetivas y subjetivas. Esto remite a un debate sobre qué tan posible es garantizar calidad en los servicios que están vinculados con la dimensión subjetiva de la calidad, es decir, con las expectativas y necesidades del usuario o ciudadano, donde las interacciones interpersonales constituyen el contexto donde ocurre la experiencia psicológica de satisfacción respecto al servicio recibido.

En relación a la dimensión objetiva de la calidad existe más certeza de asegurarla porque sus orígenes están en la manufactura, donde se pueden establecer con mayor precisión estándares, requerimientos y procesos de los productos o bienes; mientras que garantizar calidad en los servicios es más impreciso por el carácter imprevisible para anticipar qué ocurrirá en la interrelación entre el proveedor del servicio y el usuario o cliente. Para continuar analizando la dimensión subjetiva de la calidad en la siguiente sección se explican las características, dimensiones y definición de "servicio". Esto permitirá examinar en la parte final de esta sección cómo la Carta Iberoamericana vincula calidad con gestión pública.

### ***Características del servicio***

"El servicio es una actividad que produce una experiencia personal de beneficio por la provisión de ciertos bienes que en méritos de sus atributos responden a ciertos asun-

tos de interés para el usuario" Aguilar (2006: 330). Esta definición pone de manifiesto la dimensión psicosocial de un servicio de naturaleza pública o privada, donde cuentan las actitudes, valores, expectativas y necesidades del usuario porque la calidad no es sólo una propiedad de un producto, ya que incluye conductas de personas porque son quienes entregan el servicio.

De acuerdo con Aguilar (2006:330-331), las características esenciales del servicio son:

- Intangibilidad, el servicio no está hecho de cosas sino de comportamientos y actitudes.
- Simultaneidad de producción y consumo, que significa que no se puede desvincular la manufactura de un bien de las expectativas por las que un usuario consume ese bien.
- Coproducción, es la participación del usuario en la realización del bien.
- Uso intensivo del trabajo, se relaciona con comportamientos de personas más que con materiales.
- Dificultad de la medición o evaluación del servicio recibido.

Aunque las características propias de los servicios dificultan su medición, es posible establecer criterios generales o lineamientos que permitan servir de guía para valorar



su calidad. Es decir, se pueden idear instrumentos que permitan identificar el tipo de servicio que se provee para asegurar aspectos necesarios a garantizar en la interacción entre proveedor y usuario. Este tipo de criterios generales probablemente no agoten todas las buenas prácticas de servicio, pero establecen una serie de pautas sobre las conductas a evitarse para prestar un mal servicio.

Se han explicado las características de un servicio para revisar en la siguiente sección cómo define la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública los principios de calidad, e identificar los propósitos de una gestión orientada a garantizar calidad, en los servicios públicos que se proveen a la población. Esta Carta constituye una iniciativa importante en la búsqueda de criterios para garantizar calidad en función de las expectativas de la población, donde no es viable una forma de gobierno que no considere las necesidades de la ciudadanía de más y mejores servicios públicos. El ciudadano cada día está más informado de sus derechos y deberes, no le bastan los discursos y promesas ya que demandan evidencias que demuestren mejora en los servicios públicos.

### ***Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública***

Esta Carta relaciona calidad con gestión pública en función de

dos propósitos. En primer lugar, orientar la gestión pública a satisfacer las necesidades del ciudadano, que implica fortalecer la participación ciudadana en los asuntos públicos para integrar las demandas de la población en la planificación y ejecución de políticas, programas y proyectos públicos. Esto hace necesario el principio de corresponsabilidad social, es decir, el ciudadano y sus gobernantes trabajan conjuntamente en la misión de mejorar los servicios públicos, por ello, las decisiones no son debatidas de manera unidireccional sino en colaboración entre todos o la mayor parte de los actores sociales.

En segundo lugar, “la gestión pública tiene que orientarse para resultados, por lo que debe sujetarse a diversos controles sobre sus acciones, suponiendo entre otras modalidades la responsabilización del ejercicio de la autoridad pública por medio del control social y rendición periódica de cuentas” CLAD (2008:5). Este propósito es fundamental dadas las circunstancias actuales donde algunos gobiernos latinoamericanos perciben como una amenaza la rendición de cuentas, ya que existe poca tradición de informar a la población sobre su actuación, reducen la información a discursos políticos que efectivamente son relevantes pero no se pueden convertir en el principal medio que dispone el ciudadano para el acceso a la información pública. En la ponencia que elaboré para el XIV Congreso del CLAD (2009), argumenté: el mandato constitucional nicaragüense esta-

blece: “Los funcionarios de los cuatro poderes del Estado, elegidos directa o indirectamente, responden ante el pueblo por el correcto desempeño de sus funciones y deben informarle de su trabajo y actividades oficiales. Deben atender y escuchar sus problemas y procurar resolverlos. La función pública se debe ejercer a favor de los intereses del pueblo” (Artículo No. 131, Cn).

Este mandato constitucional requiere una acción colectiva de control social para demandar una actuación de gobierno que efectivamente priorice los intereses del pueblo. Al respecto, la gestión de calidad en los servicios públicos centra la atención en las necesidades de la población, es decir, retoma el reclamo ciudadano de servicios públicos que respondan a las necesidades más sentidas de desarrollo de una población. Contemporáneamente se experimenta una gestión pública para salir del paso, y muy pocas políticas a mediano y largo plazo.

La realización de este tipo de políticas no requiere de mesías políticos que pretenden perpetuarse en el poder para darles continuidad a las políticas públicas sino de valores cívicos, reglas de juego acatadas por todos, regulación de empleo público con base en el mérito y de otros aspectos relevantes para el desarrollo democrático y de la gestión pública. En este sentido, la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública constituye un aporte fundamental para la consolidación del establecimiento de reglas de juego,

porque de acuerdo con el CLAD (2008:5) “promueve el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública” ¿cuál es la noción de calidad en la gestión pública?

La calidad en la gestión pública según la Carta Iberoamericana está definida como una cultura transformadora de la función pública orientada a satisfacer necesidades y expectativas de la población. Esto se puede lograr midiendo la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas de la población y el logro de resultados cuantificables. Estos argumentos tienen elementos comunes con los planteamientos de los diversos autores sobre calidad que se han analizado ya que concuerdan en que el cliente, ciudadano o usuario tiene que constituirse en el centro de la calidad de los servicios públicos.

La gestión de calidad en la función pública no se desarrolla a través de recetas, requiere de innovación y capacidad creativa. Esto hace necesario fundamentar la gestión de calidad en principios rectores más que fórmulas, por ello, a continuación se citan los principios de calidad propuestos en la Carta Iberoamericana para la mejora continua en los servicios públicos.

#### *Principios de la gestión pública de calidad*

- *Principio de servicio público:* “Las Administraciones Públi-

cas iberoamericanas están al servicio de los ciudadanos, por ello darán preferencia a la satisfacción de sus necesidades y expectativas” CLAD (2008:9)

- *Principio de legitimidad democrática:* Una gestión pública de calidad tiene que estar inspirada en valores democráticos. Esto requiere participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos, y una función pública profesional, seleccionada bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad. El control social permitirá transparencia en la administración pública, las críticas y propuestas de la población constituyen un elemento necesario para mejorar la gestión pública.
- *Principio de legalidad:* La gestión de calidad requiere observancia de normas jurídicas, así como crear reglas de juego para la puesta en práctica de acciones e instrumentos que permitan conseguir calidad.
- *Principio de coordinación y cooperación:* La ejecución de una gestión pública de calidad necesita de instancias y sistemas de coordinación. Aunque es tarea de la administración en su conjunto desarrollar una gestión de calidad, se hace necesaria la creación de estructuras administrativas encargadas de coordinar las

acciones para garantizar la calidad.

- *Principio de acceso universal:* Todas y todos los ciudadanos pueden tener acceso a los servicios públicos en condiciones de igualdad de derechos y deberes; es decir, los ciudadanos serán tratados con igualdad, sin discriminación por su género, edad, raza, ideología, religión, nivel económico, situación social o localización geográfica.
- *Principio de eficacia y eficiencia:* Se entiende por eficiencia la consecución de objetivos y metas en función de las necesidades y expectativas del ciudadano; eficiencia consiste en optimizar los recursos disponibles para el logro de las metas y resultados alcanzados por la administración pública.
- *Principio de evaluación:* Consiste en valorar permanentemente a través de evaluaciones internas y externas los procesos, servicios y prestaciones públicas para orientar la gestión pública hacia una mejora continua.

En resumen, en esta primera sección se analizaron, en primer lugar, los principales autores sobre calidad. Esto permite plantear que existen elementos comunes en las múltiples definiciones sobre calidad, tales como las dimensiones objetivas

y subjetivas. Un elemento objetivo en la definición de calidad son los requerimientos técnicos y procesos de producción necesarios para que exista calidad. Los elementos subjetivos son aquellos que destacan la satisfacción de las expectativas del cliente-ciudadano. En la práctica los elementos objetivos y subjetivos de la gestión de calidad ocurren de forma simultánea, ya que la producción de bienes y servicios está estrechamente vinculada con la sensación psicológica de bienestar que genera el consumo de un producto. Por ello, en segundo lugar, se examinaron las características del servicio, dado que este trabajo centra la atención en los servicios de naturaleza pública. Finalmente, se analizaron las propuestas de la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública; ahora el siguiente paso analítico consiste en revisar, en la próxima sección, cuáles son las propuestas teóricas para la ejecución de una gestión de calidad en las administraciones públicas. Este marco analítico permite repasar, en la sección final de este trabajo, cómo el Gobierno Nacional nicaragüense gestiona los servicios públicos educativos.

### **Cómo desarrollar calidad en servicios públicos**

¿Qué requerimientos permiten la existencia de la calidad? ¿Quiénes definen qué es calidad? ¿Cómo se definen esos requerimientos? La determinación de los requerimientos

necesarios de un bien o servicio público es una construcción social, ya que tiene que especificarse con base a las expectativas del usuario-ciudadano; es decir, no es una tarea que le pertenece exclusivamente al personal especializado y técnico de una organización, sino a un conjunto de actores donde “el cliente y sus necesidades están en el centro de la definición de calidad, por ende, en el centro de la acción de las empresas y gobiernos que aspiran a mostrarse como organizaciones de calidad” (Aguilar, 2006: 326).

Las necesidades y expectativas de las personas a quién está o estarán dirigidos los servicios o bienes, se pueden considerar el principal requerimiento para definir y conseguir calidad. Esto significa que cuando se buscan mecanismos orientados a cómo definir los requerimientos de la calidad se tienen que considerar a los clientes o usuarios-ciudadano de los servicios públicos.

El Estado tiene que garantizar los derechos y deberes de los ciudadanos en relación con la calidad de los servicios públicos. Esto constituye una de las principales formas de desarrollo de una gestión de calidad que requiere considerar los siguientes aspectos propuestos por la “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”:

- Atención y asistencia ágil, oportuna y adecuada.
- Obtener información sobre los resultados de la gestión pública y el desempeño de los

órganos y entes de la administración pública. Esto implica que el ciudadano podrá acceder a los archivos y registros, con las excepciones contempladas en la ley.

- Conocer condiciones, trámites y procedimientos administrativos y medios para acceder a ellos.
- Presentar con facilidad las peticiones, solicitudes o reclamos a los órganos y entes de la administración pública, así como recibir oportuna y adecuada respuesta a tales peticiones o solicitudes.
- Abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al trámite o procedimiento de que se trate.
- La administración pública facilitará el ejercicio de los derechos de los ciudadanos y velará por el cumplimiento de sus deberes como partícipes del sistema social y político.

Estas recomendaciones propuestas por la Carta Iberoamericana constituyen un marco común para la búsqueda de la calidad. Esto hace necesario que los países centroamericanos desarrollen sus propios indicadores de calidad en la administración pública, considerando el marco de referencia que proporciona la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública. En el Diario Digital Costa Rica Hoy, del 8 de julio del 2009, aparecía una buena noticia: La

Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, están trabajando para el establecimiento de un Premio Nacional a la Calidad y la Excelencia en la Función Pública costarricense. Esto constituye un paso relevante para el desarrollo de la calidad al interior de cada país centroamericano, que permita la creación de un Premio Centroamericano a la Calidad en la Gestión Pública.

En Nicaragua desde 1996, existe el Premio Nacional a la Calidad que otorga el Gobierno de Nicaragua a través del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio-MIFIC; este premio según la Ley No. 219 de "Normalización Técnica y Calidad" tiene entre sus objetivos: "Ordenar e integrar las actividades de los sectores público, privado, científico técnico y de los consumidores para la elaboración, adopción, adaptación y revisión de las normas técnicas, en procura de la mejora sostenida de la calidad de los productos y servicios ofrecidos en el país". Esto representa un precedente en la búsqueda de una gestión pública de calidad que no ha permeado en el sector público ya que según datos oficiales del MIFIC, los ganadores de este premio han sido principalmente las empresas privadas.

### ***Instrumentos de calidad en la administración pública***

En esta sección se citan algunos instrumentos de calidad para

plantear métodos y variables que pueden utilizarse en la aplicación de una gestión pública de calidad. Esto no agota las posibilidades de la capacidad innovadora del ser humano, pero facilita argumentos sugerentes para orientar la gestión pública hacia una mejora continua de los servicios que provee. A continuación se explican instrumentos de calidad con base a los planteamientos de Rodríguez Garraza, Tomás (2006), expuestos en su obra: la Guía de Calidad y Mejora en las Administraciones Públicas.

- *El ciclo de mejora continua o ciclo PDCA:* Deming, incorpora este mecanismo que consiste en cuatro actividades: Plan, Do, Chek y Act, es decir, Planificar, Desarrollar, Chequear, y Ajustar/Actuar que constituyen un ciclo. Primero, planificar/Plan, implica preguntarse sobre objetivos y los métodos para alcanzarlos; segundo, Desarrollar/Do, consiste en llevar a cabo la acción correctora donde se hace necesario la formación de las personas para la ejecución de lo planificado; tercero, Chequear/Chek, radica en verificar y controlar los efectos y resultados producto de las mejoras planificadas; cuarto, Actuar/Act, consiste en verificar el logro de los resultados esperados.
- *Seis sigma:* es una metodología para mejorar procesos y aumentar los niveles de cali-

dad y rentabilidad, ya que se tiene como principio de que menos costoso “hacerlo bien a la primera”. La metodología está basada en el denominado DMAIC, acrónimo que está compuesta de las siguientes acciones: Definir, Medir, Analizar, Innovar/mejorar y Controlar. Cabe señalar que esta metodología es principalmente estadísticas, utiliza una métrica que reside en los DPMO o “defectos por millón de oportunidades” buscando el control del 99,99966% de los procesos efectuados.

- *Diagrama causa-efecto o “Espina de Pescado” de Ishikawa:* es un gráfico que se presenta en cinco ramas o espinas que forman la figura de un pescado; en éste se representan las diversas causas y sub causas asociadas a un problema. La aplicación de esta herramienta requiere: “Definir claramente el efecto cuyas causas se van a identificar y ponerlo por escrito; dibujar una flecha horizontal, larga y colocarla en la punta el efecto definido con anterioridad; identificar los factores primarios a través de una tormenta de ideas, colocarlos alrededor de la flecha y unirlos mediante líneas inclinadas”. (Rodríguez, 2006:98).

Estos instrumentos citados conforman el grupo de las siete herramientas estadísticas con excepción del seis sigma. Las otras

son Diagrama de Pareto, Histogramas, Gráfico de Control, Diagramas de dispersión, Otros tipos de gráficos y la Lista de Chequeo o comprobación. Ahora se hace alusión a otro tipo de herramienta, según Muñoz Machado (1999:286), han surgido ante “aquellas situaciones en las que no están disponibles todos los datos necesarios” por ello se citan el Diagrama de Árbol y el Diagrama Matricial:

- *El Diagrama de árbol:* “recoge a modo de tronco y ramas de un árbol, todas las actividades que es necesario realizar para alcanzar un objetivo” (Muñoz Machado, 1999: 295). La metodología de esta herramienta consiste en: “Primero, definir el objetivo al cual se pretende llegar y colocarlo dentro de un cuadro en la parte superior central del diagrama; segundo, colocar los recursos primarios que permitan la consecución del objetivo definido en el primer paso; tercero, continuar formando cuantos recursos de orden creciente sean necesarios y colocarlos en cascada; cuarto, comprobar las relaciones existentes entre el objetivo trazado y los medios y frases establecidos; finalmente, construir el diagrama de árbol (Rodríguez, 2006:111).
- *Diagrama Matricial:* permite establecer la relación entre dos conjuntos de factores, así como, la relación entre variables y la dirección e intensidad

de la mismas que posibilita analizar simultáneamente muchos factores (Muñoz Machado, 1999). Los pasos a seguir, según Rodríguez (2006:112) son: “generación de los conjuntos a comparar; determinación del formato de la matriz; situar los conjuntos en los ejes de la matriz; seleccionar los símbolos a utilizar; registrar las relaciones en la matriz y finalmente el análisis”.

### **Servicios públicos en el ámbito del Gobierno Central**

Los servicios públicos básicos establecidos en la Constitución Política de Nicaragua son: energía, comunicación, agua, transportes, infraestructura vial, puertos y aeropuertos, educación, salud y seguridad social; asimismo, instituye la gratuidad de la salud para los sectores más vulnerables. Estos servicios por mandato constitucional tienen que desarrollarse bajo control de calidad: “Es deber del Estado garantizar el control de calidad de bienes y servicios, y evitar la especulación y el acaparamiento de los bienes básicos de consumo” (Artículo No. 45, Cn.).

Este trabajo revisa cómo el Gobierno Central garantiza calidad en los servicios públicos. Se centra la atención en los servicios de educación proveídos principalmente por el Gobierno Central, porque son

servicios que constituyen una de las principales preocupaciones de diversos actores por su relevancia para el desarrollo del país. Los otros servicios planteados en la Constitución Política también tienen igual importancia, pero por razones de delimitación de este estudio, se decidió realizar un análisis de las acciones y esfuerzos orientados a la gestión de calidad en los servicios de educación que son catalogados constitucionalmente como “deberes indeclinables del Estado”. Ahora el siguiente paso analítico consiste en analizar cuáles han sido los esfuerzos para mejorar los servicios educativos prestados por el Gobierno Nacional.

### **Servicios educativos**

El sistema educativo nicaragüense está conformado por cinco subsistemas:

- Educación Básica, Media y Formación Docente.
- Educación Técnica y Formación Profesional.
- Educación Superior.
- Educación Autónoma Regional de la Costa Caribe Nicaragüense (SEAR).
- Educación Extraescolar.

Este trabajo centra la atención en el subsistema de educación básica, media y formación docente por-

que está catalogado por el Ministerio de Educación, MINED, como una de las principales tareas dentro de los retos del milenio asumidos por el Gobierno nicaragüense.

“El Ministerio de Educación está a cargo del subsistema de educación general. Éste comprende los programas de educación inicial, educación primaria, educación especial, educación de adultos, educación secundaria y formación docente. Actualmente el subsistema educativo de educación general cuenta con un total de 6.506 centros de enseñanza primaria; de éstos: 5.393 son estatales, 532 privados, con subvención estatal, y 581 privados; 891 centros de enseñanza secundaria, de los cuales: 407 son estatales, 102 privados con subvención estatal y 382 privados; veintiocho centros estatales de educación especial y cinco privados con subvención estatal; ocho escuelas normales estatales, cuatro privadas con subvención estatal y una privada; 5.306 centros de enseñanza preescolar, de los cuales: 913 son estatales, 3.698 comunitarios, 154 privados con subvención estatal y 541 privados. El personal que atiende al subsistema de educación general está conformado por 34.884 empleados entre docentes y administrativos” (Dirección de Estadísticas, Ministerio de Educación, 2000).

La educación básica está organizada en Regular, Alternativa y Especial; La Ley General de Educación, Publicada el 3 de agosto del 2006 en el Diario Oficial La Gaceta,



no especifica qué se debe entender por Educación Básica Alternativa. A continuación se explica cómo está organizada la Educación Básica según estas tres modalidades.

La Educación Básica es la modalidad que abarca tres niveles de Educación Inicial, Primaria y Secundaria. El primero, es la educación inicial también conocida como pre-escolar o educación temprana, inicia a los tres años de edad y finaliza aproximadamente a los seis años.

El segundo nivel, es la educación primaria obligatoria y tiene una duración de seis años. Ésta comprende:

- *Primaria regular*, inicia alrededor de los seis y finaliza a los doce años de edad y se imparte en la jornada diurna.
- *Multigrado*, niños y niñas o adolescentes de distintos niveles académicos asisten a la misma sesión de clases que imparte un solo docente. Es decir, alumnos que deberían estar en el grado que les corresponde están junto con otros alumnos que no deberían estar en ese grado. Se recurrió a esta modalidad ante la escases de recursos en general para atender las necesidades educativas de la población.
- *Educación básica acelerada y educación de adultos*, “enfati-za la preparación para el tra-

bajo y el desarrollo de capacidades empresariales” (Ley General de Educación).

- *Primaria nocturna*, está dirigida a aquellos que no lograron integrarse a la educación básica y su edad le impide continuar los estudios en la modalidad regular.
- *Educación básica especial*, donde se atiende a personas con necesidades educativas especiales.

El tercer nivel, es la educación secundaria, gratuita cuando es ofrecida por centros estatales y puede cursarse de forma regular, nocturna y a distancia; además, está previsto en la Ley General de Educación que los estudios de secundaria se realicen en un período de cinco años.

Se ha explicado la organización del subsistema de educación básica como un paso inicial para examinar cómo están los indicadores de calidad, con base al informe “Servicios Educativos en Nicaragua: Acceso y Calidad”, elaborado por funcionarios del BM. Se optó por analizar el informe elaborado por el BM ante dos motivos. Uno, ofrece datos relevantes para los fines de este estudio; el otro motivo, está relacionado con la poca información oficial disponible al respecto; además, este informe revisa datos de los servicios educativos desde 1998 hasta el 2005.

Según el BM (2008), el citado informe fue debatido en un panel

integrado por actores gubernamentales y de la sociedad civil. Los participantes fueron: el Ministro de Hacienda y Crédito Público, Gerente General del Banco Central de Nicaragua, Presidente de la Comisión de Asuntos Económicos de la Asamblea Nacional, Presidente del Consejo Superior de la Empresa Privada, Fundación Violeta Barrios de Chamorro, Representante para Centroamérica de la Cooperación Suiza para el Desarrollo, COSUDE, y miembro del Grupo de Apoyo Presupuestario, y Economista Jefe para América Central del Banco Mundial. Esto indica que actores relevantes para el desarrollo del país estuvieron presentes en la presentación del estudio de pobreza en Nicaragua, donde se consideró la calidad de los servicios educativos.

#### *Situación de la calidad en la educación básica*

Se analiza la calidad en función de los siguientes aspectos: nivel académico y eficiencia terminal, ratio alumno-docente, resultados de la prueba estándar dirigida a alumnos de tercer y sexto grado de primaria, realizada en el 2002; finalmente, se examinan las percepciones de los usuarios respecto a la calidad del servicio educativo, entre otros aspectos.

La permanencia de los alumnos y alumnas en el sistema educativo es un dato importante para el análisis de los servicios educativos. La mayoría de la población infantil

nicaragüense ingresa al sistema educativa pero se retiran por problemas de acceso y limitaciones de recursos económicos. Esto tiene mayor ocurrencia en la población más pobre, donde dos de cada diez niños logra concluir la escuela primaria. Al respecto se retoman los planteamientos de Deming (1989) y Taguchi (1989), revisados en la primera sección de este trabajo, quienes hacen alusión a los costos de la calidad, que están vinculados con la capacidad adquisitiva de los usuarios; en el caso nicaragüense los datos evidencian que la baja capacidad adquisitiva repercute en la permanencia de la población infantil en el sistema educativo.

El gobierno destina una parte del Producto Interno Bruto, PIB, para la prestación de los servicios educativos. Según Eduquemos (2004) "se gasta un 4% del PIB en educación, sin embargo, el gasto por alumno es menor respecto a los países con similar PIB". Esto hace necesario invertir más para atender las necesidades educativas de la población, que tiene una tasa de crecimiento de 2,7% promedio anual entre 1995 y 2000, así como de 2,6% entre el 2000 y el 2005, una de las más altas en la región.

Los costos de los servicios educativos públicos nicaragüenses no constituyen un obstáculo para que niños y niñas accedan al sistema. Esto se debe a que los costos por lo general son bajos o gratuitos, entonces ¿por qué los niños no pueden continuar sus estudios? Por los

gastos relacionados con el envío de los hijos a la escuela, el transporte, uniformes, útiles escolares; es decir, los hogares de los niños más empobrecidos se les dificulta asumir este tipo de costos, vinculados con el proceso de enseñanza-aprendizaje.

Según datos de Eduquemos (2004:10) del Foro Educativo Nicaragüense, efectivamente existen avances en la ampliación de la cobertura. “Se ha logrado pasar de una tasa neta de matrícula en primaria de 75,4% en 1990 a 83,5% en el 2003”; es decir, existe una mejora de 8.1% de niños y niñas matriculados en un nivel determinado en relación con el total de la población que tienen la edad para estar en ese nivel. Se hacen necesarios mayores avances ante la cantidad de niños que requieren servicios educativos de calidad, “de 5.5 millones de habitantes en el 2003, el 40% (más de 2 millones) son niños, niñas y adolescentes en edad de asistir a la escuela” (Eduquemos, 2004:12). Esto requiere centrar la atención en una gestión pública de calidad orientada a satisfacer la demanda de mayores servicios educativos para atender a los que constituyen el porvenir de la Nación.

El ratio alumno-docente es otro indicador de calidad en los servicios educativos. Según, Urdiñola y Laguna (2008:38) “Nicaragua es el país de América Latina con más alto ratio alumno-docente, tanto en escuelas primarias como secundarias”. Esto significa que un docente nicaragüense de primaria o secundaria

atiende en promedio 35 ó 32 alumnos porque la Ley General de Educación así establece la relación maestro-alumno. Al comparar este ratio con los estándares regionales se identifica en promedio una relación de 27 ó 21 alumnos por docente. La atención personalizada que brinde un docente a sus alumnos está asociada con una mejor calidad de oferta educativa, este tipo de atención requiere ratios alumno-docente más bajos.

Los resultados del desempeño académico se pueden considerar otro elemento para analizar la calidad en la educación. Por ello, a continuación se plantean los resultados de las pruebas de rendimiento académico en las materias de Español y Matemáticas, aplicadas en el 2002 a alumnos de tercero y sexto grado de primaria. Los resultados “indican que entre 60 y 90% de todos los alumnos en tercero y sexto grado tienen un conocimiento superficial (por debajo de lo esperado) de los contenidos curriculares correspondientes a sus niveles (matemáticas y español). Sólo se encontró una pequeña parte (10 a 25%) de la población estudiantil con los conocimientos normales o competentes de sus currículos” (Urdiñola y Laguna, 2008:42).

Existe un grupo de niños, niñas y adolescentes que obtuvieron resultados muy próximos al nivel mínimo establecido por el Ministerio de Educación. Éstos asisten a escuelas privadas subsidiadas, escuelas de áreas urbanas de la capital y

de la Región Central; además, sus padres realizaron estudios universitarios y de post-grado. En cambio, según Urdiñola y Laguna (2008:43) “los niveles más bajos de adquisición de conocimientos están en las áreas rurales, en las escuelas multigrado, en las mujeres, en los que repiten grado, y en los alumnos que hablan un idioma que no es el español”.

¿Cuáles son los factores asociados con estos resultados? Al respecto Arcia, Porta y Laguna (2004) presentaron un estudio sobre el rendimiento académico en Nicaragua. “Los principales hallazgos muestran que los factores más importantes asociados con las mejoras del rendimiento son: el liderazgo pedagógico del director, la motivación de los docentes, elevados niveles educativos de los docentes, instalaciones escolares seguras, así como motivación del alumno y de la familia. En contraste con esto, aspectos como la repetición de grado, el trabajo infantil, ausentismo escolar, y el hecho de hablar un idioma que no es el español, tienen un impacto negativo en el rendimiento académico de los niños nicaragüenses”.

La inversión en la formación continua de los docentes influye en la calidad de los servicios educativos. Según Urdiñola y Laguna (2008:38) “la fuerza de trabajo docente de Nicaragua está menos calificada de lo que se pudiera esperar dado su nivel de desarrollo. Nicaragua tiene la proporción más baja de docentes capacitados en América Latina, particularmente en educación

secundaria. Los datos sugieren que 25 de cada 100 docentes de primaria no están capacitados correctamente para enseñar, mientras que la misma proporción alcanza más de 50% en secundaria”. Al respecto, Eduquemos (2004:7) “el entrenamiento de los profesores aún no responde a las necesidades reales de ellos. No se hace sentir al maestro involucrado en los cambios educativos”.

La fuerza de trabajo docente está menos calificada posiblemente por la ausencia de programas de actualización docentes. Además, se requiere diseñar estándares de desempeño, evaluaciones e incentivos que reconozcan el buen trabajo de los profesores. La atribución de más responsabilidades a los docentes tiene que estar acompañada del reconocimiento social y económico de su trabajo, mejorando sus condiciones de vida también se mejorará lograr la calidad de sus trabajo; de acuerdo con Eduquemos (2004:35) es necesario “mejorar la educación enfatizando la calidad del profesorado y los enlaces entre su desempeño profesional y su salario”.

Se han explicado datos en los servicios educativos de primaria pero qué ocurre en secundaria al respecto. Según Urdiñola y Laguna (2008:11): asisten a secundaria 7 de cada 10 jóvenes entre 13 y 17 años de edad de los quintiles de la población con mayores recursos económicos; mientras 2 de cada 10 jóvenes del 20% de los hogares en condiciones de empobrecimiento están en el sistema escolar. Esto hace necesari-

rio centrar la atención en el acceso a los servicios educativos para poder estudiar la calidad, ya que difícilmente se puede hacer alusión a la gestión de calidad sino se han resuelto problemas de cobertura, pero desde la perspectiva de este trabajo es factible mejorar la cobertura de los servicios y la calidad de la oferta educativa existente.

Las tasas de escolarización son bajas en la educación secundaria nicaragüense. Según Urdiñola y Laguna (2008:12): “la tasa neta de escolarización en secundaria en las áreas rurales es la mitad que la de las zonas urbanas (28.1 versus 61.1%). La diferencia de las tasas netas de escolarización entre Managua y la región del Atlántico es sorprendente (27 versus 66.2% en primaria y 28.7 versus 48.1% en secundaria)” ¿Qué situaciones explican las bajas tasas de escolarización en secundaria? El género, el nivel educativo de la cabeza de familia, las condiciones socioeconómicas y la ubicación geográfica repercuten en el ingreso o continuación de los estudios de secundaria.

Según Handa (2006), “El hecho de ser varón está asociado con un 3% de posibilidades menores de escolarización después de los 12 años de edad en áreas urbanas y con 8% más probabilidades de ser escolarizado en las áreas rurales”; es decir, culturalmente el varón por su condición tiene que empezar a trabajar a los 12 años, ya que se convierte en una ayuda relevante dadas las condiciones de precariedad

en que vive una gran parte de la población.

El nivel educativo de la cabeza de familia es determinante para que los jóvenes continúen con estudios de secundaria y universitarios. Esto significa que los jóvenes cuyos jefes o jefas de familia han realizado estudios, tienen más oportunidades de continuar los estudios de secundaria, respecto aquellos cuyas cabezas de familias tienen primaria incompleta o sin estudios.

También, las condiciones socioeconómicas permiten o no realizar estudios de secundaria. Los jóvenes de hogares con mayor solvencia económica tienen más probabilidades de asistir a la escuela secundaria, en cambio esa probabilidad disminuye en los sectores más empobrecidos. Finalmente, la ubicación geográfica determina la continuación de los estudios de secundaria, ya que los jóvenes de los sectores urbanos de la Región Central y Atlántica nicaragüense, “muestran respectivamente probabilidades de entre 5 y 13% más altas de asistir a la escuela después de los 12 años” (Urdiñola y Laguna, 2008:13).

En la primera sección de este trabajo se definió la calidad en los servicios públicos en función del usuario-ciudadano. Por ello, a continuación se explica cómo los miembros del hogar perciben los servicios educativos de sus hijos e hijas, dado que las percepciones de los usuarios son importantes para conseguir calidad.

- Percepciones sobre la calidad de la educación

La valoración de los padres sobre la educación primaria es variada y depende de condiciones socioeconómicas. Según Urdiñola y Laguna (2008) “Los hogares con hijos matriculados en la educación primaria de los quintiles más pobres tienen menos tendencia a catalogar la educación de sus hijos como excelente”.

Los hogares indígenas o que se dedican a la agricultura catalogan la educación de sus hijos de regular y mala. En cambio, los hogares de áreas urbanas y de la ciudad capital consideran la educación de sus hijos como excelente en comparación con otras regiones y áreas rurales.

Los padres en general catalogan como regular la calidad de los servicios educativos en secundaria. En la región del Atlántico y áreas rurales la educación secundaria, existe menor tendencia a catalogar la educación secundaria de excelente. En cambio, en las áreas urbanas y en Managua está valorada como regular o mala, mientras “los hogares de la región Central tienen una mejor percepción sobre la calidad de la educación secundaria de sus hijos que en otras regiones” (Urdiñola y Laguna, 2008:41).

La mayoría de los niños en Nicaragua están matriculados en escuelas públicas donde existe la modalidad de multigrado. Las aulas multigrados están conformadas por

niños de distintos grados que reciben clases en una misma aula, es decir, pueden estar alumnos desde segundo hasta cuarto grado de primaria.

Seis de cada diez niños en las áreas rurales están matriculados en escuelas multigrado; Según (Urdiñola y Laguna, 2008:31) “Generalmente, las escuelas multigrado tienen ratios maestro-alumno elevados, lo cual obliga a los docentes a invertir menos tiempo enseñando e interactuando con los alumnos. Como resultado, las escuelas multigrado ofrecen una calidad inferior de enseñanza que lo que ofrecen las escuelas normales (dado que los ratios más bajos alumno/docente a menudo están asociados con mejor calidad de enseñanza)”.

Al respecto se hace necesario cuestionarse: ¿por qué el Ministerio de Educación continúa con este tipo de modalidad cuando los datos demuestran que es baja la calidad? En primer lugar, porque está establecida en la Ley General de Educación la existencia de este tipo de modalidad; en segundo lugar, puede considerarse una solución para evitar un mal mayor, ya que posiblemente la inexistencia de esta modalidad implicaría que muchos niños, niñas y adolescentes quedarían fuera del sistema educativo. Los datos demuestran que esta modalidad no beneficia los esfuerzos encaminados a mejorar la calidad, por consiguiente, habrá que buscar otro tipo de modalidades o mecanismos que permitan resolver la ampliación de la

cobertura, pero sin descuidar la calidad de los servicios.

Los niños que viven en hogares con mayor solvencia económica están matriculados en escuelas primarias regulares o privadas. Aunque la mayoría de ellos están dentro del sistema educativo público, las escuelas privadas están asociadas con una educación de mejor calidad. ¿Qué hacer ante las percepciones poco favorables de los padres de familia sobre los servicios educativos públicos? Se inicia planteando los esfuerzos realizados por las autoridades gubernamentales para retomar las acciones orientadas a la búsqueda de una gestión de calidad.

El Ministerio de Educación (2006) plantea como avances en la calidad educativa varios logros. En primer lugar, ejecución de un currículo basado en competencias; segundo, el Proyecto Excelencia financiado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID, tiene como objetivo “el mejoramiento de la calidad de la educación primaria, por medio del método de aprendizaje activo (Aprendo-Práctico-Aplico) y la promoción de la participación comunitaria activa”. Tercero, la aplicación, en el 2002, de pruebas estandarizadas para medir el rendimiento académico en las asignaturas de español y matemáticas de estudiantes de tercer y sexto grado de primaria. Así como la realización de la segunda aplicación en el 2006, en este mismo año se participó en la prueba internacional del Segundo

Estudio Regional Comparativo y Evaluativo, SERCE, del Laboratorio Latinoamericano de Evaluación de la Calidad de la Educación, LLECE. Coordinado por la Oficina Regional de Educación de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, para América Latina y el Caribe.

Además de los avances de los datos oficiales citados existen otros. En los años 1999, 2000 y 2002 se evaluaron aprendizajes en la educación primaria, al nivel nacional; en el 2001 se publican los Estándares Educativos Nacionales Primaria regular para sexto y tercer grado; además, el Ministerio de Educación propone un texto oficial sobre prácticas metodológicas (UNESCO, 2005).

Otro avance relevante en la búsqueda de la mejora de los servicios educativos es la existencia de varias áreas en el Ministerio de Educación para atender la gestión de calidad. Por ejemplo, la División de Evaluación de Políticas, Programas y Proyectos, Dirección Nacional de Educación del Ministerio de Educación, MED, entre otras. Esto es relevante porque existe capacidad instalada para desarrollar la calidad en los servicios educativos, es decir, existe un área que posiblemente pueda coordinar los esfuerzos para mejorar la calidad. Pero aún falta camino que recorrer ya que no están establecidos estándares de calidad para la educación secundaria, así como el cierre de la Escuela Normal

de Estelí cuando existe necesidad de este tipo de centros para contar con docentes con formación en su ramo. En el diario nicaragüense *La Prensa*, del 20 de enero del 2010, aparecía como noticia: la Escuela Normal Mirna Mairena, de Estelí, no admitiría nuevos aspirantes a maestros. Esto afectará a otras personas, que desean ser maestros, de otros departamentos del país como las originarias de Madriz y Nueva Segovia, ya que a esa escuela asisten personas de los departamentos citados.

Se han abordado datos relevantes para el análisis de la calidad en los servicios educativos nicaragüenses. Además, se consideró a los docentes un actor clave en la consecución de la calidad; de acuerdo con Murillo Torrecilla (2007:15): “tanto la experiencia como la investigación han confirmado que el factor clave para conseguir una educación de calidad es contar con docentes de calidad”, por ello en la siguiente sección se aborda el sistema de carrera docente, análisis que forma parte del libro de mi autoría que actualmente está en proceso de edición.

### *Carrera Docente nicaragüense*

El ejercicio profesional docente nicaragüense está regulado por la

Ley No. 114 de Carrera Docente, publicada en *La Gaceta Diario Oficial* el 22 de noviembre de 1990; Reglamentada por Acuerdo Ministerial No. 38, publicado en *La Gaceta Diario Oficial* del 10 de setiembre de 1991. Cabe señalar, que existen Acuerdos Ministeriales que han reformado el Reglamento de la citada ley.<sup>1</sup>

Este marco jurídico se aplica a todos los docentes que ejercen la profesión de maestros en los subsistemas de educación no superior, tanto en el ámbito privado como estatal. Están exceptuados los docentes que desempeñan cargos de confianza, es decir, el de asistente del Ministro y Vice-Ministro, Directores Generales del Ministerio de Educación, Delegados Regionales o Departamentales, Directores de Centros Educativos y el personal extranjero que brinda servicios especializados dentro del sistema educativo a través de convenios suscritos por el Gobierno de la República.

A continuación se explica cómo la Ley de Carrera Docente y su Reglamento tienen previsto la ejecución de la carrera a través de instancias y sistemas de gestión de recursos humanos. El Ministerio de Educación es la instancia de la carrera docente que tiene por funciones: cumplir y hacer cumplir la Ley de Carrera Docente y su Reglamento; organizar los sistemas de clasificación, remuneración, escalafón, capacitación y evaluación; registrar los movimientos laborales en el ejercicio docente. La Comisión Nacional de Carrera Docente, conoce y re-

---

1. Véanse acuerdos ministeriales del titular de Educación números: 31-92, 062-93, 2-95,1/4/95.



suelve en segunda instancia los reclamos del docente.

Las Comisiones Departamentales de Carrera Docente y Regionales del Atlántico, conocen y resuelven en primera instancia los reclamos que le presenten los docentes a título individual o colectivo sobre las decisiones de sus superiores alegando perjuicio a sus derechos. Las Comisiones Departamentales de Recursos Humanos tienen por función la aplicación y administración de la Ley de Carrera Docente.

El Ministerio de Educación, la Comisión Nacional de Carrera Docente, Comisiones Departamentales de Carrera Docente y Departamentales de Recursos Humanos son instancias del régimen laboral que regulan el ejercicio profesional docente. Cada una de estas instancias lleva su propio registro y ejecutan la Carrera Docente en forma descentralizada; es decir, existe transferencia de competencias y autoridad, otorgada por Ley, a las Comisiones Departamentales de Carrera Docente y de Recursos Humanos.

Descentralizar la ejecución de la Carrera Docente es necesario por la magnitud de la gestión de los recursos humanos del ámbito educativo, pero ¿cuáles han sido los avances obtenidos por las citadas comisiones en la aplicación de la Ley

de Carrera Docente? La inexistencia de un mecanismo integrador de la información manejada por cada una de las comisiones no permite evaluar la ejecución de éste régimen a nivel nacional. Por ejemplo, la Comisión Nacional de Carrera Docente no tiene a su disposición un consolidado o sistematización de la gestión de los recursos humanos, y de los reclamos resueltos a nivel local por las Comisiones Departamentales de Carrera Docente y de Recursos Humanos.

Es recomendable que los procesos de descentralización de este tipo establezcan mecanismos de intercambio de información entre las distintas instancias ejecutoras de la Carrera Docente para tener una visión integral. El cumplimiento de la Ley y su Reglamento a cargo del Ministerio de Educación a través de la División de Recursos Humanos, requiere de la existencia de un *software* que permita registrar la gestión de recursos humanos para contar con una visión global de la carrera docente.

Actualmente no existe un *software* que funcione como base de datos de los aproximadamente 37.300 docentes<sup>2</sup> que son parte del régimen de carrera, de los cuales 6.500 son empíricos. Entiéndase por empírico aquellos docentes que no cumplen con los requisitos para pertenecer a la carrera; por ejemplo, ser graduados aunque en la práctica los profesores empíricos son parte de la Carrera Docente. Los Sistemas de Gestión de Personal de la Carrera

---

2. Dato estimado por la Oficina de Escalafón y Carrera Docente del Ministerio de Educación, hasta diciembre del 2006.

Docente son ingreso, clasificación, remuneración, escalafón, capacitación, evaluación y movimientos del personal docente. En la siguiente sección se explican cada uno de los citados sistemas.

- **Sistemas de la Carrera Docente**

El *ingreso* a la carrera docente requiere de una solicitud escrita presentada por el interesado, partida de nacimiento o un documento de identidad legalmente reconocido y el currículum vitae, acompañado con documentos probatorios. Esto muestra que el ingreso al Régimen de Carrera Docente es un proceso sencillo, porque basta con que la persona interesada esté desempeñándose como docente en los subsistemas de educación no superior, tales como, preescolar, primaria, secundaria y formación profesional. Por ello, el concurso público para ocupar plazas vacantes no es una condición necesaria para ingresar a la Carrera Docente.

Existen requisitos de titulación para pertenecer a la Carrera Docente.

En primaria el título básico requerido es Maestro en Educación Primaria; en Secundaria es Profesor de Educación Secundaria y en el subsistema de formación profesional el título solicitado es el de Técnico Básico; Medio o Superior. El término maestro y profesor son dos categorías profesionales distintas; el

primero es utilizado para referirse a los profesionales que desempeñan la docencia en primaria; el segundo, es empleado para los docentes que laboran en secundaria aunque en la práctica se emplean indistintamente.

Pueden ingresar a la Carrera Docente extranjeros procedentes de países con los que Nicaragua ha establecido relaciones recíprocas, exceptuándose aquellos casos que participan en el sistema educativo a través de los convenios suscritos por Nicaragua con organismos no gubernamentales.

*Sistema de Clasificación*, la única referencia a éste sistema está en el Artículo 7 de la Ley. ¿En qué consiste el denominado Sistema de Clasificación? Ni la Ley ni el Reglamento de la Carrera Docente especifican de qué trata; existe un vacío jurídico que no permite determinar cuál es la finalidad y razón de ser de un sistema de clasificación que puede ser de puestos o de centros educativos.

*El Sistema de Remuneración* está citado únicamente en el Artículo 7 de la Ley sin mayor explicación de que es un sistema asumido por el Ministerio de Educación. No está especificado en la norma cómo funciona, en la práctica se lleva a cabo a través de la organización sindical y la negociación de convenios colectivos de acuerdo a lo establecido en el Artículo 36, Numeral 11 de la Ley de Carrera Docente. Cabe señalar, que el Artículo 23 de la citada Ley establece que el escalafón regirá el mon-

to de los diferentes sueldos de acuerdo a lo propuesto por el Reglamento correspondiente, ¿a qué reglamento se está refiriendo el citado artículo? Porque el Reglamento de la Ley de Carrera Docente no especifica cuál es la bonificación salarial para los puntajes establecidos en el escalafón. Existe un acuerdo que establece que por cada punto registrado en el escalafón se pagará cinco córdobas, pero no encontramos ningún documento al respecto.

*El Sistema de Escalafón* es la clasificación de la trayectoria docente con base en sus títulos, méritos y antigüedad. El Ministerio de Educación a través de Recursos Humanos reconoce los diplomas obtenidos por los docentes en cursos de capacitación científico-técnico, pedagógicos o administrativos realizados dentro o fuera del país. A cada diploma le corresponde un puntaje, se otorga un punto por cada mes de capacitación recibido consecutivamente. El sistema de escalafón establece puntajes para los títulos o diplomas de primaria, educación media, postgrados, reconocimientos nacionales e internacionales, obras publicadas, Doctor Honoris Causa y por la experiencia profesional adquirida en la educación superior y no superior en el país y en el extranjero.

*Sistema de Capacitación y Profesionalización*, de acuerdo con el Artículo 112 del Reglamento de la Ley de Carrera Docente la capacitación es un proceso educativo, permanente y sistemático a desarrollar-

se bajo tres modalidades; primera, *entrenamiento* entendido como la acción de formación docente dirigida a la adquisición de habilidades y destrezas para la aplicación de nuevas líneas curriculares. Segunda, *perfeccionamiento* es la acción de capacitación docente que pretende enriquecer el perfil profesional. Tercera, *actualización* consiste en un proceso de retroalimentación brindado al docente en función de los avances pedagógicos, científicos y técnicos.

¿En qué se diferencia la capacitación de la profesionalización docente? Según los Artículos 119, 120 y 121 del Reglamento de la Ley de Carrera Docente, la capacitación es una acción educativa sujeta a un plan curricular para la obtención de un título, y está dirigida principalmente a docentes empíricos. En cambio, los programas de profesionalización son desarrollados por Escuelas Normales para docentes empíricos de los subsistemas de educación no superior. Esta diferencia es poco precisa porque presenta criterios que no permiten identificar qué distingue una acción de otra, se puede afirmar que la capacitación es un medio para la profesionalización docente, por ello es necesario que las autoridades del Ministerio de Educación revisen la definición de cada uno de los términos utilizados.

*El Sistema de Evaluación* es la valoración objetiva de aspectos profesionales que determinan la eficiencia o mal desempeño del ejercicio docente. Este sistema se reali-

za a través de tres procesos. Uno, *evaluaciones sistemáticas* realizadas a través de guías de evaluación, documentos y consultas al superior inmediato del evaluado; no está especificado en el Reglamento de la Ley de Carrera Docente la frecuencia con que se realizarán las evaluaciones sistemáticas ni los mecanismos de su ejecución. Segundo, *evaluaciones finales* realizadas anualmente y registradas en la ficha evaluativa docente. Los resultados registrados son analizados y aprobados por las autoridades correspondientes; el instrumento de evaluación (ficha evaluativa) es dado a conocer por el jefe inmediato al docente para que éste conozca cuáles son los criterios con que será evaluado. Éstos obedecen a características relacionadas con la capacidad, eficiencia en el trabajo, ética profesional y relaciones humanas.<sup>3</sup>

*El Sistema de Movimiento del Personal Docente* que contempla la Ley y su Reglamento son promoción, democión, traslados, permutas, permisos, vacaciones, destituciones, y jubilaciones. La promoción es el ascenso del docente a un cargo superior al desempeñado en función de los puntajes establecidos en el Artículo 21 de la Ley de Carrera Docente. En cambio, la democión es el nombramiento del docente en un cargo inferior al desempeñado por razones de ineficiencia comprobada en el ejercicio de sus funciones.

---

3. Véase los criterios de evaluación planteados en los artos. 134, 135, 136, 137, 139 y 140 del Reglamento de la Ley de Carrera Docente.

Los traslados consisten en la reubicación de un docente a otro centro educativo cercano a su domicilio o cuando existen razones justificadas para tal hecho. Permuta es el cambio por mutuo acuerdo entre docentes con un mismo cargo de un centro educativo a otro, las razones por las que se puede solicitar una permuta son cambio de domicilio, cercanía habitacional, prescripción médica o por contraer matrimonio.

Los permisos para ausentarse temporalmente de las labores docentes son de dos tipos. Uno, es con goce de salario por subsidio, muerte de padres, cónyuge o beca autorizada por el Ministerio de Educación. Otro, es sin goce de salario por desempeñar cargos directivos en instituciones del Estado, organizaciones sindicales, o en organismos internacionales.

Las vacaciones es el período de descanso anual al que tienen derecho los docentes de acuerdo al calendario escolar. Otro de los movimientos de personal es la destitución entendida como el retiro definitivo del cargo desempeñado por un docente que provoca pérdida de los derechos otorgados por la Ley de Carrera Docente. Recursos Humanos puede ejecutar una destitución por abandono de labores sin previo aviso, perjuicio material, ofensas graves a miembros de la comunidad educativa, conducta contraria a la ética profesional, sentencia que prive la libertad, suspensión temporal por abandono del cargo e incumplimiento de la política educativa.

La jubilación de acuerdo al Artículo 35 de la Ley de Carrera Docente y los Artículos 100-108 del Reglamento, es el derecho que tiene el docente a retirarse de sus labores por haber cumplido 55 años de edad y 25 años de servicio, invalidez o incapacidad física o mental. Asimismo, los docentes jubilados tienen derecho al décimo tercer mes, y sus pensiones están sujetas a reajustes salariales aplicados a la remuneración del docente activo.

Se ha analizado cómo se ejecuta el Régimen de Carrera Docente pero quedan pendientes cuestiones tales como: ¿cuántos ascensos se han realizado en función de la antigüedad, experiencia, preparación científica, eficiencia y méritos según lo estipula el Artículo 3 de la Ley de Carrera Docente? ¿La Comisión Nacional de Carrera Docente ha sesionado ordinariamente cada quince días para resolver los reclamos presentados por el docente? ¿Cuáles son los casos resueltos por la Comisión Nacional y Departamentales de Carrera Docente en materia de reclamos docentes? ¿El Ministerio de Educación ha garantizado una plaza a todos los egresados de las Escuelas Normales tal como lo propone el Artículo 18 de la Ley? ¿Cuántas demociones o descensos existen por ineficiencia en el desempeño del ejercicio profesional docente? ¿Cuáles son los programas de capacitación y evaluación utilizados desde la entrada en vigencia de la Ley de Carrera Docente? ¿Qué impacto han tenido estos programas en la profesionalización docente y en

la entrega de una educación de calidad?

Estas preguntas podrían analizarse mucho mejor si la instancia rectora de la Carrera Docente tuviese sistematizada la información al respecto. En una futura edición se espera contar con los datos necesarios que permitan analizar cuestiones críticas para el cumplimiento del objetivo principal de la Ley de Carrera Docente, que pretende garantizar educación de calidad, estabilidad laboral, capacitación y promoción de los docentes.

### **Consideraciones finales**

La tarea de analizar cómo el Gobierno Central garantiza calidad en los servicios educativos hizo necesario formular una hipótesis. Por ello, se planteó: "la calidad en los servicios públicos nicaragüense, específicamente educativos, mejora cuando el tomador de decisión atiende efectivamente las demandas de la población ya que tendrá que existir una decisión política comprometida con la gestión calidad junto con una función pública profesional y meritocrática". Esta hipótesis sirvió de guía para desarrollar dos dimensiones analíticas sobre gestión de calidad: una teórica y otra empírica.

Desde la perspectiva teórica se analizó qué es calidad en los servicios públicos. Esto permitió identificar elementos comunes en las

múltiples definiciones sobre calidad tales como las dimensiones objetivas y subjetivas. Un elemento objetivo en la definición de calidad son los requerimientos técnicos y procesos de producción necesarios para que exista calidad. Los elementos subjetivos son aquellos que destacan la satisfacción de las expectativas del cliente-ciudadano.

Respecto a lo empírico se constató que poco a poco se camina “hacia una gestión de calidad en la función pública de Nicaragua”. Pero hace falta mucho más camino que recorrer en la búsqueda de la calidad en los servicios públicos, específicamente en los educativos. En este trabajo se identificó que el Gobierno Central provee muchos servicios públicos por mandato constitucional; ante esta situación se optó por centrar la atención en los servicios educativos ya que la inversión en capital humano a través del sistema de educación constituye uno de los principales factores para mejorar la calidad del propio sistema educativo y de otros servicios públicos.

“Sin inversiones enfocadas en la mejora de la calidad de la educación y en aumentar el acceso a las escuelas, se puede prever que el 50% de la población permanezca en la pobreza durante la década siguiente. Los bajos niveles educativos alcanzados por la población nicaragüense a lo largo de los años explica, en gran medida, la baja productividad de la fuerza laboral y la pobre calidad del trabajo” (Urdiñola y Laguna, 2008: 45).

Se hace necesario que las autoridades políticas, el ciudadano y los directivos de la administración pública nicaragüense se comprometan con la gestión de calidad. La revisión teórica y empírica de este trabajo revela la necesidad de fortalecer la capacidad de escucha, respuesta efectiva y eficaz de las autoridades políticas a los ciudadanos. El caso de estudio sobre los servicios educativos nicaragüenses permite plantear similitudes respecto a la situación de otros servicios públicos, ¿Cuál es esa similitud? efectivamente con un caso de estudio difícilmente se puede generalizar pero si se puede expresar que los servicios públicos necesitan mejorar su calidad. La situación de los servicios educativos en Nicaragua tiene repercusión en otros sectores como la economía, salud, entre otros; es decir, en el desarrollo de la Nación.

La calidad de la gestión pública necesita de acción colectiva. No basta con cuidar los requisitos y procedimientos de calidad ya que en el ámbito público existe una dinámica compleja donde interactúan muchos intereses y actores que muchas veces olvidan el bien común. La situación política nicaragüense hace pensar que la tarea pendiente no es la calidad sino la gobernabilidad donde el ciudadano es sujeto de deberes y derechos; es decir, tiene derecho a disentir, reclamar y ser atendido con servicios públicos de calidad. Pero ocurre que cuando un ciudadano reclama se convierte en oposición, en enemigo del gobierno de turno, cuando probablemente

está ejerciendo su derecho ciudadano de solicitar más y mejores servicios. Por ello, no se puede desvincular la búsqueda de calidad en los servicios públicos del compromiso político de los detentadores del poder.

El compromiso político tiene que demostrarse en el establecimiento de estándares e indicadores de calidad. Por ello, es necesario crear un Premio Centroamericano a la Calidad en la Función Pública que retome las experiencias de otros Premios Nacionales a la Calidad y normas específicas para el sector público como es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Portugal, España y del Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad, FUNDIBEQ.

El Gobierno de Nicaragua desde 1996, estableció el Premio Nacional a la Calidad que coordina el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, MIFIC. Este premio se fundamenta en la Ley No. 219 de "Normalización Técnica y Calidad" que tiene entre sus objetivos: "Ordenar e integrar las actividades de los sectores público, privado, científico técnico y de los consumidores para la elaboración, adopción, adaptación y revisión de las normas técnicas, en procura de la mejora sostenida de la calidad de los productos y servicios ofrecidos en el país". Según datos oficiales del MIFIC, ha ganado este premio principalmente la empresa privada, esto evidencia que la calidad es una tarea pendiente en la

gestión pública nicaragüense. Se hace necesario retomar este precedente para avanzar efectivamente en una gestión pública de calidad.

## Bibliografía

Aguilar Villanueva Luis F. (2006), *Gobernanza y gestión pública*. México, Fondo de Cultura Económica.

CLAD (2008), *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, San Salvador, El Salvador, CLAD.

Eduquemos, *Foro Educativo Nicaragüense (2004)*, Informe del Progreso Educativo. Managua, Nicaragua, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe-PREAL.

Gobierno de Nicaragua (2006), *Ley No. 582 General de Educación*, Publicada el 3 de agosto del 2006 en el Diario Oficial La Gaceta.

\_\_\_\_\_ (1996), *Ley No. 219 de Normalización Técnica y Calidad*, Publicada el 2 de julio de 1996 en el Diario Oficial La Gaceta No. 123.

Ministerio de Administraciones Públicas (2003), *Guía para la*

- implementación de Cartas de Servicios. Segunda edición, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas. Secretaría General Técnica.
- Ministerio de Educación de Nicaragua (2006). Informe del MECD: Logros 2002-2006. Managua, Nicaragua.
- Ministerio de Fomento, Industria y Comercio, MIFIC. "Ganadores del Premio a la Calidad" [En línea] <[www.mific.gob.ni](http://www.mific.gob.ni)> [Consultado: 09-12-09].
- Miranda Rivas, Humberto Antonio. La Administración Pública en Nicaragua. (Libro en edición). Lea Editorial. Managua, Nicaragua.
- Mora, Roberto (2010). "Normal de Estelí cierra puertas a nuevos ingresos". La Prensa, 20 de enero, 2010 Managua, Nicaragua.
- Piedra, Ruth (2009). "Impulsan premio a la Gestión de la Calidad en la Función Pública" Diario Digital Costa Rica Hoy, 8 de julio del 2009, San José, CR.
- Rodríguez Garraza, Tomás (2006). La Guía de Calidad y Mejora en las Administraciones Públicas, Instituto Navarro de Administración Pública, Navarra, España.
- Urdiñola Diego y Laguna José (2008). Servicios Educativos en Nicaragua: Acceso y Calidad. Managua, Nicaragua, Banco Mundial. [En línea]<[web.worldbank.org](http://web.worldbank.org)> [Consultado: 25-11-09].
- UNESCO (2005). "Análisis Curricular" Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo-SERCE. Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe OREALC / UNESCO Santiago, Chile. [En línea]<[www.oei.es](http://www.oei.es)> [Consultado: 22-10-09] ◇



# Experiencias, retos y posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico\*

Hernán A. Vera Rodríguez\*\*

---

SE PRESENTA DE FORMA SINTÉTICA LAS EXPERIENCIAS DE PUERTO RICO EN EL DESARROLLO DE SU SISTEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA. ASIMISMO, SE EXPLORAN LOS RETOS PRINCIPALES QUE ENCARA EN LA ACTUALIDAD ESTE SISTEMA DE SERVICIO CIVIL. POR ÚLTIMO SE AUSCULTAN ALGUNAS DE ESTAS ALTERNATIVAS PARA ENCARAR ESTAS LIMITACIONES.

PALABRAS CLAVES: FUNCIÓN PÚBLICA; SERVICIO CIVIL; PUERTO RICO

## Introducción

Las luchas para establecer un sistema profesional de función pública en Puerto Rico tienen un poco

más de un siglo. De hecho en el año 1907, se aprobó la primera ley de servicio civil de nuestro país, a la usanza de la Ley Pendleton, la primera ley orgánica del Servicio Civil de los Estados Unidos de 1883 (Goodsell, 1979). Este estatuto, aunque imperfecto, estableció la primera piedra de nuestro sistema de servicio civil. En este trabajo, se presenta una síntesis de la experiencia puertorriqueña en el desarrollo de su sistema de función pública, así como los retos que ésta ha encarado. Asimismo, se discuten las posibilidades para el desarrollo del mismo. Cabe señalar, que en este escrito, utilizamos, tal como se hace en la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CLAD, UNDESA), 2003: 15) indistintamente los conceptos función pública y servicio civil.

---

\* 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.

\*\* Doctor en Administración Pública. DPA, Catedrático de Administración Pública y Decano del Colegio de Estudios Graduados en Ciencias de la Conducta. Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, Ponce, Puerto Rico.

Recibido: 31 de marzo del 2010.

Aceptado: 25 de junio del 2010.

---

Vera Rodríguez, Hernán A. (2010). Experiencias, retos y posibilidades del Sistema de Función Pública en Puerto Rico.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 157-172, 2010

157

## Trasfondo

El Gobierno de Puerto Rico consta de tres niveles fundamentales: las agencias o departamentos del Gobierno Central, las Corporaciones Públicas y las municipalidades. De igual forma, en algunas áreas de política pública, existe una amplia injerencia de agencias del Gobierno Federal de los Estados Unidos. Por otro lado, y según datos del Departamento del Trabajo de Puerto Rico (2010), existen alrededor de 298.000 personas laborando en alguna dependencia gubernamental de ese país.

Según datos de esta misma agencia, para febrero del 2010, la administración pública era el tercer sector de generación de empleos en el país, luego de las industrias no – agrícolas y el sector de servicios. Para contextualizar estos datos, es menester señalar que la población del país se estima en cuatro millones de personas y las personas dentro del grupo trabajador en 1.301.000 a febrero de 2010<sup>1</sup> Es decir, que se estima que cerca del 23% de todas las personas que trabajan en nuestro país, lo hacen para alguna dependencia gubernamental. Asimismo, para febrero de 2010, la tasa de desempleo en el país era de 15.8%.<sup>2</sup> Por último, debemos señalar que existen en el país dos escuelas graduadas de Administración Pública: la Escuela Roberto Sánchez Vilella de

la Universidad de Puerto Rico en Río Piedras, fundada en 1945 y la de la Pontificia Universidad Católica de Puerto Rico, en Ponce, Puerto Rico, fundada en 1996.

## Experiencias en el desarrollo del Sistema de Función Pública

El camino para desarrollar un sistema de servicio civil en Puerto Rico ha sido largo y lleno de obstáculos. El mismo, ha estado matizado, por un lado, por los intentos de lograr un sistema de función pública que permita el desarrollo social y económico del país. Por el otro, han estado los partidos políticos que han utilizado el servicio civil como un botín mediante el cual han aumentado el poder de sus organizaciones políticas, en vías de lograr o perpetuarse en el poder.

Así pues, el primer paso para la profesionalización de la función pública en el país, se dio con la aprobación de la Ley de Servicio Civil de 1907. La misma, creó una Junta o Comisión de Servicio Civil formada por tres miembros que eran nombrados por el Gobernador. Este estatuto establecía el mérito como el principio que debía regir los procesos de administración de recursos humanos en el ámbito gubernamental. Esto se ponía en vigor, entre otros medios, mediante el establecimiento de exámenes de oposición para los puestos públicos, la prohibición de solicitar a los aspirantes a puestos públicos información sobre:

1. Departamento del Trabajo de Puerto Rico, 2010.
2. *Idem*.

- Su afiliación política.
- Contribuciones para los partidos políticos.
- Prohibición de despidos de empleados sin justa causa. (Goodsell, 1978: 106 -107; Santiago y Robles, 2005: 38 - 39).

Paradójicamente, la implantación de esta ley se vio fuertemente limitada por restricciones presupuestarias que provinieron del Poder Legislativo puertorriqueño de su época, el que no aprobó los fondos necesarios para el cumplimiento de sus objetivos, lo que hizo casi inoperante a la Comisión de Servicio Civil (Goodsell, 1978: 108). Según analistas de este proceso, al Poder Legislativo no le convenía fortalecer el sistema de mérito en el país, pues recibían contribuciones económicas para los partidos políticos equivalentes al 2% proveniente del salario de aquellos empleados a quienes nombraban políticamente. (Goodsell, 1979: 112).

El próximo estatuto que reguló la función pública en Puerto Rico fue la Ley No. 88 de 1931. Los cambios más importantes que trajo esta disposición legal fueron: el establecimiento de un sistema de clasificación de puestos y retribución, así como el establecimiento de un incipiente sistema de capacitación y desarrollo de recursos humanos (Caballero, 2008: 19; Santiago y Robles, 2005: 39). De igual forma, dividía el servicio civil en Personal Clasificado, los que formaban la meritocracia del país, y el personal

No-Clasificado, o personal de confianza, que era nombrado por su afiliación política o cercanía a la autoridad nominadora.

Es importante notar que según Charles Goodsell, estudioso de esta etapa del desarrollo de la función pública en Puerto Rico, y ex-Presidente de la Sociedad Americana de Administración Pública, ASPA, los estatutos arriba mencionados cobijaban únicamente entre un 20 y un 30% de los empleados públicos del país (Goodsell, 1979: 109). Las razones para esto eran, por un lado, los empleados en el servicio no-clasificado y por el otro, la gran cantidad de empleados temporeros nombrados. De hecho, García de Serrano plantea que entre 1930 y 1940, la mayoría de los nombramientos llevados a cabo en el gobierno eran de carácter temporero (1969). Esta práctica, casi dejaba sin efecto los intentos de profesionalizar la función pública en el país, legislados en el estatuto de 1931. Aquí vemos una vez más la pugna entre las fuerzas que intentan promover el establecimiento de una meritocracia en el país y aquellas que buscaban aumentar su poder político mediante el nombramiento de empleados leales a sus ideales políticos en puestos gubernamentales.

Más adelante, se aprueba en Puerto Rico la Ley 345 de 1947, uno de los estatutos más importantes en el desarrollo de un sistema de función pública en el país. Este estatuto estableció unas bases sólidas para el florecimiento de un sistema de mérito en el país. De hecho, algunas

especializadas de la época, compararon favorablemente el sistema de mérito establecido por ésta, con los sistemas de recursos humanos más avanzados de Norteamérica (Goodsell: 1978:32). Más aún, algunos estudiosos de la administración pública en el país denominan el período entre 1947 y 1968 como el Período de Oro de la Administración Pública en el país. Sostenemos que más que los cambios llevados a cabo por este estatuto, se da este Período de Oro debido al establecimiento en el país de un sistema de partidos (políticos) dominante o cuasi-monopartidismo, factor que promoverá la concentración de esfuerzos en el desarrollo de una función pública vigorosa, en lugar de la búsqueda de la obtención del poder político.

En particular, este ordenamiento legal tenía disposiciones amplias sobre: clasificación de puestos, retribución, reclutamiento a base de exámenes (oposiciones), períodos probatorios, despidos por causa justificada, adiestramiento y capacitación, protección contra discriminaciones ilegales, entre otras. De igual forma, establece una división estructural entre los aspectos técnicos, operativos y de reglamentación del sistema de función pública, los que quedaban bajo la jurisdicción de la Oficina de Personal y aquellos de carácter apelativo, los que estaban al cuidado de la Junta de Personal (Santiago y Robles, 2005: 40 – 42). Vale la pena destacar que mediante la promoción de organismos internacionales como las Naciones Unidas,

así como la de sus países de origen, muchos hermanos latinoamericanos se formaron en la Escuela Graduada de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, llevando a sus tierras la experiencia de este “Modelo Puertorriqueño de la Función Pública”.

En octubre de 1975, se aprobó en Puerto Rico, el cuarto estatuto orgánico sobre la función pública, la Ley No. 5, la que define claramente lo que era el principio de mérito e identifica sus áreas esenciales. De igual forma, divide los empleados públicos en empleados de carrera (cubiertos por el principio de mérito) y empleados de confianza, los que define como “de libre selección y libre remoción”. También, introduce programas innovadores de evaluación, así como de promoción de la productividad y la eficiencia gubernamental (Santiago y Robles, 2005: 47). Igualmente, la ley establece un sistema de función pública compatible con la negociación colectiva en el sector público del país.

Por último, esta ley crea dos organismos independientes para la administración del sistema de la función pública: la Oficina Central de Administración de Personal (conocida como OCAP) y la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (conocida como JASAP). Los problemas con la implantación de esta ley tuvieron que ver principalmente con la gran cantidad de empleados de confianza y temporeros que se nombraban en las agencias públicas del país, así

como con la proliferación de despidos ilegales después de una elección general, lo que redundaba en grandes costos al erario público.

Luego, en el año 1998 entró en vigor la Ley No. 45. De esta forma, se le concede a la mayoría de los empleados del sector público de Puerto Rico el derecho a organizarse y a negociar colectivamente. Sin embargo, este estatuto supedita las negociaciones de tipo salarial a las realidades fiscales del Estado, y prohíbe las interrupciones de servicios gubernamentales mediante piquetes, huelgas y otros medios. Asimismo, excluye el personal de algunas agencias tales como la Policía, la Guardia Nacional, el Departamento de Justicia, así como a empleados de otro puñado de agencias. De igual modo, excluye de la ley a empleados gerenciales, transitorios, por contrato, irregulares y de confianza (Santiago y Robles, 2005: 330). También, crea un organismo administrativo, la Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público, la que tiene las funciones de: interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de la Ley 45 de sindicación de los empleados públicos, resolver controversias sobre la aplicación de dicho estatuto, crear la reglamentación necesaria para asegurar el cumplimiento de esta ley, supervisar los procesos de elección sindical y llevar a cabo investigaciones, encuestas, vistas públicas y audiencias relacionadas con la sindicalización de los empleados públicos, entre otras funciones. (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley

de Relaciones del Trabajo para el Servicio Público de Puerto Rico, Ley 45 de 1998, Sección 11.15). Con la aprobación de esta ley también comienza a cambiar la filosofía de la Oficina Central de Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico. A partir de este momento, se conocería como Oficina Central de Asesoramiento Laboral y Recursos Humanos, OCALARH, siendo uno de los primeros pasos hacia la descentralización del sistema de función pública en Puerto Rico.

Por último, la Ley 184 del 2004, el cual junto a la Ley 45 de 1998, son los estatutos vigentes sobre la función pública en el país, persiguió el propósito de establecer un sistema de función pública cónsono con la sindicación de los empleados públicos, así como el culminar el proceso de descentralización de la administración de recursos humanos en el sector público del país, el que ya había comenzado mediante órdenes ejecutivas del gobernador. (Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley para la Administración de Recursos Humanos en el Sector Público, Ley No. 184 del 3 de agosto del 2004, Sección 2.1(4).).

De hecho, esta disposición legal convierte a todas las agencias y dependencias del Gobierno de Puerto Rico en administradores individuales, por lo que cada una viene obligada a desarrollar su propio sistema de recursos humanos cónsono con el principio de mérito. Más aún, con la puesta en práctica de esta ley, la Oficina de Recursos Humanos del

Gobierno de Puerto Rico se convierte definitivamente en una de asesoramiento laboral y auditoría sobre el cumplimiento con el principio de mérito. De hecho, los autores Santiago y Robles (2005), plantean que esta ley:

*“...elimina toda tarea operacional centralizada, incluyendo la aprobación de los planes de clasificación y retribución, así como los reglamentos.” (p.54)*

Por esta razón, argumentamos que con esta ley, la Oficina de Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, conocida a partir de este estatuto como Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, ORHELA, pasará a desempeñar principalmente funciones de asesoramiento, auditoría y capacitación de los recursos humanos en el sector público de Puerto Rico.

En este apartado, hemos discutido de forma sucinta las experiencias o hitos más importantes en el desarrollo de la función pública de Puerto Rico durante el pasado siglo. En el próximo, se presentan los retos que encara actualmente el desarrollo de un sistema de función pública en este país.

### **Retos para el desarrollo de la Función Pública en Puerto Rico**

Actualmente, son muchos los retos que encara el desarrollo de

una función pública en Puerto Rico. Entendemos que el desarrollo de una función pública profesional y vigorosa es un prerrequisito para el establecimiento de una economía fuerte que nos permita competir a nivel regional y global. Sin embargo, en este trabajo se concentrará en tres de estos retos, a saber:

- La pérdida de un organismo rector de la función pública en el país.
- La implantación de políticas neoliberales que afectan el sistema de servicio civil.
- La politización de la función pública y su relación con el nombramiento de empleados transitorios, irregulares y por contrato.

### ***La pérdida de un Organismo Rector para la Función Pública en el país***

En el desarrollo de nuestro sistema de función pública, sobre todo a partir de los años ochenta se clamaba por un sistema de función pública más descentralizado, ágil y efectivo. A tales efectos, con la Ley 184 del 2004, se culmina el proceso de descentralización de nuestra función pública, el que había comenzado años antes mediante órdenes ejecutivas de los gobernadores y mediante la aprobación de leyes especiales. Sin embargo, a nuestro entender, este proceso careció de

una planeación adecuada, lo que ha traído importantes efectos negativos al desarrollo de nuestra función pública.

En primer término, al relegar a la ORHELA a una agencia de asesoramiento y auditorías, el país ha perdido la uniformidad en la administración de los recursos humanos en el sector público del país. Esto se ha manifestado de muchas maneras. Como primer ejemplo, se puede señalar que al dejar en manos de cada organización gubernamental la función de preparar sus propios planes de clasificación de puestos y retribución, se da en el país, la situa-

ción de que personas desempeñando un mismo puesto en agencias gubernamentales similares, deven-guen salarios distintos, lo que viola un principio de la Constitución de Puerto Rico que establece que debe haber "igual paga por igual trabajo". De hecho, los datos presentados en la siguiente tabla, los que son parte de un estudio llevado a cabo por Ruiz (2008), y el que fue presentado en el XIV Congreso del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, en Buenos Aires, revelan estas diferencias salariales en una muestra de clases de puesto.

**TABLA No. 1**

**DIFERENCIAS SALARIALES EN CLASES DE PUESTO SIMILARES  
POR TIPO DE AGENCIA**

(En dólares)

| Puesto                                  | Agencia Tradicional | Corporación pública | Municipio |
|---|---------------------|---------------------|-----------|
| Administrador(a) de Documentos Públicos | N/D                 | 1.638-2.457         | N/D       |
| Conserje                                | 1150-1550           | 943-2012            | 840-966   |
| Guardalmacén                            | N/D                 | 1112-2397           | 874-1005  |
| Oficial de Compras                      | 1702-2294           | 1490-2235           | 1065-1224 |
| Oficial de Nómina                       | 1850-2493           | 1638-2457           | 946-1088  |
| Secretaria(o)                           | 2020-2723           | 1490-2235           | 946-1088  |
| Trabajador de Conservación              | 1196-1612           | 996-2132            | 857-985   |

*Fuente: E. Ruiz Santana, "Diferencias en los planes de retribución de las agencias públicas de Puerto Rico", Ponencia presentada en el XIII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 2008.*

Asimismo, al darse el mencionado cambio de filosofía y roles de la agencia central para la función pública del país, se dio también la virtual eliminación de los exámenes de oposición presenciales (o con comparecencia) para los distintos puestos en el gobierno de este país caribeño. En el pasado, la Agencia Central de Recursos Humanos, confeccionaba, administraba y corregía las pruebas de selección para las distintas clases de puesto de nuestro servicio público. La naturaleza de éstas era muy diversa e incluían por ejemplo, pruebas escritas, pruebas de ejecución o prácticas, exámenes orales o pruebas físicas (Gerena, 2008: 68). Actualmente, estas pruebas han sido eliminadas casi por completo y la selección de personal se hace principalmente a base de exámenes sin comparecencia, los que se fundamentan en la evaluación (y valoración) de las credenciales académicas y la experiencia de los aspirantes a puestos públicos. Esta situación, como deducirá fácilmente el lector, abre la puerta a la intromisión político – partidista en la selección de personal y a la violación de la igualdad de oportunidades de empleo de muchos candidatos. Huelga señalar, que esta situación no ha abonado al fortalecimiento de la función pública de Puerto Rico.

Otro aspecto en el que la descentralización del sistema de función pública de Puerto Rico ha traído dificultades, es el adiestramiento y la capacitación de los recursos humanos. En el pasado, esta función estaba centralizada en la Agencia de

Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico, quien tenía sus propios expertos o contrataba los mismos para ofrecer los adiestramientos. Ahora, con la descentralización del sistema, cada agencia, municipio u organización gubernamental tiene que pagar a la ORHELA por el adiestramiento de sus recursos humanos. Esto ha provocado que aquellas agencias con menores recursos fiscales (las que a veces tienen las mayores necesidades de adiestramiento y capacitación de sus recursos humanos) no puedan enviar a capacitar a sus empleados como lo exige el desarrollo de un sistema vigoroso de función pública en el país.

Una situación muy similar ocurre con la administración de las diversas oficinas (administradores individuales) de recursos humanos en este sistema descentralizado. Antes del 2004, cuando el sistema estaba centralizado, existía un personal altamente cualificado y experimentado en la agencia de personal gubernamental. Ahora, con la descentralización, se da una amplia diversidad en los niveles de experiencia y capacitación de los directores de recursos humanos de las distintas agencias y municipalidades. Según nuestra experiencia, las agencias y municipios de mayor tamaño, en zonas metropolitanas y con mejores presupuestos, han logrado allegarse un personal más cualificado y experimentado en diversos aspectos de la función pública que aquellas más pequeñas, rurales y con menor presupuesto.



Para cerrar este apartado, queremos señalar que la Carta Iberoamericana de la Función Pública señala sobre este particular que:

*Para el cumplimiento de las finalidades que le son propias, la función pública debe ser diseñada y operar como un sistema integrado de gestión cuyo propósito básico o razón de ser es la adecuación de las personas a la estrategia de la organización o sistema multiorganizativo... (CLAD/UNDESA), 2005: 27).*

Como se colige fácilmente de la discusión presentada anteriormente, las reformas implantadas en el sistema de función pública de Puerto Rico a partir del 2004, no propenden el desarrollo adecuado de la función pública del país. En aras de la agilidad administrativa, y orientadas conceptualmente por las teorías de moda, se abandonó un sistema integrado de función pública que aunque tenía sus deficiencias, le había servido bien al país.

### **La implantación de políticas neoliberales: el caso de la Ley No. 7**

Desde los noventa una parte de la clase gobernante de Puerto Rico ha promovido, como en otros países de la región, reformas gubernamentales tendientes a:

- La reinención del gobierno

- La privatización de servicios gubernamentales
- La eliminación de agencias gubernamentales
- La reducción del “gigantismo gubernamental”.

Aunque resulte paradójico señalarlo, en este ideario, se ha percibido al sector público como un lastre para el desarrollo económico y social del país. Así por ejemplo, el Programa de Gobierno del partido que resultó vencedor en las elecciones de 2008 en este país, planteaba que:

*Existe consenso que el gobierno es en ocasiones uno de los mayores obstáculos para la atención ágil, adecuada y efectiva de nuestras necesidades y problemas colectivos. (PNP, 2008,19).*

De forma similar, dicho documento plantea más adelante que:

*El tamaño injustificado del gobierno, y su rígida estructura burocrática obsoleta, impiden la prestación ágil y eficiente de servicios públicos a nuestros ciudadanos. (PNP, 2008:20).*

A este ideario, se unió la situación fiscal del país en la que se estima existe un déficit estructural de cerca de 3.200 millones de dólares. A esto se unió la postura de las casas evaluadoras del crédito de Puerto Rico en el mercado de valo-

res de Nueva York (*Wall Street*) tales como Moody's y Standard&Poor's, las que amenazaban con degradar los bonos del Gobierno de Puerto Rico a categoría de "chatarra" si el gobierno de este país no tomaba medidas de control fiscal o de "sana administración pública". Esto claramente, ponía en riesgo el crédito del gobierno puertorriqueño. Ante esta situación, el Gobierno de Puerto Rico tomó varias medidas, entre ellas, la aprobación de la Ley Especial Declarando un Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo un Plan Integral de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico, Ley No. 7 del 9 de marzo del 2009.

Esta ley ha tenido efectos directos en el desarrollo de la función pública del país, pues ha supuesto la implantación de un plan para el despido de entre 20.000 y 30.000 empleados públicos. Asimismo, deja sin efecto las siguientes acciones de recursos humanos en el sector público:

- Aumentos de salario y beneficios marginales, incluso los negociados en convenios colectivos vigentes.
- Planes de adiestramiento, capacitación y desarrollo.
- Licencias con sueldo para estudio, talleres, etc.
- Pagos de matrícula en universidades a empleados y familiares.

- Bonificaciones por antigüedad, productividad, ejecución, etc.
- Liquidación monetaria por vacaciones no tomadas.
- Otras.

Como se puede apreciar, la implantación de esta ley le ha asestado un duro golpe al desarrollo de un sistema de función pública en Puerto Rico. Por un lado, se entiende que es necesario administrar la precaria situación fiscal del país. Por el otro, esta estrategia lejos de ser adecuada, pudiera agravar la situación económica de un país que ya tiene una tasa de desocupación mayor a un 15%. Asimismo, se considera que pudieron haberse utilizado otras estrategias menos lesivas al desarrollo de la función pública del país para resolver su situación presupuestaria. Aquí se debe puntualizar que la Carta Iberoamericana de la Función Pública (2005) establece que estrategias tales como el achicamiento del Estado y de su plantilla de empleados en momentos de crisis económicas es una táctica anacrónica y superada por los países de nuestra zona.

***La politización de la función pública y los empleados transitorios, por contrato e irregulares***

A partir de 1968, existe en Puerto Rico un sistema de partidos bipartidistas. Hay dos partidos políti-

cos contendientes por el poder con una capacidad similar para ganar las elecciones. De hecho, desde 1968, uno de esos partidos ha ganado las elecciones generales en seis ocasiones y el otro en cinco. Esto ha provocado la politización de casi todos los aspectos de la vida puertorriqueña. Más aún, cada uno de ellos ha promovido prácticas clientelares que lesionan el desarrollo de un sistema de función pública ejemplar en el país. Además, a nuestro juicio, las leyes aprobadas desde principios del Siglo XX, han sido instrumentos un tanto endebles para frenar la politización de nuestro servicio civil.

La situación de los empleados por contrato, transitorios e irregulares pone de manifiesto esta situación. Según nuestro ordenamiento jurídico, un empleado transitorio es una persona nombrada en un puesto de trabajo en lo que se nombra a un empleado de forma regular en el mismo. Por otro lado, los empleados irregulares y por contrato son nombrados en puestos de duración fija. Ninguno de estos tipos de empleados pasa por todo el proceso de oposiciones que supone una contratación como empleado regular en las dependencias del Gobierno de Puerto Rico. De hecho, desde la década de los treinta se utiliza este tipo de nombramientos para soslayar los requisitos del sistema de mérito (Goodsell, 1979: 117 – 118).

Estos nombramientos han creado una “estructura paralela” en la que se burlan los procesos forma-

les para garantizar el mérito. De igual forma, existen múltiples prácticas burocráticas que hacen posible que este tipo de empleados permanezcan en el gobierno por largos períodos de tiempo.

La situación de estos empleados ha traído varios problemas al desarrollo de un sistema adecuado de función pública en el país. En primer lugar, luego de una elección general, el partido ganador incluye miles de estos nombramientos para acomodar en el gobierno a personas leales a su ideal político; es decir a sus clientes. En segundo lugar, y más lesivo todavía para nuestra función pública, en el país se aprueban ocasionalmente, leyes que han convertido en empleados regulares a empleados en las categorías antes mencionadas. En décadas recientes, se han aprobado leyes de este tipo en 1989, 1995, 1996, 2000 y 2004. Esta práctica, viola totalmente los principios que deben regir la función pública en un país, pues las personas que pasan a ocupar puestos públicos mediante estas leyes especiales, no advinieron al gobierno mediante los mecanismos de oposición tradicionales.

En esta segunda parte del trabajo, hemos destacado tres de los retos principales que confronta la modernización del sistema de la función pública en Puerto Rico. En la siguiente sección, se presentan algunas de las áreas de posible mejoramiento del sistema de función pública de este país.

***El Sistema de Función Pública  
de Puerto Rico:  
Algunas de sus Posibilidades***

En primer lugar, y en lo tocante al papel que juega la ORHELA de Puerto Rico, consideramos que la misma pudiera servir de motor a la modernización de la función pública en el país, y así como al desarrollo económico del mismo, si se implementan los siguientes cambios:

- Incrementar el período de duración del nombramiento del Director de la Oficina de Recursos Humanos del Gobierno de Puerto Rico igualándolo a otros cargos importantes en el país. De este modo, se logra cierta independencia del poder político y se destaca la importancia de la función pública en el país.
- Reestructurar ORHELA como una agencia independiente del Poder Ejecutivo.
- Implantar un sistema de función pública en el que el desarrollo de las políticas, reglamentos, planes de clasificación y retribución de puestos, programas de capacitación, y otras áreas relacionadas estén centralizadas en la agencia central del gobierno, mientras que su ejecución se daría de forma descentralizada en cada agencia. Es decir, entendemos que un sistema semi-centralizado sería

capaz de lograr el nivel de agilidad que se buscaba en el sistema de función pública puertorriqueño, mientras que por otro lado, mantendría la uniformidad y cohesión que requiere un sistema de función pública que pretende ser puntal de la modernización del Estado.

- El aumento de los recursos económicos y humanos para el buen desempeño de la agencia.
- El desarrollo de la voluntad política necesaria para promover los cambios necesarios en nuestro sistema de función pública.
- Llevar a cabo acuerdos colaborativos con otros países (incluyendo algunos de la región) que puedan proveer asesoría sobre la modernización de la gestión pública.

En segundo lugar, y en lo tocante a la aplicación de políticas neoliberales que han provocado el despido de miles de empleados públicos en Puerto Rico, así como la “congelación” de muchos de sus beneficios adquiridos, recomendamos se nombre un comité multisectorial que evalúe estas prácticas, así como sus efectos a largo plazo en el sistema de función pública del país. Asimismo, y toda vez que el poder gubernamental parece estar inmerso en esta mentalidad neoliberal lesiva a la función pública, las es-

cuelas de administración pública del país deben exponer en foros públicos sus opiniones sobre los efectos de la Ley.<sup>3</sup> De igual forma, estas escuelas pueden promover conjuntamente con otros grupos interesados acciones de cabildeo legislativo encaminadas a promover enmiendas a dicha ley.

Por otro lado, debe promoverse el que los altos funcionarios directivos del Gobierno de Puerto Rico, acudan a actividades de mejoramiento profesional tales como los Congresos del CLAD y los Foros de la Función Pública del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, para que se expongan a las últimas corrientes teóricas y prácticas dentro de la administración pública y disciplinas afines. Entendemos que de haberse dado este último elemento, no tendríamos en Puerto Rico un estatuto como la Ley No. 7, la que está totalmente desconectada del “estado del arte” de la gestión gubernamental.

En tercer lugar, y en lo relativo a la politización del servicio civil del país y su impacto en el nombramiento de empleados transitorios, entendemos que la implantación de las siguientes recomendaciones ayudaría a cerrar la brecha a esta forma de violentar el sistema de mérito en el país:

- Establecer por ley un número máximo fijo de empleados que puedan laborar como empleados transitorios, por contrato

---

3. *Op. cit.*

o irregulares en cada agencia o dependencia del gobierno.

- Enmendar la Ley de Ética Gubernamental para incluir en la misma la prohibición de renovar estos tipos de contrato por más de un año.
- Dicha ley debe enmendarse también para prohibir el que un individuo pueda obtener estos tipos de nombramientos por dos años consecutivos independientemente del puesto ocupado.
- Debe implantarse un sistema de multas bastante cuantiosas para aquellas autoridades nominadoras y aspirantes que violenten las dos regulaciones antes señaladas.

## Reflexiones finales

En la discusión presentada previamente, se ha reseñado de forma muy concisa, la historia del desarrollo de la función pública en Puerto Rico. Así pues, se hizo hincapié, tanto en sus momentos gloriosos, cuando sirvió de modelo a otros países de la región, como en sus momentos de mayor fragilidad, en los que ha estado sometido a valores tales como la política partidista y las teorías económicas de moda.

De igual forma, se destacaron tres retos que encara actualmente

nuestro sistema de servicio civil: la pérdida de un organismo rector de la función pública, los efectos de la implantación de políticas neoliberales en el sistema de servicio civil, así como la politización de la función pública y su relación con el nombramiento de empleados transitorios, por contrato e irregulares.

Por último, se presentaron distintas posibilidades o alternativas para encarar los tres retos reseñados en el trabajo. Algunas de ellas pudieran parecer utópicas, pero la política y la administración son las ciencias y artes de lo posible.

Esperamos que la discusión aquí presentada sirva de referencia a las futuras discusiones de otros hermanos iberoamericanos sobre los sistemas de función pública de sus respectivos países. Asimismo, confiamos que luego de compartir esta información con ellos, puedan compartir con nosotros alternativas innovadoras para la solución o mejora de los retos que encara nuestro sistema de función pública.

## Bibliografía

- Caballero Fuentes, A. (2008). Cien años: un principio. *Revista de Administración Pública*, 25 (1-2), 15-54.
- Cirino Gerena, G. (2008). Reflexiones sobre el mérito y el uso de pruebas de selección de personal. *Revista de Administración Pública*, 25 (1-2), 55 -78.
- CLAD/UNDESA (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*.
- Departamento del Trabajo y Recursos Humanos de Puerto Rico: División de Estadísticas del Trabajo (2007). *Serie de Empleo y Desempleo: Años Fiscales 1970 – 2007*. San Juan, Puerto Rico: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.
- \_\_\_\_\_. (2010, febrero). *Empleo y Desempleo en Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Departamento del Trabajo y Recursos Humanos.
- Dietz, J. L. (1989). *Historia económica de Puerto Rico*. Río Piedras, Puerto Rico: Ediciones Huracán.
- Gobierno de Puerto Rico, Oficina de Presupuesto y Gerencia (2009). *Presupuesto Recomendado para ORHELA: Año Fiscal 2009-2010*. Recuperado el 1º de abril de 2010 de: [http://www.presupuesto.gobierno.pr/Tomo\\_II/oficinaRHELA.htm](http://www.presupuesto.gobierno.pr/Tomo_II/oficinaRHELA.htm).
- \_\_\_\_\_. (2009). *Ley No. 7 del 9 de marzo del 2009, Ley Especial Decretando un Estado de Emergencia Fiscal y Estableciendo un Plan de Estabilización Fiscal para Salvar el Crédito de Puerto Rico*.

- \_\_\_\_\_ (2004). *Ley No. 184 del 3 de agosto del 2004, según enmendada: Ley para la administración de los recursos humanos en el sector público.*
- \_\_\_\_\_ (1947). *Ley No. 345 del 12 de mayo de 1947. Ley para crear una oficina de personal y una junta de personal para el gobierno insular de Puerto Rico.*
- Goodsell, C.T. (1978). *Administración de una revolución: la reforma del Poder Ejecutivo en Puerto Rico bajo el Gobernador Tugwell (1941-1946)*. Río Piedras, Puerto Rico: Editorial Universitaria.
- Government Development Bank of Puerto Rico (2005, Noviembre 22). *Commonwealth of Puerto Rico: Fiscal Update.*
- Hutchinson, M. & Noy, I. (2003). Macroeconomic effects of IMF sponsored programs in Latin America: output costs, program recidivism and the vicious cycle of failed stabilizations. *Pacific Basin Working Paper Series*. Center for Pacific Basin Monetary and Economic Studies, Federal Reserve Bank of San Francisco. Working Paper No. PB 03-02.
- Méndez, J.L. (2008). La reforma administrativa y de gestión del personal en América Latina. XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.
- Pacheco Muñoz, E. y Vera Rodríguez, H (2009, octubre). *La administración de recursos humanos en el Gobierno de Puerto Rico: centralización, descentralización, control y caos*. Ponencia presentada en el XIV Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Salvador de Bahía, Brasil.
- Partido Nuevo Progresista de Puerto Rico (2008). *Una nueva visión para Puerto Rico: Programa de cambio y recuperación económica: 2009-2012.*
- Picó, F. (1986). *Historia general de Puerto Rico*. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Huracán.
- Santana Rabell, L. (1993). Fulgor y decadencia de la administración pública en Puerto Rico: agenda para la reforma. *Revista de Administración Pública* (Edición Especial), 25.
- Santiago Rivera, C.A. & Robles Ramos, K.J. (2005). *Ley de recursos humanos del ELA: Módulos de capacitación, Ley No. 184, 2004*. San Juan, Puerto Rico: Ediciones Situm, Inc.
- Robles Ramos, K. (2007). Análisis del sistema de administración de personal del sector público.

*Revista de Estudios Críticos del Derecho*, 162, 162-217.

Ruiz Santana, E. (2008, noviembre). *Diferencias en los planes de retribución de las agencias públicas de Puerto Rico*. Ponencia presentada en el XIII Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires, Argentina.

Ventura Camejo, R. (2007, octubre). *El servicio civil en la carrera administrativa: en dónde estamos y hacia dónde vamos*. Ponencia presentada en el XII Congreso del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo, República Dominicana ◇



# El financiamiento de la educación superior a través del presupuesto y la autonomía universitaria: Son compatibles en la actualidad?

Norma Ruth Caplán\*

LA AUTONOMÍA DE LAS UNIVERSIDADES EN AMÉRICA LATINA HA TENIDO VIGENCIA POR MÁS DE NOVENTA AÑOS; SIN EMBARGO, NO HAN LOGRADO CONQUISTAR LA AUTONOMÍA FINANCIERA PROPIA. ESTA LIMITACIÓN EN EL FINANCIAMIENTO, DERIVÓ EN UNA DISMINUCIÓN EN LA CALIDAD DE LA EDUCACIÓN, EL PRESTIGIO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS, COMPETENCIA DEL SECTOR PRIVADO, LLEGANDO EL MOMENTO DE REVISAR EL CONCEPTO PURO DE AUTONOMÍA Y LIGARLO A LOS ASPECTOS DE SOSTENIBILIDAD PRESUPUESTARIA, INTRODUCIENDO LA GESTIÓN BASADA EN RESULTADO COMO HERRAMIENTA PARA UNA MEJOR ASIGNACIÓN DE RECURSOS.

PALABRAS CLAVES: EDUCACIÓN SUPERIOR; FINANCIAMIENTO; PRESUPUESTO; SOSTENIBILIDAD; AUTONOMÍA

## Introducción

La educación ha sido desde la creación de las primeras universidades en el mundo<sup>1</sup> una vía para la consolidación de los liderazgos intelectuales y, como bien planteó en los

albores del siglo XX Wilfredo Pareto, un mecanismo para el surgimiento de las élites gobernantes. América Latina no fue una excepción a este modelo.

\* **Consultora ICAP. Ex Profesora Asocia-da Regular / Finanzas Públicas. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.**

1. Son las universidades persas y árabes las que parecen haber iniciado el proceso que ha dado origen a la universidad moderna durante el siglo IV y finales del V. Las universidades europeas más antiguas fueron

fundadas por los árabes en España (Califato de Córdoba) desde el siglo VII. A partir de la fundación de la Universidad de Bolonia en 1088, y bajo la cultura europeo-cristiana, se sucede la fundación de universidades a todo lo largo y ancho del territorio europeo.

Recibido: 31 de julio del 2009.

Aceptado: 26 de febrero del 2010.

Las primeras universidades latinoamericanas fueron fundadas por la Corona Española durante la etapa colonial.<sup>2</sup> El modelo original fue el de las universidades que ya actuaban en España. Al ser trasplantadas a América, las universidades coloniales se constituyeron como corporaciones semi-eclesiásticas cuyos criterios de pertenencia, contenidos y metodología de la enseñanza, estrictamente reglamentados, permanecieron sin cambios casi dos siglos.

Hace más de noventa años, el 21 de junio de 1918, en la ciudad de Córdoba (Argentina) los estudiantes tomaron la Universidad culminando un período de luchas estudiantiles de las cuales surgió el Manifiesto Liminar de la Reforma Universitaria, que consagró las aspiraciones de la denominada Reforma Universitaria, que luego se extendió a toda América Latina y que dio lugar al surgimiento y consolidación de la autonomía universitaria.

Las reivindicaciones originales fueron:

- La autonomía universitaria.
- El cogobierno.

---

2. El título de primera universidad del Nuevo Mundo (continente americano) varía entre la Universidad Autónoma de Santo Domingo (en 1538, operando con cédula real desde 1558) y la Universidad de San Marcos de Lima (en 1551, 1ª en obtener cédula real). Más tarde se fundó la Real y Pontificia Universidad de México (en 1551) antecedente de la Universidad Pontificia de México y la UNAM.

- La extensión universitaria.
- La periodicidad de las cátedras.
- Los concursos de oposición y antecedentes.

Entendiendo por "autonomía universitaria", una autonomía administrativa, diferente de los niveles gubernativos, por la cual la universidad debe ser autónoma y autogobernada, eligiendo sus propias autoridades sin injerencia del poder político, y dándose sus propios estatutos y programas de estudio.

El principio de *cogobierno* alude al gobierno compartido de la universidad por parte de los diferentes sectores de la comunidad universitaria. El reclamo tradicional de la Reforma Universitaria es el *cogobierno* igualitario por parte de docentes, graduados y estudiantes. Algunas organizaciones estudiantiles reformistas proponen incluir también a los no docentes.

Con el principio de extensión universitaria se pretende "extender" la presencia de la universidad en la sociedad y relacionarla íntimamente con el pueblo.

Finalmente, ante el elitismo imperante, se propiciaba que las cátedras fuesen ocupadas por concursos de oposición y antecedentes y revalidadas periódicamente.

Con el correr de los años y el advenimiento de las ideas socialistas se sumaron las aspiraciones de la enseñanza gratuita, como mecanis-

mo para permitir el acceso de sectores de bajos recursos y, empujado por los gobiernos populistas, el ingreso con pocas o ninguna restricción.

Este último aspecto, sobre todo, convirtió a muchas de nuestras prestigiosas casas de estudios en reductos de luchas políticas e ideológicas, que llevaron a enfrentamientos trágicos con los gobiernos de fuerza, o bien, al borde de la ingobernabilidad por parte de las autoridades universitarias presionadas por los grupos estudiantiles en pugna.

Por todo ello, casi un siglo después, la educación superior pública en nuestros países pasa un momento crítico en cuanto a su calidad, recursos financieros, humanos y de capital.

Surgen las preguntas: *¿Es posible y compatible para las universidades públicas del continente mantener esos ideales y, al mismo tiempo, adaptarse al reto de la globalización, la competitividad y el acceso a la información? ¿Existe la autonomía universitaria sin una genuina autosuficiencia financiera?*

Este último, el financiamiento independiente y genuino, fue un aspecto que los idealistas estudiantes de 1918 no consideraron en su Manifiesto y que hoy pone al Gobierno Central en el foco de la discusión y lo ha convertido en el árbitro y a veces, verdugo del financiamiento universitario. Fue la época del mo-

nopolio público y hegemonía del Estado en la educación superior.

Si los recursos para el funcionamiento provienen del presupuesto público y, como tal, las asignaciones de partidas y los montos están ligados a la importancia que la educación superior tenga en relación a los demás objetivos, quizás más acuciantes en lo inmediato, *qué sentido tiene el concepto de autonomía universitaria y los demás principios de la reforma de 1918 en el actual contexto socio económico.*

#### **La autonomía universitaria dentro del contexto actual de la globalización, la competitividad y el acceso a la información**

Tal como expresa Milcíades Vizcaino "El sistema latinoamericano literalmente estalló desde los años setenta, y multiplicó el número de instituciones y la cantidad de estudiantes y profesores. De 270 mil estudiantes en 1950, pasó a 1,6 millones en 1970 y llegó a 5,9 millones en 1984; para 1998, se contaba con casi 8 millones de estudiantes en más de 800 universidades (cerca del 60% de ellas privadas), y en más de 4 mil instituciones no universitarias (algo más de la mitad, del sector privado). Los países de América Latina se han desplazado de una educación de elites a una educación masiva de enseñanza supe-

rior. Esta es una constatación respaldada en datos estadísticos”.<sup>3</sup>

Esta expansión desordenada de la matrícula y del número de universidades llevó al fin del monopolio estatal de la oferta educativa que, en los últimos veinticinco años del siglo XX, llegó a cubrir solamente el 50% del total en la región.

Surge así en los años setenta y ochenta la Segunda Reforma<sup>4</sup> caracterizada por:

- Un sistema dual en el cual coexisten la oferta pública y privada.
- Una mercantilización de la educación superior, con la ampliación y diversificación del cuerpo docente.
- Un aumento y variedad en las características de los graduados.

Las grandes fallas del Estado estuvieron en:

- Su ausencia en lo referente a la regulación de la oferta privada.
- La insuficiencia de recursos, y la politización que llevó a deteriorar el prestigio y la calidad de la educación pública.

---

3. Ver Vizcaíno. *Op. Cit.*

4. Ver Rama. *Op. Cit.*

- Falta de reacción ante la emigración de técnicos y profesionales por ausencia de salidas laborales.
- La lentitud e incapacidad para adaptarse a los nuevos requerimientos de la época.

La globalización, y la consecuente necesidad de aumentar la competitividad, tanto a nivel nacional como personal, ha sido causa directa de esta explosión demográfica y en el número de universidades. La creación de subsedes o nuevas universidades en las distintas regiones de cada país, como modo de permitir un acceso más equitativo evitando los traslados y mudanzas fuera de las posibilidades de los sectores de menores ingresos, ha multiplicado exponencialmente los requerimientos presupuestarios. Sin embargo, el modelo dual, junto con el deterioro de la calidad, hizo que durante la segunda reforma, la equidad se viera fuertemente afectada y que se agudizara la brecha en la formación profesional de los distintos estratos sociales.

La necesidad de acceso a la información, a fin de mantener los niveles de calidad adecuados al estado del arte, así como los sistemas de educación virtual, también requieren de infraestructura física y de servicios que implican un aumento en el gasto destinado a educación, y en tal sentido, las universidades públicas no han podido responder a ello por falta de financiamiento suficiente.

Finalmente, ha cambiado un paradigma básico de la organización curricular que, durante siglos, se mantuvo centrada en los aspectos teóricos relegando los técnicos y pragmáticos. La modificación curricular y la oferta de carreras con mayor aplicación concreta, también influyeron en el aumento de la población. Sin embargo, estos cambios curriculares no siempre se ajustaron en las necesidades sociales ni a los registrados en la economía.

### **La educación superior como bien público global en la era del conocimiento**

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO<sup>5</sup> “La misión de la educación superior está orientada a contribuir al desarrollo sostenible y al mejoramiento de la sociedad como un todo, a través de la formación de profesionales; la creación y difusión del conocimiento; la interpretación, conservación y promoción de las culturas; el ofrecimiento de oportunidades de aprendizaje superior durante toda la vida; la protección y el fortalecimiento de la sociedad civil mediante la capacitación de los jóvenes, y el aporte de perspectivas críticas e

---

5. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, 1998. “Declaración Mundial sobre la Educación Superior para el siglo XXI: Visión y Acción”, París, octubre. En [www.columbus-web.com/es/partej/declaracion.doc](http://www.columbus-web.com/es/partej/declaracion.doc)

independientes sobre las opciones estratégicas a las que se enfrentan las sociedades”.

La educación, en cualquiera de sus niveles es categorizada desde la óptica teórica de la economía pública, como un bien público preferente o meritorio en cuanto es el Estado quien le asigna el carácter de no rival y no excluyente. Si fuese dejada su provisión exclusivamente al mercado, sería posible excluir a quien no paga y, por sus características, el consumo que un individuo hace del servicio limita la cantidad o el acceso de otros consumidores. Además, es posible que se produzca congestión o sea que el costo marginal de adicionar un usuario deje de ser cero.

Todo ello es más que aplicable a la educación superior en tanto y cuanto:

- Existen universidades privadas (se vulnera el principio de no exclusión por precio).
- Existen cupos al ingreso aún en universidades públicas (un alumno “rivaliza” con los demás por horarios, carreras, microscopios, etc).
- Agregar muchos alumnos implica crear nuevos cursos, contratar nuevos docentes o sea el costo marginal mayor a cero ( $c.Mg > 0$ ) es un hecho.

Todo lo antedicho revela que la educación superior es un bien

público impuro y preferente que podría perfectamente estar totalmente en manos privadas, de no ser por la necesidad de la sociedad como un todo de permitir el acceso universal y democratizar los claustros.

El hecho de que, al menos una parte, se provea sin rivalidad y sin exclusión a través del presupuesto público lo ubica como bien público preferente o meritario. La no exclusión indica que no se “puede” excluir, la no rivalidad implica que no se “debe” excluir. La acción de los gobiernos es necesaria para proveerla y para regularla si una parte es provista por el sector privado.

En su artículo “Knowledge as a global public good” Joseph Stiglitz (1999), categoriza además al conocimiento como bien público global. En parte basado en el hecho que los gobiernos, además de su responsabilidad por asegurar el acceso a la educación, al sostener que la transmisión del conocimiento en la era de la comunicación hace que el conocimiento resulte no rival y no excluyente, de allí las patentes y derechos de propiedad intelectual que los países productores de conocimiento aplican. En tal sentido el conocimiento y, sobre todo, la educación superior son complementos indispensables para promover el desarrollo y la equidad social.

---

6. Goldin, K. :” Equal Access vs. Selective Access : A critique of Public Goods Theory” en Public Goods & Market Failures editado por Tyler Cowen - Transaction Publishers - New Jersey, 1992.

### **Educación superior: No exclusión total o exclusión selectiva?**

Ubicar a la educación superior como un bien público meritario y potencialmente impuro, o sea congestionable, tiene implicancias fiscales, sobre todo si, de acuerdo al ideario de la reforma y al criterio de permitir la movilidad social, se le confiere la característica de no exclusión.

Restituir a la educación superior el carácter de bien público meritario puro implica garantizar la no exclusión aún a expensas de la calidad, como sucede en muchos bienes públicos tales como la justicia o las calles, todos pueden acceder pero ello implica peor calidad, salvo que el Estado aumente la oferta del bien en cuestión. Esto significa destinar mayor cantidad de recursos, tal como reclaman las universidades.

Las asignaciones presupuestarias se basan en priorizar objetivos y financiar los gastos que incentiven su logro. En el caso de la educación superior, que puede ser brindada privadamente la no exclusión debe ser absoluta, como en la justicia o las calles o, por el contrario, puede pensarse en la tesis de exclusión selectiva planteada por Kenneth Goldin.<sup>6</sup>

En su artículo señala que la evidencia sugiere que la realidad nos enfrenta a un conjunto de bienes intrínsecamente no rivales y no ex-

cluyentes sino que, frente a cada caso, se hace necesario determinar si todos los usuarios, reales y potenciales, tendrán garantizado un acceso irrestricto e igual a dicho bien. O, si por el contrario, sólo se garantizará el acceso selectivo para algunos y no para otros.

En esta línea de pensamiento, el planteo de Goldin, reside en que la asignación ineficiente de recursos surge en parte de suponer que, ante un bien señalado como público debe asegurarse el acceso irrestricto. A criterio de Goldin esto no es ni necesario ni eficiente. El análisis crítico de Goldin se centra no en quien provee los bienes públicos ni de que forma se financian, sino en los mecanismos de distribución de los mismos o sea en el acceso. Quizás las conclusiones más interesantes sean que un bien, para el que se decide acceso irrestricto, puede no mantener esta condición indefinidamente en el futuro.

Esta tesis coincide en cierta forma con el criterio enunciado por la UNESCO respecto a que "El acceso a los estudios superiores debería estar basado en los méritos, la capacidad, los esfuerzos, la perseverancia y la determinación de los aspirantes y, en la perspectiva de la educación a lo largo de toda la vida, podrá tener lugar a cualquier edad, tomando debidamente en consideración las competencias adquiridas anteriormente (UNESCO, 1998)".

De modo que la selección de quienes acceden a la educación

superior en base a méritos, lejos de resultar injusto o excluyente, reafirma y asegura la calidad para quienes acceden y evita la asignación ineficiente de recursos, representada por todos aquellos que ingresan irrestrictamente y luego abandonan. Esto obliga a mantener numerosos cursos en los primeros años y luego reducirlos drásticamente.

### **La inserción de la educación universitaria en el presupuesto público**

La *autonomía universitaria* está fundada en la necesidad de evitar que los vaivenes del poder político se traduzcan en cambios arbitrarios en el funcionamiento y en las autoridades universitarias, incluyendo a los claustros. Por lo que está estrechamente ligada con la libertad de opiniones y de cátedra para evitar las discriminaciones y mantener criterios de excelencia e independencia intelectual.

Un principio directamente relacionado es la autarquía financiera que consiste en la forma de descentralización administrativa que permite el gobierno por sí mismo en lo administrativo, personalidad jurídica y patrimonio propio, y además, tiene una finalidad pública en sus funciones.

En el caso de la educación, y específicamente de la educación superior, se han propuesto solucio-

nes como la garantía legal de la asignación presupuestaria mínima para las universidades, que esté establecida y no sea modificable por los gobiernos. Esto resulta discutible por ser la educación superior de uso facultativo y no obligatorio como el ciclo de educación básica y tratarse, como se ha explicado previamente, de un bien público preferente y eventualmente impuro.

Pero ¿qué sucede cuando esta garantía no existe o aún cuando existe, los montos legalmente asignados resultan insuficientes? ¿Por qué resulta insuficiente? ¿Es razonable restringir la capacidad presupuestaria del gobierno para asignar recursos escasos y de uso alternativo?

Los recursos, previstos en la formulación presupuestaria y luego asignados a las universidades públi-

cas, aparecen en los entes autónomos o descentralizados según las normativas de cada país y emplean los nomencladores del gasto reglamentarios habituales: institucional, económico, programático y aparecen en clasificador funcional del sector público total ( ver como ejemplo el Cuadro No. 1).

Cada combinación de clasificadores brindará información que permite identificar el monto del gasto presupuestado, asignado y ejecutado por cada Institución de Educación Superior, IES, (institucional), cuanto se dedica a gastos operativos, planilla e inversiones (económico), así como los programas que cada entidad desarrolla con sus objetivos y metas (por programas). Finalmente, el clasificador funcional permite apreciar cuánto dedica cada gobierno a educación superior en el contexto total del gasto.



---

**CUADRO No. 1****CLASIFICADORES: INSTITUCIONAL, ECONÓMICO, FINALIDAD  
Y FUNCIÓN, POR PROGRAMAS Y ACTIVIDADES****EJEMPLO: PROGRAMA 26 / DESARROLLO DE LA EDUCACIÓN  
SUPERIOR / PRESUPUESTO NACIONAL, 2009****ARGENTINA**

|  | <b>Gasto Total</b> | <b>Gastos corrientes</b>    | <b>Gastos de Capital</b>    |
|--|--------------------|-----------------------------|-----------------------------|
| <b>Jurisdiccion 70</b><br>Ministerio de Educación  | 12.687.161.343     | 12.118.723.776              | 568.437.567                 |
| <b>Finalidad 3</b><br>Servicios Sociales<br><b>Funcion 4:</b><br>Educación y Cultura                   | 12.295.326.704     | Datos disponibles en la ley | Datos disponibles en la ley |
| <b>PROGRAMA 26</b><br>Desarrollo de la Educación Superior<br>Secretaría de Políticas Universitarias    | 8.301.031          | Datos disponibles en la ley | Datos disponibles en la ley |
| Acción Finan. de Acciones de Educación y Cultura en Universidades Nacionales                           | 7.596.675.915      | Datos disponibles en la ley | Datos disponibles en la ley |
| <b>Rubro / Partida</b><br>Transferencias a Universidades Nacionales X para financiar Gastos Corrientes |                    | Datos disponibles en la ley | Datos disponibles en la ley |
| Transferencias a Universidades Nacionales de Buenos Aires  | 1.344.827.479      | Datos disponibles en la ley | Datos disponibles en la ley |
| Universidad Nacional de Córdoba  | 582.077.349        | Datos disponibles en la ley | Datos disponibles en la ley |
| Universidad Nacional de Cuyo   | 334.629.346        | Datos disponibles en la ley | Datos disponibles en la ley |
| Universidad Nacional de La Plata   | 534.405.070        | Datos disponibles en la ley | Datos disponibles en la ley |

Fuente: Presupuesto Nacional Ley 26422/08 Argentina en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)

---

**Financiamiento de las universidades públicas: tradición y opciones**

Tradicionalmente los recursos para las universidades, dado el carácter de no rivalidad y no exclusión, han provenido mayoritariamen-

te del Presupuesto General del Estado, tal como lo indica el cuadro No. 2 extraído del trabajo del Dr. Claudio Rama, el financiamiento directo del presupuesto representa, en los primeros años del siglo XXI, más de dos tercios del total, llegando a superar el 90% en algunos casos.

---

**CUADRO No. 2**

**COMPOSICIÓN PROMEDIO DE LOS RECURSOS DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, IES EN AMÉRICA LATINA**

**EN PORCENTAJES**

| País                 | Recursos propios | Recursos públicos | Otros |
|----------------------|------------------|-------------------|-------|
| Argentina            | 19               | 79                | 2     |
| Bolivia              | 18               | 75                | 7     |
| Colombia             | 20               | 70                | 10    |
| Costa Rica           | 10               | 85                | 5     |
| Panamá               | 5,7              | 94,3              |       |
| Perú                 | 37,8             | 62,2              |       |
| República Dominicana | 20               | 80                |       |
| Uruguay              | 2,1              | 90,1              | 7,8   |
| Promedio             | 16,57            | 79,45             |       |

*Fuente: Claudio Rama; Las tendencias del financiamiento de la Educación Superior en América Latina (presentación-conferencia Ministerio de Educación Nacional, Bogotá, Colombia 11-12 de octubre del 2007.*

---

El ejemplo indicado en el cuadro No. 3, procedente del Presupuesto aprobado para el 2009 en el gobierno de la República Argentina, corrobora en forma explícita que esa tendencia aún tiene vigencia ya que las cuarenta universidades públicas dependen en un 99% de los recursos del Presupuesto Nacional.

El aspecto más preocupante es la falencia en la obtención de

recursos propios. En el caso argentino algunas universidades han comenzado a cobrar por las carreras y cursos de posgrado o extensión y por algunas acciones de asistencia técnica. Sin embargo, dichos recursos aún son mínimos y no son, en general, gestionados por las unidades que los generan, sino en forma centralizada por la universidad correspondiente, lo que resulta un incentivo inverso.



**CUADRO No. 3**  
**COMPOSICIÓN DE LAS FUENTES DE FINANCIAMIENTO**  
**DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS**  
**ARGENTINA**  
**2009**  
**PRESULPUESTO APROBADO EN MILES DE PESOS**

|                                    |                |        |
|------------------------------------|----------------|--------|
| Tesoro Nacional                    | 11.839.187.300 | 99.43  |
| Recursos con Afectación Específica | 17.860.000     | 0.15   |
| Transferencias Internas            | 1.000.000      | 0.01   |
| Transferencias Externas            | 48.879.000     | 0.41   |
| Total                              | 11.906.926.300 | 100.00 |

*Fuente: Presupuesto Nacional Ley 26422/08 Argentina en [www.mecon.gov.ar](http://www.mecon.gov.ar)*



Una facultad genera los recursos pero no puede aplicarlos a mejorar la calidad de sus instalaciones o su biblioteca, sino que ingresan al presupuesto general de la universidad. Por otra parte, al existir un régimen uniforme en cuanto a retribuciones, tampoco permite atraer o retener a los mejores profesores, ya que hay escasos puestos de dedicación completa lo que implica que los docentes deben tener otras fuentes de ingresos, a excepción de aquellos que logran complementarlo mediante subsidios o becas científicas.

Por otra parte, cuando estos recursos propios se gestionan a través de fundaciones u Organizaciones No Gubernamentales, ONG, paralelas a las propias facultades, hay graves denuncias respecto a la transparencia de cómo son administrados y asignados.

Resolver estos problemas requiere de herramientas diferentes vinculadas a la calidad del desempeño, que incentiven y apoyen las decisiones correctas en términos de asignación de recursos y que instituyan un sistema de mejora continua.

Resulta evidente que la autonomía no excluye la posibilidad de obtener recursos genuinos aún sin implantar un arancelamiento universal. Sin embargo, para que las universidades sean sujetos de contratación por el sector privado es necesario que la calidad de sus productos sea competitiva, esté ajustada al estado del arte, responda a los

requerimientos del mercado y sea entregada en tiempo y forma. El desafío en este sentido es comprender que la eficiencia y la eficacia en la prestación de servicios, no traiciona, sino que refuerza los ideales de la autonomía y de la excelencia académica.

Quizás ha llegado el momento de incentivar a las distintas unidades académicas de las universidades públicas a obtener recursos propios provenientes de la venta de servicios y bienes al sector privado, o a otras unidades del propio sector público, para lo que están, en general, altamente calificadas.

### **En las universidades públicas los resultados también importan: Cómo evaluarlos?**

Este apartado aborda la evaluación de los resultados de la gestión universitaria desde la óptica presupuestaria. En el cuadro No. 4 se ejemplifican las metas propuestas para los programas presupuestarios correspondientes al Ministerio de Educación de Argentina en el ámbito de las Universidades. En ellas se especifican unidades de medida y los resultados que en dichas unidades se espera obtener. Sin embargo, es evidente que por sí solas, la enunciación de metas, nada nos dicen acerca de los resultados efectivamente obtenidos.

Por lo tanto es necesario, a partir de toda la información que surge del presupuesto tal como la

indicada en los cuadros anteriores, construir un enfoque sistemático de análisis, evaluación y monitoreo de los aspectos presupuestarios de la educación, pero no sólo desde lo financiero, sino desde los resultados obtenidos de la ejecución de esos recursos. Al igual que en todos los aspectos de la gestión de gobierno para asegurar la transparencia y la eficiencia en el uso de los recursos públicos, no es suficiente con analizar la ejecución aún aplicándola a todos y cada uno de los clasificadores empleados.

Hay en esto dos aspectos:

- Qué y cómo analizar el gasto público dedicado a educación universitaria.
- Qué tipo de indicadores pueden emplearse para evaluar y monitorear los resultados.

El análisis y revisión del gasto público<sup>7</sup> destinado a educación debe cubrir básicamente los siguientes aspectos:

- Cuánto es el gasto total en educación y cuanto de ello es gasto público?
- Cómo financia el gobierno el gasto en educación?
- Qué aspectos de la educación financia el gobierno?
- El gasto público en educación protege la equidad?

---

7. PER (Public Expenditure Review) según la metodología del Banco Mundial, BM.

- Los recursos se están asignando en forma eficiente y efectiva?
- Es sostenible y suficiente el nivel de gasto público en educación?

Para realizar este análisis adecuadamente será necesario profundizar los siguientes aspectos:

- Definir el ámbito educativo al que se dirige el análisis.
- Identificar y describir el contexto en el cual se desarrolla la educación en el país.
- Determinar indicadores y valores de referencia adecuados para determinar si los gastos son apropiados, muy elevados, muy pequeños o suficientes para adoptar decisiones adecuadas. Esto último debe considerar tres fuentes certeras:
  - La literatura empírica y el estado del arte en lo relativo a los productos que deben y pueden esperarse de las políticas educativas implementadas o a implementar.
  - La comparación con los logros y fracasos de países similares.
  - La *performance* (desempeño) posible del país de acuerdo a los aspectos específicos del mismo.

El diseño e implementación de un sistema de indicadores excede los límites de este artículo, sin embargo, se ejemplifican a continuación, un conjunto de indicadores<sup>8</sup> aplicables a la evaluación, desde la

óptica presupuestaria de la educación superior específicamente. Éstos no excluyen los indicadores presupuestarios habituales y comunes a todas las actividades del gobierno, por el contrario los complementan.

#### CUADRO No. 4

#### EJEMPLOS DE METAS PRESUPUESTARIAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR, ES

| Denominación  | Unidad de medida      | Cantidad |
|---|-----------------------|----------|
| Autorización de Carreras a Distancia                                  | Autorización otorgada | 10       |
| Autorización de Nuevas Carreras Universitarias                        | Autorización otorgada | 20       |
| Autorización de Nuevas Unidades Académicas                            | Autorización otorgada | 6        |
| Convalidación de Títulos Extranjeros                                  | Título                | 700      |
| Formación Universitaria   | Egresado              | 71.206   |
| Otorgamientos de Becas a Alumnos Universitarios de Bajos Recursos     | Becario               | 11.352   |
| Otorgamiento de Becas para Carreras Prioritarias                      | Becario               | 31.135   |
| Incentivos a Docentes Universitarios con Actividades de Investigación | Docente Investigador  | 22.000   |
| Registro y Legalización de Títulos y Otros Documentos                 | Registro              | 264.000  |

Fuente: Presupuesto Nacional Ley 26422/08 Argentina en [www.mecon.gob.ar](http://www.mecon.gob.ar)

8. Basados en la experiencia del ICAP y de la autora.

---

**CUADRO No. 5****EJEMPLOS DE INDICADORES PARA EDUCACIÓN SUPERIOR, ES**

| <b>Generales</b>                                       |   |
|--|---|
| Relación gasto educativo y Producto Interno Bruto, PIB | $\text{Gasto Público Total Ejecutado en Educación} / \text{PIB} \times 100$                                     |
| Participación presupuestaria del gasto en ES           | $\text{Gasto Público en ES} / \text{Gasto Público Total en Educación} \times 100$                               |
| Financiamiento del Gasto en ES                         | $\text{Recursos del Tesoro para ES} / \text{Gasto Público Total en ES} \times 100$                              |
| Autofinanciamiento de la ES                            | $\text{Recursos Propios de la ES} / \text{Gasto Público Total en ES} \times 100$                                |
| Ejecución Presupuestaria                               | $\text{Presupuesto ejecutado en ES} / \text{Presupuesto asignado en ES} \times 100$                             |
| Participación de las universidades públicas en ES      | $\text{No. de alumnos universitarios en universidades públicas} / \text{No. de universidades} \times 100$       |
| <b>ESPECÍFICOS POR CADA UNIVERSIDAD</b>                |   |
| Costo medio por alumno                                 | $\text{Gasto total de cada universidad} / \text{Cantidad de alumnos}$   |
| Incidencia de los salarios docentes                    | $\text{Gasto ejecutado en salarios docentes} / \text{Gasto total ejecutado} \times 100$                         |
| Tasa de egresados                                      | $\text{Cantidad de alumnos egresados año } n / \text{Cantidad total de alumnos matriculados año } n \times 100$ |
| Innovación curricular                                  | $\text{Cantidad de carreras nuevas} / \text{Cantidad total de carreras existentes}$                             |
| Extensión universitaria                                | $\text{Cantidad de eventos ofrecidos año } n / \text{Cantidad de eventos ofrecidos año } n-1$                   |

Fuente: Presupuesto Nacional Ley 26422/08 Argentina en [www.mecon.gob.ar](http://www.mecon.gob.ar)

---

## Conclusiones

Así planteado el contexto, puede concluirse que los principales desafíos a enfrentar las universidades de América Latina en el siglo XXI, que deberían reflejarse en asignaciones presupuestarias que los tomen en consideración, son:

- Criterios adecuados de acceso a la educación superior.
- Asegurar la equidad.
- Pertinencia de la oferta y de los contenidos curriculares.
- Calidad.
- Financiamiento sostenible.
- Administración transparente y ágil.

Es probable entonces que con la expansión caótica de la matrícula, la insuficiencia de recursos, las nuevas técnicas educativas, el modelo dual de ofertas, y la necesidad de asegurar calidad para la competitividad, haya llegado el momento de repensar el financiamiento de las universidades públicas en términos del costo que tiene la universalidad en términos del acceso.

Quizás también el concepto mismo de autonomía haya llegado a un punto en el cual, sin financiamiento genuino, carezca de contenido

más allá de un antiguo ideal poco pragmático en la actualidad.

La pregunta que surge es ¿Cuál es el rol que debe cumplir el Estado en el actual contexto y de cara a estos desafíos? Consiste en implementar efectivamente una *tercera reforma* que tenga como eje la internacionalización de la oferta educativa, la incorporación de nuevas técnicas de enseñanza con un fuerte acento en el control de calidad y resultados.

## Bibliografía

Goldin, Kenneth. Equal Access vs. Selective Access: A Critique of Public Goods Theory - Public Goods & Market Failures. Editado por Tyler Cowen

La ONDA® DIGITAL “89 años del manifiesto estudiantil de Córdoba” y las actuales “resonancias del corazón” disponible en [http://www.unc.edu.ar/uploads/File/Documentos/Deodoro\\_Roca\\_Escritos\\_sobre\\_la\\_Universidad\\_II.pdf](http://www.unc.edu.ar/uploads/File/Documentos/Deodoro_Roca_Escritos_sobre_la_Universidad_II.pdf)

Rama, Claudio. “La Tercera Reforma de la Educación Superior en América Latina” IESALC – UNESCO/ ipasme 2005.

Stiglitz, Joseph. “Knowledge as Global Public Good” en “Global Public Goods” editado por Kaul, I., Grunberg, I &



Tern, M – para UNDP por Oxford University Press – New York 1999.

UNESCO 1998. “Declaración Mundial sobre la Educación Superior para el siglo XXI: Visión y Acción”, París, octubre. En [www.columbus-web.com/es/partej/declaracion.doc](http://www.columbus-web.com/es/partej/declaracion.doc)

Vizcaíno G, Milcíades. La educación superior en América Latina ¿Democracia o plutocracia? En publicación: *Escenarios mundiales de la educación superior. Análisis global y estudios de casos*. López Segre, Francisco. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO ◇

# **Estrategia de gestión de la información y del conocimiento apropiado para el contexto de Centroamérica, Panamá y República Dominicana**

Rethelny Figueroa de Jain\*  
José Pablo Meza Pérez\*\*

**y República Dominicana**

---

ANALIZA BREVEMENTE LA GESTIÓN DE INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA, SINTETIZANDO LA LABOR DEL ICAP EN ESTA MATERIA Y PERFILANDO LA PROYECCIÓN DE SU QUEHACER, MENCIONANDO LOS PRINCIPALES RESULTADOS OBTENIDOS HASTA EL MOMENTO Y LAS INICIATIVAS EN PERSPECTIVAS.

PALABRAS CLAVES: ESTRATEGIAS; GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO; GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN; CENTROAMÉRICA; PANAMÁ; REPÚBLICA DOMINICANA

## **Introducción**

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, como el organismo regional orientado a la especialización del recurso humano para la administración pública, se ha caracterizado por realizar procesos de validación del

conocimiento, capacitar para el desarrollo y promover espacios para la incorporación de la innovación administrativa, ejecutando para ello tareas de docencia, investigación, consultoría, información y difusión.

Por esta razón, el ICAP mantiene un particular interés en apoyar toda iniciativa de investigación, formación, publicación, desarrollando en forma sostenida unidades de información, vehículos para la mejora continua de la disciplina y difusión de producción documental.

Los sistemas de información conjuntamente con las Tecnologías de la Información y la Comunica-

---

\* **Coordinadora Técnica del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

\*\* **Encargado de Cátedra de Técnicas de la Información de la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Estatal a Distancia, UNED.**

Recibido: 1º de julio del 2009.  
Aceptado: 1º de marzo del 2010.

---

Figueroa de Jain, Rethelny y Meza, José Pablo (2010). Estrategia de gestión de la información y del conocimiento apropiado para el contexto de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

ción, TIC, así como los nuevos modelos de aprendizaje, hacen posible los procesos de integración de redes académicas, de información, de unidades computacionales y de trabajadores en distintas disciplinas, formando comunidades que interactúan participativamente en un acercamiento a la praxis y teoría administrativa, facilitando espacios de formación, capacitación y aprendizaje con un enfoque orientado a la resolución de problemas del contexto nacional y regional.

Los nuevos escenarios educativos en el contexto del uso de las tecnologías también promueven la integración de procesos de aprendizaje con espacios de información como los Centros Virtuales de Capacitación, CVC, Centros de Conocimientos, KC, Centros Virtuales de Recursos, CVR, Centros de Recursos de Información, CRI, Centros de Recursos de Aprendizaje e Investigación, CRAI, Centros Virtuales de Información y Conocimiento, CVIC. Muchos de estos modelos corresponden a realidades concretas, propuestas de reposicionamiento de sistemas de información o procesos de integración de diferentes tipos de redes, como por ejemplo la propuesta de los Centros Virtuales del Conocimiento, implementada en el 2004 en la Universidad Tecnológica de Delft, Reino Unido; o la propuesta del Centro de Recursos de Aprendizaje e Investigación, CRAI, estable-

ciendo una vinculación entre fuertes programas de investigación y los procesos de aprendizajes.

La propuesta del ICAP es realizar un proceso de integración de recursos de información y aprendizaje desde el contexto inclusivo regional, basados en un modelo que aproveche el potencial de los recursos existentes, promoviendo un desarrollo sustentable y sostenible.

El desarrollo de las TIC han facilitado significativamente romper las barreras del tiempo y el espacio. Sin embargo, su capacidad de utilización se encuentra limitada por las características sociales, educativas, económicas y políticas de la Región. Pese a sus obstáculos, es posible en la Región, encontrar la entereza de lograr potenciar sus fortalezas y minimizar sus debilidades.

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, en su contexto social, cultural y económico.

Un esfuerzo en este sentido, lo constituyen los repositorios que permiten recolectar la información y ponerla a disposición de los usuarios, convirtiéndose en medios para el acceso y la visibilidad, tanto de la producción documental como del pensamiento gestado en determinada materia.<sup>1</sup>

---

1. Ver United Nation Public Administration Network, UNPAN, 2008. "Introduction to Knowledge Management in the Government", Curso en línea.

Especial mención requiere la promoción de la incorporación de la gestión del conocimiento a la administración pública, como mecanismo de aseguramiento de la calidad y la inclusión de nuevos mecanismos de gestión promovidos por la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública,<sup>2</sup> (CLAD, 2008, 1p.).

### **Antecedentes sobre la Gestión de la Información y el Conocimiento en Administración Pública en el ICAP**

Las Administraciones Públicas de la Región cuentan con datos e información que no se explota de la manera más adecuada. La información en las organizaciones, pero especialmente en las Administraciones Públicas, como consecuencia de su especial naturaleza político-administrativa suele estar aislada, dispersa y algunas veces almacenada en silos organizativos. Su vinculación es compleja y está asociada a una diversidad de tecnologías, frecuentemente incompatibles entre sí, y con pocos esfuerzos orientados a la integración de la misma. La información carece en la mayoría de las veces, de una clara referencia a su entorno que permita primeramen-

te, su transformación en conocimiento, y luego su aplicación y utilización directamente, tanto interna como externamente.

Esta problemática afecta el estado de los datos y la información en la Región, con implicaciones para su divulgación y especialmente para su aprendizaje y socialización, que potencialicen procesos de generación de conocimiento.

A pesar de ese panorama, la llamada Sociedad de la Información y del Conocimiento está abriendo nuevas oportunidades a las Administraciones Públicas para mejorar la explotación de su información, especialmente como consecuencia de la difusión de nuevas tecnologías y de redes de comunicaciones. Aunado a ello, el enfoque de la Gestión del Conocimiento aplicado en el sector público, ha planteado la necesidad de que las Administraciones Públicas consideren la importancia creciente de los activos intangibles, es decir, que se establezcan sistemas de gestión capaces de transformar en conocimiento, el caudal de información organizativa, particularmente, tomando en cuenta las TIC y el nuevo entorno *Web*.

Las TIC representan una herramienta para la capacitación del recurso humano e integración de redes. Pero la disparidad para el acceso, la brecha digital, la conectividad, el recurso energético son elementos para ser ponderados individualmente en el desarrollo de las capacidades de los países. Sin em-

---

2. Esta Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, aprobada en la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, realizada en San Salvador, El Salvador, el 26 y 27 de junio del 2008.

bargo, son cada día más, las iniciativas que incorporan estas tecnologías en la Región para su uso y aplicación.

El desarrollo básico para la gestión del conocimiento se sustenta no sólo en el uso de las TIC, requiere del complemento de otros recursos de infraestructura como: datos, información y compartir el aprendizaje. Las unidades de información son un recurso indispensable para implementar estas iniciativas a todo nivel, al igual que la capacitación es parte de la infraestructura requerida para el desarrollo de esta actividad y eje central e histórico del quehacer del ICAP, que ha impulsado esta iniciativa desde su creación.

El ICAP históricamente ha mantenido procesos de enseñanza-aprendizaje y unidades de información, distinguiéndose tres períodos en el desarrollo de estas unidades que impulsaron y acompañaron procesos liderados por el ICAP para la Región:

- El primer período comprendido entre 1954 hasta 1980, se basa en un modelo tradicional de biblioteca, conformado por colecciones especializadas en administración pública y procesos de formación basados en capacitaciones especializadas. La Biblioteca de la

Escuela Superior de Administración Pública América Central, ESAPAC, inició labores en 1954, y para 1967 cambió su nombre a Biblioteca del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

- Iniciada la década de los ochenta se distingue un segundo período, que corresponde a la formación de programas de postgrado, y como unidad de información se adoptó el modelo de Centro de Documentación, acorde al desarrollo de las Ciencias de Información. Surge como un recurso de información muy innovador en el campo, que facilitó la consolidación del modelo y su desarrollo. Los servicios prestados por el Centro de Documentación del ICAP, fueron parámetro de referencia para la implementación de otros centros de documentación para la Región.<sup>3</sup>

Uno de los factores que ha permitido consolidar las unidades de información en el ICAP es su quehacer institucional, y su papel preponderante para la gestión de información y conocimiento. También, el disponer de una Estrategia de Cooperación con los Países del Istmo centroamericano para la década de los ochenta, que contempló veintiocho proyectos para el desarrollo de la administración pública y apoyo a los gobier-

---

3. Ver Instituto Centroamericano de Administración Pública (1980). "Bases para una Estrategia de Cooperación del ICAP con los países del Istmo Centroamericano. Managua, Nicaragua: ICAP.

nos de esta década. El proyecto número uno, fue la renovación del Centro de Documentación del Instituto, y el proyecto de control bibliográfico para la generación del insumo de información requerido para los programas a desarrollarse, permitiendo conformar o reunir un banco de conocimiento de la producción regional. (ICAP, 1980).

- La tercera etapa inicia en el 2006, comenzando con un proceso de transformación del Centro de Documentación a un Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, incorporando la propuesta de integración de redes de información, aprendizaje y computacionales, dentro de una estrategia de gestión del conocimiento, y con la adopción y utilización de las TIC para la implementación de espacios de participación, visibilización y potencialización del desarrollo de la disciplina de la administración pública en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Su visión y misión se enuncia de la siguiente manera:
  - *Visión:* Ser un Centro de Recursos de Información y Aprendizaje que haga visible, difunda el conocimiento y el aprendizaje en los campos de administración y gestión públi-

ca e integración centroamericana y promueva el desarrollo de redes colaborativas.

- *Misión:* Brindar servicios de información y aprendizaje que permitan reunir, intercambiar, mejorar, estimular el uso y manejo del conocimiento en la Región de Centroamérica en la temática de la administración y gestión pública e integración centroamericana.

#### **La estrategia del ICAP para hacer visible el conocimiento en la Región 2007-2011**

El mundo de las ideas se encuentra materializado en forma de datos e información que permite generar nuevos conocimientos. Aunque existe un conocimiento tácito que subyace en las personas, éste debe ser materializado en conocimiento explícito para ser comunicado, su escenario ideal debe ser materializado como producción documental en cualquiera de sus formatos convencionales, no convencionales o electrónicos.

El proceso de divulgación y difusión documental implica un costo independiente de su naturaleza, comercial o no. Financieramente representa un proyecto de inversión cuyo tiempo de retorno en dinero es

difícil de ponderar y sesgado por el interés de la actividad económica.

La producción y difusión de la literatura especializada en administración pública autóctona regional, no escapa a este entorno; la misma es realizada por el esfuerzo de las propias organizaciones estatales, algunas editoriales universitarias, centros de investigación y unidades de información.

Los esfuerzos editoriales se han caracterizado por la reproducción de pocos ejemplares, escasamente suficiente para una difusa divulgación y difusión del material bibliográfico. En el mejor de los escenarios, son remitidos algunos ejemplares a bibliotecas y centros de documentación, o llegan a éstos por otros medios como la donación de material después de varios años de su publicación. Además, son pocas las unidades de información que tienen un presupuesto adecuado para equilibrar adecuadamente sus colecciones. También son escasos los recursos para cubrir los costos de una producción editorial de valor comercial y tener capacidad financiera para esperar la tasa de retorno de inversión. Por otra parte, existe la producción documental, que no es publicada por la incapacidad económica de asumir el riesgo financiero, quedando albergada en escritorios, archivos o expedientes, sin difusión o consulta, totalmente invisible como si nunca fue producida.

Las facilidades que ofrecen las TIC para difundir y divulgar in-

formación son una buena herramienta y alternativa para promover la producción documental. Pero para impulsar el desarrollo de la disciplina de la administración pública de calidad, no sólo se debe centrar en la aplicación de las tecnologías computacionales, debe reunir o aprovechar, además, otros componentes como: a) la creación de comunidades de práctica, b) gestión documental, c) normalización de la estructura de datos, d) tipologías documentales y e) la gestión de información, que es la estructuración de datos significativos validada en contenido y forma. Además, se debe entender la gestión del conocimiento como un esfuerzo colaborativo para la reutilización o recomposición de datos e información para compartir, intercambiar y crear nuevo conocimiento.

La puesta en práctica o acciones que promuevan la gestión del conocimiento representan una oportunidad para facilitar y consolidar la función del ICAP como:

*“un centro de excelencia en materia de gestión pública; es decir, servir de fuente de ideas y apoyo técnico para enfrentar las necesidades de desarrollo de los países, no solamente para ejecutar la nueva agenda convencional de competitividad e “inserción” internacional, sino también para contemplar estrategias innovadoras, basadas en el análisis de las nuevas teorías y mejores prácticas en el mundo.*

*La estructura más conveniente sería la constitución de un centro de excelencia, compuesto por un pequeño núcleo de profesionales permanentes (o por lo menos con contratos de duración media) con experiencia comprobada y experti-se reconocida, que cuente con servicios especializados (biblioteca, centro de documentación, base de datos, base de expertos) de valor para la Región.” (CEPAL/BID, 1998. 105p. )*

Esta visión desarrollada a inicios de los años dos mil para la labor futura del ICAP, al igual que la Carta Iberoamericana de la Calidad de la Función Pública del 2008, hacen referencia al impulso que se le debe dar a la gestión del conocimiento como práctica administrativa para desarrollar procesos sistemáticos, normando la elaboración, validación y difusión de datos e información, e impulsando el intercambio de información con otras organizaciones públicas y privadas. Reconocer al funcionario público como la fuente primaria para la mejora continua de la calidad en la administración pública, y crear mecanismos que regulen y promuevan su participación. Todos estos son los elementos para desarrollar una estrategia que visibilice el conocimiento de la administración pública, creando espacios para el intercambio en escenarios participativos de comunidad de aprendizaje y trabajo.

Sin embargo, esta estrategia para el aprovechamiento de los recursos disponibles en la Región, plantea un reto para las unidades de información, los sistemas computacionales, procesos de aprendizaje y particularmente para el ICAP, como es el integrar sus recursos en lo que podríamos llamar un círculo virtuoso de generación de conocimiento que integre los aportes de capacitación, la comunicación de información relevante para la toma de decisiones y acciones, y un fuerte proceso de comunicación y discusión vigoroso en espacios virtuales.

Institucionalmente la promoción de la gestión del conocimiento ha requerido de una política y un modelo que cubra las áreas estratégicas de desarrollo de la institución, su proyección en las áreas de formación, la investigación y la consultoría. Ver Anexo No. 1.

En términos de la política institucional de Gestión del Conocimiento entendida como el desarrollo de procesos sistemáticos para captar e incorporar, generar, adaptar y difundir la información y el conocimiento adquirido en la Región, el ICAP ha focalizado su quehacer en una primera fase en:

- La sistematización, normalización y formalización de procesos, en los que se establezcan protocolos para la generación, validación y difusión del conocimiento.



- La institucionalización de la gestión del conocimiento como rutina organizativa.
  - El desarrollo de procesos de gestión de los repositorios de información, bases de datos, Intranet, documentos e informes, definición de procedimientos y métodos documentados, guías, manuales, entre otros elementos.
  - El establecimiento de mecanismos de intercambio de experiencias y redes de acceso o interconexión que permitan la identificación de las mejores prácticas, tanto entre funcionarios que integran la Administración Pública como entre órganos y entes públicos y unidades administrativas, así como con otras administraciones públicas de la Región e instituciones privadas.
  - La generación de valor entre los diferentes grupos de personas relacionadas con la gestión pública, el trabajo colaborativo, así como la interacción entre los funcionarios que integran la Administración Pública Regional, grupos de interés en temáticas particulares, grupos formales o bien grupos de naturaleza espontánea que surgen según las dinámicas naturales de trabajo y las puesta en común de conocimientos y experiencias.
- De estas líneas se desprende que el ICAP ha enfatizado en su política:
- El pensamiento de Centroamérica, Panamá y República Dominicana en Administración Pública a nivel de toda la Región.
  - El trabajo colaborativo entre organizaciones, individuos y grupos mediante alianzas y lazos de cooperación.
  - La definición de seis componentes estratégicos: e-acceso, e-educación, e-investigación, e-función pública, e-gestión de redes, e-gobierno.
- Así, en el ámbito de estas ideas, el ICAP con anterioridad ha impulsado procesos de normalización documental en los siguientes aspectos:
- En sus trabajos finales de graduación que permiten validar el contenido y la forma de los mismos en el marco de sus programas de maestría.
  - La inclusión del tema como una unidad de estudio en su currículo.
  - La creación de un Premio a la Investigación aplicada en la Administración Pública, en el marco del Foro de Función Pública, cuya primera edición se llevó a cabo en el 2008 y ha tenido muy buenos resulta-

dos, incentivando la generación de nuevo conocimiento y desarrollando una iniciativa de trabajo colaborativo con importantes organizaciones en la Región, lo que permitió reunir esfuerzos para la difusión de la producción documental en forma exitosa.

- Revisión de procesos de construcción de bases de datos para la gestión documental y de sus procesos internos.

Por otra parte, para la implementación de la política de Gestión del Conocimiento se ha recurrido a diversos elementos técnicos e institucionales-organizacionales relativamente complejos como:

- Una estructura organizacional con características específicas para enfrentar los retos del entorno y apropiada al contexto de la Región: Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA.
- Un sistema de gestión documental en constante crecimiento.
- Tecnologías de información y comunicación (equipos, dispositivos facilitadores, etc.).
- Mecanismos institucionales (alianzas) de producción y

distribución de información (redes).

- Recursos humanos calificados a cargo del CRIA.

Así, desde el 2006 impulsa un moderno modelo de unidad de información, correspondiente a la evolución de un tercer período de las unidades de información que forman parte de la estructura del ICAP. EL Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, es una contextualización del Centro de Documentación a la nueva realidad educativa, social y tecnológica en la Región. Un modelo inclusivo que incorpora las múltiples propuestas de aprendizaje, sistemas de información, la convergencia de la administración pública académica, y la praxis del funcionario público, para potenciar aportes y desarrollo para la Región.

La integración de redes de información, de aprendizaje y computacionales que confluyen en espacios colaborativos de trabajo, facilitando alianzas estratégicas para proveer recursos de alto valor agregado para la disciplina de la administración pública, entre ellas:

- La Red de Administración Pública de las Naciones Unidas por sus siglas en inglés UNPAN, portal del intercambio de información documental, noticias y eventos que agrupa a las organizaciones más destacadas a nivel mundial en este campo, con un repertorio de 50.000<sup>4</sup> documentos sobre las

---

4. Ver DPADM/UNDESA, UNPAN Monthly Knowledge Management Progress Report, No. 122, July 2010.

mejores prácticas en administración pública.

asincrónico como los foros, el correo electrónico y otras.

- La red colaborativa de productores y gestores documentales impulsada por el ICAP que agrupa dieciocho productores documentales centroamericanos, basada en la premisa que existe producción documental regional de alta calidad, poco difundida conocida como Red Virtual del ICAP. Ver Anexo No. 2.
- La Red de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, REDFUP, liderada por la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica, apoyada por el ICAP en el marco del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, que aglutina a las siete instituciones rectoras de la función pública de cada uno de estos países.
- La plataforma de aprendizaje virtual Global Campus 21 de la cooperación alemana proporciona herramientas de aprendizaje basada en tecnologías *web*, caracterizada por ser un espacio de confluencia de trabajo virtual entre los actores que rompen la barrera del tiempo y el espacio, con herramientas de comunicación sincrónica como los *chat* y la mensajería instantánea o bien, herramientas de comunicación

### **Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA**

El objetivo de la creación del CRIA es conformar una estructura organizativa para sustentar las acciones que promueve el ICAP para la implementación de políticas y prácticas de la gestión del conocimiento para la Región. Conceptualmente se busca conformar una red social de actores en administración pública que interactúe con las herramientas de una plataforma electrónica que integre los siguientes elementos: redes de información, comunidades de aprendizaje y servicios basados en herramientas de la *Web 2.0* como *chat*, foros, listas de discusión, repositorios documentales, calendario de actividades, recursos de capacitación en línea, búsqueda de información en bases de datos especializadas y un sistema de disseminación selectiva de información.

Las redes sociales desde su acepción general es el establecimiento de elementos de acción social de un grupo de personas con base en un interés o un objetivo en común que interactúan unas con otras. La utilización de las TIC hacen posible que ese proceso de socialización se pueda ejecutar en escenarios virtuales por medio de recursos de comunicación electróni-

cos con fuertes procesos de animación de redes sociales para la integración, logrando la cohesión de estas redes formadas en comunidades de aprendizaje y creando conocimiento para el desarrollo de la disciplina de la administración pública.

Esta iniciativa utiliza en primera instancia y a nivel piloto, la plataforma del Global Campus 21 por ser una plataforma de educación que provee recursos *Web* consolidados en la Región y sólida para el proceso de integración de estos tipos de redes. El elemento central para la implementación de esta iniciativa es un espacio de trabajo en la plataforma del Global Campus 21 llamada “Red de Información y Aprendizaje en Administración Pública” de carácter privado. Para su participación se debe realizar un proceso de inscripción y aceptación de las políticas de uso. Para tales efectos sólo basta enviar un correo electrónico a la dirección [cria@icap.ac.cr](mailto:cria@icap.ac.cr) con la información básica de nombre, fotografía, cuenta de correo electrónico, dependencia donde labora y perfil temático de interés. A vuelta de correo se recibe una clave de acceso.

Este espacio de trabajo permite la comunicación con los participantes entre sí y lugar donde se realizará el proceso de animación e interacción con las herramientas de comunicación y difusión de información como las siguientes:

### **Herramientas de comunicación**

El espacio de trabajo de la “Red de Información y Aprendizaje en Administración Pública” incorpora las herramientas de comunicación sincrónica como el *chat* y el correo instantáneo facilitando la comunicación a los actores, sin limitación de carácter físico y temporal, porque le permite interactuar al participante cara a cara con otros. La herramienta de *chat* ofrece el beneficio que no requiere instalación de programas adicionales, y se encuentra integrada totalmente a la plataforma de Global Campus 21, facilitando el acceso y disponibilidad las veinticuatro horas, los 365 días al año. Se encuentran previstas dos salas de *chat* para que los actores participantes puedan realizar reuniones virtuales.

### **Herramientas de trabajo colaborativo**

Este espacio de trabajo incorpora, además, herramientas de comunicación asincrónica como los foros de discusión, correo al coordinador. Estas herramientas facilitan al actor participante recibir información e interactuar después, cuando se tenga la disponibilidad de hacerlo en un margen de tiempo establecido para su participación; se requiere, por lo tanto, un proceso de telefacilitación o tutoría activa, para lograr la participación efectiva. El espacio de la “Red de Información y Aprendizaje

en Administración Pública” provee: a) foros de discusión en dos escenarios en paralelo, b) abordar dos temas distintos en forma simultánea, con el apoyo del telefacilitador o tutor para cada foro propuesto. Estos foros de discusión pueden ser permanentes o bien, pueden ser programadas sus temáticas cronológicamente, según el interés de los actores.

También se han incorporado recursos de la *Web 2.0* como las *wikis*, herramienta que permite crear un glosario de términos que se incorporan en forma participativa y el actor puede llegar hacer público, validar o aportar su punto de vista con relación a un término.

#### ***Herramientas de búsqueda de información***

El CRIA provee, además, servicios de búsquedas de información a través de proyectos regionales y mundiales. Reúne una buena cantidad de bibliografía con sus contactos para gestionarla. Además ofrece acceso al repositorio de la UNPAN, y la posibilidad de que los usuarios de la red puedan compartir sus documentos en el repertorio de documentos.

Ofrece también ligas a los recursos de información de los participantes de la Red de Productores Documentales e Investigadores en Administración Pública para Centroamérica, Panamá y República Do-

minicana, y provee el recurso para que los participantes puedan recomendar sitios *web* e intercambiar otros recursos de información relevante y oportunamente.

#### ***Herramientas de diseminación selectiva de información***

Los servicios de diseminación selectivos de información en unidades de información no son recientes, pero si es reconocida su eficacia, según un perfil de necesidades de información de un usuario. Los recursos de la plataforma del Global Campus 21 permiten establecer grupos particulares de una comunidad de participantes, facilitando la implementación de estos servicios, y personalizando la información masiva tradicional a un sistema de información especializado, según los intereses individuales de los participantes y actores.

En la primera etapa se ofertan tres servicios de diseminación selectivos de información, en las áreas temáticas de administración pública, servicios de salud y e-gobierno o gobierno electrónico, información que el CRIA, hará del conocimiento de los participantes de la “Red de Información y Aprendizaje en Administración Pública”, y serán recursos de información relevante y pertinente a los perfiles de información establecidos en forma periódica y atendidos en forma individualizada. Además se promoverán espacios de reflexión sobre tópicos de interés por medio

de expertos que abordarán temas específicos en foros virtuales, y proporcionará un espacio de comunicación vía *chat* para facilitar la comunicación personal y formación de equipos de trabajo y de discusión, además de brindar acceso a información especializada en administración pública.

### **Conclusión**

La sociedad de la información y el conocimiento es uno de los retos del desarrollo, y por lo tanto, será un proceso que conllevará un largo camino de aprendizaje para incorporar sus beneficios. La integración de experiencias en la gestión de la información y el conocimiento como valor estratégico para la administración pública, son contribuciones para las sociedades centroamericanas, además de fuentes de innovación administrativa en busca de la mejora de los servicios y la calidad.

La globalización como fenómeno social debe ser inclusivo y contextualizado a las necesidades nacionales, para minimizar las diferencias regionales en cuanto a oportunidades para acceder al conocimiento, que facilite la competitividad y conserve la identidad cultural.

Una contribución significativa que está realizando el ICAP para avanzar en la incorporación de las administraciones públicas centroamericanas a la sociedad de la infor-

mación y el conocimiento, es el desarrollo del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, como una unidad organizativa colaborativa para la conformación de una comunidad de aprendizaje, que facilite el proceso de apoyo para la discusión de ideas, visibilizar la información relevante para la administración pública, y sumar colectivamente, compartiendo las experiencias generadas en la Región en el marco de la Estrategia de Gestión del Conocimiento impulsada por el ICAP.

Los retos del futuro no pueden esperar. El adoptar las TIC para el desarrollo de comunidades colaborativas de aprendizajes que integren a los actores sociales como individuos, académicos, funcionarios públicos y recursos de información, en un proceso de fortalecimiento de la administración pública, por medio de nuevos escenarios de aprendizaje colaborativo, son alternativas útiles para el desarrollo de la disciplina, oportunidad que potencializa el ensayo y la construcción de capacidades para la integración de Centroamérica, Panamá y República Dominicana a la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

### **Bibliografía consultada**

Arévalo, J. (2003). Centros documentales y nuevas redes de información. Consultado 18 de julio, 2008. Disponible en: <http://eprints.rclis.org/archive/00002518/>

- Bustelo, C; Amarilla, R. (2001). Gestión del conocimiento y gestión de la información. En: *Boletín del Instituto Andaluz de Patrimonio Histórico*. 8 (34). 226-230.
- Castañeda, M.; Pérez, Y. (2005). Aspectos teórico-conceptuales sobre las redes y las comunidades virtuales de conocimiento. *ACIMED* 13 (6).
- CEPAL/BID. (1998). La integración centroamericana y la institucionalidad regional. San Salvador, SV : CEPAL/BID.
- Figueroa, R. (1996). Papel del ICAP en la modernización económica centroamericana. San José. CR: ICAP.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública. (1980). Bases para una estrategia de cooperación del ICAP con los países del Istmo Centroamericano. Managua, NI : ICAP ◇

**ANEXO No. 1**  
**INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP**  
**MATRIZ DE COMPONENTES ESTRATÉGICOS DE GESTIÓN**  
**DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO**

| Componentes        | Proyectos/Programas  |
|--------------------|--|
| E-ACCESO           | <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Web</i> ICAP.</li> <li>• Sistema de Gestión de la Información del CRIA.</li> <li>• <i>Sharing</i> UNPAN.</li> <li>• <i>Sharing</i> InWEnt.</li> <li>• Formalización de vínculos con organizaciones y Bases de Datos Colectivas: SIDALC-GOOGLE.</li> <li>• Biblioteca virtual.</li> <li>• Sistema de “alerta” y difusión de información.</li> </ul>   |
| E-EDUCACIÓN        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diseño portal <i>e-learning</i>.</li> <li>• Proyectos pilotos en <i>e-learning</i>.</li> <li>• Diplomado semi-virtual en gestión ambiental.</li> <li>• Centro de Capacitación Virtual.</li> <li>• Agenda de capacitación.</li> <li>• Programa de actividades de <i>e-learning</i>.</li> </ul>   |
| E-INVESTIGACIÓN    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Red de Investigadores/Productores Documentales en Administración Pública.</li> <li>• Concurso Premio ICAP.</li> <li>• Normalización de los Trabajos Finales de Graduación: Tesis en formato electrónico de los participantes de Maestrías.</li> <li>• Revista digital.</li> <li>• Revista ICAP certificada por Latindex.</li> <li>• Boletín electrónico.</li> <li>• Seminario sobre e-investigación.</li> <li>• Red de Centros de Investigación en Ciencias Sociales.</li> <li>• Directorios especialistas de la Región.</li> <li>• Definición de Líneas de Investigación de las Maestrías.</li> </ul> |
| E-FUNCIÓN PÚBLICA  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de la Red de la Función Pública.</li> <li>• Programa de cooperación horizontal en mejores prácticas en la gestión de los recursos humanos gubernamentales.</li> <li>• Formalización de vínculos regionales interinstitucionales.</li> </ul>  |
| E-GESTIÓN DE REDES | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión documental.</li> <li>• Programa de capacitación sobre gestión documental.</li> <li>• Creación de redes lideradas por el ICAP.</li> <li>• Creación de redes lideradas por otras instituciones.</li> </ul>  |
| E-GOBIERNO         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inventario de leyes de Propiedad Intelectual.</li> <li>• Inventario de leyes de Ciencia, Tecnología e Innovación.</li> <li>• Inventario de leyes de Firmas Digitales.</li> <li>• Inventario de estrategias de gobierno electrónico.</li> <li>• Inventario de sistemas integrales de gobierno.</li> <li>• Inventario de oferta de servicios públicos.</li> </ul>   |



## **ANEXO No. 2**

### **INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP**

#### **INSTITUCIONES QUE INTEGRAN LA RED DE PRODUCTORES DOCUMENTALES E INVESTIGADORES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA (RED VIRTUAL DEL ICAP)**

**2010**

Está conformada por las siguientes organizaciones:

- Centro de Investigación y Formación Hacendaria, CIFH / Ministerio de Hacienda de Costa Rica.
- Centro de Investigaciones y Capacitación en Administración Pública, Facultad Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica, UCR.
- Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible, CINPE.
- Comunidad Universitaria de Unidades de Información Especializadas en Ciencias Sociales, CUUICS.
- Dirección General de Servicio Civil, DGSC.
- Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, SEP-UCR.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
- Escuela de Administración Pública, EAP-UCR / Maestría en Administración Pública, Universidad de Costa Rica, UCR.
- Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Costa Rica.
- Instituto de Estudios Sociales en Población, IDESPO/UNA.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.

- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC - Costa Rica.
- Ministerio de Administración Pública, MAP de República Dominicana.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG – Costa Rica.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología, MICIT.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT.
- Oficina Regional del Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ILANUD.
- Programa Estado de la Nación, Costa Rica.
- Programa Estado de la Región, Centroamérica.
- Red de la Función Pública (Servicios Civiles Centroamérica, Panamá y República Dominicana).
- Red de Información en Ciencias Sociales UCR-UNA.
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, SECMCA.
- Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, SG-CECC/SICA.
- Secretaría Técnica de Gobierno Digital, Presidencia de la República de Costa Rica.
- Unidad Regional de Asistencia Técnica, RUTA.
- Universidad Estatal a Distancia, UNED - Costa Rica.

# Innovación, ciencia y tecnología como bases del desarrollo económico, social y ambiental de la región en el actual contexto internacional\*

Olman Segura Bonilla\*\*

---

SE PRESENTAN LOS RASGOS BÁSICOS DE UN MODELO DE DESARROLLO APROPIADO PARA NUESTROS PAÍSES. PARA ELLO SE CONSIDERAN LAS CONDICIONES DE CONTOURNO GENERALES QUE PRIMAN EN LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD GLOBALIZADA DE NUESTROS DÍAS, Y CUÁLES SON LOS OBJETIVOS, FUNDAMENTOS E INSTRUMENTOS ESENCIALES A DESARROLLAR, SI QUEREMOS INCORPORARNOS CON ÉXITO A LA EMERGENTE "SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO".

PALABRAS CLAVES: MODELOS; ECONOMÍA; SOCIEDAD; DESARROLLO; GLOBALIZACIÓN; SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

## El Modelo de Desarrollo

Es importante señalar que, las condiciones necesarias para despe-

gar hacia el desarrollo, no son hoy las mismas que en el pasado, aunque hay un elemento en común a todos los países desarrollados que se mantiene a lo largo del tiempo: la capacidad para ser gestores y protagonistas de *su propio desarrollo*, el que no puede ser importado ni puede depender de factores externos, sino de la capacidad para utilizar éstos en su propio beneficio. Es decir, de la capacidad interna de una determinada sociedad para controlar, regular, y en último término do-

---

\* 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.

El autor agradece la colaboración en la elaboración de este documento al señor Miguel David Baraona Cockerell, Ph.D., Asesor de la Rectoría de la Universidad Nacional, UNA.

---

\*\* Rector de la Universidad Nacional de Costa Rica.

Recibido: 2 de abril del 2010.

Aceptado: 15 de julio del 2010.

minar, las *condiciones de contorno* generales que predominan en la economía, la política, la cultura y la sociedad globalizada de hoy. Todo desarrollo genuino es, por lo tanto, esencialmente *endógeno*.

Veamos entonces algunas de las condiciones básicas que deben respetarse en la actualidad para iniciar un proceso *definitivo*, *sostenido* y *en incremento*, hacia el desarrollo.<sup>1</sup>

### **Hacia un nuevo paradigma: rasgos esenciales del desarrollo**

Empecemos por señalar que el crecimiento económico, aunque éste sea de gran magnitud y prolongado en términos del aumento anual del Producto Interno Bruto, PIB, no es sinónimo de desarrollo. En otras palabras, el modelo de desarrollo que deseo proponer a *grosso modo*, no es uno que está centrado en nociones economicistas, sino que propone una visión orgánica y sistémica, en que la *relación* entre los *numerosos factores* que constituyen la sociedad y la economía (incluyendo el medio ambiente y su uso) no es más importante que ninguno de ellos en particular. Propongo aquí que consideremos como factores casi de igual trascendencia que el PIB, las relaciones complejas entre

---

1. No examinaré las causas de tales fracasos, pues eso rebasaría con creces los alcances más modestos de esta presentación.

educación, salud colectiva, recursos naturales, capital humano, ciencia y tecnología, infraestructura, sistema político, cultura, etc.

Se trata, por consiguiente de un *paradigma* que enfatiza el carácter *multi-dimensional* del desarrollo, más que alguna característica discreta en particular. El desarrollo en el presente globalizado y altamente competitivo, debe ser entonces más que un mero desarrollo económico; debe tratarse de un desarrollo que sea *sostenible*, *integral*, *armonioso*, y *competitivo*.

Más adelante intentaré presentar esta visión de forma muy resumida, por limitaciones obvias de tiempo y espacio.

### **Desarrollo sostenible**

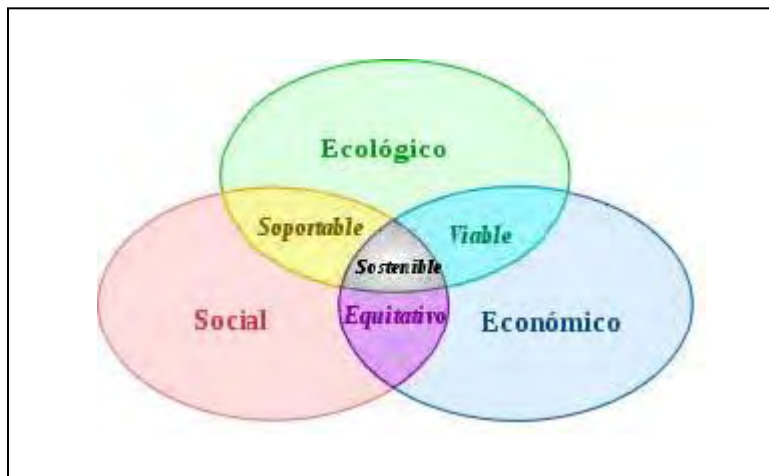
Dentro de la perspectiva que deseo argumentar aquí, entiendo por desarrollo sostenible aquel que es doblemente sostenido, perdurable a lo largo del tiempo, y *sustentable*, es decir, que el modelo de desarrollo esté basado en un uso racional de los recursos naturales, y en la creación permanente de los recursos humanos, financieros, científicos, tecnológicos y productivos para que el conjunto del sistema social y económico del país se mantenga competitivo y capaz de adaptarse con éxito a los vaivenes de la economía mundial, sin sacrificar el bienestar de la población ni el medio ambiente.

Desarrollo sostenible es por ende un modelo en que el desarrollo *óptimo y simultáneo* de la *esfera económica, la esfera social y la esfera ambiental* son los tres pilares sobre los que se sustenta la capacidad de un país para alcanzar y mantener

la calidad y los niveles de vida individuales y colectivos que corresponden a un país que ha alcanzado los niveles más elevados de prosperidad dentro del concierto mundial de naciones.<sup>2</sup>

---

**GRÁFICO No. 1**



Fuente: [http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo\\_sostenible](http://es.wikipedia.org/wiki/Desarrollo_sostenible)

---

2. Ver: 1987. Informe Brundtland. Nuestro Futuro Común. Elaborado por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo. ONU.

### ***Desarrollo integral***

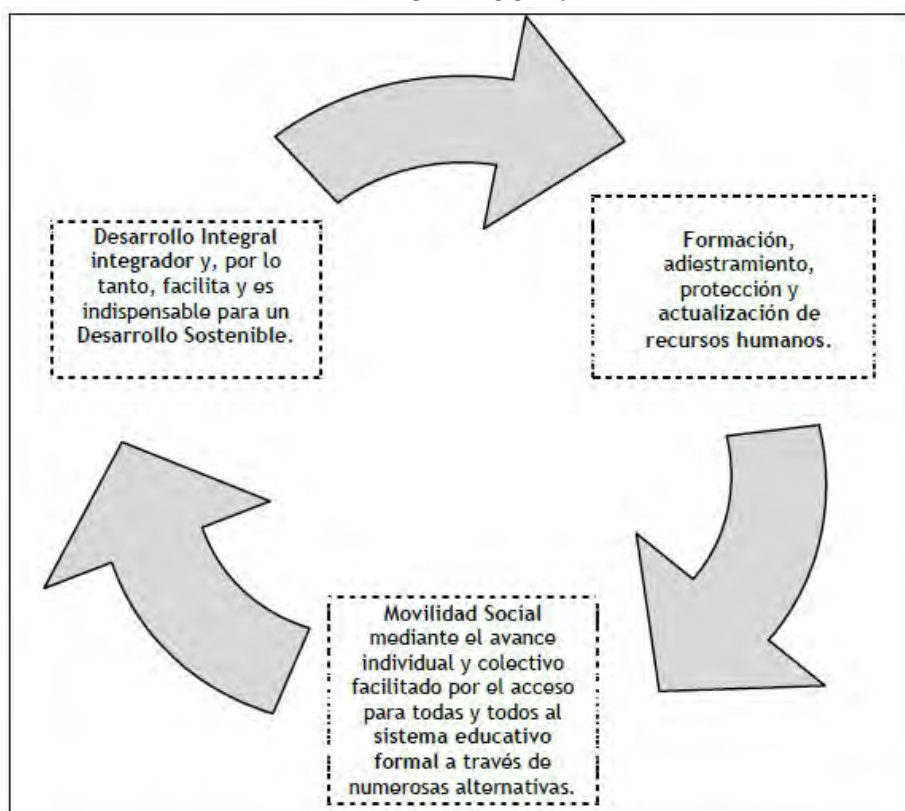
El desarrollo de una nación difícilmente puede ser sostenible en los términos definidos más arriba, si no está fundado sobre una sólida base de formación y actualización permanente de los recursos humanos, sin los cuales no podemos ni siquiera concebir el simple crecimiento económico, menos aún un desarrollo sostenible. Entiendo así que la noción de desarrollo integral, indispensable para alcanzar el desarrollo sostenible, implica que todos los individuos y grupos sociales que forman una determinada sociedad, deben ser adiestrados, educados, protegidos y estimulados para alcanzar y entregar el máximo de sus capacidades e integrarse así en tanto protagonistas al desarrollo nacional.

Sólo una sociedad abierta, inclusiva, libre, democrática y con un amplio abanico de oportunidades para el avance personal y la movilidad social, impide el surgimiento de la marginación social que es exactamente lo opuesto de lo que llamo desarrollo integral.

Casi huelga decir que para alcanzar un desarrollo integral se necesita un sistema educativo moderno, eficiente, plural y que brinde oportunidades de adiestramiento cultural, educativo, técnico y profesional a todos los sectores de la sociedad.

El *desarrollo integral* es, por consiguiente, un *desarrollo integrador*.

GRÁFICO No. 2



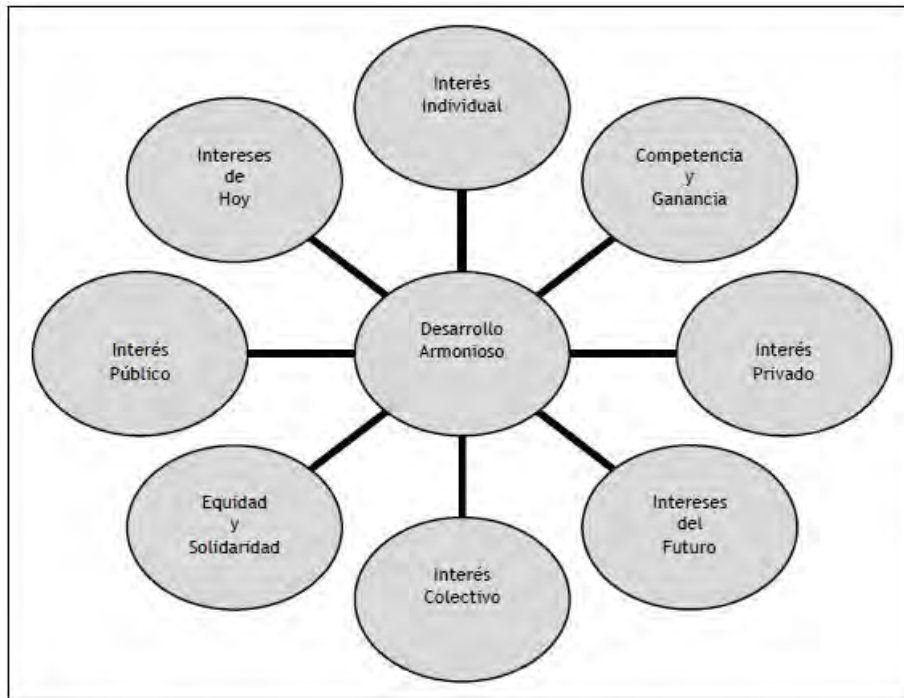
Fuente: Elaboración del autor.

### **Desarrollo armonioso**

Un desarrollo armonioso implica que hay una búsqueda constante por gestar y sostener un equilibrio o balance entre los intereses

privados y los públicos, el interés individual y el colectivo, los intereses de hoy y aquellos de las futuras generaciones, entre los principios de equidad y los de la competencia, y entre la ganancia y la solidaridad.

GRÁFICO No. 3



Fuente: Elaboración del autor.

### **Desarrollo competitivo**

Sería utópico pensar en un modelo de desarrollo exitoso en nuestra era, sin considerar *las grandes fuerzas económicas que prevalecen y dominan los mercados globales*.

Estamos inmersos en una economía mundial que se caracteriza por mercados globales en que la *competencia entre los diversos agentes económicos* (privados y estatales) es cada día *más intensa y demandante*. El *desafío* para generar y mantener un desarrollo sostenible es *doble*, puesto que se debe atender la *naturaleza nacional inter-*

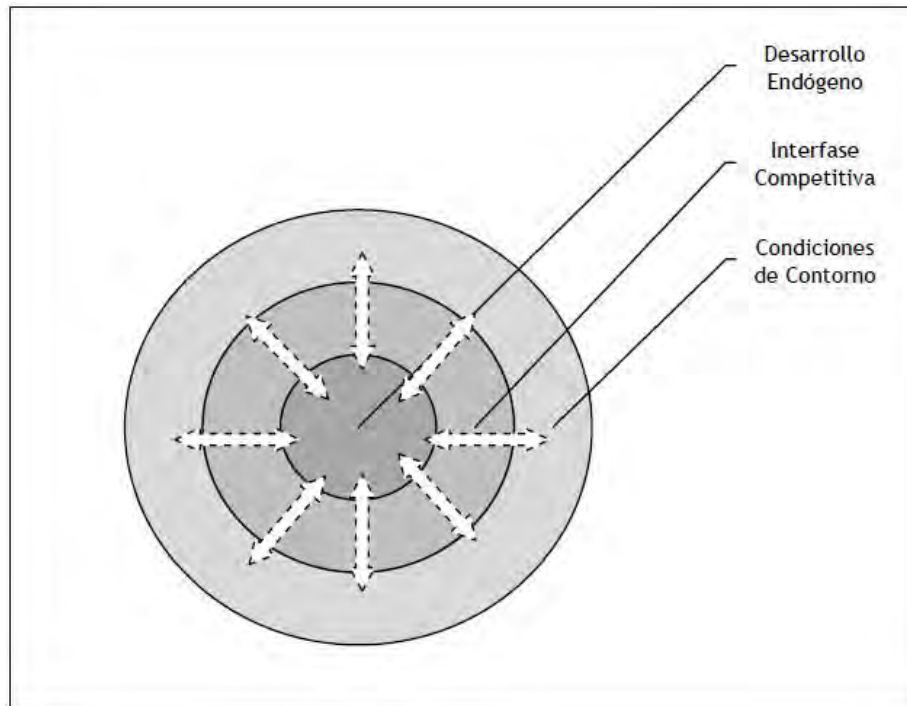


na de este proceso, al mismo tiempo que se necesita *triunfar en el exterior*. O sea que el desarrollo sostenible no se consigue sólo con *controlar el impacto endógeno de las variables económicas globales*, sino en *participar dentro de la gestación misma de esas condiciones de contorno*, de tal manera que los frutos de la producción nacional sean colocados

con las mayores ganancias posibles en el mercado mundial.

Por ello, aunque todo desarrollo sostenible es ante todo un proceso endógeno, éste no puede tener éxito si esa capacidad interna o doméstica, no se expresa en *logros positivos dentro del contexto global*.

**GRÁFICO No. 4**



Fuente: *Elaboración del autor.*

## Los fundamentos del desarrollo

Son demasiados los fundamentos del desarrollo como para mencionarlos aquí, y menos aún, para analizarlos en forma concienzuda. No obstante, quiero abordar al menos algunos que a mi juicio considero como cruciales.

Pero antes de proceder con ello, permítaseme aclarar en forma muy breve qué es lo que entiendo por fundamento del desarrollo. En términos muy escuetos, defino este concepto como los elementos estructurales o “building blocks” que sirven de cimiento a todo el edificio del desarrollo.

Así como los rasgos tienen que ver con el diseño arquitectónico de este edificio, los fundamentos son los materiales y los cálculos que definen la ingeniería del edificio.

### ***La trilogía del éxito: el Estado, el mercado y la sociedad civil***

Ningún fundamento es más importante hoy en día, que las alianzas estratégicas, la cooperación y el

trabajo mancomunado, planificado y coordinado entre los *tres grandes sectores de nuestras sociedades modernas*, y sin cuyo concurso simultáneo es inútil hablar de desarrollo sostenible. Me estoy refiriendo, obviamente, al *Estado*, en tanto garante, planificador y promotor del desarrollo nacional, y que abarca no sólo la administración central del país, sino también el sistema político; *el mercado*, constituido por todos aquellos individuos, instituciones y empresas privadas y públicas que intervienen en la conformación y orientación de todas las múltiples y diversas actividades productivas y transacciones comerciales y financieras, por medio de las cuales se genera y acumula el capital y la riqueza de las personas y las naciones; y por último, aunque no de menor importancia, *la sociedad civil*, que incluye a las personas individuales, las familias, las organizaciones sociales sin fines de lucro, los clubes y asociaciones culturales y deportivas, las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, los movimientos sociales, los medios de comunicación, las instituciones de caridad pública, las organizaciones populares, etc., etc. Es decir, el conjunto de la ciudadanía.

GRÁFICO No. 5



Fuente: Elaboración del autor.

Para que esta *trilogía del éxito* pueda constituirse, debe regir el imperio de la ley, que en turno debe ser diligente, equitativo y universal. Es necesario, además, un sistema político representativo y democrático. El *Estado* necesita ser reformado y modernizado hasta que sea un conjunto de instituciones ágiles y facilitadoras no sólo del bien común y la administración pública, sino de las garantías sociales e individuales que fomentan el *crecimiento y consolidación de la sociedad civil*, al

tiempo que *elimina barreras y limitantes excesivas o innecesarias al crecimiento económico*, permitiendo así la *expansión del mercado*. La *sociedad civil* debe ser también *participativa, vigilante, dinámica, informada, y consciente* de sus numerosos derechos como deberes. El *mercado* por su parte debe ser *dinámico en la búsqueda del beneficio económico*, pero siempre en *consonancia con el marco institucional, jurídico, político y administrativo del Estado, y respetuoso del bienes-*

*tar de la sociedad civil. A su vez, todos estos tres grandes sectores que conforman la trilogía del éxito, deben procurar en forma constante la preservación del medio ambiente mediante una explotación racional (planificada), legal, y mesurada de los recursos naturales, teniendo siempre presente el interés de las futuras generaciones por venir.*

### **Democracia, libertad y circulación de información**

En los últimos veinte años, el mundo ha sido escenario de un proceso de integración económica global a través de fronteras nacionales casi sin precedentes, y de un avance significativo de muchas naciones hacia sistemas políticos abiertos, representativos y más democráticos. Esto no ha sido posible sin numerosos obstáculos, dilaciones, resultados incompletos e insatisfactorios, pero no por ellos menos valiosos y positivos.

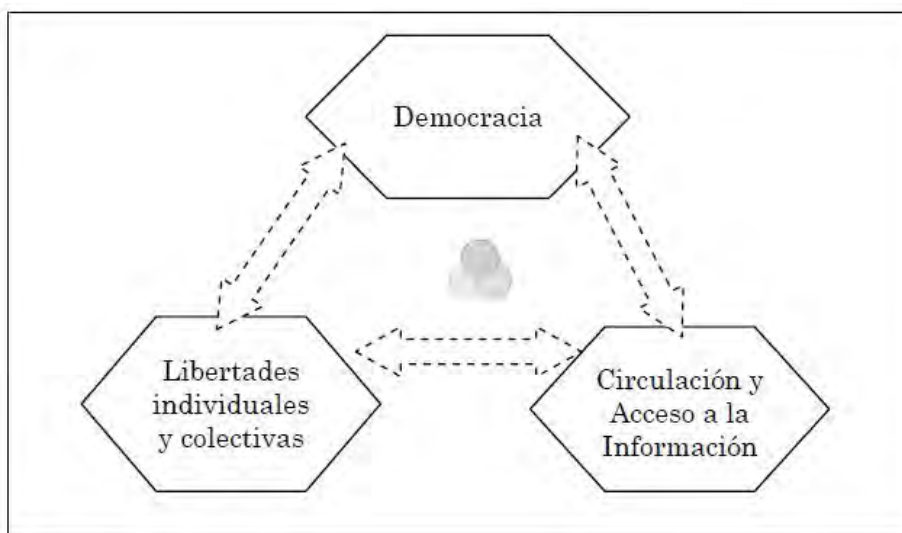
Hay naciones que han experimentado tasas de crecimiento económico que son notables, sin embargo, por carecer de sistemas políticos más abiertos y que garanticen una libertad de opinión, información, participación y movilidad territorial, las posibilidades que esos países tiene de alcanzar el modelo de desarrollo sostenible que he estado planteando, son bastante remotas, por no decir nulas.

La circulación libre, sin cortapisas y amplia de la información, es hoy en día una de las condiciones o fundamentos más trascendentes para el surgimiento y el desarrollo sostenible de una determinada sociedad. La amplia y sólida experiencia acumulada hasta el presente, muestra sin ambages que los países que carecen de sistemas políticos democráticos y de plenas libertades individuales, son casi siempre los que ponen mayores barreras a la libre circulación de la información, disminuyendo así de manera sensible sus posibilidades de alcanzar un modelo de desarrollo que se pueda sostener a través del tiempo sin que graves conflictos sociales y políticos, o la corrupción en sus múltiples formas, reduzca el dinamismo y los beneficios de altas tasas de crecimiento del PIB.

Difícil es también la defensa del medio ambiente, cuando se carece de información y de los medios políticos y organizativos que permiten a la sociedad civil intervenir en su preservación.

Lo anterior no significa que incluso en los países en que se han instaurado sistemas políticos más democráticos, no sea indispensable luchar en forma permanente por la ampliación de la democracia, las libertades individuales y colectivas, y la circulación y acceso a la información. En todas las sociedades hay limitantes, obstáculos, barreras, e intereses de diversa índole que se oponen a la consecución plena del desarrollo sostenible.

GRÁFICO No. 6



Fuente: Elaboración del autor.

***De la información al conocimiento: la gran transición***

A medida que nos adentramos más en la globalización y se extienden y consolidan los avances democráticos en el mundo, *la información asume un rol cada vez más crítico*. Es claro que sin *los instrumentos modernos de acumulación, difusión, clonación y circulación de información, a gran velocidad y en todas direcciones*, ni la globalización

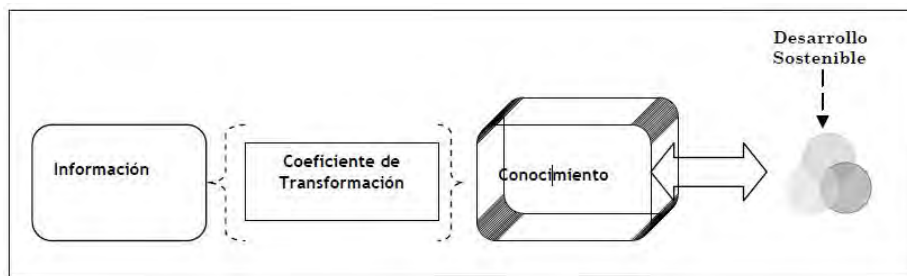
ni la ampliación de la democracia en nuestros días, habrían sido tan dramáticos, intensos y relevantes.

Pero así como el crecimiento exponencial de la información en la actualidad ha sido tan espectacular como incontenible, la necesidad y capacidad para procesar, digerir y asimilar un volumen gigantesco de datos, ha pasado a ocupar un lugar privilegiado en el desarrollo de las sociedades modernas. En otros términos, se puede afirmar que mientras más elevado sea el coefi-

ciente nacional de transformación de la información en conocimiento, más cercana estará ese país de incorporarse con plenitud a la “Sociedad del

Conocimiento” que es una condición *sine-qua-non* para iniciar y consolidar el *despegue hacia el desarrollo sostenible*.

GRÁFICO No. 7



### Los instrumentos del desarrollo

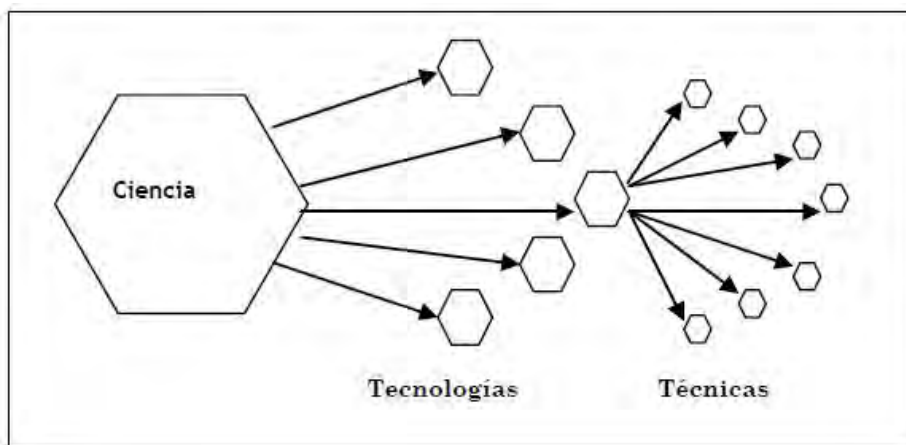
Volviendo a esa metáfora sobre la edificación del desarrollo sostenible utilizada con anterioridad, diría que junto a los rasgos y los fundamentos de este proceso, los métodos, las prácticas, los medios, los espacios, los mecanismos y las instituciones que permiten forjarlo, son lo que llamo los instrumentos del desarrollo.

### Ciencia, tecnología y técnicas: algunas precisiones

Según el epistemólogo argentino Mario Bunge, la ciencia es “el conocimiento racional, sistemático, exacto, verificable y falible”, tal y como es definida y entendida en la actualidad. De otra parte, la tecnología es la mediación teórica y práctica que permite aplicar la ciencia a la solución de problemas prácticos y concretos. Las técnicas serían métodos e instrumentos aún más específicos para resolver problemas o realizar acciones de menor alcance. Cada tecnología suele generar una multiplicidad de técnicas en acorde con los principios que la informan.<sup>3</sup>

3. Ver: Mario Bunge.1969. La investigación científica. Barcelona: Ariel. Mario Bunge.1980. Epistemología Barcelona: Ariel.

GRÁFICO No. 8



Fuente: Elaboración del autor.

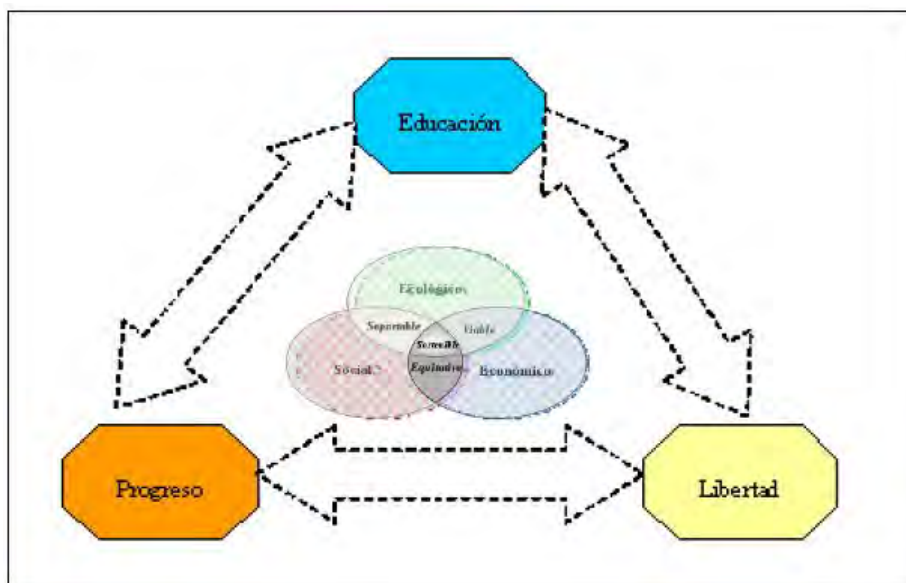
**La educación como ejercicio  
y conquista de la libertad  
y del progreso**

Se puede argumentar, sin mayores riesgos de equivocarnos, que la educación formal y los sistemas de educación nacionales tienen un impacto decisivo sobre el desarrollo de cada país, determinando en parte no sólo su intensidad en términos de crecimiento económico, sino también su calidad y sostenibilidad. El nivel de educación formal de los individuos predice estadísticamente su nivel personal de logros socioeconómicos, de manera tan decisiva como la calidad, amplitud y accesibi-

lidad para la mayoría de la población de los sistemas educativos nacionales, predice a largo plazo el nivel y la calidad del desarrollo de cada país. La educación y los sistemas educativos ocupan, por consiguiente, un lugar privilegiado dentro de todos los instrumentos para el desarrollo.

La educación permite a los individuos y las naciones formarse criterios independientes e informados, eleva su capacidad de razonamiento crítico e independiente, y permite de este modo la emergencia de una ciudadanía capaz de luchar y defender sus libertades individuales y colectivas, sin las cuales no hay progreso real.

GRÁFICO No. 9



Fuente: Elaboración del autor.

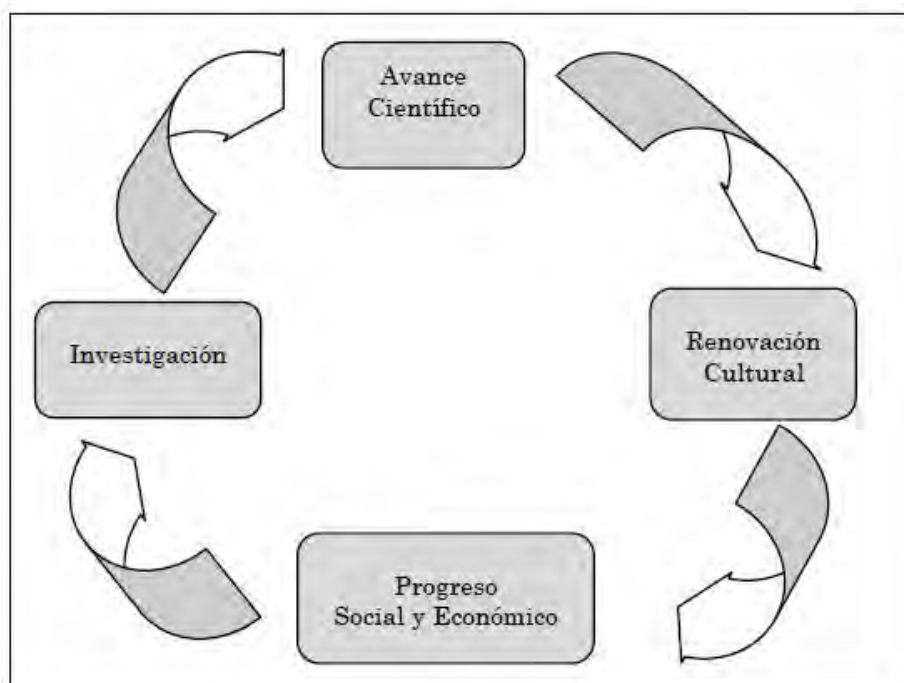
***La investigación y el avance científico como fundamento de la renovación cultural para el progreso social y económico***

La formación de cuadros y la creación de infraestructura adecuada para el desarrollo científico que permita innovar, replicar, difundir y aplicar el conocimiento obtenido mediante la práctica de las ciencias es, a su vez, una pieza clave dentro de

los sistemas educativos nacionales. La vinculación dinámica entre la investigación científica y la industria y producción en cada país, plantea la necesidad, además, de diseñar e implementar modelos de investigación científica que se ajusten de manera inteligente a las necesidades fundamentales del modelo de desarrollo nacional. Ese debe ser el propósito principal de la investigación científica.



GRÁFICO No. 10



Fuente: Elaboración del autor.

**La tecnología en tanto correa de transmisión de la ciencia y del conocimiento**

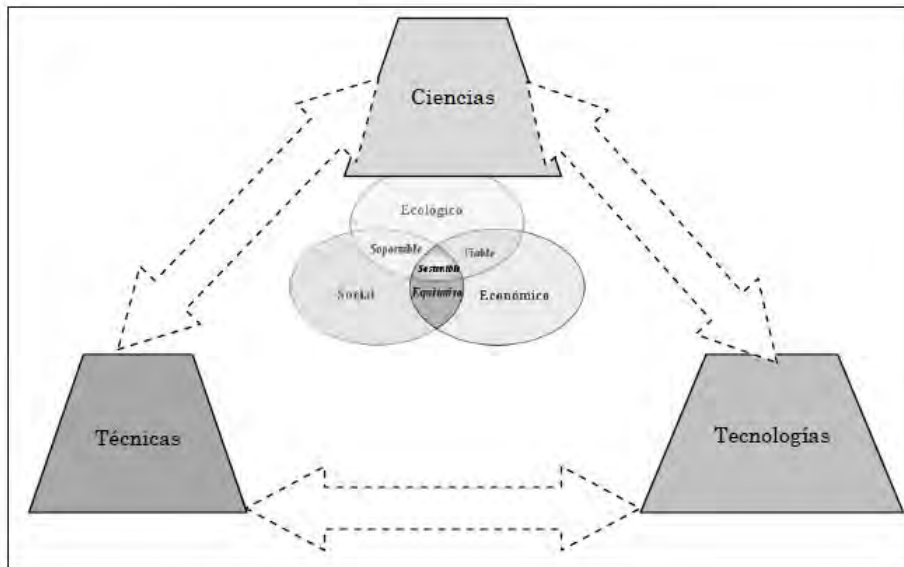
Puesto que la tecnología es el puente entre la ciencia y las necesidades prácticas de la sociedad, es evidente que ésta tiene un sitio de primera importancia en el desarrollo nacional. De poco o nada sirve el

desarrollo de la investigación científica nacional, si al mismo tiempo no se gestan las tecnologías apropiadas para convertir ese corpus de conocimiento teórico y abstracto en soluciones eficientes e ingeniosas mediante tecnologías apropiadas. Para alcanzar un desarrollo sostenible, los países deben ser capaces no sólo de importar e incorporar tecnología de afuera, sino de generar sus pro-

pías modalidades de desarrollo tecnológico que revelen la capacidad de

gestación autónoma de la nación en las esferas científica y tecnológica.

GRÁFICO No. 11

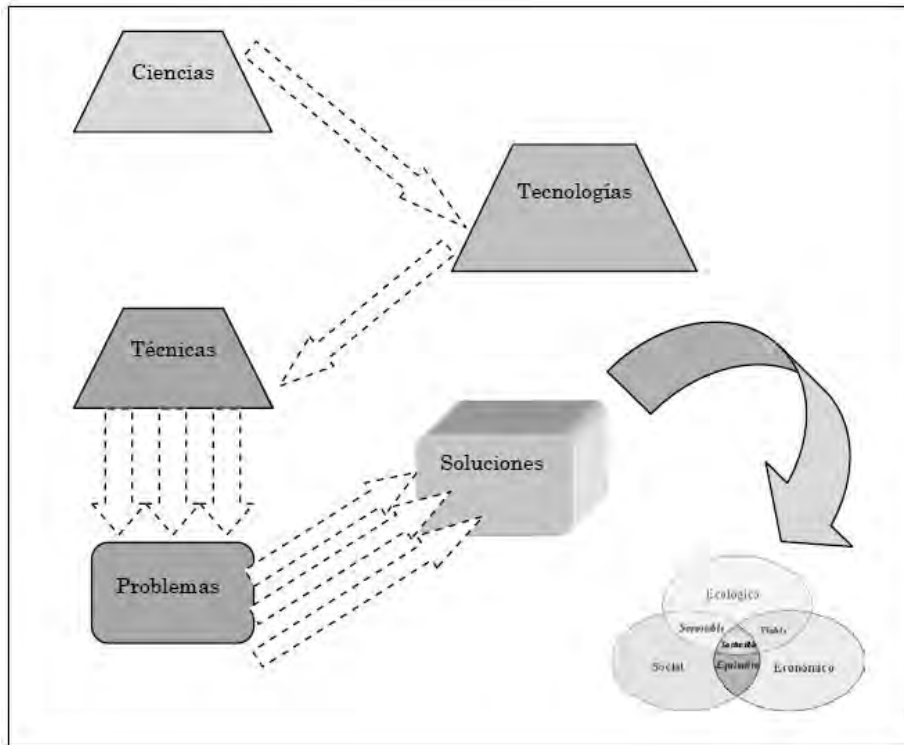


***El desarrollo técnico en tanto instrumento esencial del desarrollo económico***

Pero es necesario insistir en que la tecnología aunque sea fundamental, necesita coronarse con éxito mediante el desarrollo de instrumentos tecnológicos (maquinarias, sistemas de cómputo, progra-

mas virtuales, herramientas diversas, sistemas de riego, productos químicos, procesos de refinación, módulos de embalaje y distribución, infraestructura vial, etc.), que constituyan una aplicación tangible e inmediata a la solución de problemas prácticos. En este terreno tampoco bastará con importar instrumentos técnicos y depender por entero de su manufactura en el exterior.

GRÁFICO No. 12



Fuente: Elaboración del autor.

### **Centroamérica y los desafíos del futuro**

Mientras más nos adentremos en la globalización y el avance científico y tecnológico del mañana, vislumbrándose desde ya la bioingeniería y la biotecnología en general

como uno de esos campos que serán preponderantes en el avance cognoscitivo y en su aplicación al desarrollo, mayores serán los desafíos provenientes desde el exterior. La competencia se incrementará en el área del conocimiento y de su aplicación práctica. Nuevos avances científicos, servirán a su vez para

resolver problemas que hoy son foco de nuestra preocupación. Las tecnologías alternativas o “verdes” permitirán armonizar el crecimiento económico con la preservación del medio ambiente. Pero para ello las naciones centroamericanas deben mejorar sus sistemas educativos, crear incentivos y estímulos especiales para el desarrollo científico y

tecnológico, y trabajar en forma mancomunada y coordinada. La integración política, económica, cultural, científica, tecnológica y educativa de los países centroamericanos, facilitará y será decisiva en este proceso. La formación de bloques regionales de naciones, marcará el porvenir del mundo y, por ende, del Istmo centroamericano ◇

## Estadísticas de Empleo Público bajo el Régimen de Servicio Civil\*

ICAP\*\*

PRESENTA ALGUNAS ESTADÍSTICAS SOBRE LAS CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LOS RECURSOS HUMANOS QUE LABORAN PARA EL SECTOR PÚBLICO BAJO EL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL Y/O CARRERA ADMINISTRATIVA DE LOS PAÍSES MIEMBROS DEL FORO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA.

PALABRAS CLAVES: ESTADÍSTICAS; SERVICIO CIVIL; CARRERA ADMINISTRATIVA; RECURSOS HUMANOS; CENTROAMÉRICA; PANAMÁ; REPÚBLICA DOMINICANA; SECTOR PÚBLICO

En el marco de la modernización de los Servicios Civiles y Carrera Administrativa de los países miembros del Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, estas estadísticas reflejan los avances em-

prendidos por las autoridades de las instancias rectoras de estos sistemas, presentándose algunas características generales de los recursos humanos que laboran para el sector público como los resultados de algunos esfuerzos de modernización:

\* 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.

\*\* Instituto Centroamericano de Administración Pública.

Recibido: 8 de abril del 2010.  
Aceptado: 28 de julio del 2010.

- Estadísticas de empleo público bajo el Régimen de Servicio Civil.
- Características de los funcionarios públicos en términos de nivel educativo, sexo, cargos, edad, de los países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.
- Número de funcionarios públicos bajo el Régimen de Servi-

- cio Civil y/o Carrera Administrativa, por sector, por institución, por nivel salarial, por grupos ocupacionales, por género, por régimen de contratación, de los países miembros del Foro de la Función Pública.
- Actividades de capacitación y número de funcionarios capacitados por institución, cantidad de participantes por año, por cursos tradicionales, por cursos en línea, por instituciones beneficiadas, utilidad de la capacitación, etc., como se observa en República Dominicana.
  - Revisión de los manuales de puestos y clasificación de cargos, reduciendo el número de clases y optando por “clases anchas”, como los casos de Costa Rica y Guatemala.
  - Sistema de Información y Administración de Servidores Públicos constituyendo verdaderas herramientas que apoyan los sistemas de gestión de recursos humanos. Sobresalen República Dominicana y Guatemala ◇

**CUADRO No. 1**  
**GUATEMALA**  
**ORGANISMO EJECUTIVO**  
**NÚMERO DE PUESTOS POR RENGLÓN PRESUPUESTARIO, SEGÚN INSTITUCIÓN**  
**PERÍODO 2008 AL 2010**

| INSTITUCIÓN                                   | AÑO 2008       |              |                                  |               |                | AÑO 2009       |               |                                  |               |                | AÑO 2010 (FEBRERO) |              |                                  |               |                |
|---|----------------|--------------|----------------------------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------------------------|---------------|----------------|--------------------|--------------|----------------------------------|---------------|----------------|
|   | REGLÓN 011     | REGLÓN 022   | REGLÓN 022 DIRECTIVOS TEMPORALES | REGLÓN 021    | TOTAL          | REGLÓN 011     | REGLÓN 022    | REGLÓN 022 DIRECTIVOS TEMPORALES | REGLÓN 021    | TOTAL          | REGLÓN 011         | REGLÓN 022   | REGLÓN 022 DIRECTIVOS TEMPORALES | REGLÓN 021    | TOTAL          |
| Presidencia y Vicepresidencia de la República | 72             | -            | 8                                | -             | 80             | 72             | -             | 2                                | -             | 74             | 73                 | -            | 8                                | -             | 81             |
| SECRETARÍAS                                   | 2,822          | 552          | 471                              | 554           | 4,439          | 3,150          | 551           | 375                              | 627           | 4,703          | 3,261              | 423          | 450                              | 1,027         | 5,161          |
| MINISTERIOS                                   |                |              |                                  |               |                |                |               |                                  |               |                |                    |              |                                  |               |                |
| Relaciones Exteriores                         | 562            | -            | -                                | 2             | 564            | 565            | -             | -                                | 2             | 571            | 570                | -            | -                                | -             | 570            |
| Gobernación                                   | 29,777         | 185          | 315                              | 22            | 30,302         | 30,908         | 165           | 105                              | 32            | 31,230         | 30,919             | 366          | 107                              | 32            | 31,424         |
| Finanzas Públicas                             | 856            | 607          | -                                | -             | 1,463          | 863            | 599           | -                                | -             | 1,462          | 865                | 544          | -                                | -             | 1,409          |
| Educación                                     | 147,475        | 4,739        | 174                              | 30,532        | 182,924        | 147,311        | 7,235         | 251                              | 29,654        | 185,501        | 148,005            | 5,791        | 246                              | 27,332        | 181,374        |
| Salud Pública                                 | 20,419         | 229          | 90                               | 1,117         | 21,855         | 20,422         | 223           | 90                               | 1,493         | 22,234         | 20,458             | 231          | 90                               | 1,495         | 22,364         |
| Trabajo y Previsión Social                    | 699            | 41           | 13                               | -             | 753            | 699            | 41            | 16                               | -             | 756            | 705                | 40           | 19                               | -             | 768            |
| Economía                                      | 371            | 59           | -                                | -             | 430            | 372            | 60            | -                                | -             | 432            | 368                | 79           | -                                | -             | 447            |
| Agricultura Ganadería y Alimentación          | 570            | 78           | 97                               | -             | 745            | 570            | 78            | 97                               | -             | 745            | 489                | 86           | 94                               | -             | 669            |
| Comunicaciones Infraestructura y Vivienda     | 3,604          | 78           | 164                              | 110           | 3,956          | 3,604          | 78            | 161                              | 109           | 3,952          | 3,623              | 25           | 162                              | 109           | 3,919          |
| Energía y Minas                               | 335            | -            | 9                                | -             | 344            | 335            | 5             | 9                                | -             | 349            | 335                | -            | 9                                | -             | 344            |
| Cultura y Deportes                            | 963            | 259          | 30                               | 145           | 1,417          | 963            | 298           | 30                               | 600           | 1,911          | 967                | 185          | 1                                | 445           | 1,602          |
| Ambiente y Recursos Naturales                 | 151            | 1            | 67                               | 10            | 229            | 397            | 86            | 1                                | 10            | 494            | 544                | 87           | 1                                | -             | 632            |
| OTRAS DEPENDENCIAS                            |                |              |                                  |               |                |                |               |                                  |               |                |                    |              |                                  |               |                |
| Procuraduría General de la Nación             | 177            | 181          | -                                | -             | 358            | 177            | 181           | -                                | -             | 358            | 174                | 181          | -                                | -             | 355            |
| <b>GRAN TOTAL POR AÑO</b>                     | <b>211,587</b> | <b>7,504</b> | <b>1,743</b>                     | <b>32,651</b> | <b>253,485</b> | <b>213,142</b> | <b>10,131</b> | <b>1,439</b>                     | <b>31,686</b> | <b>256,398</b> | <b>214,100</b>     | <b>8,497</b> | <b>1,489</b>                     | <b>31,199</b> | <b>255,285</b> |

Nota: Renglón 011 "Personal Permanente", Renglón 022 "Personal por Contrato" y Renglón 021 "Personal Supernumerario".

Fuente: Información elaborada por el Departamento de Administración de Puestos y Remuneraciones y Auditorías Administrativas, con base al Presupuesto Analítico de Sueldos proporcionado por la Dirección Técnica del Presupuesto del Ministerio de Finanzas Públicas a diciembre de cada año, el 2010 información proyectada. Incluye puestos de tiempo parcial.

**CUADRO No. 2**  
**GUATEMALA**  
**SERIE Y CLASES DE PUESTOS CUBIERTOS POR EL PLAN**  
**DE CLASIFICACIÓN ADMINISTRADOS POR LA OFICINA NACIONAL**  
**DE SERVICIO CIVIL, ONSEC**  
**2010**

|  |  |
|--|--|
| <b>SERIE OPERATIVA</b>                       | <b>SERIE PROFESIONAL</b>                 |
| 1020 TRABAJADOR OPERATIVO II                 | 5010 PROFESIONAL I                       |
| 1030 TRABAJADOR OPERATIVO III                | 5020 PROFESIONAL II                      |
| 1040 TRABAJADOR OPERATIVO IV                 | 5030 PROFESIONAL III                     |
| 1060 TRABAJADOR OPERATIVO JEFE I             | 5060 PROFESIONAL JEFE I                  |
| 1070 TRABAJADOR OPERATIVO JEFE II            | 5070 PROFESIONAL JEFE II                 |
|  | 5080 PROFESIONAL JEFE III                |
| <b>SERIE ESPECIALIZADA</b>                   | <b>SERIE OFICINA</b>                     |
| 2010 TRABAJADOR ESPECIALIZADO I              | 6010 OFICINISTA I                        |
| 2020 TRABAJADOR ESPECIALIZADO II             | 6020 OFICINISTA II                       |
| 2030 TRABAJADOR ESPECIALIZADO III            | 6030 OFICINISTA III                      |
| 2060 TRABAJADOR ESPECIALIZADO JEFE I         | 6040 OFICINISTA IV                       |
| 2070 TRABAJADOR ESPECIALIZADO JEFE II        | 6060 SECRETARIO OFICINISTA               |
|  | 6090 SECRETARIO EJECUTIVO I              |
| <b>SERIE TÉCNICA</b>                         | 6100 SECRETARIO EJECUTIVO II             |
| 3010 TECNICO I                               | 6200 SECRETARIO EJECUTIVO III            |
| 3020 TECNICO II                              | 6210 SECRETARIO EJECUTIVO IV             |
| 3030 TECNICO III                             | 6220 SECRETARIO EJECUTIVO V              |
| 3060 JEFE TECNICO I                          | 6230 SECRETARIO EJECUTIVO MINISTERIAL I  |
| 3070 JEFE TECNICO II                         | 6240 SECRETARIO EJECUTIVO MINISTERIAL II |
| <b>SERIE TÉCNICO PROFESIONAL</b>             | <b>SERIE TÉCNICO ARTÍSTICA</b>           |
| 4010 TECNICO PROFESIONAL I                   | 7010 TECNICO ARTISTICO I                 |
| 4020 TECNICO PROFESIONAL II                  | 7020 TECNICO ARTISTICO II                |
| 4030 TECNICO PROFESIONAL III                 | 7030 TECNICO ARTISTICO III               |
| 4060 JEFE TECNICO PROFESIONAL I              | 7060 JEFE TECNICO ARTISTICO I            |
| 4070 JEFE TECNICO PROFESIONAL II             | 7070 JEFE TECNICO ARTISTICO II           |
| 4080 JEFE TECNICO PROFESIONAL III            |  |
| <b>SERIE INFORMÁTICA</b>                     | <b>SERIE EJECUTIVA</b>                   |
| 4110 TECNICO EN INFORMATICA I                | 8010 SUBDIRECTOR TECNICO I               |
| 4120 TECNICO EN INFORMATICA II               | 8020 SUBDIRECTOR TECNICO II              |
| 4210 TECNICO PROFESIONAL INFORMATICA I       | 8030 SUBDIRECTOR TECNICO III             |
| 4220 TECNICO PROFESIONAL EN INFORMATICA II   | 8060 DIRECTOR TECNICO I                  |
| 4230 TECNICO PROFESIONAL INFORMATICA III     | 8070 DIRECTOR TECNICO II                 |
| 4240 TECNICO PROFESIONAL EN INFORMATICA IV   | 8080 DIRECTOR TECNICO III                |
| 4250 JEFE TECNICO PROFESIONAL EN INFORMATICA | <b>SERIE PARAMÉDICA</b>                  |
|  | 9540 PARAMEDICO I                        |
|  | 9550 PARAMEDICO II                       |
|  | 9560 PARAMEDICO III                      |
|  | 9570 PARAMEDICO IV                       |

Continúa...



...viene

|                                 |                                     |   |
|---------------------------------|-------------------------------------|---|
| 9590 PARAMEDICO JEFE I          | <b>SERIE ASISTENCIA PROFESIONAL</b> | <b>SERIE ASESORIA PROFESIONAL ESPECIALIZADA</b> |
| 9610 PARAMEDICO JEFE II         |                                     | 9810 ASESOR PROFESIONAL ESPECIALIZADO I         |
| 9620 PARAMEDICO JEFE III        |                                     | 9820 ASESOR PROFESIONAL ESPECIALIZADO II        |
| 9710 ASISTENTE PROFESIONAL I    | 9720 ASISTENTE PROFESIONAL II       | 9830 ASESOR PROFESIONAL ESPECIALIZADO III       |
| 9730 ASISTENTE PROFESIONAL III  | 9740 ASISTENTE PROFESIONAL IV       | 9840 ASESOR PROFESIONAL ESPECIALIZADO IV        |
| 9760 ASISTENTE PROFESIONAL JEFE |                                     |   |

Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil.

### CUADRO No. 3

#### GUATEMALA

#### CLASES DE PUESTOS NO CUBIERTOS POR EL PLAN DE CLASIFICACIÓN ADMINISTRADO POR LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, ONSEC 2010

|                                  |                                   |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| ASESOR JEFE                      | MINISTRO CONSEJERO                |
| SUB SECRETARIO                   | SEGUNDO SECRETARIO                |
| ASESOR ESPECIFICO VICEPRESIDENTE | AGREGADO DE TURISMO               |
| SECRETARIO EJECUTIVO             | PORTERO DE EMBAJADA               |
| VICEPRESIDENTE                   | SUBDIRECTOR GENERAL               |
| SECRETARIO GENERAL               | REPRESENTANTE PERMANENTE          |
| VICEPRESIDENTE                   | PRIMER SECRETARIO Y CONSUL        |
| SECRETARIO PARTICULAR            | EMBAJADOR EXTRAORDINARIO Y        |
| VICEPRESIDENTE                   | PLENIPOTE                         |
| SECRETARIO PRIVADO               | MINISTRO DE RELACIONES EXTERIORES |
| VICEPRESIDENTE                   | EMBAJADOR EXTRAORDINARIO Y        |
| VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA   | PLENIPOTENCIARIO                  |
| CONSUL                           | ASISTENTE TECNICO II              |
| CONSEJERO                        | DIRECTOR TIPOGRAFIA NACIONAL      |
| MENSAJERO                        | ECONOMO                           |
| SECRETARIO                       | ENCARGADO SERVICIOS               |
| VICE CONSUL                      | ESPECIALIZADOS JEFE               |
| VICEMINISTRO                     | ESCRIBANO DEL GOBIERNO            |
| CONSUL GENERAL                   | GOBERNADOR DEPARTAMENTAL          |
| DELEGADO ALTERNO                 | INSPECTOR GENERAL DE MIGRACION    |
| DIRECTOR GENERAL                 | INTERVENTOR                       |
| AGREGADO CULTURAL                | INVESTIGADOR I                    |
| PRIMER SECRETARIO                | INVESTIGADOR IV                   |
| TERCER SECRETARIO                | MINISTRO                          |
| AGREGADO COMERCIAL               | OFICIAL ADMINISTRATIVO II         |
| AGREGADO DE PRENSA               | PROFESIONAL ESPECIALIZADO I       |

Continúa...

...viene

|  |  |
|--|--|
| PROFESIONAL ESPECIALIZADO II<br>PROFESIONAL ESPECIALIZADO JEFE<br>SECRETARIO GENERAL<br>SUBINTERVENTOR<br>VICEMINISTRO<br>TESORERO NACIONAL<br>SUBTESORERO NACIONAL<br>ADMINISTRADOR GENERAL INTERNO<br>ASISTENTE TECNICO PROFESIONAL III<br>CATEDRA 10 PERIODOS<br>CATEDRA 15 PERIODOS<br>CATEDRA 2 PERIODOS<br>CATEDRA 20 PERIODOS<br>CATEDRA 3 PERIODOS<br>CATEDRA 4 PERIODOS<br>CATEDRA 5 PERIODOS<br>CATEDRA 6 PERIODOS<br>CATEDRA 7 PERIODOS<br>CATEDRATICO AUXILIAR<br>CATEDRATICO DE ARTES 15 PERIOD<br>CATEDRATICO DE ARTES 7 PERIODOS<br>CATEDRATICO ESPECIALIZADO T. C<br>DIR. ESC. LAB. No. 2 GRUP ESC<br>DIRECTOR DE EDUCACIÓN<br>ENCARGADO DE AYUDAS<br>AUDIOVISUALES<br>INSTRUCTOR CONJUNTO MUSICAL<br>JEFE SECCION PREPRIMARIA Y<br>PRIMARIA BI<br>MINISTRO DE EDUCACION<br>ORIENTADOR ESC. Y VOCACIONAL<br>ORIENTADOR TEC SOCIO EDUCATIVO<br>PREPARADOR LABORATORIO FISICA 5<br>PERIODOS<br>PREPARADOR LABORATORIO QUIMICA 5<br>PERIODOS<br>SECRETARIO CONTADOR JEFE<br>BIENESTAR<br>SECRETARIO CONTADOR<br>SUB DIRECTOR EDUCACION<br>POSTPRIMARIA<br>SUPERVISOR EDUCACION BILINGUE<br>SUPERVISOR EDUCATIVO<br>SUPERVISOR TECNICO D/EDUCACION<br>TECNICO EN AYUDAS AUDIOVISUALES<br>TECNICO EN PLANIFICACION Y<br>PROGRAMACION<br>TECNICO ESPECIALIZADO EN<br>TELESECUNDARIA<br>VICEMINISTRO<br>JEFE DE AREA<br>OFICIAL MAYOR | DIRECTOR REGIONAL<br>SUB DIRECTOR GENERAL<br>DIRECTOR DE HOSPITAL<br>DIRECTOR DE AREA DE SALUD<br>SUB DIRECTOR DE HOSPITAL<br>DIRECTOR DE HOSPITAL DISTRITAL<br>DIRECTOR DE DISPENSARIO I<br>OFICIAL MAYOR<br>INSPECTOR GENERAL DE TRABAJO<br>CONSEJERO OMC I<br>CONSEJERO OMC II<br>DIRECTOR GENERAL OMC<br>REGISTRADOR MERCANTIL<br>SECRETARIO GENERAL OMC<br>REGISTRADOR PROPIEDAD INTELECTUAL<br>SECRETARIO GENERAL DE LA<br>COGUANOR<br>SUBREGISTRADOR PROPIEDAD<br>INTELECTUAL<br>SECRETARIO GENERAL REGISTRO<br>MERCANTIL<br>COORDINADOR DE CALIDAD<br>OFICIAL DE ACREDITACION<br>ASISTENTE TECNICO EN METROLOGIA<br>JEFE DE LABORATORIO DE MASA FINA Y<br>GRUESA<br>JEFE OFICINA GUATEMALTECA DE<br>ACREDITACION<br>DIRECTOR TECNICO I<br>SUB DIRECTOR GENERAL<br>SUB DIRECTOR TECNICO I<br>SEGUNDO SUB DIRECTOR GENERAL<br>INTERVENTOR<br>VICEMINISTRO DE DESARROLLO<br>SOSTENIBLE<br>VICEMINISTRO ENCARGADO DEL AREA<br>ENERGETICA<br>OFICIAL MAYOR<br>PROFESORA DEL CONSERVATORIO DE<br>MUSICA<br>ASESOR ESPECIFICO PRESIDENCIAL<br>ASESOR JEFE PRESIDENCIAL<br>ASESOR PRESIDENCIAL<br>CONSULTOR ESPECIFICO PRESIDENCIAL<br>SECRETARIO GENERAL PRESIDENCIAL<br>SUB SECRETARIO GENERAL<br>PRESIDENCIAL<br>SUB SECRETARIO PRIVADO<br>SECRETARIO PRIVADO PRESIDENCIAL<br>SUB SECRETARIO<br>PRESIDENTE REGIONAL<br>SECRETARIO EJECUTIVO |
|--|--|

Continúa...

...viene

|   |  |
|---|--|
| SUBSECRETARIO EJECUTIVO PARA LA DESCENTRALIZACIÓN<br>SUB SECRETARIO<br>SECRETARIO ANÁLISIS ESTRATÉGICO<br>AGENTE DE SEGURIDAD I<br>AGENTE DE SEGURIDAD II<br>JEFE SECCION SEGURIDAD<br>INVESTIGADOR DE SEGURIDAD<br>SUBJEFE SECCION DE SEGURIDAD<br>SUB SECRETARIO RELACIONES PUBLICAS PRES<br>SECRETARIO RELACIONES PÚBLICAS<br>ADMINISTRADOR GENERAL INTERNO<br>ARMERO I<br>CONSERJE<br>ARMERO II<br>ENFERMERO<br>PSICOLOGO<br>MARIMBISTA<br>NUTRICIONISTA<br>MEDICO 4 HORAS<br>AUDITOR INTERNO<br>DIRECTOR TECNICO<br>JEFE DE TRANSPORTE<br>MEDICO DE COMITIVA<br>ODONTOLOGO 4 HORAS<br>MOTORISTA MENSAJERO<br>ANALISTA DE SISTEMAS<br>ASESOR DEL DESPACHO.<br>JEFE DE DEPARTAMENTO<br>SUBDIRECTOR TECNICO.<br>TECNICO EN SOPORTE I<br>CONDUCTOR DE COMITIVA<br>DIRECTOR DE SEGURIDAD<br>MESERO PRESIDENCIAL I<br>TECNICO EN SOPORTE II<br>ASISTENTE ODONTOLÓGICO<br>DELEGADO DEPARTAMENTAL<br>ENCARGADO DE LOGISTICA<br>FOTOGRAFO PRESIDENCIAL<br>MESERO PRESIDENCIAL II<br>PROGRAMADOR DE SISTEMAS<br>ASESOR JURIDICO 7 HORAS.<br>ANALISTA DE INFORMACION I<br>PROFESIONAL FINANCIERO II<br>ANALISTA DE INFORMACION II<br>ASISTENTE ADMINISTRATIVO I<br>ASISTENTE DE SUBSECRETARIO<br>PRESIDENTE DE LA REPUBLICA<br>PROFESIONAL FINANCIERO III<br>SUBDIRECTOR DE SEGURIDAD I<br>TECNICO EN MANTENIMIENTO I | ANALISTA DE INFORMACION III<br>ASISTENTE ADMINISTRATIVO II<br>INVESTIGADOR DE PERSONAL II<br>INVESTIGADOR DE PERSONAL IV<br>SUBDIRECTOR DE SEGURIDAD II<br>SUBDIRECTOR DE SEGURIDAD IV<br>TECNICO EN MANTENIMIENTO II<br>ASISTENTE ADMINISTRATIVO III<br>ASISTENTE DE CONTROL MAESTRO<br>INVESTIGADOR DE PERSONAL III<br>SUBDIRECTOR DE SEGURIDAD III<br>TECNICO EN MANTENIMIENTO III<br>PROFESIONAL ADMINISTRATIVO II<br>INSTRUCTOR DE DEFENSA PERSONAL<br>ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS II<br>OPERADOR DE PLANTA TELEFONICA I<br>ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS III<br>OPERADOR DE PLANTA TELEFONICA II<br>TECNICO ESPECIALIZADO EN ARMERIA<br>TECNICO EN PREPARACION DE ALIMENTOS I<br>TECNICO EN PREPARACION DE ALIMENTOS II<br>TECNICO EN PREPARACION DE ALIMENTOS V<br>AUXILIAR EN PREPARACION DE ALIMENTOS II<br>TECNICO EN PREPARACION DE ALIMENTOS III<br>AGENTE CIVIL DE SEGURIDAD PRESIDENCIAL I<br>AGENTE CIVIL DE SEGURIDAD PRESIDENCIAL II<br>AGENTE CIVIL DE SEGURIDAD PRESIDENCIAL IV<br>AGENTE CIVIL DE SEGURIDAD PRESIDENCIAL III<br>SECRETARIO DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y DE SEGURIDAD<br>SUBSECRETARIO DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y DE SEGURIDAD<br>SECRETARIO DE BIENESTAR SOCIAL<br>SUBSECRETARIO DE PROTECCIÓN, ABRIGO Y REHABILITACIÓN FAMILIAR<br>SUBSECRETARIO DE FORTALECIMIENTO Y APOYO FAMILIAR Y COMUNITARIO<br>SUBSECRETARIO DE REINSECCION Y RESOCIAL. DE ADOLESCENTE<br>ASESOR ESPECIFICO VICEPRESIDENTE<br>SECRETARIO DE OBRAS SOCIALES<br>SECRETARIO NACIONAL<br>SUBCOORDINADOR NACIONAL |
|---|--|

Continúa...

...viene

|  |  |
|--|--|
| SECRETARIO DE ASUNTOS AGRARIOS<br>SUBSECRETARIO DE POLITICA AGRARIA<br>SUBSECRETARIO DE COORDINACION Y ENLACE<br>JEFE DE TRANSPORTE<br>MEDICO DE COMITIVA<br>ODONTOLOGO 4 HORAS<br>MOTORISTA MENSAJERO<br>ANALISTA DE SISTEMAS<br>ASESOR DEL DESPACHO.<br>JEFE DE DEPARTAMENTO<br>SUBDIRECTOR TECNICO.<br>TECNICO EN SOPORTE I<br>CONDUCTOR DE COMITIVA<br>DIRECTOR DE SEGURIDAD<br>MESERO PRESIDENCIAL I<br>TECNICO EN SOPORTE II<br>ASISTENTE ODONTOLOGICO<br>DELEGADO DEPARTAMENTAL<br>ENCARGADO DE LOGISTICA<br>FOTOGRAFO PRESIDENCIAL<br>MESERO PRESIDENCIAL II<br>PROGRAMADOR DE SISTEMAS<br>ANALISTA DE INFORMACION I<br>PROFESIONAL FINANCIERO II<br>ANALISTA DE INFORMACION II<br>ASISTENTE ADMINISTRATIVO I<br>ASISTENTE DE SUBSECRETARIO<br>PROFESIONAL FINANCIERO III<br>SUBDIRECTOR DE SEGURIDAD I<br>TECNICO EN MANTENIMIENTO I<br>ANALISTA DE INFORMACION III<br>ASISTENTE ADMINISTRATIVO II<br>INVESTIGADOR DE PERSONAL II<br>INVESTIGADOR DE PERSONAL IV<br>SUBDIRECTOR DE SEGURIDAD II<br>SUBDIRECTOR DE SEGURIDAD IV<br>TECNICO EN MANTENIMIENTO II<br>ASISTENTE ADMINISTRATIVO III<br>ASISTENTE DE CONTROL MAESTRO<br>INVESTIGADOR DE PERSONAL III<br>SUBDIRECTOR DE SEGURIDAD III<br>TECNICO EN MANTENIMIENTO III<br>PROFESIONAL ADMINISTRATIVO II<br>INSTRUCTOR DE DEFENSA PERSONAL<br>ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS II<br>OPERADOR DE PLANTA TELEFONICA I<br>ANALISTA DE RECURSOS HUMANOS III<br>OPERADOR DE PLANTA TELEFONICA II<br>TECNICO ESPECIALIZADO EN ARMERIA<br>TECNICO EN PREPARACION DE ALIMENTOS I | TECNICO EN PREPARACION DE ALIMENTOS II<br>TECNICO EN PREPARACION DE ALIMENTOS IV<br>AUXILIAR EN PREPARACION DE ALIMENTOS II<br>TECNICO EN PREPARACION DE ALIMENTOS III<br>AGENTE CIVIL DE SEGURIDAD PRESIDENCIAL I<br>AGENTE CIVIL DE SEGURIDAD PRESIDENCIAL II<br>AGENTE CIVIL DE SEGURIDAD PRESIDENCIAL IV<br>AGENTE CIVIL DE SEGURIDAD PRESIDENCIAL III<br>SECRETARIO DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y DE SEGURIDAD<br>SUBSECRETARIO DE ASUNTOS ADMINISTRATIVOS Y DE SEGURIDAD<br>SECRETARIO GENERAL<br>SUBSECRETARIO DE COOPERACION INTERNACIONAL P/DES<br>SUBSECRETARIO DE PLANIFICACIÓN E INVERSION PUBLICA<br>DIRECTOR DE LA ONSEC<br>SUB DIRECTOR DE LA ONSEC<br>DEFENSORA DE LA MUJER INDIGENA DELEGADA REGIONAL<br>DIRECTOR EJECUTIVO DE COPREDEH<br>PRESIDENTE EJECUTIVO<br>SUB DIRECTOR EJECUTIVO<br>SECRETARIO DE CONAP<br>SUB SECRETARIO DE CONAP<br>AGENTE DE SEGURIDAD<br>ASISTENTE ADMINISTRATIVO I<br>ASISTENTE ADMINISTRATIVO II<br>ASISTENTE DE RECURSOS HUMANOS<br>ASISTENTE EJECUTIVO<br>ASISTENTE EJECUTIVO II<br>AUDITOR INTERNO<br>AUXILIAR DE RESCATE<br>AUXILIAR DE SERVICIOS<br>AUXILIAR JURIDICO I<br>AUXILIAR JURIDICO I I<br>CAMAROGRAFO<br>CONDUCTOR DE VEHICULOS I<br>CONDUCTOR DE VEHICULOS II<br>DELEGADO REGIONAL DE LA PROCURADURIA<br>DIRECTOR ADMINISTRATIVO<br>DIRECTOR DE CONSULTORIA |
|--|--|

Continúa...

...viene

|  |   |
|--|---|
| DIRECTOR DE PROCURADURIA<br>DIRECTOR FINANCIERO<br>ENCARGADO CENTRO DE DOCUMENTACION<br>ENCARGADO DE CAJA FISCAL<br>ENCARGADO DE INVENTARIOS<br>GUARDALMACEN<br>JEFE DE ABOGACIA DEL ESTADO<br>JEFE DE ABOGACIA DEL ESTADO CIVIL<br>JEFE DE ABOGACIA LABORAL<br>JEFE DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES<br>JEFE DE COMPRAS<br>JEFE DE MEDIO AMBIENTE<br>JEFE DE RECURSOS HUMANOS<br>JEFE DE SEGURIDAD<br>JEFE DE SERVICIOS GENERALES<br>JEFE PROCURADURIA DE MENORES<br>JEFE SECCION DEL ADULTO MAYOR Y PERSONAS DISCAPACITADAS | JEFE UNIDAD DE LA MUJER<br>JEFE DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO<br>OFICINISTA I<br>OFICINISTA II<br>PROCURADOR GENERAL DE LA NACION<br>PROFESIONAL DE LA PROCURADURIA<br>PROFESIONAL EN TRABAJO SOCIAL<br>SECRETARIO GENERAL<br>SUBDIRECTOR FINANCIERO<br>TECNICO INVESTIGADOR<br>TRABAJADOR DE MANTENIMIENTO<br>DIRECTOR EJECUTIVO I<br>DIRECTOR EJECUTIVO II<br>DIRECTOR EJECUTIVO III<br>DIRECTOR EJECUTIVO IV<br>SUBDIRECTOR EJECUTIVO I<br>SUBDIRECTOR EJECUTIVO II<br>SUBDIRECTOR EJECUTIVO III<br>SUBDIRECTOR EJECUTIVO IV |
|--|---|

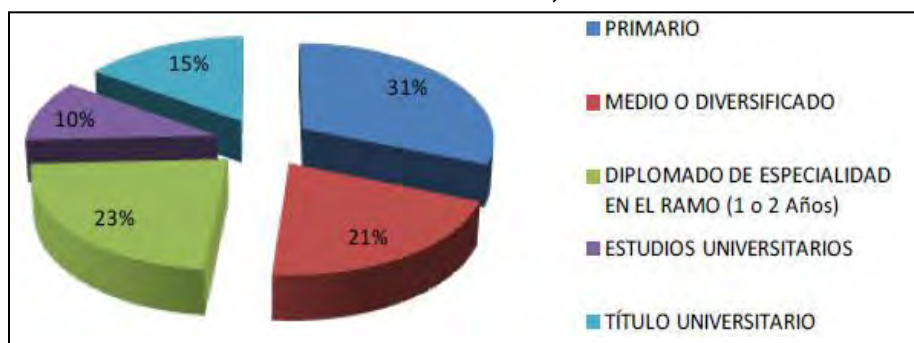
Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

**CUADRO No. 4**  
**GUATEMALA**  
**NIVEL ACADÉMICO DEL SERVIDOR PÚBLICO POR SERIE**  
**2010**

SERIE OPERATIVA hasta tercer grado de educación primaria.  
 SERIE ESPECIALIZADA hasta sexto grado de educación primaria.  
 SERIE TÉCNICA título o diploma de una carrera del nivel de educación media (diversificado).  
 SERIE TÉCNICO PROFESIONAL desde el segundo hasta el sexto semestre de una carrera universitaria.  
 SERIE INFORMÁTICA desde diploma de bachiller en computación, título de perito en computación o carrera de nivel medio con orientación en computación hasta cursos equivalentes al sexto semestre en una carrera universitaria en Informática.  
 SERIE PROFESIONAL título Universitario a nivel de Licenciatura.  
 SERIE OFICINA título o diploma del nivel de educación media; secretaria oficinista o bilingüe.  
 SERIE TÉCNICO ARTÍSTICA desde un año de estudios en la disciplina o género del arte que se requiera hasta maestro o bachiller en artes.  
 SERIE EJECUTIVA título Universitario a nivel de Licenciatura.  
 SERIE PARAMÉDICA diploma de capacitación específica hasta título de enfermera profesional.  
 SERIE ASISTENCIA PROFESIONAL desde el quinto hasta el octavo semestre de una carrera universitaria.  
 SERIE ASESORIA PROFESIONAL ESPECIALIZADA título Universitario a nivel de Licenciatura.

Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

**GRÁFICO No. 1**  
**GUATEMALA**  
**NIVEL ACADÉMICO DEL SERVIDOR PÚBLICO DE LOS PUESTOS**  
**CUBIERTOS POR EL PLAN DE CLASIFICACIÓN**  
**ADMINISTRADO POR LA OFICINA NACIONAL**  
**DE SERVICIO CIVIL, ONSEC**



Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

**CUADRO No. 5**  
**GUATEMALA**  
**RÉGIMEN O LEGISLACIÓN POR LA CUAL ESTÁN REGULADOS O**  
**SUJETOS LOS SERVIDORES PÚBLICOS**  
**2010**

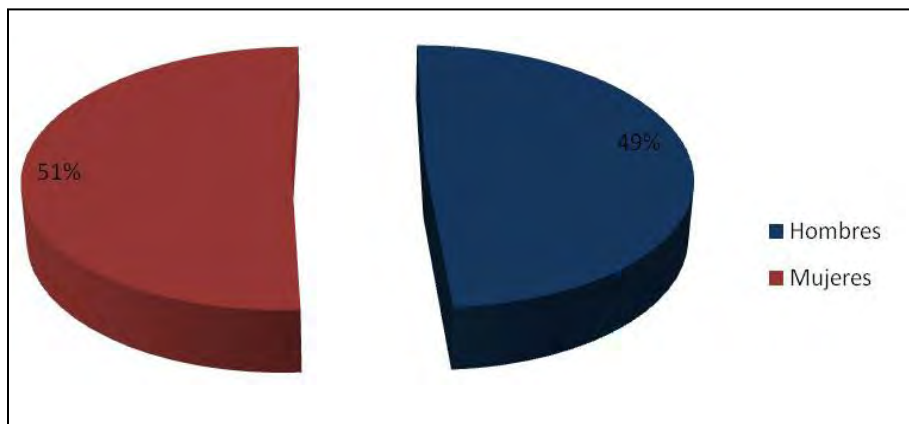
| Ley/Decreto No.                             | Instrumento                                  |
|---|--|
| Congreso de la República de Guatemala, 1748 | Ley del Servicio Civil                       |
| Acuerdo Gubernativo 18-98                   | Reglamento de la Ley de Servicio Civil       |
| Acuerdo Gubernativo 11-73                   | Ley de Salarios de la Administración Pública |
| Acuerdo Gubernativo 114-97                  | Ley del Organismo Ejecutivo                  |

Actualmente 38.886 servidores públicos comprendidos dentro del Plan de Clasificación Administrado por la Oficina Nacional de Servicio Civil, se encuentran dentro del proceso de la Carrera Administrativa del Sector Público. El desarrollo de los mismos en las distintas instituciones dependerá del desempeño laboral, experiencia, capacidad y formación académica.

Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.

---

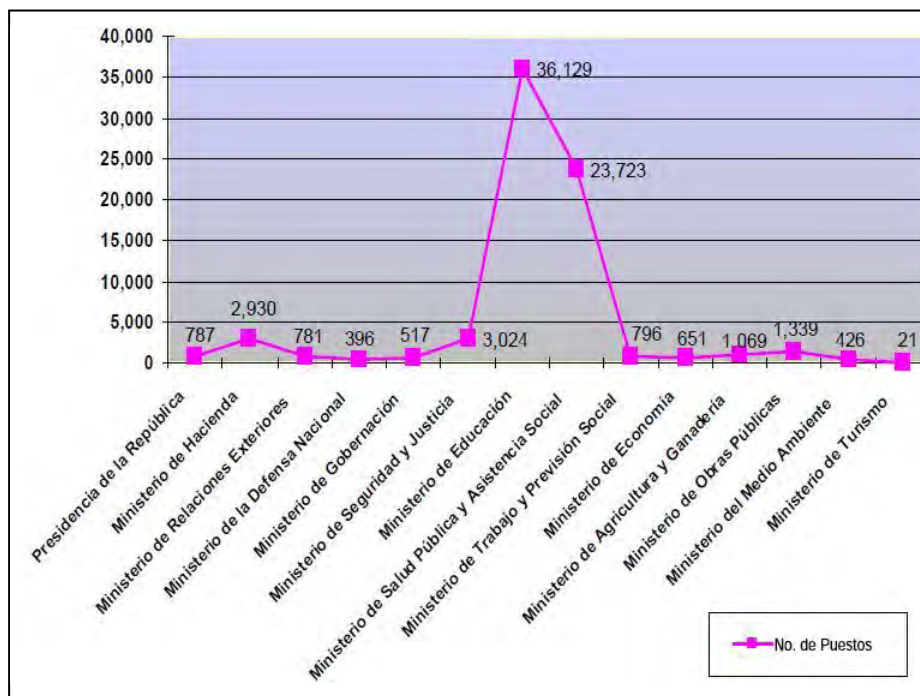
**GRÁFICO No. 2**  
**GUATEMALA**  
**REPRESENTACIÓN POR GÉNERO EN EL SECTOR PÚBLICO**  
**2010**



*Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC.*

---

**GRÁFICO No. 3**  
**EL SALVADOR**  
**DETALLE DE PUESTOS POR INSTITUCIÓN**  
**2010**



Fuente: Secretaría de Asuntos Estratégicos.



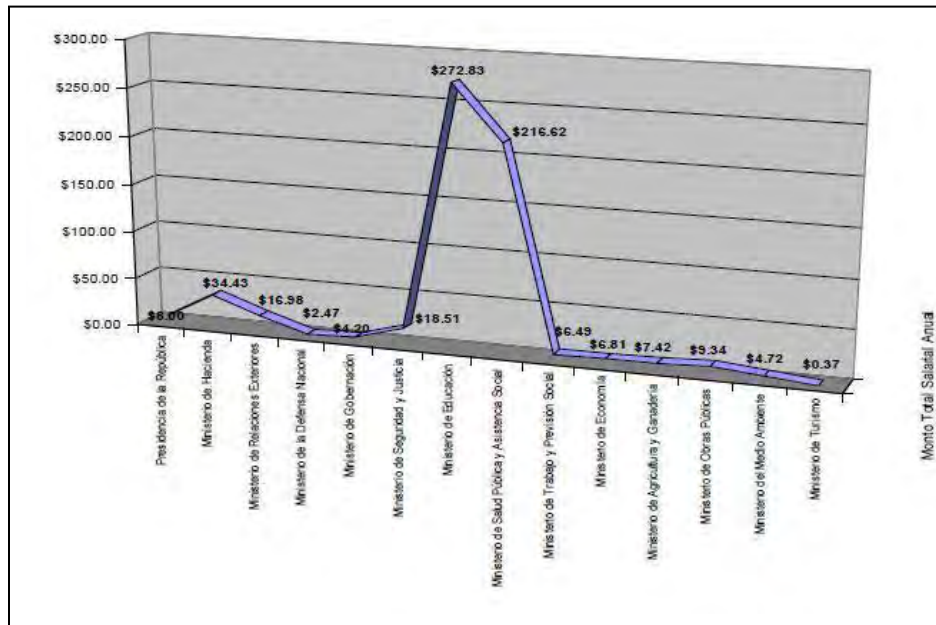
**CUADRO No. 6**  
**EL SALVADOR**  
**DETALLE DE PUESTOS POR INSTITUCIÓN Y SALARIOS PAGADOS**  
**2010**

| Institución                                      | No. de Puestos | Monto Total Salarial Anual<br>Millones US \$ |
|--|----------------|--|
| Presidencia de la República                      | 787            | 8,0  |
| Ministerio de Hacienda                           | 2,930          | 34,4   |
| Ministerio de Relaciones Exteriores              | 781            | 16,9   |
| Ministerio de la Defensa Nacional                | 396            | 2,5  |
| Ministerio de Gobernación                        | 517            | 4,2  |
| Ministerio de Seguridad y Justicia               | 3,024          | 18,5   |
| Ministerio de Educación*                         | 36,129         | 272,8  |
| Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social* | 23,723         | 216,6  |
| Ministerio de Trabajo y Previsión Social         | 796            | 6,5  |
| Ministerio de Economía                           | 651            | 6,8  |
| Ministerio de Agricultura y Ganadería            | 1,069          | 7,4  |
| Ministerio de Obras Públicas                     | 1,339          | 9,3  |
| Ministerio del Medio Ambiente                    | 426            | 4,7  |
| Ministerio de Turismo                            | 21             | 0.367  |

\* El Ministerio de Educación incorpora el personal docente y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social incorpora al personal de los hospitales.

*Fuente: Ministerio de Hacienda, DINAFI – Desarrollo SIRH.*

**GRÁFICO No. 4**  
**EL SALVADOR**  
**MONTO TOTAL SALARIAL ANUAL**  
**2010**



Fuente: Secretaría de Asuntos Estratégicos.

**CUADRO No. 7**  
**EL SALVADOR**  
**DETALLE DE PUESTOS POR GRUPO OCUPACIONAL**  
**2010**

| Institución                         | Denominación               | Puestos |
|-------------------------------------|----------------------------|---------|
| Presidencia de la República         | Educación Básica           | 188     |
|                                     | Tercer Ciclo               | 96      |
|                                     | Bachillerato               | 213     |
|                                     | Post Grado Técnico         | 62      |
|                                     | Universitario              | 171     |
|                                     | Post Grado Universitario   | 28      |
|                                     | Estudiantes Universitarios | 29      |
| Ministerio de Hacienda              | Educación Básica           | 249     |
|                                     | Tercer Ciclo               | 115     |
|                                     | Bachillerato               | 635     |
|                                     | Post Grado Técnico         | 214     |
|                                     | Universitario              | 1.322   |
|                                     | Post Grado Universitario   | 27      |
|                                     | Estudiantes Universitarios | 368     |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | Educación Básica           | 69      |
|                                     | Tercer Ciclo               | 23      |
|                                     | Bachillerato               | 210     |
|                                     | Post Grado Técnico         | 129     |
|                                     | Universitario              | 339     |
|                                     | Post Grado Universitario   | 9       |
|                                     | Estudiantes Universitarios | 2       |

Continúa...

...viene

| <b>Institución</b>                 | <b>Denominación</b>        | <b>Puestos</b> |
|------------------------------------|----------------------------|----------------|
| Ministerio de Defensa              | Educación Básica           | 68             |
|                                    | Tercer Ciclo               | 55             |
|                                    | Bachillerato               | 163            |
|                                    | Post Grado Técnico         | 27             |
|                                    | Universitario              | 80             |
|                                    | Post Grado Universitario   | 1              |
|                                    | Estudiantes Universitarios | 2              |
| Ministerio de Gobernación          | Educación Básica           | 53             |
|                                    | Tercer Ciclo               | 80             |
|                                    | Bachillerato               | 192            |
|                                    | Post Grado Técnico         | 37             |
|                                    | Universitario              | 128            |
|                                    | Estudiantes Universitarios | 27             |
| Ministerio de Seguridad y Justicia | Educación Básica           | 315            |
|                                    | Tercer Ciclo               | 941            |
|                                    | Bachillerato               | 975            |
|                                    | Post Grado Técnico         | 100            |
|                                    | Universitario              | 406            |
|                                    | Post Grado Universitario   | 16             |
|                                    | Estudiantes Universitarios | 27             |
| Ministerio de Educación            | Educación Básica           | 1.391          |
|                                    | Tercer Ciclo               | 274            |
|                                    | Bachillerato               | 1.853          |
|                                    | Post Grado Técnico         | 17.496         |
|                                    | Universitario              | 15.023         |
|                                    | Post Grado Universitario   | 61             |
|                                    | Estudiantes Universitarios | 31             |

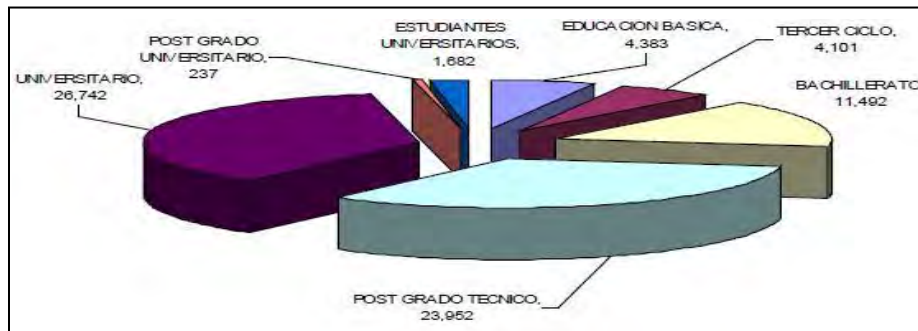
Continúa...

...viene

| Institución                                     | Denominación               | Puestos |
|---|----------------------------|---------|
| Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | Educación Básica           | 668     |
|   | Tercer Ciclo               | 1.018   |
|   | Bachillerato               | 3.403   |
|   | Post Grado Técnico         | 1.587   |
|   | Universitario              | 3.095   |
|   | Post Grado Universitario   | 41      |
|   | Estudiantes Universitarios | 297     |
| Hospitales Nacionales                           | Educación Básica           | 1.382   |
|   | Tercer Ciclo               | 1.499   |
|   | Bachillerato               | 3.848   |
|   | Post Grado Técnico         | 4.300   |
|   | Universitario              | 6.178   |
|   | Post Grado Universitario   | 54      |
|   | Estudiantes Universitarios | 655     |
| TOTAL   |                            | 72.589  |

Fuente: Ministerio de Hacienda, DINAFI – Desarrollo SRIH.

**GRÁFICO No. 5**  
**EL SALVADOR**  
**NÚMERO DE PUESTOS POR GRUPO OCUPACIONAL**  
**2010**



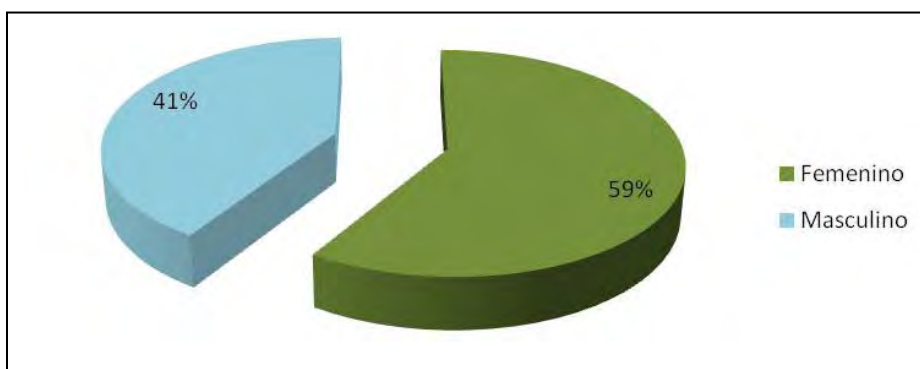
Fuente: Secretaría de Asuntos Estratégicos.

**CUADRO No. 8**  
**EL SALVADOR**  
**DETALLE DE PUESTOS POR GÉNERO**  
**2010**

| Institución                                     | Sexo | Puestos | Masa Salarial Anual |
|---|------|---------|---------------------|
| Presidencia de la República                     | F    | 261     | \$2,874,755.28      |
|   | M    | 526     | \$5,128,678.32      |
| Ministerio de Hacienda                          | F    | 1,285   | \$13,952,964.00     |
|   | M    | 1,645   | \$20,480,366.40     |
| Ministerio de Relaciones Exteriores             | F    | 404     | \$8,569,427.52      |
|   | M    | 377     | \$8,409,924.96      |
| Ministerio de Defensa                           | F    | 70      | \$359,019.48        |
|   | M    | 326     | \$2,109,281.16      |
| Ministerio de Gobernación                       | F    | 192     | \$1,482,528.48      |
|   | M    | 325     | \$2,718,425.64      |
| Ministerio de Seguridad y Justicia              | F    | 836     | \$5,699,686.80      |
|   | M    | 2,188   | \$12,807,838.56     |
| Ministerio de Educación                         | F    | 23,648  | \$176,908,435.32    |
|   | M    | 12,481  | \$95,917,446.36     |
| Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | F    | 5,922   | \$54,427,701.72     |
|   | M    | 4,186   | \$37,499,278.56     |
| Hospitales Nacionales                           | F    | 8,931   | \$83,291,348.52     |
|   | M    | 4,683   | \$41,393,061.84     |
| Ministerio de Trabajo y Previsión Social        | F    | 345     | \$2,878,703.64      |
|   | M    | 451     | \$3,606,842.88      |
| Ministerio de Economía                          | F    | 271     | \$2,735,141.52      |
|   | M    | 380     | \$4,078,008.00      |
| Ministerio de Agricultura y Ganadería           | F    | 305     | \$2,132,267.16      |
|   | M    | 764     | \$5,290,864.56      |
| Ministerio de Obras Públicas                    | F    | 305     | \$2,587,407.00      |
|   | M    | 1,034   | \$6,756,593.28      |
| Ministerio del Medio Ambiente                   | F    | 135     | \$1,887,645.96      |
|   | M    | 291     | \$2,835,745.68      |
| Ministerio de Turismo                           | F    | 12      | \$189,538.80        |
|   | M    | 10      | \$178,285.32        |
|   |      | 72,589  | \$609,187,212.72    |

Fuente: Ministerio de Hacienda, DINAFL – Desarrollo SIRH.

**GRÁFICO No. 6**  
**EL SALVADOR**  
**DETALLE DE PUESTOS POR SEXO**  
**2010**



*Fuente: Ministerio de Hacienda, DINAFI- Desarrollo SIRH.*

**CUADRO No. 9**  
**EL SALVADOR**  
**DETALLE DE PUESTOS POR RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN**  
**2010**

| Institución                         | Forma de Pago   | Total Puestos | Masa Salarial Anual \$ |
|-------------------------------------|-----------------|---------------|------------------------|
| Presidencia de la República         | Contrato        | 331           | 4.521.827.40           |
|                                     | Ley de Salarios | 456           | 3.481.606-20           |
| Ministerio de Hacienda              | Contrato        | 2.222         | 28.233.937.56          |
|                                     | Ley de Salarios | 708           | 6.199.392.84           |
| Ministerio de Relaciones Exteriores | Contrato        | 294           | 10.152.427.68          |
|                                     | Ley de Salarios | 487           | 6.826.924.80           |
| Ministerio de Defensa               | Ley de Salarios | 396           | 2.468.300.64           |

Continúa...

...viene

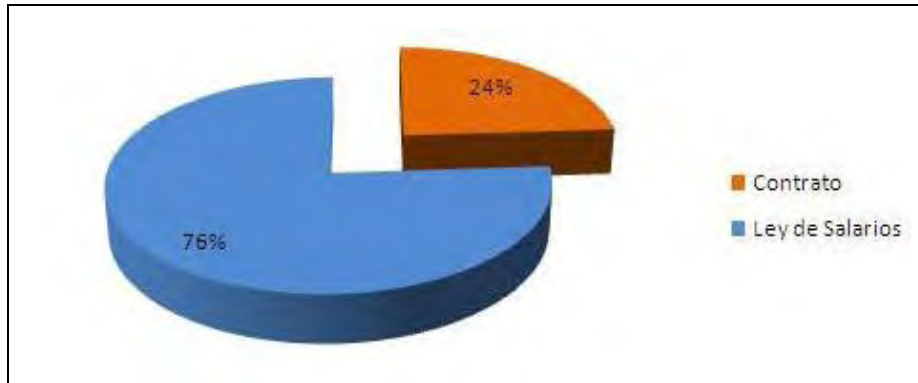
| Institución                                     | Forma de Pago   | Total Puestos | Masa Salarial Anual \$ |
|---|-----------------|---------------|------------------------|
| Ministerio de Gobernación                       | Contrato        | 515           | 4.142.702.52           |
|   | Ley de Salarios | 2             | \$58.251.60            |
| Ministerio de Seguridad y Justicia              | Contrato        | 3.022         | 18.449.273.76          |
|   | Ley de Salarios | 2             | \$58.251.60            |
| Ministerio de Educación                         | Contrato        | 1.765         | 21.947.446.92          |
|   | Ley de Salarios | 34.364        | 250.878.434.76         |
| Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social | Contrato        | 3.320         | 24.089.165.40          |
|   | Ley de Salarios | 6.789         | 67.844.457.84          |
| Hospitales Nacionales                           | Contrato        | 3.263         | 20.675.954.88          |
|   | Ley de Salarios | 10.351        | 104.008.455.48         |
| Ministerio de Trabajo y Previsión Social        | Contrato        | 477           | 4.172.880.12           |
|   | Ley de Salarios | 319           | 2.313.666.40           |
| Ministerio de Economía                          | Contrato        | 289           | 4.108.684.08           |
|   | Ley de Salarios | 362           | 2.704.465.44           |
| Ministerio de Agricultura y Ganadería           | Contrato        | 62            | 574.875.12             |
|   | Ley de Salarios | 1.007         | 6.848.256.60           |
| Ministerio de Obras Públicas                    | Contrato        | 1.186         | 8.325.825.24           |
|   | Ley de Salarios | 153           | 1.018.175.04           |
| Ministerio del Medio Ambiente                   | Contrato        | 401           | 4.369.317.60           |
|   | Ley de Salarios | 25            | 354.074.04             |
| Ministerio de Turismo                           | Contrato        | 14            | 235.296.36             |
|   | Ley de Salarios | 7             | 132.527.76             |
| TOTAL   |                 | 72.589        | 609.193.855.68         |

Fuente: Ministerio de Hacienda, DINAFI – Desarrollo SIRH.



---

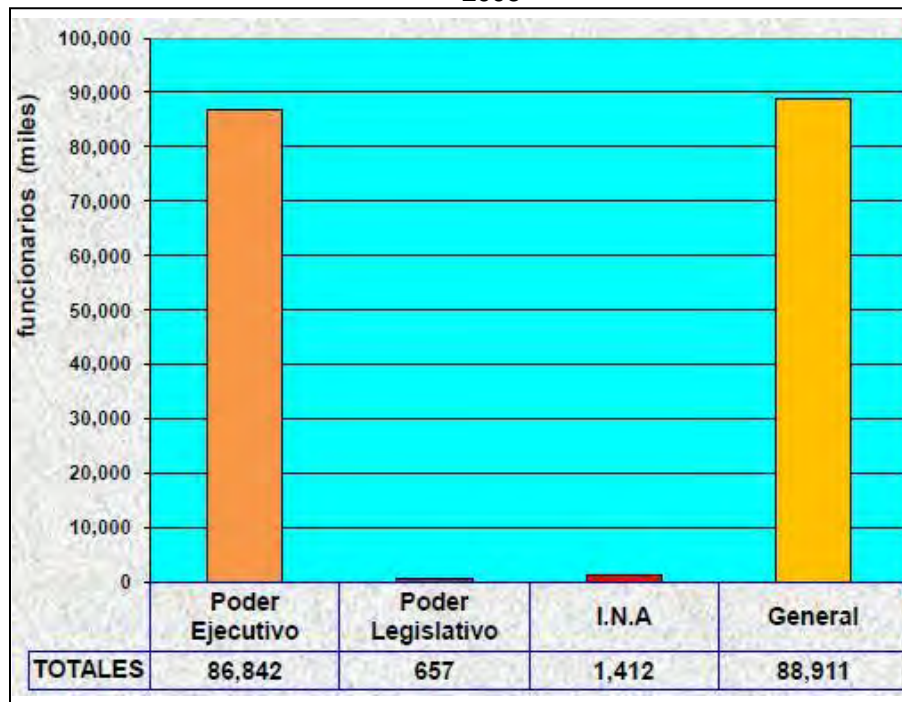
**GRÁFICO No. 7**  
**EL SALVADOR**  
**RÉGIMEN DE CONTRATACIÓN**  
**2010**



*Fuente: Ministerio de Hacienda, DINAFI – Desarrollo SIRH.*

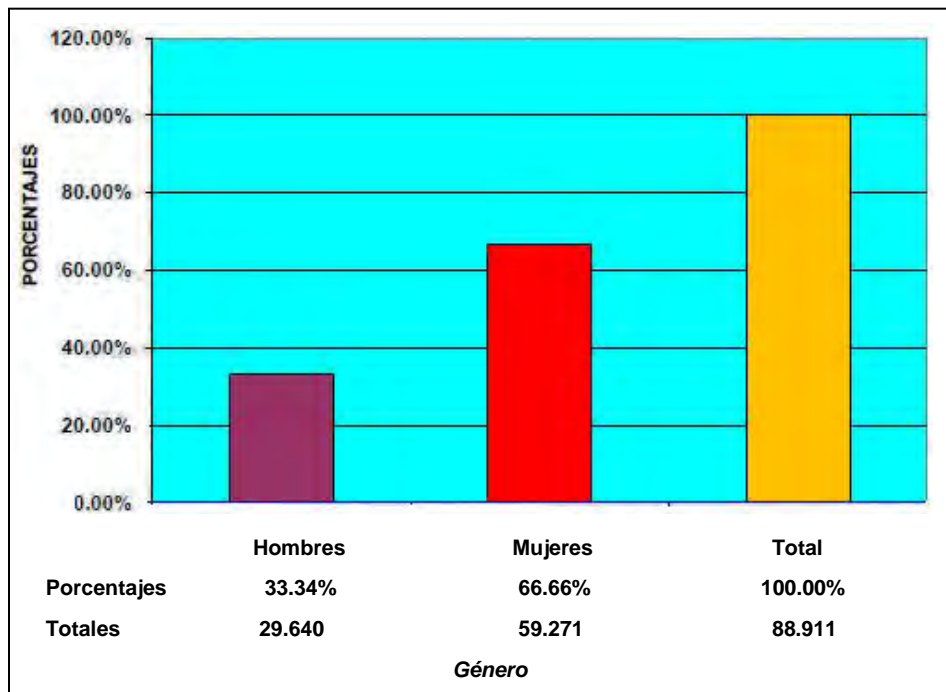
---

**GRÁFICO No. 8**  
**COSTA RICA**  
**NÚMERO TOTAL DE FUNCIONARIOS POR SECTOR**  
**2008**



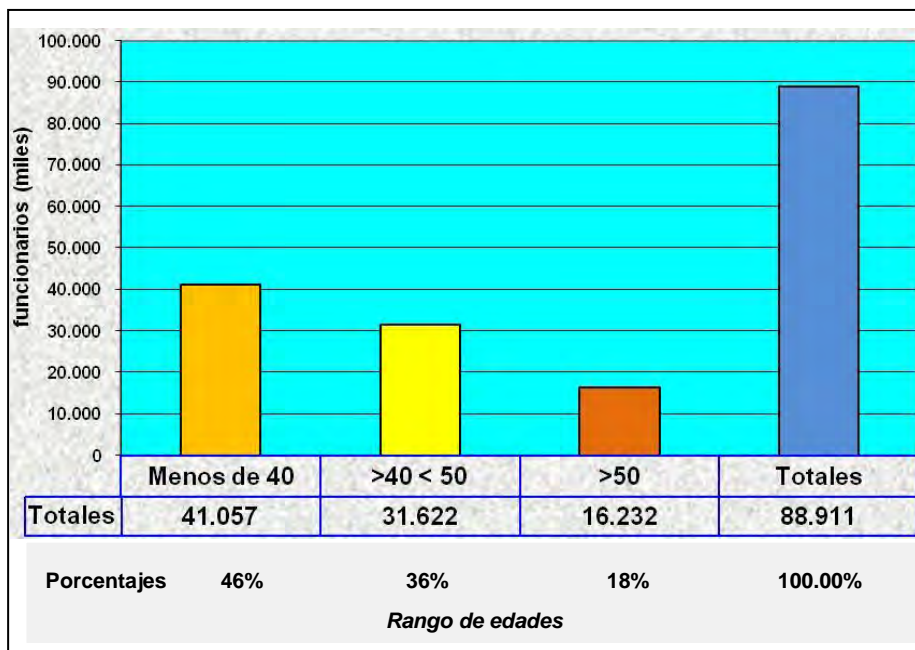
*Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC, marzo del 2010.*

**GRÁFICO No. 9**  
**COSTA RICA**  
**TOTAL RELATIVO DE FUNCIONARIOS POR GÉNERO**  
**2008**



*Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC, marzo del 2010.*

**GRÁFICO No. 10**  
**COSTA RICA**  
**NÚMERO TOTAL DE FUNCIONARIOS POR EDADES**  
**2008**



Fuente: Dirección General de Servicio Civil, DGSC, marzo del 2010.

**CUADRO No. 10**

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**ESTATUS GENERAL DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA PRIMERA FASE  
DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS,  
SASP, EN EL GOBIERNO CENTRAL (MARZO 2010)**

**100% DENTRO DEL SASP (EN PRODUCCIÓN)  
(70.000 SERVIDORES PÚBLICOS APROXIMADAMENTE)**

1. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
2. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo
3. Ministerio de Administración Pública, MAP
4. Ministerio de Relaciones Exteriores
5. Ministerio de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, MESCyT
6. Ministerio de la Mujer
7. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
8. Ministerio de Interior y Policía, MIP
9. Ministerio de la Juventud
10. Ministerio de Trabajo
11. Contraloría General de la República
12. Consejo Nacional de Reforma del Estado, CONARE
13. Consejo Nacional de Competitividad
14. Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (DGODT. antiguo CONAU)
15. Despacho de la Primera Dama
16. Programa de Solidaridad
17. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP
18. Oficina Nacional de Estadísticas, ONE
19. Dirección General de Presupuesto, DIGEPRES
20. Dirección General de Minería

**Muy avanzadas para iniciar en el SASP en corto plazo (1-3 meses)**

1. Ministerio de Industria y Comercio, MEIC
2. Dirección General de Normas, DIGENOR
3. Ministerio de Agricultura

**En proceso de implementación del SASP para iniciar en el mediano plazo (4-8 meses)**

1. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
2. Ministerio de Deportes, Educación Física y Recreación
3. Sistema Único de Beneficiarios, SIUBEN
4. Cuerpo de Bomberos de Santo Domingo

**Con retrasos en el proceso de implementación del SASP (8-12 meses)**

1. Ministerio de Turismo
2. Ministerio de Cultura
3. Procuraduría General de la República
4. Policía Nacional

Continúa...

...viene

**Instituciones que NO han respaldado la implementación del SASP**

1. Secretariado Administrativo de la Presidencia
2. Ministerio de Hacienda
3. Ministerio de Educación

**Otras instituciones que iniciaron el proceso de implementación del SASP (y que no estaban contempladas en la 1ra. fase del proyecto original)**

1. Ministerio de las Fuerzas Armadas
2. Compañía Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales, CDEEE
3. Oficina para el Reordenamiento del Transporte, OPRET
4. Instituto Dominicano de Aviación Civil, IDAC

Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

**CUADRO No. 11**

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**RELACIÓN DE ORGANISMOS DEL ESTADO DOMINICANO (296)**

**PODER EJECUTIVO: (289)**

1. Presidencia de la República

**CONSEJOS Y ORGANISMOS ASESORES (64)**

1. Comité Técnico Nacional de Prevención y Mitigación de Riesgos
2. Comisión Ejecutiva de Reforma del Sector Salud (CERSS)
3. Comisión Nacional de Emergencia (COE)
4. Consejo Intersectorial para la Política del Libro, la Lectura y las Bibliotecas
5. Consejo Asesor del Presidente de la República
6. Consejo de Asesores Económicos del Poder Ejecutivo
7. Asesorías Especializadas
8. Consejo de Administración y Regulación de Taxis (CART)
9. Consejo de Coordinación de la Zona Especial de Desarrollo Fronterizo (COZEDEF)
10. Consejo de Fomento Turístico (CONFOTUR)
11. Consejo Nacional de Discapacidad (CONADIS)
12. Consejo Nacional de Agricultura (CONA)
13. Consejo Nacional de Agricultura Ecológica (CONAE)
14. Consejo Nacional de Competitividad (CONACOMP)
15. Consejo Nacional de Comercio Exterior
16. Consejo Nacional de Cultura (CNC)
17. Consejo Nacional de Estrategias Deportivas
18. Consejo Nacional de Drogas (CND)
19. Consejo Nacional de Educación (CNE)
20. Consejo Nacional de Educación Superior, Ciencia y Tecnología (CONESCYT)
21. Consejo Nacional de Estancias Infantiles (CONDEI)
22. Consejo Nacional de Fronteras

Continúa...

...viene

23. Consejo Nacional de Seguridad y Defensa Nacional
  24. Consejo para la Seguridad Alimentaria
  25. Consejo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (CONIAF)
  26. Consejo Nacional de la Persona Envejeciente
  27. Consejo Nacional de la Vivienda Económica
  28. Consejo Nacional de la Magistratura
  29. Consejo Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales (CONAMARENA)
  30. Consejo Nacional de Población y Familia (CONAPOFA)
  31. Consejo Nacional de Producción Pecuaria (CONAPROPE)
  32. Consejo Nacional de Promoción y Apoyo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (PROMIPYME)
  33. Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE)
  34. Consejo Nacional de Salud (CNS)
  35. Consejo Nacional de Salud y Seguridad Ocupacional
  36. Consejo Nacional de Seguimiento de las Asociaciones Sin Fines de Lucro (CONASONG'S)
  37. Consejo Nacional de Seguridad Social
  38. Consejo Nacional de Seguridad
  39. Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres
  40. Consejo Superior Policial
  41. Consejo Superior de la Administración Tributaria
  42. Consejo Nacional de Valores (CONAVA)
  43. Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación
  44. Consejo Nacional de Zonas Financieras Internacionales
  45. Consejo Nacional Minero
  46. Consejo Nacional para la Reglamentación y Fomento de la Industria Lechera (CONALECHE)
  47. Consejo Presidencial del Sida (COPRESIDA)
  48. Consultoría Jurídica del Poder Ejecutivo
  49. Dirección de Información y Defensa de los Afiliados (DIDA)
  50. Tesorería de la Seguridad Social
  51. Consejo Asesor en Materia de Lucha Anticorrupción de la Presidencia de la República
  52. Consejo de Ministros
  53. Consejo de la Medalla Presidencial al Merito Civil
  54. Consejo Nacional de Agricultura Orgánica
  55. Consejo Nacional de Protección Radiológica (CONAPRORA)
  56. Consejo Nacional de Reestructuración Industrial (CONARI)
  57. Consejo Nacional Interinstitucional de Reforma y Modernización de la Educación y Formación Técnico Profesional (CONETEC)
  58. Consejo Nacional para la Innovación y Desarrollo Tecnológico
  59. Consejo Nacional para el Cambio Climático y Mecanismo de Desarrollo Limpio
  60. Gabinete de Coordinación de la Política Institucional
  61. Gabinete de Coordinación de la Política Económica
  62. Gabinete de Coordinación de la Política Social
  63. Gabinete de Coordinación de la Política Medioambiental y Desarrollo Físico
  64. Comisionado de Apoyo a la Reforma y Modernización de la Justicia
- ORGANISMOS ADSCRITOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (27)**
1. Autoridad Metropolitana del Transporte de Santiago (AMETRASAN)
  2. Central de Apoyo Logístico (PROMESE/CAL)

Continúa...

...viene

3. Administradora de Subsidios Sociales
4. Comisión de Reforma de la Empresa Pública (CREP)
5. Consultoría de Cooperación, Educación, Ciencia y Tecnología (COCECYT)
6. Fondo de Desarrollo del Transporte
7. Despacho de la Primera Dama (DPD)
8. Dirección General de Desarrollo Fronterizo (DGDF)
9. Dirección General de Comunidad Digna
10. Dirección General de Embellecimiento de Carreteras y Avenidas de Circunvalación del País (DGEAC)
11. Dirección Nacional de Control de Drogas (DNCD)
12. Fondo de Promoción a las Iniciativas Comunitarias (PRO-COMUNIDAD)
13. Junta de Aviación Civil
14. Oficina de Coordinación Presidencial (OCP)
15. Oficina de Ingenieros Supervisores de Obras del Estado (OISOE)
16. Oficina de la Defensa Civil (ODC)
17. Oficina Presidencial de Tecnología de la Información y Comunicación (OPTIC)
18. Oficina para el Reordenamiento del Transporte (OPRET)
19. Oficina Metropolitana de Servicios de Autobuses (OMSA)
20. Oficina Nacional de Evaluación Sísmica y Vulnerabilidad de Infraestructuras y Edificaciones (ONESVIE)
21. Oficina Presidencial de Iniciativas Democráticas (OPIDEMO)
22. Oficina Técnica de Transporte Terrestre (OTTT)
23. Dirección General de Sistema Único de Beneficios (SIUBEN)
24. Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción
25. Centro de Operaciones de Emergencia (COE)
26. Administración General del Parque Nacional Mirador Norte
27. Programa Solidaridad

**MINISTERIOS (20)**

1. Ministerio de Agricultura
2. Ministerio de Administración Pública (MAP)
3. Ministerio de Cultura
4. Ministerio de Educación
5. Ministerio de Hacienda
6. Ministerio de Interior y Policía
7. Ministerio de Juventud
8. Ministerio de Mujer
9. Ministerio de la Presidencia
10. Ministerio de las Fuerzas Armadas
11. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales
12. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones
13. Ministerio de Relaciones Exteriores
14. Ministerio de Trabajo
15. Ministerio de Turismo
16. Ministerio de Deportes y Recreación
17. Ministerio de Educación Superior Ciencia y Tecnología
18. Ministerio de Industria y Comercio
19. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
20. Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo

Continúa...



...viene

**OTROS ORGANISMOS DEL PODER EJECUTIVO (3)**

1. Contraloría General de la República
2. Procuraduría General de la República
3. Secretariado Administrativo de la Presidencia

**DIRECCIONES GENERALES, OFICINAS NACIONALES (77)**

1. Administradora de Riesgo de Salud de las Fuerzas Armadas
2. Cuerpo Especializado para la Seguridad del Metro de Santo Domingo
3. Centro de Capacitación de Planificación e Inversión Pública
4. Dirección General de Análisis y Política Fiscal
5. Dirección General del Libro y la Lectura
6. Dirección General de Bienes Nacionales
7. Dirección General de Catastro Nacional
8. Centro de Información Gubernamental
9. Centro de Capacitación en Política y Gestión Fiscal
10. Comedores Económicos del Estado
11. Cuerpo de Ayudantes Militares del Presidente de la Republica
12. Cuerpo Especializado de Seguridad Aeroportuaria
13. Cuerpo Especializado de Seguridad Portuaria
14. Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT)
15. Departamento Nacional de Investigación (DNI)
16. Dirección General de Albergues y Residencias para la Reeducción Ciudadana de Niños, Niñas y Adolescentes
17. Dirección de Fomento y Desarrollo de la Artesanía Nacional (FODEARTE)
18. Dirección General de Formación y Capacitación
19. Dirección de Información, Análisis y Programación Estratégica (DIAPE)
20. Dirección General de Pasaportes (DGP)
21. Dirección General de Crédito Público
22. Dirección General de Contrataciones Públicas
23. Dirección General de Bellas Artes
24. Dirección General de Contabilidad Gubernamental (DIGECOG)
25. Dirección General de Control, Mantenimiento y Supervisión del Sistema de Peajes Nacionales (DGPEAJES)
26. Dirección General de Cooperación Multilateral
27. Dirección General de Cooperación Bilateral
28. Dirección General de Desarrollo de la Comunidad (DGDC)
29. Dirección General de Desarrollo Económico y Social
30. Dirección General de Edificaciones (DGE)
31. Dirección General de Ganadería
32. Dirección General de Jubilaciones y Pensiones a Cargo del Estado
33. Dirección General de Información, Publicidad y Prensa de la Presidencia (DGIPPP)
34. Dirección General de Inversiones Públicas
35. Dirección General de la Reserva de las Fuerzas Armadas (DGRFA)
36. Dirección General de las Escuelas Vocacionales de las F.F.A.A y la P.N.
37. Dirección General de Migración
38. Dirección General de Minería (DGM)
39. Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad (DIGENOR)
40. Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial
41. Dirección General de Políticas y Legislación Tributaria
42. Dirección General de Planificación y Programación de Inversiones (DGPPI)
43. Dirección General de Presupuesto

Continúa...

...viene

44. Dirección General de Prisiones (DIGEPRI)
45. Dirección General de Promoción de las Comunidades Fronterizas (DGPCF)
46. Dirección General de Reglamentos y Sistemas (DGRS)
47. Dirección General de Supervisión y Fiscalización de Obras (DGSFO)
48. Dirección General de Tránsito Terrestre (DGTT)
49. Dirección General de Persecución de la Corrupción Administrativa
50. Dirección de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
51. Hospital Central de las Fuerzas Armadas
52. Instituto Cartográfico Militar
53. Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas
54. Instituto Militar de los Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario
55. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)
56. Instituto Nacional de Ciencias Forenses
57. Industria Nacional de la Aguja
58. Jefatura de Estado Mayor de la Fuerza Aérea Dominicana
59. Jefatura de Estado Mayor de la Marina de Guerra
60. Jefatura de Estado Mayor del Ejército Nacional
61. Junta de Retiro de las Fuerzas Armadas
62. Lotería Nacional
63. Oficina Nacional de Estadística (ONE)
64. Policía Nacional
65. Tesorería Nacional
66. Dirección General Administrativa (Ministerio de Obras Públicas)
67. Dirección General de Planificación y Desarrollo (Ministerio de Obras Públicas)
68. Dirección General de Estudios y Diseño de Infraestructura y Presupuesto (Ministerio de Obras Públicas)
69. Dirección General de Empleo
70. Dirección General de Higiene y Seguridad Industrial
71. Dirección General de Operaciones de Mantenimiento Vial (Ministerio de Obras Públicas)
72. Dirección General de Trabajo
73. Dirección General de Museos
74. Escuela de Graduados de Altos Estudios
75. Escuela de Graduados de Educación Superior
76. Hospital central de las Fuerzas Armadas
77. Comisión Permanente para la Reforma y Modernización de las Fuerzas Armadas

#### **ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS (97)**

##### **Instituciones Financieras (4)**

1. Banco Agrícola de la República Dominicana (BAGRICOLA)
2. Banco Central de la República Dominicana (BC-RD)
3. Banco de Reservas de la República Dominicana (BR-RD)
4. Banco Nacional de Fomento de la Vivienda y la Producción

##### **Instituciones No Financieras (56)**

1. Liga Municipal Dominicana
2. Instituto de Dignidad Humana de la Policía Nacional
3. Comité de Retiro de la Policía Nacional
4. Museo Policial Dominicano

Continúa...

...viene

5. Instituto Especializado de Estudios Superiores de la Policía Nacional
6. Dirección de Reservas de la Policía Nacional
7. Instituto Especializado de Estudios Superiores de las Fuerzas Armadas
8. Dirección General de Aduanas
9. Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad (CAOMP)
10. Autoridad Portuaria Dominicana (APORDOM)
11. Dirección General de Impuestos Internos
12. Instituto Nacional de Educación Física
13. Instituto Nacional de Bienestar Estudiantil
14. Instituto Nacional de Formación y Capacitación Magisterial
15. Instituto Nacional de Bienestar Magisterial
16. Instituto Superior de Formación Docente Salome Ureña
17. Cruz Roja Dominicana
18. Consejo Nacional para la Niñez y la Adolescencia
19. Consejo Nacional para las Comunidades Dominicanas en el Exterior
20. Comisión Nacional de Regulación de Prácticas Desleales de Comercio y Medidas de Salvaguarda
21. Instituto Nacional de Formación Técnica Profesional
22. Fondo Patrimonial de las Empresas Reformadas (FONPER)
23. Instituto Nacional de la Uva
24. Instituto Agrario Dominicano
25. Instituto Azucarero Dominicano
26. Consejo Dominicano del Café
27. Consejo Dominicano de Pesca y Acuicultura
28. Instituto Nacional del Algodón
29. Instituto del Tabaco de la Republica Dominicana
30. Consejo Estatal de Azúcar
31. Instituto de Estabilización de Precios (INESPRE)
32. Instituto Dominicano de Investigaciones Agropecuarias y Forestales (IDIAF)
33. Instituto Nacional de la Vivienda
34. Departamento Aeroportuario
35. Cuerpo Especializado de Seguridad Aeroportuaria
36. Instituto Postal Dominicano
37. Instituto Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (INAPA)
38. Comisión Nacional de Energía
39. Instituto Nacional de Protección de los Derechos del Consumidor
40. Oficina Nacional de la Propiedad Industrial (ONAPI)
41. Centro de Desarrollo y Competitividad Industrial (PROINDISTRIA)
42. Centro de Exportación e Inversión de la Republica Dominicana (CEI-RD)
43. Instituto de Innovación en Biotecnología (IIBI)
44. Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo
45. Instituto de Formación Turística del Caribe
46. Instituto Duarte
47. Archivo General de la Nación
48. Fondo Nacional para el Medio Ambiente y Recursos Naturales
49. Museo Nacional de Historia Natural
50. Jardín Botánico Nacional
51. Acuario Nacional
52. Parque Zoológico Nacional
53. Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDHRI)

Continúa...

...viene

54. Universidad Autónoma de Santo Domingo (UASD)
55. Instituto Tecnológico de las Américas (ITLA)
56. Instituto Superior para la Defensa

**Instituciones de la Seguridad Social (10)**

1. Administradora de Riesgo de Salud (ARS-Salud Segura)
2. Administradora de Riesgo de Salud de las Fuerzas Armadas
3. Instituto de Seguridad Social de la Policía Nacional
4. Seguro Nacional de Salud
5. Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores de la Construcción
6. Fondo de Pensiones y Jubilaciones de los Trabajadores Portuarios
7. Fondo Nacional de Jubilaciones de los Trabajadores Metalmeccánicos de la Industria Metalúrgica y Minera
8. Caja de Pensiones y Jubilaciones para Chóferes
9. Instituto Dominicano de Seguros Sociales
10. Instituto de Auxilios y Viviendas

**Empresas Públicas (16)**

1. Corporación del Acueducto y Alcantarillado de La Romana (CORAAROM)
2. Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Moca (CORAAMOCA)
3. Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Puerto Plata (CORAAPLATA)
4. Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santiago (CORAAASAN)
5. Corporación del Acueducto y Alcantarillado de Santo Domingo (CAASD)
6. Corporación del Acueducto y Alcantarillado de la Provincia Duarte (CORAAPLATA)
7. Refinería Dominicana de Petróleo
8. Corporación Dominicana de Empresas Estatales (CORDE)
9. Corporación Dominicana de Empresas Eléctricas Estatales (CDEEE)
10. Empresas de Transmisión Eléctrica Dominicana
11. Empresa de Generación Hidroeléctrica Dominicana
12. Empresa Distribuidora de Electricidad del Sur (EDESUR)
13. Empresa Distribuidora de Electricidad del Norte (EDENORTE)
14. Empresa Distribuidora de Electricidad del Este (EDEESTE)
15. Unidad de Electrificación Rural y Sub-Urbana (UERS)
16. Corporación Estatal de Radio y Televisión (CERTV)

**Organismos Reguladores (11)**

1. Superintendencia de Bancos
2. Superintendencia de Valores
3. Superintendencia de Seguros
4. Instituto Dominicano de Aviación Civil
5. Superintendencia de Salud y Riesgos Laborales
6. Superintendencia de Pensiones
7. Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo
8. Instituto Dominicano de las Telecomunicaciones (INDOTEL)
9. Comisión Nacional de Defensa de la Competencia
10. Superintendencia de Electricidad
11. Superintendencia de Vigilancia de la Seguridad Privada

**OTROS PODERES DEL ESTADO (4)**

1. Poder Legislativo (Senado, Cámara de Cuentas)
2. Poder Judicial (Suprema Corte de Justicia)

Continúa...

...viene

|  |
|--|
| 3. Dirección Nacional de Mesuras Catastrales |
| 4. Dirección Nacional de Registro de Títulos |
| <b>ORGANISMOS ESPECIALES (3)</b>             |
| 1. Junta Central Electoral                   |
| 2. Cámara de Cuentas                         |
| 3. Junta Monetaria                           |
| <b>AYUNTAMIENTOS (384)</b>                   |
| 1. Ayuntamientos (155)                       |
| 2. Juntas Municipales (229)                  |

Fuente: Dirección de Diagnóstico y Diseño Organizacional, Ministerio de Administración Pública, MAP.



## CUADRO No. 12

### REPÚBLICA DOMINICANA

#### SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE SERVIDORES PÚBLICOS ESTADÍSTICAS BÁSICAS CONSOLIDADAS DICIEMBRE 2009

#### DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR INSTITUCIÓN

| Institución  | Siglas   | General | % Total |
|--|----------|---------|---------|
| Consejo Nacional de Reforma del Estado                           | CONARE   | 77      | 0.08    |
| Consejo Nacional de Competitividad                               | CNDC     | 30      | 0.03    |
| Contraloría General de la República                              | CGR      | 1.246   | 1.27    |
| Despacho de la Primera Dama                                      | DEPRIDAM | 387     | 0.39    |
| Dirección General de Minería                                     | DGM      | 178     | 0.18    |
| Dirección General de Presupuesto                                 | DIGEPRE  | 225     | 0.23    |
| Dirección General de Ordenamiento y Desarrollo Territorial       | DGODT    | 65      | 0.07    |
| Dirección General de Sistemas y Normas de Calidad*               | DIGENOR  | 0       | 0.00    |
| Instituto de la Administración Pública                           | INAP     | 85      | 0.09    |
| Oficina Nacional de Estadísticas                                 | ONE      | 260     | 0.26    |
| Secretaría de Estado de Educación Superior, Ciencia y Tecnología | SEECYT   | 493     | 0.50    |

Continúa...

...viene

| Institución   | Siglas      | General | % Total |
|---|-------------|---------|---------|
| Secretaría de Estado de Administración Pública              | SEAP        | 215     | 0.22    |
| Secretaría de Estado de Interior y Policía                  | SEIP        | 1.029   | 1.05    |
| Secretaría de Estado de la Juventud                         | SEJ         | 609     | 0.62    |
| Secretaría de Estado de la Mujer                            | SEM         | 429     | 0.44    |
| Secretaría de Estado de Planificación y Desarrollo          | SEEPYD      | 601     | 0.61    |
| Secretaría de Estado de Trabajo                             | SET         | 910     | 0.93    |
| Secretaría de Estado de Deportes*                           | SEDEFIR     | 0       | 0.00    |
| Secretaría de Estado de Relaciones Exteriores               | SEREX       | 1.317   | 1.34    |
| Secretaría de Estado de Deportes*                           | SEC         | 0       | 0.00    |
| Secretaría de Estado de Cultura*                            | SEC         | 0       | 0.00    |
| Secretaría de Estado de Turismo*                            | SECTUR      | 0       | 0.00    |
| Secretaría de Estado de Industria y Comercio*               | SEIC        | 0       | 0.00    |
| Secretaría de Estado de Medio Ambiente y Recursos Naturales | SEMARENA    | 3.280   | 3.34    |
| Secretaría de Estado de Salud Pública y Asistencia Social   | SESPAS      | 55.562  | 56.50   |
| Policía Nacional*   | PN          | 30.070  | 30.58   |
| Programa Solidaridad, Presidencia de la República           | SOLIDARIDAD | 1.271   | 1.29    |
| Total de empleados  |             | 98.339  | 100.0   |
| Instituciones en Producción                                 | 20          |         |         |
| * Instituciones en Proceso de Implementación                | 6           |         |         |

Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

**CUADRO No. 13**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR SEXO**  
**2010**

| Sexo      | Cantidad |
|-----------|----------|
| Femenino  | 49.907   |
| Masculino | 48.432   |
| TOTAL     | 98.339   |

Continúa...

...viene

### DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR EDAD

| Escala (Años) | Cantidad |
|---------------|----------|
| Menos de 20   | 357      |
| 20-29         | 16.755   |
| 30-39         | 25.057   |
| 40-49         | 27.223   |
| 50-59         | 16.933   |
| Más de 60     | 12.014   |
| TOTAL         | 98.339   |

### DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR TIPO DE NÓMINA

| Tipo de empleado        | Cantidad |
|-------------------------|----------|
| Fijo                    | 84.205   |
| Trámite de pensión      | 2.643    |
| Contratado en prueba    | 1.574    |
| Contratado en servicios | 9.785    |
| Personal de vigilancia  | 132      |
| Pasante                 | 0        |
| Educador infantil       | 0        |
| TOTAL                   | 98.339   |

### DISTRIBUCIÓN DE EMPLEADOS POR RANGO SALARIAL

| Escala (Miles RD\$) | Cantidad |
|---------------------|----------|
| Menos 10            | 55.449   |
| 10-19               | 22.537   |
| 20-29               | 15.642   |
| 30-49               | 3.747    |
| 50-100              | 813      |
| Más de 100          | 151      |
| TOTAL               | 98.339   |

Fuente: Sistema de Administración de Servidores Públicos, SASP, diciembre 2009.  
Ministerio de Administración Pública, MAP.

**CUADRO No. 14**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**RESUMEN DE SERVIDORES DE CARRERA DOCENTE POR SEXO**

| Descripción | Personas | Porcientos |
|-------------|----------|------------|
| Femenino    | 7.888    | 73.06      |
| Masculino   | 2.909    | 26.94      |
| TOTAL       | 10.797   | 100.00     |

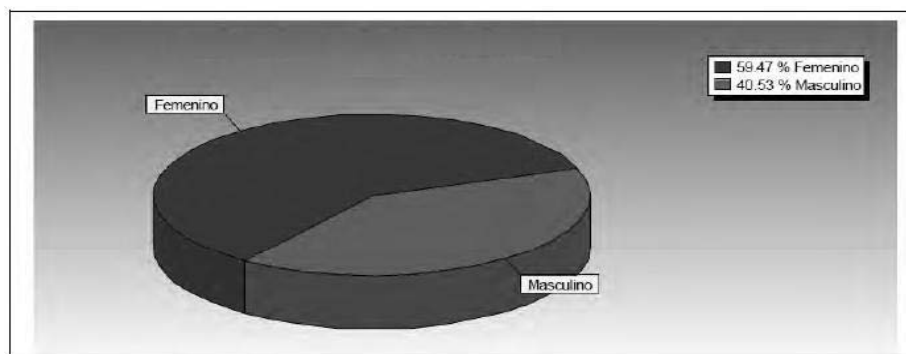
Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

**CUADRO No. 15**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**RESUMEN DE SERVIDORES DE CARRERA ADMINISTRATIVA**  
**POR SEXO**

| Descripción | Personas | Porcientos |
|-------------|----------|------------|
| Femenino    | 14.666   | 59.47      |
| Masculino   | 9.959    | 40.53      |
| TOTAL       | 24.625   | 100.00     |

Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

**GRÁFICO No. 11**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**



Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

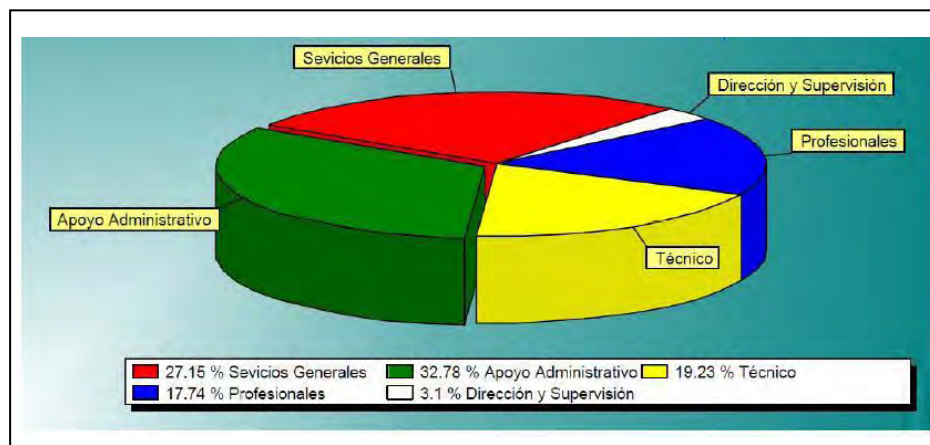


**CUADRO No. 16**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**RESUMEN DE SERVIDORES DE CARRERA ADMINISTRATIVA**  
**POR GRUPO OCUPACIONAL**  
**2010**

| Código | Descripción             | Personas | Porcientos |
|--------|-------------------------|----------|------------|
| 1      | Servicios Generales     | 6.685    | 27.15      |
| 2      | Apoyo Administrativo    | 8.072    | 32.78      |
| 3      | Técnico                 | 4.736    | 19.23      |
| 4      | Profesionales           | 4.369    | 17.74      |
| 5      | Dirección y Supervisión | 763      | 3.10       |
|        | TOTAL                   | 24.625   |            |

Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

**GRÁFICO No. 12**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**RESUMEN DE SERVIDORES DE CARRERA ADMINISTRATIVA**  
**POR GRUPO OCUPACIONAL**  
**2010**



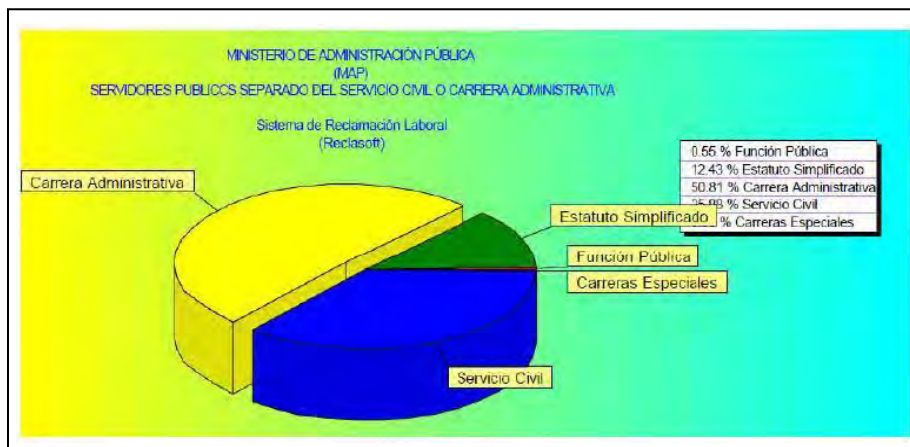
Fuente: Ministerio de Administración Pública, MAP.

**CUADRO No. 17**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**SERVIDORES PÚBLICOS SEPARADOS DEL SERVICIO CIVIL**  
**O CARRERA ADMINISTRATIVA**  
**DESDE 1/1/2008 HASTA 31/12/2009**

| Descripción            | Personal        |
|------------------------|-----------------|
| Función Pública        | 30.00           |
| Estatuto Simplificado  | 681.00          |
| Carrera Administrativa | 2.784.00        |
| Servicio Civil         | 1.966.00        |
| Carreras Especiales    | 18.00           |
| <b>TOTAL</b>           | <b>5.479.00</b> |

Fuente: *Ministerio de Administración Pública. Sistema de Reclamación Laboral, RECLASOFT*

**GRÁFICO No. 13**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**



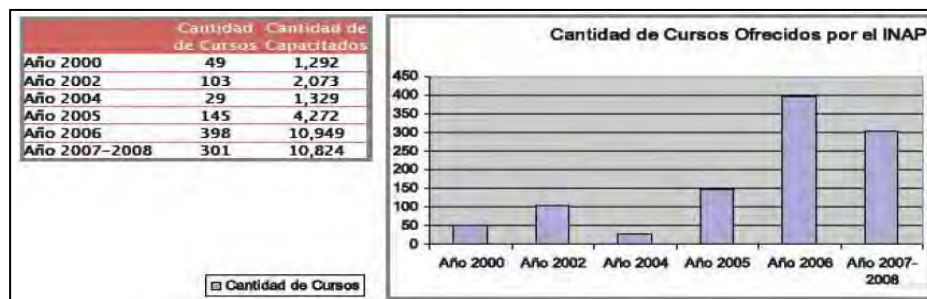
Fuente: *Ministerio de Administración Pública. Sistema de Reclamación Laboral, RECLASOFT.*

**GRÁFICO No. 14**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**CUADRO COMPARATIVO DE INSTITUCIONES BENEFICIADAS DE LAS**  
**CAPACITACIONES OFRECIDAS POR EL INAP**  
**2000-2008**



Podríamos decir sin temor a equivocarnos que prácticamente todo el aparato gubernamental se ha beneficiado en mayor o menor medida de los cursos que ofrece el INAP. Las Secretarías de Estado, Direcciones Generales, organismos autónomos y descentralizados han recibido la mano amiga del INAP para la coordinación y ejecución de sus políticas de formación y capacitación.  
*Fuente: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP / Ministerio de Administración Pública, MAP.*

**GRÁFICO No. 15**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**CIFRAS Y ESTADÍSTICAS DE LA GESTIÓN DEL INAP**  
**2000-2008**



*Fuente: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP / Ministerio de Administración Pública, MAP.*

**CUADRO No. 18**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**RELACIÓN DE CANTIDAD DE CURSOS EN LÍNEA Y PARTICIPANTES**  
**POR AÑO DEL INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN**  
**PÚBLICA, INAP**  
**1999-2008**

| Período                       | Cantidad de cursos | Participantes |
|-------------------------------|--------------------|---------------|
| Setiembre 1999-diciembre 2002 | 6                  | 34            |
| Enero 2003-agosto 2004        | 10                 | 313           |
| Setiembre 2004-diciembre 2005 | 7                  | 618           |
| Enero 2006-diciembre 2007     | 7                  | 629           |
| Enero-julio 2008              | 2                  | 466           |

*Fuente: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP / Ministerio de Administración Pública, MAP.*

**GRÁFICO No. 16**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**PARTICIPANTES EN CURSOS EN LÍNEA DEL INAP**  
**2000-2008**

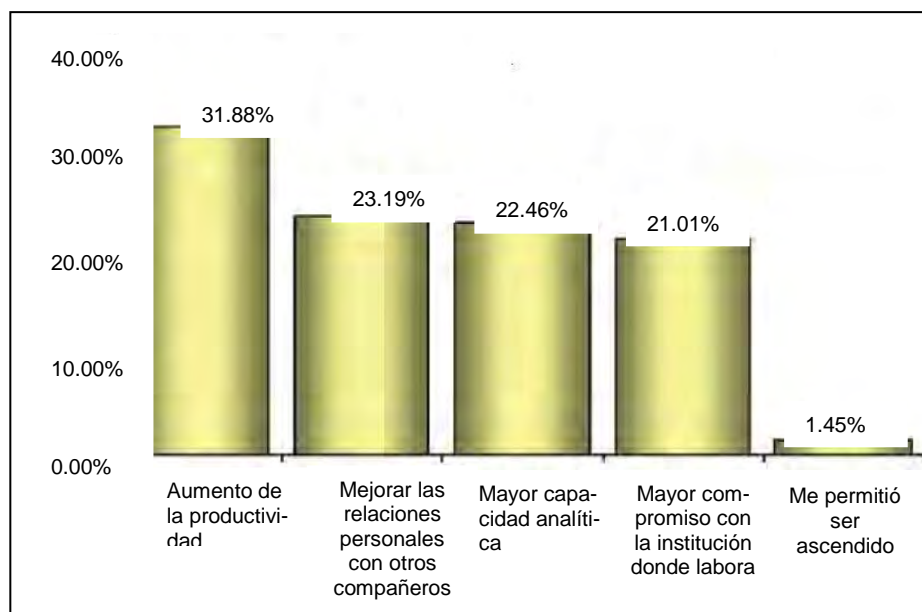


*Fuente: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP / Ministerio de Administración Pública, MAP.*

---

**GRÁFICO No. 17**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**BENEFICIOS OBTENIDOS LUEGO DE LA CAPACITACIÓN**  
**RECIBIDA EN EL INAP**

**2010**



*Fuente: Instituto Nacional de Administración Pública, INAP / Ministerio de Administración Pública, MAP.*

# documentos

## Situación del empleo público

Rocío Aguilar Montoya\*\*

costarricense\*

---

REPASA LAS PRINCIPALES LIMITACIONES QUE ENFRENTA EL SISTEMA DE EMPLEO PÚBLICO COSTARRICENSE ENFATIZANDO ENTRE OTRAS, LA FALTA DE RECTORÍA POLÍTICA QUE DEFINA LA GESTIÓN DEL POTENCIAL HUMANO CON POLÍTICAS, PRINCIPIOS, LINEAMIENTOS Y DIRECTRICES CLAROS QUE PERMITA PROPORCIONARLE COHERENCIA Y UNICIDAD A TODOS LOS COMPONENTES ORGÁNICOS Y FUNCIONALES DEL SISTEMA Y A LA VEZ, DISMINUIR LAS DIFERENCIAS AL INTERIOR DEL MISMO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; EMPLEO PÚBLICO; POLÍTICAS PÚBLICAS; RECURSOS HUMANOS; COSTA RICA

Cerca de tres mil millones de dólares pagó el Sector Público de Costa Rica por sueldos y salarios en los años 2008 y 2009; alrededor de 280.000 personas laboran para este sector; es decir, aproximadamente un 25% del gasto total de este sector, el 10% del Producto Interno Bruto, PIB, y del 14% de la fuerza labo-

ral del país, están vinculados al empleo público, lo que indica que cuando se habla de este tema, no se está hablando de cualquier asunto, sino de uno cuya pertinencia es fundamental para el país.

Con la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, posiblemente, varias áreas del quehacer estatal se han quedado rezagadas y, una de ellas es, indudablemente, la relacionada con el empleo público, a tal punto que no se puede hablar de reforma del Estado sino se pasa primero por una reforma del sistema de empleo público en Costa Rica. En efecto, se observa un gran dinamismo en sectores impactados por la apertura económica, como lo son las telecomunicaciones y los seguros, sin que las instituciones públicas que competirán con el sector privado en

---

\* 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.

\*\* Contralora General de la República de Costa Rica.

Recibido: 8 de abril del 2010.

Aceptado: 25 de junio del 2010.

la prestación de tales servicios, hayan alcanzado una verdadera modernización de sus sistemas de gestión del potencial humano.

En consecuencia, estamos frente a un tema de importancia capital que requiere de acciones inmediatas en todos los ámbitos, algunas de las que asumiré en el presente documento.

### **Unicidad del sistema de empleo público: ¿una necesidad o una debilidad?**

Si bien el origen del régimen de empleo público en Costa Rica se ubica en la Constitución Política, ese hecho no ha impedido que en la práctica exista una gran diversidad de sistemas de empleo público, lo que *per se* no debería ser cuestionable, siempre y cuando se tratara de sistemas que respondan a una vinculación clara entre el quehacer institucional y el entorno en el que se desenvuelve, garantizando la eficiencia de la Administración para satisfacer la ejecución de un fin público, aunque ello no obsta para que los principios que rijan el sistema se apliquen indistintamente del tipo de servicio que presta el ente u órgano.

Por supuesto que entre los diversos subsectores del sector público, existen diferencias en cuanto a las competencias de los funcionarios contratados e incluso en los esquemas de remuneración. Sin embargo, deberían existir políticas muy simila-

res en cuanto a diseño de puestos y de los perfiles de los funcionarios requeridos, vinculación del desempeño individual con el institucional, evaluación del desempeño, esquemas de incentivos salariales, regímenes disciplinarios, promoción y desarrollo del talento del funcionariado, respetándose para cada caso las particularidades del servicio que se presta.

Así, por ejemplo, no es lo mismo la existencia de una organización que promueve la venta de servicios públicos como es el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, el Instituto Nacional de Seguros, INS, o un banco, y otra que promueve la cultura, como lo es el caso del Teatro Nacional o el Ministerio de Cultura. Aquí son claras las diferencias que deben existir *per se* entre los sistemas de empleo que apliquen, dadas las diferentes competencias que se requieren de sus funcionarios, pero, así como existen una serie de principios que se aplican a la prestación del servicio público, que no importando su naturaleza, son siempre los mismos; en esa misma analogía los principios del sistema de empleo serán los mismos sin importar el tipo de actividad que se realice.

Ahora bien, en nuestro país existen dos regímenes claramente diferenciados, el operado por la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y aplicado al Gobierno Central con su propio marco regulador y sistema de empleo, y el del llamado sector descentralizado, donde encontramos una diversidad de regí-

menes que se han diseñado según el buen leal saber y entender de cada quien.

Entre los sistemas relevantes en este último están las convenciones colectivas las que, según un reporte de la OIT<sup>1</sup> del 2008, alcanzaron cincuenta y cuatro en el sector público, lo que plantea todo un reto en cuanto a la diversidad de regímenes de empleo en el sector descentralizado, ya que cada convención colectiva plantea sus propias particularidades, lo que establece sistemas de empleo casi que particulares para cada ente u órgano público.

Por otro lado, el régimen estatutario también opera en buena parte del sector público descentralizado, lo que hace que cada ente u órgano tenga su propio sistema según el estatuto de servicios que se haya dictado de conformidad con sus competencias, régimen amparado en la misma Constitución, según la Sala Constitucional:

*“Los Artículos 191 y 192 de la Constitución Política contemplan, en sentido amplio, un régimen especial de servicio para todo el sector público o estatal, basado en los princi-*

*pios fundamentales de especialidad para el servidor público, el requisito de idoneidad comprobada para el nombramiento y la garantía de estabilidad en el servicio, con el fin de lograr mayor eficiencia en la Administración; a la vez que otorgan, en especial en el segundo numeral citado, una serie de derechos públicos, pero que sólo fueron enunciados por el constituyente, dejándole al legislador la tarea de normarlos de manera concreta y especificarlos a través de la ley ordinaria”.*<sup>2</sup>

Ahora bien, podría pensarse que la existencia de un régimen para el Gobierno Central simplifica la operatividad del Sistema de Servicio Civil, sin embargo, al no haberse dado una evolución a la par de los cambios que enfrenta el Estado y su entorno, la misma Contraloría General de la República, CGR, ha venido señalando que es fundamental que se haga un esfuerzo para que la DGSC:

*“...se ajuste a los requerimientos de un Estado que está cambiando por los procesos de globalización y apertura a que se enfrenta, como el dotar a esa Dirección General de los recursos necesarios para que atienda esos nuevos desafíos, precisando las competencias que efectivamente debe asumir como órgano técnico y delegando aquellas de naturaleza operativa que corresponde*

---

1. International Labor Office, Application of International Labor Standardads 2008 (I), p. 102.

2. Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, CSJ, San José, Voto No.2003-00280 de las diez horas con veinte minutos del dieciocho de junio del dos mil tres.



a las unidades de recursos humanos su ejecución.”<sup>3</sup>

### **Estructura organizativa del sistema**

Desde el punto de vista de organización del Sistema de Empleo Público, un primer aspecto que deberíamos analizar es el que tiene que ver con la rectoría de este sistema, ya que desde ahí se deben articular todos sus componentes orgánicos y funcionales.

Desde el punto de vista orgánico o institucional, podría pensarse, en primera instancia, que corresponde al Ministerio de Trabajo, como organismo político, la rectoría de este sistema, sin embargo, del análisis de las competencias de éste, se puede concluir que legalmente:

*“Las competencias asignadas al MTSS, no son ni van dirigidas a otorgarle alguna rectoría política en materia de empleo*

*público, mediante la emisión de políticas, lineamientos y directrices generales en esa materia, y que por el contrario, [...], su intención radica en garantizar los derechos laborales de los trabajadores independientemente de a quien presten sus servicios, ya sea un patrono público o privado. Tampoco se advierte en dicha normativa que se le hayan asignado funciones propias de rectoría técnica en empleo público.”<sup>4</sup>*

Al no corresponder tal rectoría al Ministerio de Trabajo, otra instancia llamada a ejercer alguna rectoría es la Autoridad Presupuestaria, sin embargo, nuevamente se encuentra una insuficiencia entre el rol de este órgano del Ministerio de Hacienda y la rectoría de empleo público en el país, al determinarse que:

*“Es así como, la competencia de la Autoridad Presupuestaria está orientada hacia aspectos de política presupuestaria, a un nivel más operativo razón por la cual no encaja dentro de los requerimientos conceptuales propios de una rectoría política o técnica en materia de empleo público, con potestades de dirección y coordinación a otros entes y órganos públicos.”<sup>5</sup>*

Institucionalmente, la rectoría del Sistema de Empleo Público no descansa ni en el Ministerio de Trabajo ni en el Ministerio de Hacienda, por lo que, entonces, pareciera que

3. Contraloría General de la República, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, “Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa”, 29 de enero, 2010, pp. 20-21.
4. Contraloría General de la República, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, Informe No. DFOE-PGAA-4-2009, “Informe sobre La función de rectoría en materia de empleo y público y la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil”, 6 de marzo del 2009, p.4.
5. Contraloría General de la República, *Ibid.*, p. 6.

es la misma DGSC, la llamada a cumplir con esta tarea. No obstante, ha sido criterio de la CGR que:

*“En consecuencia, las atribuciones y deberes descritos no corresponden con la función de rectoría política, pues no se refieren a la dirección de los entes y órganos públicos mediante políticas de empleo público o la emisión de directrices y coordinación que las haga efectivas; las competencias asignadas a dicha Dirección se asocian más bien a actividades técnico-operativas en materia de recurso humano. Por ello este Órgano Contralor considera que la Dirección es un órgano técnico dedicado a la materia de clasificación, ingreso, selección, promoción y traslado de los servidores públicos que integran el Poder Ejecutivo; circunscrito a los ministerios, sus órganos adscritos y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Es así como se desprende de las atribuciones y competencias otorgadas en el Artículo No. 13 del Estatuto de Servicio Civil y No. 4 de su Reglamento, que su función corresponde más bien a una rectoría técnica, encomendada al Director General de Servicio Civil.”<sup>6</sup>*

---

6. Contraloría General de la República, *Ibid.* p. 8.

Consecuentemente, no es posible hablar de la existencia de una rectoría en materia de empleo público en Costa Rica, a lo sumo se llega a una pseudo-rectoría con alcances muy limitados, en cuanto a su naturaleza (presupuestaria o técnica pero no política) y en cuanto a los sujetos cubiertos por esta rectoría.

Por otro lado, producto de la falta de unicidad del Sistema de Empleo Público costarricense, señalada anteriormente, existen también una serie de operadores del sistema, con sus propias reglas, sin unicidad de principios aplicables a la gestión del potencial humano, que constituyen un verdadero archipiélago de sistemas sin la existencia de vasos comunicantes que los lleve en una misma dirección a partir de una determinada política pública en esta materia.

En tal situación, es imposible estructurar un sistema único, con sus componentes orgánicos debidamente identificados, operando de manera armónica, bajo una sola dirección.

### **Políticas de Estado sobre el empleo público: otra insuficiencia del sistema**

La existencia de varios regímenes de empleo y la falta de una rectoría que permita definir claramente los componentes orgánicos del sistema y su orientación, llevan también a que *“no se perciben políticas ni acciones estratégicas a nivel*

*de Estado que procuren abordar en forma integral la problemática del empleo público, sino que corresponden a esfuerzos aislados que atienden un sector específico, en una gran mayoría orientados a las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil y que por tanto no tienen incidencia en el resto de la Administración Pública; situación que denota que el Gobierno no le ha dado toda la importancia que exige este tema.*<sup>7</sup>

La carencia de una política de Estado en materia de empleo público, indudablemente, genera un cierto desorden en la gestión institucional y por supuesto en la gestión del potencial humano. En ese sentido, la CGR ha identificado una serie de elementos que sustentan esta conclusión,<sup>8</sup> tales como:

- El cortoplacismo imperante en la definición y puesta en práctica de las acciones que se han definido en esta materia. No trascienden más allá de un período de gobierno. Consecuentemente, la continuidad de las acciones se ve interrumpida, lo que genera una pérdida de esfuerzos y, posiblemente, de fondos públicos.
- Las acciones que se han definido son de alcance limitado en cuanto a su contenido y a los sujetos a los que se aplica,

profundizando las diferencias entre los sistemas y el trato desigual que recibe el funcionario público dependiendo del sector o subsector en el que preste sus servicios.

- La falta de dirección y limitado alcance, incide en la eficiencia y calidad con que la administración pública brinda sus servicios, ya que no se cuenta con los instrumentos que permitan la organización del servicio público de la manera más eficiente posible.
- A nivel de todo el sector público se ha dado una disparidad de directrices y lineamientos, sin coherencia y escaso impacto en el fortalecimiento del sistema de empleo público, lo que a su vez profundiza la falta de unicidad del sistema.
- La existencia de diferencias salariales, mecanismos de contratación y normativa disciplinaria en la gestión del potencial humano a lo largo de todo el sector público, lo que incentiva el trato desigual en la función pública.
- La diversidad de normativas que regulan la relación de empleo entre el Gobierno Central y sus instituciones con sus colaboradores, lo que atenta contra la transparencia en la gestión integral del potencial humano, al existir sistemas diseñados a la medida de cada organización, lo que

7. Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, 29 de enero, 2010, p. 6.

8. Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, 29 de enero, 2010, p.6 y siguientes.

puede ocultar las diferencias que los hacen más laxos o menos rigurosos.

Esta situación llevó a la misma CGR a recomendar varias acciones, tales como:

- Que la gestión de la administración pública esté guiada con políticas de empleo público de carácter integral.
- Que estas políticas trasciendan los períodos de gobierno, es decir, deben ser de mediano y largo plazo, para que las reformas sean sostenibles.

Asimismo, deben ser de aplicación nacional, sectorial e institucional, de forma tal que se corrijan las desviaciones e inequidades que se presentan en los diferentes instrumentos jurídicos utilizados para la administración de los recursos humanos en el sector público, y se procure la eficiencia en la función pública.

- También se requiere que la administración activa evalúe la gestión en esa materia, a efecto de establecer medidas que promuevan mejoras en

los componentes funcionales del sistema de recursos humanos propios de cada entidad u órgano público.

- Y, finalmente, deben desarrollar y fortalecer los sistemas de evaluación de resultados y de rendición de cuentas en los funcionarios públicos.

### **Componentes funcionales del sistema**

Cuando se habla de los componentes funcionales del Sistema de Empleo Público, pueden enfocarse desde dos perspectivas, la política, donde ha quedado demostrado que el país tiene una serie de insuficiencias, ya que no existe una rectoría, no hay una política de Estado sobre el empleo público, y en consecuencia, tampoco existe una adecuada planificación de los diferentes componentes funcionales del sistema. La segunda perspectiva es la técnica, la que tiene que ver con los componentes funcionales del sistema, donde tampoco se encuentra un adecuado desarrollo de estos componentes, ya que se circunscriben a partes del mismo sistema.

Independientemente del modelo<sup>9</sup> que se utilice, el sistema de empleo, debe tener al menos seis componentes:

- La planificación de los requerimientos en materia de potencial humano, la que está totalmente vinculada con la planificación institucional.

---

9. El Banco Interamericano de Desarrollo, BID, agrupa estos componentes en seis categorías que llama: planificación, organización del trabajo, gestión del empleo, gestión del rendimiento, gestión de la compensación y gestión del desarrollo. Al respecto puede verse el modelo integrado de gestión estratégica de recursos humanos utilizado para el diagnóstico institucional de sistemas de servicio civil, realizado por el BID en el 2006.

- La definición de las clases de puestos que se ocupan y de los perfiles o requerimientos de quienes los van a ocupar.
- El desarrollo de todas las acciones necesarias para facilitar el ingreso o desvinculación a la función pública.
- La rendición de cuentas interna, que implica la medición del desempeño individual a partir de la planificación del trabajo que hace la organización en la que se presta el servicio.
- La definición de todos los esquemas de remuneración e incentivos que se otorgarán al funcionario a partir de su desempeño individual.

La promoción del desarrollo de las competencias del funcionario público.

Si se utilizan estos componentes como el filtro para medir el nivel de operatividad de nuestros sistemas de empleo público, en el caso del sistema operado por la DGSC, de las fiscalizaciones realizadas, la CGR ha encontrado que más que una rectoría política esta instancia lo que ejecuta es una especie de rectoría técnica, circunscrita a actividades técnico-operativas en materia

---

10. Contraloría General de la República, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, "Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa", 29 de enero, 2010.

de potencial humano, relacionadas con la clasificación, ingreso, selección, promoción y traslado de los servidores públicos que integran el Poder Ejecutivo; circunscrito a los ministerios, sus órganos adscritos y el Instituto Nacional de Aprendizaje, INA.

Se encuentra, entonces, un vacío importante en temas como la planificación, la rendición de cuentas, los esquemas de remuneración e incentivo y la promoción del desarrollo del funcionario público.

### ***De la planificación institucional a la planificación de los requerimientos en potencial humano***

Es claro que como parte del proceso de planificación institucional, además de determinar qué debe hacerse y cómo se hará, también es necesario determinar con quién se hará. Es decir, que existe una vinculación lógica entre la planificación institucional y la gestión del potencial humano. En el caso de Costa Rica, en sus estudios sobre empleo público, la CGR, determinó a partir de una encuesta realizada en diecisiete<sup>10</sup> instituciones, aspectos como los siguientes:

- En el 47% de las instituciones contenidas en la muestra se efectúa una planificación estratégica del potencial humano, observándose un alineamiento de ésta con la estrategia institucional que

considera los principios, valores, objetivos, metas e indicadores relacionados con el capital humano. Asimismo, en esas instituciones la planificación del potencial humano está vinculada con el modelo de planificación institucional y derivado del plan estratégico institucional, integrando las políticas y acciones en la organización.

- En el 53% de las instituciones analizadas la planificación del recurso humano se da por demanda o requerimientos de personal con una visión cortoplacista, con el propósito de atender las necesidades inmediatas que se presenten en el desarrollo de las actividades propias de la institución respectiva; es decir, que no resulta relevante la planificación estratégica del potencial humano.
- Por otra parte, en relación con el uso de modelos y metodologías e instrumentos de planificación del potencial humano, se determinó que el 35% de las instituciones consultadas carecen de este tipo de herramientas de planificación; mientras que en el 65% se señala que se cuenta con instrumentos para determinar las cargas de trabajo, colaboradores requeridos para la sostenibilidad del negocio y la definición de tablas de reemplazo, o se está en proceso de desa-

rollo de una redefinición del modelo de planificación del potencial humano, metodologías y de instrumentos estandarizados para fortalecer ese proceso.

- Respecto de los sistemas de información en materia de planificación del potencial humano, se debe señalar que el 24% de las instituciones analizadas carecen de estos sistemas; y en el 76% restante, esos sistemas no se consideran que sean los apropiados, por cuanto corresponden a módulos o bases de datos de consulta, independientes, los que no están integrados, además que muestran un atraso tecnológico considerable, según se indicó al órgano contralor.

En ese mismo orden de ideas, el 29% de las instituciones evaluadas, considera que los citados sistemas de información no permiten un conocimiento razonable de las disponibilidades cuantitativas y cualitativas existentes en la materia objeto de análisis. Lo anterior por cuanto los sistemas que poseen no están integrados. En el 71% restante se determinó que si bien los sistemas les permiten un conocimiento cuantitativo de los recursos existentes, no brindan información adecuada y oportuna para hacer frente a las previsiones de potencial

humano, dadas las limitaciones de los equipos con que disponen para realizar tales labores.

- En torno a los recursos asignados para el desempeño de la planificación del potencial humano, el 88% de las instituciones consultadas señalaron carencia de planes o programas de capacitación específicos en esa materia, que permitan disponer de colaboradores capacitados para realizar en forma eficiente esta labor de planificación.
- Sobre esta temática, funcionarios de las unidades de recursos humanos de las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, señalaron la carencia de políticas, directrices, o lineamientos sobre planificación del potencial humano, emitidas por la DGSC; asimismo, indicaron que esa institución no ha participado en la organización, supervisión, asesoría, coordinación, o capacitación de los procesos de planificación del potencial humano en esas dependencias, esto por cuanto su labor se ha limitado a la

aprobación de diversos trámites administrativos, tales como la remisión de ternas o nóminas para atender los pedimentos de personal.

Estos hallazgos ponen de manifiesto debilidades importantes del Sistema de Empleo Público costarricense en la planificación de la gestión del potencial humano, lo que mantiene vigente una conclusión a la que ya había llegado en el 2008 la CGR, en el sentido de que:

*“A su vez, en cuanto a este tema de planificación del recurso humano, en el diagnóstico realizado por esta Contraloría General, según informe interno No. DFOE-PGA-I-05-200715, del 9 de abril de 2008, se señaló que la planificación de los recursos humanos en la Administración Pública es débil por cuanto en algunos casos es incipiente y se encuentra divorciada de la estrategia institucional y nacional, lo cual es coincidente con los resultados obtenidos del análisis efectuado a instituciones seleccionadas en este estudio...”<sup>11</sup>*

### **La rendición de cuentas interna: una tarea olvidada por la gerencia pública**

La evaluación del desempeño o la rendición de cuentas de la labor desarrollada por el funcionario públi-

---

11. Contraloría General de la República. Área Servicios Públicos Generales y Ambientales. Informe No. DFOE-PGA-I-05-207 del 9 de abril de 2008, citado en el Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, “Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa”, 29 de enero, 2010, p. 20.

co, es otro componente funcional del sistema de empleo público que ha venido a menos y se ha circunscrito a través de los años a medir aspectos poco relevantes del alcance de la gestión de los colaboradores sobre el logro de los objetivos institucionales.

La rendición interna de cuentas, constituye una herramienta de gestión que permite integrar el desempeño del servidor público dentro de la misión y el logro de los objetivos institucionales, con la finalidad de generar valor agregado al ciudadano a través de la ejecución efectiva de los compromisos de desempeño, medidos a partir de los criterios de evaluación e indicadores acordados entre el jerarca y el colaborador. En consecuencia, esta evaluación debe suministrar información, basada en evidencias que demuestren las competencias del servidor, con el propósito de orientar la toma de decisiones relacionadas con las acciones de mejoramiento individual e institucional, la aplicación de los esquemas de incentivos y hasta la permanencia en la función pública.

A pesar de ser un mecanismo muy potente para insertar a las organizaciones en un proceso de mejora continua y a sus colaboradores en uno de desarrollo permanente, al contrario se ha convertido en un mecanismo que opaca la responsabilidad del gerente público para exigir rendición interna de cuentas, ya que se rehúye la obligación que tiene el jerarca de medir el desempeño

de sus colaboradores, a efectos de lo cual, la utilización de herramientas poco útiles se convierte en un escudo que da confort a quien evalúa y al evaluado ante eventuales diferencias sobre los resultados de tales ejercicios.

Los hallazgos de los estudios de fiscalización de la CGR, confirman esta situación. Así, por ejemplo, se llegó a determinar en algunos casos la inobservancia de la normativa interna establecida para evaluar el desempeño, ya que al analizar el 5% de la planilla de una institución, correspondiente a veintisiete expedientes de los funcionarios, el 52% no contaban con las evaluaciones del desempeño de los dos últimos años; lo anterior, no obstante que el Manual de Procedimientos para la Evaluación del Desempeño vigente en esa institución, preceptúa la responsabilidad de los superiores jerárquicos de evaluar anualmente a sus colaboradores, definiendo como un acto de negligencia por parte del jefe inmediato no realizar tal evaluación. Asimismo, al revisar treinta y cinco expedientes personales, es decir, el 5% de los servidores de otra de las instituciones estudiadas, se observó que en el 65.7% de esos expedientes se carecía de las evaluaciones de desempeño de los funcionarios por varios años; además, de que en algunos no se especificaba la fecha de realización de la evaluación ni la firma del evaluador.

Esta situación tiene una serie de consecuencias que no debemos dejar de mencionar, tales como:



- *Rendición de cuentas ligada a incentivos.* En el Artículo 5 de la Ley No. 2106, de 9 de octubre de 1957, Ley de Salarios de la Administración Pública, se establece lo siguiente:

*“ARTICULO 5º.- De conformidad con esta escala de sueldos, cada categoría tendrá aumentos o pasos, de acuerdo con los montos señalados en el Artículo 4º anterior, hasta llegar al sueldo máximo, que será la suma del salario base más los treinta pasos o aumentos anuales de la correspondiente categoría.*

*Todo servidor comenzará devengando el mínimo de la categoría que le corresponde al puesto, salvo en casos de inopia a juicio del Ministro respectivo y de la Dirección General de Servicio Civil. Los aumentos anuales serán concedidos por méritos a aquellos servidores que hayan recibido calificación por lo menos de "bueno", en el año anterior, otorgándoseles un paso adicional, dentro de la misma categoría, hasta llegar al sueldo máximo.”*

Esta norma se refiere a un incentivo que se aplica dentro del Sistema de Empleo Público costarricense, denominado “anualidades”, el

que se percibe en función del resultado de la evaluación del desempeño o calificación anual, como la llama la ley.

Sin embargo, en la práctica este incentivo se aplica de manera automática, sin importar el resultado de esta evaluación, desnaturalizándose el incentivo por desempeño, hasta el punto que se ha dicho que:

*“El complemento salarial denominado ‘anualidad’, es un reconocimiento otorgado por la Administración, cuya finalidad es premiar la experiencia adquirida de sus funcionarios que han permanecido en forma continua prestando sus servicios a ésta. Básicamente, este incentivo es un premio por la antigüedad del funcionario que ha dedicado su esfuerzo, experiencia y conocimiento adquirido en el transcurso de los años para ponerlo al servicio de un solo patrono, en este caso del Estado y sus instituciones.”<sup>12</sup>*

Este tema deberá revisarse ya que legalmente no estamos frente a un premio por antigüedad, sino que se trata de un incentivo que se gana por desempeño, por lo que actuar en otro sentido puede conllevar a un mal uso de los fondos públicos, lo que es grave, dado el peso tan importante que tiene dentro de la retribución total del funcionario este rubro.

Al respecto, la CGR, ha determinado en el estudio de repetida

12. Procuraduría General de la República, dictamen C -242-2005 del 1º de julio de 2005.

cita en este documento, las siguientes situaciones respecto del reconocimiento de anualidades:

- Instituciones que reconocen un mismo porcentaje de anualidad sobre el salario base, independientemente del puesto, donde se pagan, en su orden, 3.56% y 6.94% sobre el salario base por concepto de anualidad para todos los puestos, independientemente del número de años.
- En las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, se aplica un porcentaje de anualidad respecto del salario base, el que es inversamente proporcional a la escala salarial del puesto, reconociendo en promedio un 2.22%, que se mueve entre 1.94% y 2.56% para el salario más alto y el más bajo, respectivamente.
- En el caso donde el je de anualidad respecto del salario base es de 4.50%, se paga de dos formas: una que depende, tanto de la categoría del puesto como del número de años reconocidos y, otra, donde el pago es el mismo para todos los puestos. En esta situación el crecimiento a través del tiempo es exponencial.

Al establecerse este incentivo como un porcentaje sobre el salario base percibido por el funcionario, esto tiene un impacto importante en la retribución total que se percibe, por lo que significa una proporción alta del pago total de salarios que hace el sector público a sus funcionarios. En el siguiente cuadro, se muestra el peso que tiene dentro de cada colón percibido por el funcionario, la anualidad según el número de años servidos, llegando a ser el doble en algunos casos.

---

**PAGO PORCENTUAL POR CADA COLÓN DE SALARIO BASE  
DEL RUBRO DE ANUALIDADES EN DISTINTAS INSTITUCIONES**

**AÑOS 5, 10, 15 Y 26**

| Año/<br>Institución | Régimen<br>Servicio<br>Civil | Institución B | Institución G | Institución A | Institución D |
|---------------------|------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 5                   | 0.11                         | 0.25          | 0.39          | 0.18          | 0.35          |
| 10                  | 0.22                         | 0.55          | 0.74          | 0.36          | 0.69          |
| 15                  | 0.33                         | 0.94          | 0.94          | 0.53          | 1.04          |
| 26                  | 0.57                         | 2.14          | 1.27          | 0.93          | 1.80          |

*Fuente: Tomado de CGR, Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, "Informe sobre La gestión el Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa", 29 de enero, 2010, p. 27.*

---

En conclusión si se otorga el incentivo sin vincularlo con el desempeño del funcionario, se puede estar incurriendo en un mal manejo de los fondos públicos, que no debe pasar desapercibido por los jerarcas institucionales, dada la responsabilidad que esto conlleva, ya que el supuesto, bajo el cual procede el pago, no está siendo valorado por el jerarca responsable, además de que se le está restando transparencia al sistema de estímulos y promociones.

- *La rendición de cuentas como un derecho del funcionario. De conformidad con el Artículo 37*

del Estatuto de Servicio Civil, es un derecho del funcionario conocer las calificaciones periódicas que, de sus servicios, debe hacerle su superior.

En efecto, dado que la evaluación del desempeño pretende dar a conocer al funcionario evaluado, cuáles son sus aspectos fuertes o sus fortalezas y cuáles son los aspectos que requieren un plan de mejoramiento o acciones enfocadas hacia el crecimiento y desarrollo continuo, tanto personal como profesional, para impactar sus resultados de forma positiva y lograr el cumplimiento de los objetivos institucionales.

les, el no evaluar implica una limitación al mejoramiento del funcionario.

Al no recibir el funcionario retroalimentación oportuna, puede repetir errores o desviarse de las metas establecidas sin tener la posibilidad de reorientar el camino, lo que a su vez lo expone a algún tipo de responsabilidad que podría llevarlo hasta perder su puesto, dada la reincidencia en acciones que no se ajusten a los objetivos institucionales ni al desempeño esperado, lo que se puede determinar en posteriores evaluaciones.

Por otro lado, los diferentes estatutos de servicios establecen como obligación del funcionario cumplir con las obligaciones inherentes a sus cargos, lo que a su vez convierte en un derecho suyo el conocer la organización y competencias de la unidad en la que presta sus servicios, los objetivos que debe alcanzar y los resultados asociados al cumplimiento de cada objetivo. Si no hay una adecuada evaluación del desempeño, el funcionario no tendrá claridad de si está o no cumpliendo con ese mandato y si está o no ejerciendo adecuadamente su función.

Asimismo, establece el encabezado del Artículo 43 del Estatuto de Servicio Civil, lo siguiente:

*“Artículo 43.- La evaluación del desempeño servirá como reconocimiento a los buenos servidores, como estímulo para propiciar una mayor eficiencia y como factor que se puede considerar para capaci-*

*tación, ascensos, concesión de permisos, reducciones forzosas de personal y los demás fines que la Dirección General de Servicio Civil determine mediante resolución.”*

Similares disposiciones se encuentran en otros estatutos de servicios, lo que plantea el derecho a la formación continua o a la actualización de sus conocimientos que le permitan ejercer sus competencias con eficacia y eficiencia, derecho que no podrá ejercerse si no se hace una adecuada evaluación del desempeño.

Igualmente, podría verse limitado el derecho a la carrera administrativa o bien, la permanencia en su cargo, cuando se apliquen procesos de reorganización que conlleven la reducción forzosa de servicios.

La evaluación del desempeño se convierte, de cara a los derechos del funcionario, en un tema de control interno, ya que establece el Artículo 13 de la Ley General de Control Interno, Ley No. 8292 del 4 de julio del 2002, que tanto el jerarca como los titulares subordinados deben:

*“e) Establecer políticas y prácticas de gestión de recursos humanos apropiadas, principalmente en cuanto a contratación, vinculación, entrenamiento, evaluación, promoción y acciones disciplinarias; todo de conformidad con el ordenamiento jurídico y técnico aplicable.”*

Así, prácticas deficientes de rendición de cuentas internas pueden implicar un menoscabo al sistema de control interno, con las consecuentes responsabilidades para los jefes y sus colaboradores y la limitación al ejercicio de algunos derechos del funcionario.

*Rendición de cuentas internas y planificación institucional.* En sus estudios de fiscalización, la CGR ha podido determinar la existencia de una desvinculación entre los procesos de rendición de cuentas internas y la planificación institucional, aunado a ello la falta de políticas relacionadas con esta evaluación.

Tal y como se ha venido indicando en este acápite, la evaluación del desempeño debe servir para conocer, entre otras cosas, el aporte del funcionario al logro de los objetivos institucionales y los resultados asociados a ellos. Sin embargo, al no existir una adecuada vinculación entre las tareas a ejecutar por el funcionario y los resultados que debe alcanzar la organización, será muy difícil cumplir con ese objetivo.

Precisamente, dentro de los hallazgos de la fiscalización ejecutada por la CGR en un grupo de insti-

tuciones públicas, destacan los siguientes aspectos:

- En el 70.6% de las instituciones consultadas, “los factores de evaluación incluidos establecen aspectos que únicamente miden competencias actitudinales, tales como conocimiento y calidad del trabajo, rendimiento, actitud para aprender, creatividad, disciplina, relaciones con el público y con compañeros, puntualidad y asistencia, presentación personal, liderazgo, organización del trabajo, entre otros; aspectos que no permiten medir el rendimiento y el desempeño de los funcionarios en concordancia con el desarrollo y ejecución de las actividades sustantivas y proyectos planificados estratégicamente”.<sup>13</sup> Es decir, que se circunscriben a las clásicas evaluaciones de respeto a las normas de conducta, aseo y urbanidad.

En el 76.6% (13) de las instituciones contempladas en la muestra, los instrumentos de evaluación del desempeño utilizados son los mismos cada año, “y miden los mismos factores, por lo que no existe vínculo alguno entre tales factores y los objetivos y metas definidos anualmente. Se desprende de lo anterior, que en la mayoría de los instrumentos no existen factores de medición relacionados con la planificación estraté-

---

13. Contraloría General de la República. Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, “Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa”, 29 de enero, 2010, p. 36.

gica institucional, que permitan establecer en qué medida están siendo alcanzados los objetivos y las metas institucionales.”<sup>14</sup>

- De las diecisiete instituciones analizadas, el 30% de ellas no cuentan con políticas, normativa o manuales de procedimientos que regulen la gestión de rendimiento de los funcionarios, y el restante 70% no aportó evidencia de que estas políticas, normativa o manuales de procedimiento fueron dadas a conocer a los funcionarios.<sup>15</sup>
- *La rendición de cuentas, un mecanismo para impactar en la cultura organizacional.* Una reforma del Estado que gire alrededor de una reforma del Sistema de Empleo Público, debería generar una modificación en la cultura organizacional de las diferentes dependencias públicas y una herramienta útil para lograr ese cometido lo es, precisamente, la evaluación del desempeño, ya que las organizaciones las hacen las personas.

El cambio en la cultura organizacional empieza por cambiar la cultura de no evaluación que parece estar incorporada en la gestión de la gerencia pública. Si la rendición de

cuentas interna no recibe la importancia que tiene será realmente difícil que sirva como un medio para modificar la cultura organizacional.

Se requiere entonces, un compromiso por parte de los jefes con la utilización de estos instrumentos, que generen los insumos necesarios para tomar decisiones y monitorear el grado de avance, sin el cual es difícil generar los modificadores necesarios para ir modelando una cultura diferente, más comprometida con el logro de resultados de calidad, oportunos y útiles para la ciudadanía.

Esto último, lleva a que la mejora y la modificación de la cultura organizacional no puede ser un fin en sí mismo, sino que debe responder a la demanda a la que está llamado cada organismo público a atender, ya que su razón de ser es la satisfacción de una serie de necesidades colectivas mediante los servicios que se prestan y sólo midiendo el impacto es posible conocer cuál es ese grado de satisfacción.

Indudablemente, identificar cuáles son las áreas de mejora a nivel de cada funcionario, cuál es su aporte al logro de los objetivos institucionales, la correcta vinculación entre la planificación de la gestión del potencial humano y la planificación institucional, son herramientas que permiten ir modificando los valores, la forma de realizar el trabajo, la proyección institucional, la orientación al usuario, en fin todos aquellos elementos que integran la cultura de una institución.

---

14. *Idem.*

15. *Ibid*, p. 37.

Por ello, la CGR concluye en su informe de febrero del 2010, que:

*“...es urgente e impostergable que el Estado defina políticas y estrategias para el manejo del empleo público, donde se elaboren propuestas tendientes a implementar en el sector público, modelos de gestión que procuren la eficiencia en la función pública, considerando, entre otros aspectos, la planificación de los recursos humanos de cara a la priorización y desarrollo de las actividades sustantivas de los órganos y entes públicos; la compensación salarial acorde con las exigencias del sector en el que se desenvuelvan las instituciones públicas, respetando los derechos laborales de los funcionarios y los principios constitucionales de igualdad, idoneidad comprobada, eficiencia y estabilidad; y por último, la evaluación del desempeño institucional e individual, utilizándola como un instrumento que permita la interrelación del rendimiento de los servidores con los objetivos y metas institucionales y con los eventuales reconocimientos salariales. En este análisis, se deberán evaluar los modelos o esquemas de*

*planificación del recurso humano, de compensación salarial y de gestión del rendimiento, entre otros, que se ajusten a la capacidad fiscal del Estado y a las políticas gubernamentales destinadas a propiciar el desarrollo y bienestar del país, coadyuvando con los esfuerzos para garantizar la prestación de servicios públicos efectivos a la sociedad costarricense.”<sup>16</sup>*

Es decir, que hay un gran trabajo por hacer si se quiere generar un cambio en la forma de hacer las cosas, y sobre todo, de utilizar los fondos públicos para mejorar la calidad de vida del ciudadano, siendo la rendición de cuentas interna un elemento esencial para no privilegiar el interés individual sobre el interés público, manteniendo un equilibrio adecuado; generar mayor productividad e impacto sobre el bienestar colectivo; instaurar una cultura de medición continua de la gestión y la autocrítica como mecanismo de mejora continua.

### **El régimen de remuneración e incentivos**

La falta de unicidad del Sistema de Empleo Público en Costa Rica, también genera una pluralidad de regímenes de remuneración, que producen desigualdades no sólo entre los diferentes órganos y entes públicos, sino también al interior de una misma institución, tanto que se

---

16. Contraloría General de la República. Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, “Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa”, 29 de enero, 2010, pp. 39-40.

pueden encontrar colaboradores que tienen un nivel de remuneración superior al de su jefe, dada la existencia de pluses que se entregan en función de la antigüedad y que son de ajuste automático.

Tales diferencias también dependen de la claridad en la definición de los puestos, ya que no se hacen distinciones, por ejemplo, entre cargos dedicados a la razón de ser de la institución, al corazón de su negocio, y aquellos que son de apoyo administrativo, lo que hace que las políticas de remuneración se apliquen de manera indiscriminada, desde el nivel más bajo en la escala de puestos hasta el nivel gerencial, sin importar el tipo de servicio que se presta a la institución.

Por otro lado, existe una desvinculación entre el comportamiento del mercado laboral entre pares, lo que obligaría a mantener un nivel de competitividad razonable dentro del sector en el que se desenvuelve el servicio que presta la institución, con la finalidad de que no sólo se remunerare apropiadamente, sino que también los puestos se definan en función de los objetivos y fines institucionales insertos en un mercado determinado.

Asimismo, no se ha logrado establecer una política de incentivos variables que estén en función del

---

17. Contraloría General de la República. Informe No. DFOE-PGAA-IF-65-2009, "Informe sobre La gestión del Estado en materia de empleo público en procura de la eficiencia administrativa", 29 de enero, 2010, p. 28.

resultado de la rendición de cuentas interna, sino que lo que opera es un sistema que privilegió en algún momento, por ejemplo, la profesionalización de la función pública, lo que hoy no tiene mayor transcendencia dadas las amplias posibilidades de educación superior que existen y, además, forma parte del perfil del puesto; o bien, premiar la estabilidad o la permanencia en el servicio público, aunque no necesariamente la experiencia; o también reconocer el esfuerzo que hacen las mismas instituciones por capacitar, sin importar en qué, a sus funcionarios, creándose pluses como carrera profesional, cuando la mejora continua es una obligación del profesional o del trabajador si quiere mantenerse competitivo en el mercado, aunque por supuesto, en materias especializadas las instituciones también deben desarrollar su potencial humano.

Estos pluses, según el estudio de la CGR,<sup>17</sup> conllevan diferencias significativas entre las instituciones a las que se aplicó el análisis, "los cuales oscilan en promedio entre un 55.24% y un 147.75% del salario base y entre un 28.05% y un 56.84% del salario total".

En ese mismo estudio la CGR realizó un ejercicio de homologación de ciertos puestos con el propósito de hacerlos comparables en una muestra de diecisiete instituciones, obteniendo que el salario total de los puestos homologados a mayor nivel salarial se presenta una mayor dispersión de los salarios totales, además, la diferencia entre el máxi-



mo valor de cada puesto y el mínimo valor de ese mismo puesto se amplía conforme se avanza en la jerarquía institucional. Así tales disparidades salariales oscilan entre 225% (2.25 veces) la mínima y 614% (6.14 veces) la máxima. Por su parte, el estudio también concluye que, la mayor diferencia se observó para el caso del máximo jerarca, quien en una institución del sector municipal devenga la suma de ¢2.090.689,00 (cerca de USA\$3.800) y en una institución descentralizada devenga la suma de ¢12.844.585,00 (cerca de USA\$23.350).

### ***Del desarrollo del potencial humano***

Los informes de fiscalización de la CGR son claros en que *“la ausencia de estándares e indicadores para evaluar el desempeño, no permite a la administración conocer el aporte de cada funcionario al alcance de los objetivos o metas institucionales, así como tampoco el identificar el potencial de desarrollo de los colaboradores, ni cuáles son los aspectos que deben mejorar; lo que dificulta estimular sus deseos de superación, fomentar la eficacia de*

18. *Idem*, p. 36.

19. Contraloría General de la República, Área de Servicios Públicos Generales, Ambientales y Agropecuarios, Informe No. DFOE-PGAA-4-2009, “Informe sobre La función de Rectoría en materia de empleo público y la gestión de competencias de la Dirección General de Servicio Civil”, 6 de marzo del 2009, pp. 21-24.

*los servidores y guiar sus esfuerzos hacia la plena realización de sus posibilidades de mejoramiento”*.<sup>18</sup>

Al respecto, el tema es manejado por cada dependencia pública, en respuesta a los dos regímenes que operan en el Sistema de Empleo Público, el de Servicio Civil y el resto propio del sector descentralizado, por lo menos en el caso de los órganos sujetos a la DGSC, existe una estructura básica para apoyar el desarrollo del potencial humano mediante programas de capacitación.

Sin embargo, este sistema no opera en la práctica, según lo ha determinado la misma CGR en un informe del 2009,<sup>19</sup> donde conviene resaltar al menos los siguientes aspectos:

- Se cuenta con un Centro de Capacitación y Desarrollo, CECADES, como un órgano encargado de impulsar las políticas, estrategias, planes y programas de capacitación de los funcionarios públicos y promotor del desarrollo humano integral y permanente como medio para la prestación de un servicio sustentado en el conocimiento técnico, la capacidad profesional y las características actitudinales que comprometen el sentido de responsabilidad pública y ética de cada individuo y cada grupo de trabajo.
- CECADES también debe asesorar en capacitación y desa-

rrollo del potencial humano a las instituciones del sector público; brindar a órganos y servidores públicos la información oportuna y necesaria sobre la existencia de recursos, condiciones técnicas y bases teóricas adecuadas y actualizadas para la capacitación y desarrollo personal y organizacional; promover y participar en el establecimiento de convenios de cooperación con entidades nacionales e internacionales; y regular la ejecución de los programas y procesos de capacitación y desarrollo de los servidores públicos.

- La labor de CECADES se ha visto limitada por la falta de una adecuada orientación en cuanto a su quehacer, lo que no asegura que los programas que ejecuta realmente tengan un impacto en la eliminación de brechas de formación y desarrollo de los funcionarios que cubre.
- Para dar contenido presupuestario a este proceso se creó un “Fondo de Formación Permanente de los Funcionarios Públicos”, mediante la Ley No. 7454. Si bien este Fondo tiene como finalidad la capacitación permanente de los funcionarios del Estado, en procura de mejorar la dotación del recurso humano y la gestión pública, y cuenta con

todos los mecanismos legales para operar, en la práctica ha operado de manera deficiente y casi carente de fondos para cumplir con su cometido.

- Por su parte, las unidades de capacitación de las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, deben organizar y mantener actualizados los registros que identifiquen los recursos de infraestructura, materiales, facilitadores, personal capacitado, programas, evaluaciones y otros, con el propósito de satisfacer necesidades internas de planificación de la capacitación y necesidades externas del Subsistema de Capacitación y Desarrollo, SUCADES, todo ello mediante el Sistema de Información y Capacitación, SINCAP, que corresponde administrar al CECADES.
- No obstante, la CGR determinó que la DGSC carece del sistema automatizado de información, que permita identificar oportunidades para mejorar las competencias del potencial humano de las dependencias cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, ni sobre entidades y personas especializadas en actividades de capacitación; lo anterior, en inobservancia de la normativa que exige el establecimiento de este Sistema.

- El CECADES no exige a las instituciones la remisión de informes trimestrales sobre la capacitación impartida imposibilitando el seguimiento a los citados planes; y aún cuando el Centro realiza visitas a las instituciones, no emite un informe que permita oportunamente determinar el grado de cumplimiento y de eficacia de los planes, de forma que se facilite la toma de decisiones en el tema.

Esta realidad, de una estructura establecida para apoyar la formación del potencial humano, por lo menos en las entidades sujetas al Régimen de Servicio Civil, que no cumple el rol que está llamado a cumplir, plantea un reto para las entidades públicas, ya que debe evolucionarse no sólo a tener la estructura funcional que apoye estos procesos, sino que también el contenido deberá revisarse con la finalidad de conocer de previo qué necesidad de desarrollo se va llenar y cómo va a incidir en el desarrollo del funcionario, según se determinó desde la evaluación del desempeño.

A la par del diseño de la formación que requiere el funcionario, se encuentra la escasa cantidad de recursos que se destinan al desarrollo del potencial humano, por lo que la disponibilidad de fondos para capacitación también plantea una serie de diferencias entre las instituciones y, por consiguiente, entre la capacidad de llenar las brechas que tiene

el funcionario para ejecutar las competencias de su puesto de trabajo.

### **A manera de conclusión**

Sin pretender ser exhaustivos se han repasado en los acápite anteriores, las principales limitaciones que enfrenta el Sistema de Empleo Público en Costa Rica, lo que demanda una acción impostergable para atacar tales debilidades.

Las insuficiencias que enfrenta el Sistema de Empleo Público costarricense deben dejar de ser una preocupación para los políticos y gerentes públicos, para convertirse en un gran plan de acción que permita al sector público dar un salto cualitativo en la gestión del potencial humano, lo que a su vez redundará en una mejor gestión pública.

Dotar al sistema de empleo de una rectoría que defina el norte de la gestión del potencial humano, con políticas, principios, lineamientos y directrices claros, permitirá irle dando coherencia y unicidad a todos los componentes orgánicos y funcionales del sistema, pero sobretodo irá disminuyendo las diferencias que se han creado en el contenido de tales componentes, no sólo entre las instituciones sino también dentro de ellas.

Una acción en este sentido requiere en primera instancia, de un gran acuerdo a nivel de los jefes

públicos, con el propósito de rescatar las instituciones encargadas de apoyar en este tema, de manera que reciban el empoderamiento que requieren para liderar los procesos de reforma que se diseñen y ejecuten. Ésta debe ser una iniciativa del Poder Ejecutivo y sus instituciones, donde la participación legislativa se dará para aprobar aquellas modificaciones legales que lleguen a requerirse, pero que no puede dejar de ser parte del consenso que se requiere para empujar la reforma requerida.

Pero este acuerdo sería insuficiente si no involucra a los colaboradores, quienes deben comprender la importancia de este proceso, ya que se trata de rescatar una serie de derechos que, por el inadecuado funcionamiento del sistema, pueden estar siendo limitados en cuanto a su alcance.

Este acuerdo también deberá tomar en cuenta las diferencias naturales que existen entre las instituciones, sobre todo entre aquellas que prestan servicios que se han venido abriendo a la competencia, lo que requiere un tratamiento diferente y urgente de cara a tener la capacidad de insertarse en un mercado donde los privados también prestarán estos servicios. En este caso, la situación es más crítica ya que se trata no sólo de mejorar e innovar rápida-

mente, sino también de la supervivencia de la institución y por ende de sus funcionarios. Sin embargo, a pesar de las reformas que han sufrido dichos servicios, aún persiste una deuda con el Sistema de Empleo Público que operan.

Asimismo, debe quedar claro que mantener la operación del Sistema de Empleo Público de la misma manera en que se ha hecho hasta hoy, puede estar comprometiendo la responsabilidad del jerarca público y de sus colaboradores a nivel de dirección, ya que mantener ciertos esquemas de ejecución o inactividad como en el caso de la rendición de cuentas interna, puede estar generando una aplicación errónea de la normativa, lo que a su vez produciría un mal uso de los fondos públicos.

En fin, es una tarea que no debe postergarse más, es una reforma del Estado que se ha enfocado erróneamente en reducciones de planilla, pero que no han impactado en la mejora de la gestión del potencial humano y, por consiguiente, no han logrado empujar una mejora significativa y sostenible en la atención eficiente de los fines públicos que está llamada a lograr la función pública. Se trata también de rescatar la importancia de la función pública, la dignidad de quienes la ejercen y el orgullo de pertenencia a ella ◇

# Los principios de la organización administrativa: el proyecto dominicano de la Ley Orgánica de Administración Pública\*

Laura Ortiz\*\*

---

DESCRIBE LOS PRINCIPIOS, ENFOQUES Y MÉTODOS DE ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, QUE FUNDAMENTAN EL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA REPÚBLICA DOMINICANA, CUYO OBJETIVO ES LA RACIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ESTE PAÍS.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; MODERNIZACIÓN DEL ESTADO; ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA; REPÚBLICA DOMINICANA

## Introducción

Se expondrán “los Principios de Organización de la Administración Pública”, tratando de dar cuenta de los conceptos, enfoques y métodos que se movilizan para elaborar juntos, entre agosto del 2006 y agosto del 2008 el anteproyecto de Ley Orgánica de Administración Pública. Se hizo bajo los auspicios de la

Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP y el Consejo Nacional de Reforma del Estado, CONARE, con la contribución de la Unión Europea, UE, mediante el programa PARMA. El futuro de este texto se suspendió a la revisión constitucional que acaba de aprobarse y se promulgará próximamente. La próxima Constitución no consagrará a varias instituciones que esperaban leyes orgánicas, no necesitan mayoría calificada, ni acceden a un rango superior, ni se refiere a la noción de Ley Orgánica de la Administración Pública. Por lo tanto, el trabajo cumplido resulta importantísimo para la racionalización de la Administración Pública dominicana.

Así que entonces se ofrece una formidable y doble oportunidad:

---

\* **Ponencia presentada en el Forum sobre Profesionalización y Consolidación del Servicio Público en el contexto de Reforma del Servicio Civil, desarrollado durante la Segunda Semana de la Calidad, en Santo Domingo, República Dominicana del 18 al 22 de enero del 2010.**

\*\* **Directora del Instituto de Ciencias Políticas, Toulouse, Francia.**

Recibido: 22 de enero del 2010.

Aceptado: 31 de mayo del 2010.

- Por una parte, comprobar la actualidad y la pertinencia de las problemáticas que se retuvieron y que por ser muy jurídicas no coinciden fácilmente con los enfoques, planteamientos corrientes de las metas en materia de reforma del Estado conducidas en los otros países, y sobre todo, en América Latina.
- Por otra parte, me permite compartir, por fin, el fruto de nuestra colaboración con las personalidades de la administración pública, y notablemente claro mis eminentes compatriotas, el Director de la Escuela Nacional de Administración, ENA, y el Director de la Administración Pública.

Doble oportunidad pero también doble dificultad para esta ponencia:

- Primero: el riesgo que el enfoque jurídico les parezca incongruente porque el derecho mismo impone su racionalidad propia a la administración pública, volviéndose en lo menos “pensado” o “pensable” de las políticas públicas en cuanto a la reforma del Estado. En América Latina es más riesgoso todavía, porque el déficit de cultura jurídica y administrativa es uno de los rasgos característicos del grado de debilidad de la institucionalidad del Estado. Pero incluso en Euro-

pa, la prevalencia de los paradigmas económicos y gerenciales en las teorías de la acción pública, han hecho regresar las normas jurídicas al rango de instrumento accesorio, incómodo o superfluo de las políticas de reforma del Estado. El turno pragmático y experimental de las políticas públicas no arregla nada.

- Segundo: el riesgo de no cumplir con el programa de *benchmarking/bench-learning*. Desgraciadamente para ustedes, no se les comunicará ninguna solución organizativa original o inédita, sino que, más modesta y profundamente, se volverá a las bases jurídicas fundamentales de la organización administrativa, y se destacará su relevancia para la conducta controlada del cambio cualitativo de la gestión pública en República Dominicana.

¿Cuál es el tema o el asunto?  
¿o más bien el contexto?

A través de la definición de los principios de organización de la administración pública se trata de racionalizar el conjunto de los órganos que conforman la administración pública, bajo la autoridad del Poder Ejecutivo para que cumplan con sus fines con respeto al principio de legalidad y los controles democráticos. Se trata de establecer los principios, normas, criterios y métodos que permitan:

- Controlar la arquitectura de la administración pública, esto es regir la creación, reestructuración, supresión y fusión de los órganos administrativos.
- Determinar el sistema de distribución de las competencias y atribuciones.
- Organizar las relaciones entre los órganos según el grado de autonomía que se les quiere otorgar, o el modo de gestión del servicio público que se quiere organizar.

Los objetivos que plantean los principios organizativos, se refieren a una meta común. Pero la metodología debe ajustarse a la configuración particular de la administración pública dominicana. Ésta sufre dos caos:

- *Una fragmentación institucional excesiva:* El sistema administrativo dominicano es desmesuradamente fragmentado, desvinculado y confuso. La fragmentación de la estructura administrativa es la consecuencia de la sedimentación, al transcurso de la historia de la República, de órganos administrativos que se crearon para satisfacer necesidades de circunstancias u objetivos coyunturales y, a caso, intereses particulares o partidarios. La desvinculación resulta de la propensión comprobada de las administraciones dominicanas a reivindicar

más autonomía, y a debilitar el control que debería acompañar toda delegación de prerrogativas o recursos públicos. La confusión orgánica debida a la redundancia de los órganos administrativos se agrava con la inobservación por cada uno de los límites de sus atribuciones. Como archipiélagos a la deriva, los órganos temporales permanecieron; los consultivos se dotaron de una administración ejecutiva; y los de coordinación se sustituyeron.

- *La confusión conceptual del derecho dominicano:* profusión de conceptos, denominaciones y estatutos; discrepancia entre los especialistas y protagonistas de la administración pública en torno a los conceptos básicos del derecho administrativo. No se puede consensuar fácilmente el alcance jurídico de los conceptos básicos de la organización administrativa (autonomía jurídica; autonomía administrativa y presupuestaria; adscripción; jerarquía; descentralización; desconcentración; y otros más).

La determinación de los principios organizativos funciona como un “hilo de Ariane” o “una cuerda de recordatorio”, que permite invocar todos los vicios que se deben corregir para fortalecer el Estado. Y para cumplir este propósito, no hay más re-

medio que construir un derecho público verdaderamente adecuado a la situación nacional y sistematizarlo. Este marco obliga a pensar en una articulación dialéctica entre racionalidad gerencial y racionalidad jurídica, o entre principios ético-políticos y principios de economía, eficacia y eficiencia.

El reto esencial del fortalecimiento del Estado es restablecer la unidad de la administración pública, condición *sine qua non* de la implementación de las políticas públicas de calidad en los servicios públicos. La flexibilidad resulta de los principios de eficacia y eficiencia. Esos permiten fijar, en un segundo lugar, las normas, requisitos y criterios que deberían regir la elección de los modos de gestión de los servicios públicos, la coordinación y el control de las políticas organizativas de la administración pública.

### **El principio de unidad de la administración pública**

En todos los países, desarrollados o subdesarrollados, los servicios públicos se cumplen mediante un conjunto complejo de las administraciones estatales y locales que presentan una heterogeneidad de misión, función, estatuto, composición interna, financiación, patrimonio, autonomía administrativa. Restablecer la unidad al nivel orgánico y fun-

cional es el reto del proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública.

### **La unidad orgánica de la administración pública**

Para conseguir la unidad orgánica de la administración pública proponemos dos enfoques:

- *En base a una definición incluyente de los órganos administrativos, vincular sistemáticamente bajo jerarquía o supervisión, afirmándose el carácter irrenunciable de ciertas prerrogativas del Estado.*
  - *Elegir la definición, la más incluyente de los órganos administrativos y de las funciones administrativas.*

Se considerará un órgano administrativo a toda persona física o entidad jurídica, cualesquiera que sean su origen por ley o decreto, denominación, función y atribución, autonomía jurídica, administrativa o presupuestaria, que, de modo permanente, ocasional o provisional, a título profesional, benévolo u honorífico, ejerza una de las actividades civiles de servicio público o de interés general, bajo una habilitación del Poder Ejecutivo o de los Municipios hecha de



conformidad con el principio de legalidad.

Se considerará una función pública a toda misión, atribución, actividad o competencia de interés general, otorgada conforme al principio de legalidad para definir, orientar, regular, implementar y controlar las normas y políticas públicas, o suministrar los servicios públicos, aunque tengan éstos un carácter industrial o comercial.

- *Vincular sistemáticamente todo órgano administrativo*, cualquier sea su denominación, estatuto o autonomía, bajo poder jerárquico o de supervisión del ministerio competente en el sector. El principio de unidad de la administración pública es una consecuencia lógica del principio democrático: el Mandatario debe asumir la responsabilidad del Poder Ejecutivo que le ha sido otorgada, vinculando bajo su autoridad y vigilancia todo órgano administrativo que ejerce el menor ápice de la función. Pero es un reto mayor en el monitoreo de la calidad.

Los principios fundamentales que rigen la administración pública no pueden implementarse sólo en base a incentivo comunicacional o

pedagogía, sino con normas sancionable.

Para asegurar la preeminencia de los intereses del Estado, y garantizar la integración y la coordinación interna de la gestión pública, tanto entre las organizaciones como entre los individuos, debe primar o bien una relación jerárquica o una de supervisión, que nunca podrá constituirse en un obstáculo para la efectividad de la gestión, o para establecer la responsabilidad jurídica de los actores institucionales.

- *Determinar las prerrogativas irrenunciables del Estado*, las que incluyen: no solamente el mantenimiento del orden público; la determinación de las infracciones y sus sanciones; tasas, impuestos o todo tipo de contribuciones sin contrapartida de servicio sino también dos poderes mayores para nuestro asunto:
  - \* El poder de supervisión y de control de la actuación de los órganos autónomos, descentralizados y contratantes de la administración pública.
  - \* Las normas que garantizan los principios fun-

damentales de los usuarios en los servicios públicos (igualdad; continuidad; normas básicas de calidad; de remuneración), lo que llamamos “las condiciones esenciales de organización y de funcionamiento de los servicios públicos”.

- Se establece un esquema de la estructura administrativa en base a un trabajo importante de conceptualización y tipificación de los órganos administrativos y de determinación de las competencias, normas y criterios en materia de organización administrativa.

#### ○ *Criterios de tipificación*

Para evitar consagrar en el mármol de la ley la complejidad del esquema actual, todos los órganos se tipifican según los conceptos estrictamente definidos: *personalidad jurídica del órgano; atribuciones y competencias del órgano; división política del territorio; competencia material y territorial; objeto de la actividad administrativa; estructura interna del órgano y modo de gestión del servicio público*. Esos criterios permiten integrar todo tipo de órgano y resolver de manera clara la definición de todas las nociones en uso en la administración pública, determinando el alcance jurídico de cada denominación.<sup>1</sup>

Sin embargo es preciso no describir sino regular, obvio: el papel de la ley.

---

1. Así se definen: Los Órganos Centralizados y Desconcentrados o “Los Órganos Autónomos y Descentralizados”. Los Órganos de decisión” o “Los Órganos Consultivos”; La Administración del Estado o administración local; administración general o transversal y administración sectorial o intersectorial; administración central o administración territorial; servicios públicos o empresas públicas; órganos colegiados o órganos unipersonales; administración centralizada o descentralizada, administración desconcentrada o administración delegada... las autoridades independientes....Se clarifican los conceptos cardinales de autonomía jurídica, administrativa y/o presupuestaria. De la misma forma se fijan los requisitos para el otorgamiento a un órgano administrativo de la personalidad jurídica distinta del Estado.

#### **La unidad normativa**

Se distribuyen las atribuciones y competencias en materia de organización de la administración pública, por una parte, y se construye el sistema de distribución de todas las otras atribuciones y competencias en la administración pública.

- *La regulación de la organización administrativa*

- *Los instrumentos:*

El proyecto de ley define los instrumentos que establecerán los principios, métodos y requisitos para determinar políticas organizativas que garanticen la racionalidad, eficacia y eficiencia de la organización administrativa. Se propone que el Presidente de la República, Autoridad Máxima de la Administración Pública, concrete su política organizativa mediante un *Reglamento General de la Administración Pública*, que determine las normas directrices en materia de procedimientos, criterios, metodología e indicadores de evaluación cualitativa y cuantitativa de los resultados de la actuación de la administración pública, y fije los métodos de su implementación en los ministerios. Cada ministro se debería responsabilizar, ante su administración y todas las instancias adscritas a su sector bajo jerarquía o supervisión, con el cumplimiento del Reglamento General de la Administración Pública, especificando las normas en Reglamentos de Aplicación

Sectorial. En base al principio de unidad del Estado, y sin que se les pueda restringir las prerrogativas de autoorganización que les reconozcan la Constitución y la Ley a los Municipios, el Reglamento General de Administración Pública debería prever las normas de aplicación de su objetivo en el ámbito territorial, adaptando las obligaciones según el tamaño de su población.

Se sugiere que en base a los informes de resultados se iniciará, por lo menos cada tres años, un plan de revisión periódica de la organización administrativa, y se dictarán las directrices de reforma orgánica para los sectores cuya organización, no les ha permitido cumplir con efectividad su misión.

- *La competencia organizativa*

Se determina, en términos orgánicos, quién tiene la competencia para organizar la administración pública: crear, suprimir, fusionar, reestructurar los órganos, considerando qué criterios, qué evaluación qué objetivos, qué métodos. Esto es un punto clave del trabajo cuya resolu-

ción depende de la constitución vigente. En República Dominicana, la competencia organizativa la tiene el Congreso que crea los órganos. Eso no facilita la visión global del aparato administrativo. Debido a las décadas de autoritarismo que el país sufrió, toda la organización administrativa dominicana permanece en el dominio de la ley. Si no se discute la oportunidad de redistribuir las competencias organizativas entre la ley y el reglamento, por lo menos se puede establecer una distribución clara del poder reglamentario y del normativo en el seno de la administración. Esto es indispensable, tanto para organizar el sistema de distribución de las atribuciones, como para controlar la implementación de las políticas públicas.

- o *Finalmente, se establece el sistema de distribución, asignación y ejercicio de las atribuciones y competencias entre los órganos, de conformidad con los principios organizativos fundamentales.*

A cada órgano de la administración pública le corresponde un conjunto de atribuciones, esto es el

ámbito material y funcional de actuación del órgano. El ejercicio de las atribuciones y competencias otorgadas constituye un deber para su titular, salvo las facultades de delegación de firma o de competencias previstas en la ley. Cada órgano debe atenerse a la realización estricta de la competencia que le ha sido asignada, cuyas dimensiones (finalidad, ámbito material, temporal y territorial) constituyen los criterios de la legalidad de sus actos.

La asignación de las atribuciones y competencias se hace con respeto a *los principios organizativos fundamentales*, esto es lo que tiene que garantizar la administración pública al cumplimiento de su finalidad y que impactan directamente la estructura, el sistema de distribución de las competencias y los procedimientos de la administración pública (principios de legalidad, objetividad, calidad, profesionalismo, transparencia, efectividad, racionalidad, coherencia, responsabilidad, eficacia, eficiencia). Se detalla para cada uno lo que implica en términos de organización y su

alcance jurídico. Además de condicionar la legalidad de los actos administrativos, condicionan la creación, supresión, fusión y reestructuración de los órganos de la administración pública, así como las normas y requisitos de la distribución de las atribuciones y competencias.

### **Los principios de eficacia y eficiencia**

Bajo el principio de eficacia y eficiencia se subsumen todos los demás principios, normas y criterios que condicionan el cumplimiento de la administración pública a sus fines con respecto a la legalidad y máxima calidad. Organizar una administración pública racional, eficaz, eficiente y rápida, significa, hoy en día, en primer lugar, asegurar flexibilidad dentro del principio de unidad; y, en segundo lugar, regular el conjunto mediante una política de coordinación, evaluación y control.

### ***La flexibilidad de la administración pública***

Conciliar la flexibilidad y la unidad de la administración pública significa facilitar la diversidad institucional de la administración pública y la variedad de los modos de gestión.

De igual manera se ha hecho para la clasificación de los órganos

administrativos, se abordan los diferentes modos de gestión dentro de conceptos y categorías jurídicas reducidas, establecidas a partir de criterios jurídicos claves. En esta perspectiva, dos conceptos jurídicos centrales para llevar a cabo toda la tipificación de los sistemas de gestión vigente en la administración pública dominicana son: a) la personalidad jurídica y b) la competencia.

### ***La personalidad jurídica***

Consagra la capacidad de una institución administrativa de actuar en nombre propio comprometiendo su responsabilidad administrativa, civil y penal, incluso su capacidad de actuar en justicia. La atribución de la personalidad jurídica supone la asignación de los elementos ligados a su responsabilidad: demarcación de las misiones, atribuciones y competencias conferidas; órganos en situación de asumir; presupuesto y patrimonio propios.

En primer lugar, la personalidad jurídica es el criterio de determinación del tipo de relación, jerárquica o de supervisión, que se establece con el Poder Central, Estado o Municipio. En segundo lugar, es el criterio de circunscripción de los tipos de atribuciones y competencias de los órganos administrativos. En tercer lugar, es el criterio de discriminación de la autonomía jurídica o sencillamente administrativa y/o presupuestaria. Finalmente, es el de distinción de los órganos centrali-

zados o desconcentrados del Estado o de los municipios, por un lado, y los órganos autónomos o descentralizados del Estado o de los municipios, por otro lado.

### *La competencia*

La distinción entre la titularidad y el ejercicio de la competencia desemboca en dos regímenes de organización de las atribuciones y competencias usados: a) la delegación de la competencia y b) la transferencia de competencia. La primera se refiere unánimemente al ejercicio sin alteración de la titularidad. El titular conserva las prerrogativas de avocación, reformación y anulación previa de los actos delegatorios. Al contrario, en la transferencia de competencia lo que se transfiere es la titularidad de la competencia, lo que supone dualidad de personas jurídicas. La transferencia de competencia conlleva a la descentralización; la delegación de competencia a la desconcentración.

Partiendo de las dos teorías combinadas de la personalidad jurídica y de la competencia, se organizan y regulan todos los sistemas de gestión de la administración pública: centralizada y desconcentrada; delegada; descentralizada territorialmente; descentralizada funcionalmente. Se distingue la descentralización funcional, cuyo concepto es bastante tramposo, y la descentralización territorial.

### ***La regulación organizativa de la administración pública***

Debido al carácter polimorfo, poly-céntrico e indudablemente complejo de sus sistemas administrativos, los Estados democráticos modernos deben establecer mecanismos sofisticados de coordinación, evaluación y control de la ejecución de las políticas públicas. El éxito de las políticas públicas de calidad se juega esencialmente a nivel de la organización administrativa; elemento estratégico de la reforma del Estado. La reorganización de la administración pública está al centro del programa francés de "Revisión General de las Políticas Públicas".

La regulación organizativa se hace a través de procedimientos que garantizan la circulación de la información, la deliberación concertada de las decisiones, pero también a través de la creación de órganos dedicados a la regulación de la administración pública. Claramente, nuestro punto de vista es que se necesita elaborar una política pública que tenga la eficacia y eficiencia de la organización administrativa como meta y objeto, y que se responsabilice un órgano para ello.

### *La coordinación de las políticas públicas*

En primer lugar, se necesitan sistemas de coordinación política, central y territorial, lo que implica la

creación de sistemas normativos e institucionales a nivel de la planificación, vinculados con el sistema de administración financiera del Estado, el mismo integrado por los principios, normas, órganos y procesos que hagan posible la captación de los recursos públicos y su aplicación para el cumplimiento de los fines del Estado. La Ley Orgánica de Administración Pública debería fijar las líneas directrices para ordenar lógica y jurídicamente los instrumentos de planificación, a nivel horizontal y vertical, indicando el alcance normativo respectivo de cada uno, y el carácter de compatibilidad o de conformidad de sus interrelaciones.

Al nivel territorial, y al igual que en Francia antes de 1964, cada Secretaría de Estado dominicano define su perímetro de coordinación territorial para desarrollar lo suyo, sin armonización con las circunscripciones de los otros ministerios. Los sistemas de planificación, elaboración e implementación de las políticas públicas se enmarcan en foros de concertación social, pero acaban por permanecer, cruzarse y duplicarse inútilmente. La racionalidad administrativa pasa por la subdivisión administrativa, sino política, del territorio en regiones, y por protocolos de colaboración entre los órganos desconcentrados y descentralizados actuando al nivel territorial.

En segundo lugar, se necesita un sistema integrado de administración presupuestaria y financiera del Estado, articulado con los sistemas de políticas macroeconómicas de

planificación, ordenamiento territorial e inversiones nacionales.

#### *La evaluación y el control de la administración pública*

De conformidad con los principios organizativos, todos los componentes de la administración pública deben estar sometidos, en todos los aspectos de su actuación y gestión, a la evaluación y a los controles internos o externos, administrativos, técnicos, políticos y jurisdiccionales.

Se supone la organización en los ministerios de unidades dedicadas a la implementación interna de los procesos de la evaluación y control, y encargadas de la recuperación o producción de los documentos de rendición de cuentas.

Está claro que la organización de la administración pública debe ser objeto de una verdadera política pública, organizada, coordinada y garantizada por un ministerio dedicado a la regulación de la administración pública. Este órgano rector debería encargarse de la elaboración de las normas directrices del Reglamento General de la administración pública, diseñar las políticas de reestructuración de la administración pública y proponer, en el marco de los planes nacionales de desarrollo y de los recursos presupuestarios disponibles, las reformas de las estructuras orgánica y funcional de la administración pública.

Más bien dicho, la calidad de la administración pública exige una flexibilidad, entendido como la adaptación de la organización administrativa a la evolución continua de las demandas de los ciudadanos y necesidades de las políticas públicas, pero la flexibilidad, o se organiza en

el marco de un derecho riguroso y sistematizado, o acaba debilitando al Estado.

La Ley Orgánica de Administración Pública y sus instrumentos adjetivos, solucionan ese dilema ◇



# Algunas consideraciones teórico-jurídicas para el diseño organizacional en la Administración Central costarricense

Rolando Bolaños Garita\*

---

LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS SE ENCUENTRA LIGADA A SU DISEÑO ORGANIZACIONAL Y POR ENDE A LA ADECUADA ASIGNACIÓN DE SUS OBJETIVOS Y FUNCIONES A DETERMINADAS UNIDADES ADMINISTRATIVAS. SIN EMBARGO, PARA PODER LOGRAR ESTA TAREA, DEBE TENERSE EN CUENTA TANTO LOS ASPECTOS TEÓRICOS QUE HAN VENIDO A ENRIQUECER LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS, COMO ELEMENTOS TÉCNICO-JURÍDICOS QUE IGUALMENTE DEBEN SOPEARSE PARA ASÍ CONTAR CON UN ESQUELETO ORGÁNICO CAPAZ DE LOGRAR LA CONCRECIÓN DE TALES OBJETIVOS Y FUNCIONES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; DISEÑO ORGANIZACIONAL; DIVISIÓN DE FUNCIONES.

## Introducción

El presente trabajo surge como parte de la preocupación que ha despertado para el autor, el notar como estudiantes de grado y pos-

grado, así como profesionales del sector público, desconocen una serie de elementos y terminologías relacionadas con el diseño organizacional en las instituciones públicas, las que basan su accionar en el modelo organizacional burocrático establecido hace tanto tiempo por el sociólogo y economista alemán Max Weber.

Así a lo largo de muchas discusiones en ambientes informales, laborales y a través del ejercicio de la docencia, se vislumbra cómo poco se hace a nivel universitario para formar profesionales de las Ciencias

---

\* **Licenciado en Administración de Negocios con énfasis en Recursos Humanos y en Finanzas, Director Administrativo-Financiero de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, DINADECO, Profesor de la Universidad de las Ciencias y el Arte.**

Recibido: 10 de mayo del 2010.

Aceptado: 19 de julio del 2010.

---

Bolaños Garita, Rolando (2010). Algunas consideraciones teórico-jurídicas para el diseño organizacional en la Administración Central costarricense.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 305-329, 2010

305

Administrativas<sup>1</sup> que dominen las variables que inciden en nuestras organizaciones, reconociendo particularidades jurídicas y conceptuales de comprobado apego a la realidad cultural, política, tecnológica y de recursos humanos o financieros del entorno costarricense.

1. Henry Fayol se refiere así a las Ciencias Administrativas:

*“El significado por mi atribuido al término administración, y generalmente adoptado, amplía en forma notable el dominio de las ciencias administrativas. Además de los Servicios Públicos, él comprende también a las empresas de cualquier índole, amplitud, forma y objeto. Todas las empresas necesitan previsión, organización, mando, coordinación y control; para funcionar debidamente, todas han de respetar los mismos principios generales. Ya no se trata de varias ciencias administrativas, sino de una sola ciencia que se aplica tanto en los asuntos públicos como en los privados, y ambos elementos principales se encuentran, resumidos, en lo que hoy se denomina doctrina administrativa.”*  
(Fayol, 1957, p.179-180)

Tenemos claridad por nuestra formación y experiencia académico-laboral, que la realidad político-jurídica que rige a la Administración Pública, difiere diametralmente de la realidad jurídico-lucrativa que rodea a las empresas privadas. La primera se constituye en todo un Sistema Político-Administrativo que ve su razón de ser en las necesidades de la sociedad a la que pertenece, y por tanto, sus instituciones se modelan a partir del cumplimiento de sus objetivos sociales, sin que sea el lucro o la ganancia la razón primordial (para un mejor detalle sobre esta disparidad entre Gestión Administrativa Pública y Gestión Administrativa Privada consúltese: *Introducción al análisis de la Burocracia Pública* de Johnny Meoño Segura, EUCR, San José, 1980). De igual forma el principio de legalidad al que se ve sujeta la primera, no lo notamos en lo más mínimo en la administración privada.

De igual manera, el presente aporte busca proveer de una herramienta a todo aquel funcionario público llámese jerarca, profesional, técnico, etc., que busque la manera de mejorar el desempeño de la organización a la que pertenece, considerando aquellos elementos que la afectan, los cuales no son los mismos que afectan a las empresas privadas. Tenemos claridad en que existe copiosa bibliografía referente al diseño de organizaciones a nivel de Administración de Negocios, la que sigue usándose indiscriminadamente en la formación de futuros funcionarios públicos y privados, sin que se haga un esfuerzo por reconocer que existen diferencias muy marcadas entre ambos campos de acción.

En su defecto, las empresas privadas si bien comparten con la Administración Pública, características como las indicadas por Fayol (previsión, organización, mando, coordinación y control) no están sujetas a cumplir con el principio de legalidad instituido en el Artículo 11 de la Constitución Política y Artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública, en su defecto, éstas pueden hacer todo lo que la ley no les impida. De igual forma, la necesidad para el cumplimiento de objetivos será enfocado al lucro y la ganancia, por lo que su articulación interna será más sencilla.

## Consideraciones teóricas

*Político y por ende, de todo el Sistema Social.” (Meoño, 1986, p. 34)*

### **Conceptualización de la administración pública**

El Gobierno es la articulación del Estado y sus habitantes para el

logro de aquellos objetivos que faciliten el desarrollo socioeconómico de todos ellos, el primero encuentra su materialización a través de la Administración Pública y la forma en que las instituciones pertenecientes a ésta se organizan y estructuran, sea en la Administración Central que comprende el Poder Ejecutivo y sus instancias adscritas; el Poder Legislativo, Poder Judicial, Tribunal Supremo de Elecciones, o en la Administración Descentralizada (Instituciones Autónomas creadas al amparo del Artículo 188 de la Constitución Política, Municipalidades, etc.). Así el académico costarricense Johnny Meoño Segura señala en cuanto al significado del campo denominado Administración Pública lo siguiente:

*“...entendemos por Administración Pública: toda la rama Ejecutiva del Estado, incluidos entes ministeriales y descentralizados (autónomos, semi-autónomos, empresas públicas), así como en un plano especial: las Municipalidades. Constituye la Administración Pública el principal mecanismo de conversión del Sistema*

Por su parte Pedro Muñoz Amato indicó sobre la Administración Pública:

*“En su sentido más amplio, la administración pública es el gobierno, es decir, todo el conjunto de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política. Frente a esta realidad –el Estado, el sistema de gobierno– se han desarrollado, desde la antigüedad, diversos métodos de sistematización.” (Muñoz, 1963, p. 15)*

Finalmente, Orlando Cervantes y Gerardo Corrales en su obra antológica sobre Administración de Instituciones Públicas señalan:

*“Hemos dicho ya que, en su sentido más amplio, “administración pública” significa “política”, “sistema político”, “sistema de gobierno”- el conjunto de manifestaciones de conducta humana que determina cómo se distribuye y ejerce la autoridad política y cómo se atienden los intereses públicos-. Es el patrón de ideas, actitudes, normas, procesos, instituciones y otras expresiones humanas que caracterizan la dirección de la sociedad por su grupo de gobernante. Y si dentro de ese conjunto enfocamos los procesos adminis-*

*trativos, inmediatamente vemos cómo están ligados a las otras fases del gobierno y la cultura.* “(Benavides y Corrales, 1999, p.108-109)

### **La necesidad de una adecuada articulación administrativa**

¿Cuál es la importancia de que las instituciones públicas basen su diseño organizacional en adecuados planteamientos técnicos? Para responder adecuadamente citaremos lo indicado por las Naciones Unidas e incluido en la obra de Wilburg Jiménez Castro que a la fecha no pierde vigencia:

*“La falta de capacidad administrativa, de dirección y gestión a través de la cual se modifiquen estructuras institucionales, sistemas, procesos y procedimientos, actitudes y comportamiento humano es una de las grandes limitaciones que existen para alcanzar el desarrollo económico y, por eso, como parte de la estrategia de ese crecimiento, debe tomarse en cuenta la necesidad de contar con una Administración Pública que lo permita y que ojalá lo promueva.”* (Jiménez, 1975, p. 79)

En primera instancia debe dejarse claro que las propuestas de nuevas estructuras organizacionales deben considerarse a nivel de aspectos:

- *Administrativos:* modelo weberiano, planificación, organización, dirección, control y evaluación.
- *Institucionales:* misión, visión, objetivos, cantidad de recursos humanos, técnicos y financieros, niveles de comunicación.
- *Gerenciales:* capacidad de adecuado nivel de control y de aplicar tendencias administrativas.
- *Legales:* Constitución Política, ley orgánica, leyes conexas y facultad de establecer un marco normativo acorde con la nueva estructura.

Debe tenerse claro que el establecimiento de una estructura administrativa es un medio y no un fin en sí mismo, un medio que debe tener como meta organizar o reorganizar objetivos y funciones para el cumplimiento de una función social establecida, por lo que la tarea no finaliza al aprobarse el organigrama, el cual no es más que la manera en que se mecanizan administrativamente la concreción de dichos objetivos y funciones a través de unidades administrativas concretas, mecanización ésta que se define como *División del Trabajo*. Es importante indicar que ya muchos autores han externado planteamientos sobre la manera de concretar una adecuada división del trabajo o de las funciones, por lo que en párrafos siguientes se rescatarán tales planteamientos.

Señala Luther Gulick, a quien consideramos uno de los grandes precursores de las Ciencias Administrativas, específicamente a nivel de Administración Pública que:

*“Los estudiosos de la administración han estado buscando, desde hace mucho tiempo, algún principio común o general para la creación de departamentos, de la misma manera que los alquimistas anduvieron siglos enteros en la búsqueda de la piedra filosofal. Pero ambas búsquedas han sido en vano. Aparentemente no existe ningún sistema general y exclusivo para crear departamentos.”* (Gulick, 1982, p.31)

Dicho criterio lo compartimos en parte, ya que si bien efectivamente no existe una única receta para la creación o supresión de unidades administrativas que funcione con el mismo impacto para todas las instituciones públicas, sí existen criterios generales que orientan a los administradores públicos sobre qué tipo de elementos deben al menos considerarse. En esta misma línea indica Meoño:

*“...los elementos macroadministrativos de ámbito de control, especialización, jerarquización, línea, asesoría, apoyo, sectorialización y regionalización, información, etc., configurarán de manera distinta la organización interna de cada institución, según ésta los to-*

*me o no en cuenta plenamente.”* (Meoño, 1986, p. 115)

Previo a iniciar incluso la lluvia de ideas que pudiera coadyuvar al planteamiento de una propuesta técnica de organigrama, resulta ineludible clarificar los siguientes aspectos:

- En muchas ocasiones los objetivos y funciones de las instituciones públicas ostentan rango de ley, y sólo otra norma de igual rango podría variarlos o modificarlos.
- Toda una gama de unidades sobre todo de apoyo administrativo, existen debido a leyes específicas que deben ser atendidas y que se procederán a detallar en lo consiguiente.

### ***División del trabajo***

La manera en que se establecen y separan funciones asignándolas a unidades administrativas claramente diferenciadas y posteriormente a clases de puestos diferenciados, es lo que concebimos como *División o Divisionalización del Trabajo*, o sea, la forma en que una institución echa mano al principio de *Organización* y decide qué funciones desempeñará y a través de qué instancias administrativas. Hilando aún más delgado, este agrupamiento de funciones responde en palabras de Piffner & Sherwood (1971) a un

ideal de *especialización* de las labores en torno a las cuales tanto ha girado la filosofía de la Administración, definición conceptual que se ve fortalecida por la combinación entre lo indicado por Frederick Winslow Taylor y su necesidad de especialización de los empleados para el aumento de la eficiencia industrial del momento (Taylor, 1980), así como por Henry Fayol, con la finalidad de que las empresas produjeran más y mejor con el mismo esfuerzo, muy a pesar de que fuera éste último (Fayol, 1956) el que lo denominara tal y como hoy lo conocemos: “División del Trabajo”. Pero es Luther Gulick (1982) quien primeramente concibe una obra de enorme valor teórico para la división y organización de instituciones, bajo lo que él denomina *sistemas básicos de organización*, teniendo entonces para el diseño de organizaciones las siguientes opciones:

- Organización según el objetivo principal o propósito
- Organización por procedimientos
- Organización según los interesados o la materia de trabajo
- Organización por localidad

### **Regionalización**

*“Regionalización: significa la capacidad de la Administración Pública para organizarse y proyectarse territorialmente, con una amplia desconcentración en administración de recursos y en identificación de necesidades y prioridades regionales, con el fin de facilitar una mayor vinculación y una mayor capacidad de respuestas del aparato público a tales necesidades y prioridades regionales.” (Meoño, 1986, p. 123)*

Este concepto nos recuerda la responsabilidad del Estado por articularse, de manera que su presencia sea nacional, con capacidad de respuesta ágil y oportuna, y como lo dice la definición transcrita: vinculando las instituciones públicas con las necesidades y prioridades regionales, erradicándose así dilaciones injustificadas por la consiguiente espera de órdenes emanadas desde la capital, las cuales muy seguramente no sean acertadas en cuanto a la definición efectiva de tales necesidades y prioridades.<sup>2</sup>

---

2. Nos apoyamos nuevamente en el marco referencial establecido por Meoño para cimentar nuestro comentario y para un mayor ahondamiento sobre este tema pueden consultarse entre otras las siguientes obras del autor de referencia: *Introducción al análisis de la Burocracia Pública* (EUCR, San José, 1980), p. 102; *Teorías Administrativas en América Latina (perspectivas críticas)* (Guayacán, San José, 1988), p. 131; *Crisis nacional, Estado y burocracia: pasado, presente y... ¿futuro?, o ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política* (Tecnológica, Cartago 2001), pp. 197-198; *Evolución, actualidad y prospecciones del Modelo Político Institucional Costarricense* (IICE, UCR San José, 2005), p. 150; *Guía para un excelente Gobierno y para un ciudadano menos indolente* (IICE, UCR, San José, 2008), p. 121.

Así, toda la Administración Pública deberá contar con unidades administrativas en todo el territorio nacional, logrando agilidad en la prestación de bienes y servicios públicos a los ciudadanos. Según el planteamiento de Gulick, la Regionalización es una *Organización por Localidad*.

Resulta indefectible tener presente lo concerniente a la *Regionalización* a la que están sujetas las instituciones públicas costarricenses, fundamentada en el Decreto Ejecutivo N° 7944-PLAN-MP, ya que durante la fase de organización o reorganización cada institución deberá tomar las previsiones técnicas, financieras, humanas y legales para cumplir con dicho cuerpo legal y poder brindar sus bienes y/o servicios a todos los usuarios y ciudadanos que lo requieran, bajo adecuados parámetros de tiempo y calidad.

Así cada Ministro, Director, Presidente Ejecutivo o Jerarca respectivo, deberá tomar muy en serio que previo a dar aprobación formal a la estructura de su institución y en el caso de los Ministros Rectores a las de su respectivo Sector, no deberán alejar la mirada al hecho de que más que tener presencia a nivel nacional a través de sus *Direcciones Regionales*, éstas deberán ostentar las facultades necesarias para poder desarrollar adecuadamente sus funciones, lo que significa asignarles los recursos humanos, técnicos y financieros óptimos, que puedan tomar decisiones sobre los mismos y sobre

la forma en que mejor las concretan, según los planes y proyectos que estén en sintonía con el contexto regional.

No obstante, nuestra realidad administrativa sigue en muchos casos siendo otra, ya que las Direcciones Regionales de muchas instituciones se limitan a concretar análisis de proyectos de acuerdo con las necesidades detectadas, pero la decisión de cuáles de ellos se deben desarrollar se toma a nivel central, o sea, en la capital. Esta reticencia a empoderar a las Unidades Regionales del poder de decisión sobre la mejor manera de desarrollar proyectos socioeconómicos, propia del coartar valiosas iniciativas que están en poder de los funcionarios que sí conocen el terreno donde pudieren germinar grandes obras necesarias para las comunidades, sin mencionar que este hecho nos sigue posicionando como un país subdesarrollado incapaz de lograr el mejoramiento de sus territorios a partir de las necesidades detectadas por los actores pertenecientes a ellos y no desde la visión distorsionada, coartada y/o irreal de la capital.

### ***Organigrama de mayor uso en la administración pública***

Las estructuras administrativas públicas concebidas como subsistemas de un sistema organizacional mayor, tienden por efecto de la

entropía<sup>3</sup> a perder funcionalidad y por ende a diluirse su impacto para con el cumplimiento de objetivos y funciones institucionales, las que deben estar plenamente interconectadas para una estrategia para el desarrollo nacional.

Los organigramas son el reflejo o representación formal de las relaciones jerárquicas, de autoridad y responsabilidad, de supervisión y comunicación en toda institución, así como la forma en que se ha concretado la divisionalización de las funciones institucionales en determinadas unidades administrativas. Históricamente el primero en realizar este tipo de diseños fue Daniel McCallum alrededor de 1854, quien trabajaba en la Compañía del Ferrocarril de Nueva York.

El organigrama de mayor uso es el vertical-piramidal, por cuanto representa acertadamente el objetivo de la estructura, y sus niveles jerárquicos se diagraman de arriba-abajo para reflejar la cantidad de instancias administrativas existentes y por correlato la dirección de la información y los responsables de ejercer supervisión y control siguen esa línea; de igual manera, la pirámide sustenta el argumento de un único nivel jerárquico máximo y de una base administrativa más amplia que sustenta y atiende a ese nivel jerárquico.

---

3. Desgaste natural que presenta un sistema a lo largo del tiempo, por lo que son necesarias acciones que regeneren su accionar normal.

Otra denominación que han ostentado los organigramas de mayor uso a nivel mundial, son los llamados funcionales y la razón para esta denominación radica en lo indicado por Pfiffner y Sherwood:

*“...por regla general, cuando a una actividad se la califica de “funcional”, la connotación es de especialización; según la terminología de Taylor, son supervisores funcionales personas de la plana mayor técnica que poseen conocimientos y capacidades especializados.”* (Pfiffner y Sherwood, 1971, p. 161).

De lo anterior se puede inferir que los organigramas verticales-piramidales son a la vez funcionales, ya que su organización atiende a una razón de especialización de sus instancias administrativas para concretar determinadas actividades, permitiéndoles reunir o agrupar a determinado tipo de clases de puestos en tales instancias, por ejemplo un Departamento Financiero Contable contará con: Contadores y Administradores de Negocios con énfasis en Contabilidad o Finanzas; el Departamento de Recursos Humanos tendrá por razones lógicas y evidentes: Administradores con énfasis en Recursos Humanos o una rama académica afín; las Asesorías Jurídicas contarán con: profesionales en Derecho y Notarios, entre otras.

En el momento de reflejar estructuralmente las relaciones jerárquicas y de coordinación institucional



en lo que concierne al espectro de la Administración Central costarricense, se ha reconocido la existencia de tres niveles preponderantes, a saber:

#### *El Nivel Jerárquico Superior o Dirección Política*

Este aglutina la serie de autoridades políticas de libre nombramiento por parte del Presidente de la República y demás autoridades supeditadas directamente a él, incluyéndose en orden jerárquico: Juntas Directivas, Presidentes Ejecutivos, Gerentes y Subgerentes para instituciones descentralizadas, y Ministros, Viceministros y los Directores supeditados directamente a éstos, incluso Oficiales Mayores pertenecientes a los ministerios.

#### *El Nivel Asesor o Staff*

Valga indicar que actualmente existe confusión sobre cuáles unidades administrativas deben considerarse *Staff* y por correlato separarse del resto que son más bien ejecutoras o como se les denomina, "unidades de línea", por lo que procedemos a analizar primeramente el radio de acción organizativa que comprende este término.

Según Wilburg Jiménez Castro (1974), *Staff* se concibe como una derivación de la acepción militar del "Estado Mayor" y significa báculo o soporte, y que lleva implícita la

ausencia de autoridad para decidir sobre aspectos ejecutivos y para tomar parte o acción en la operacionalización de las funciones administrativas, correspondiendo más bien tales labores a los funcionarios de línea, por lo que su labor es directamente asesora para todos los niveles de la organización.

Tradicionalmente en nuestra realidad administrativa costarricense, las unidades de este tipo han sido sobre todo aquellas que cumplen funciones "asesoras-fiscalizadoras" para todos los niveles organizacionales y con particular asesoría para con el máximo nivel jerárquico. Ejemplo de ello son las Auditorías Internas, las que, según el mandato establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República N° 7428 y la Ley General de Control Interno N° 8292, su labor consiste en ejercer actividades fiscalizadoras del funcionamiento institucional en los diferentes niveles organizacionales y asesorar al jerarca sobre las medidas que logren un mejor accionar institucional.

#### *El Nivel de Línea o Dirección Administrativa*

El presente nivel se conforma a partir de la serie de unidades que ostentan una fundamentación de gran tecnicidad y encargadas de operacionalizar los objetivos y funciones asignadas a la institución, así como los planes y proyectos formu-

lados, diferenciándose de aquellas consideradas *Staff* por cuanto son más bien ejecutoras de acciones particulares.

La relación entre el primer y el tercer nivel de referencia la consideramos a luz de lo expuesto por Meoño quien señala:

*“En forma muy sencilla, puede decirse que la Dirección Política decide qué hacer, con qué objetivos y en qué ámbito; y la Dirección Administrativa decide cómo hacerlo, pero sujeta en todo momento al control y evaluación de los responsables de la Dirección Política.”*  
(Meoño, 1986, p. 67)

En la siguiente página se presenta un ejemplo de un organigrama vertical-piramidal que muestra la ubicación de los niveles jerárquicos detallados infra y perteneciente a la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, adscrita al Ministerio de Gobernación.

Al analizar dicha representación gráfica, notamos que el nivel jerárquico máximo es uno solo, trátase de un cargo en el caso de Ministros y/o Gerentes, o un órgano

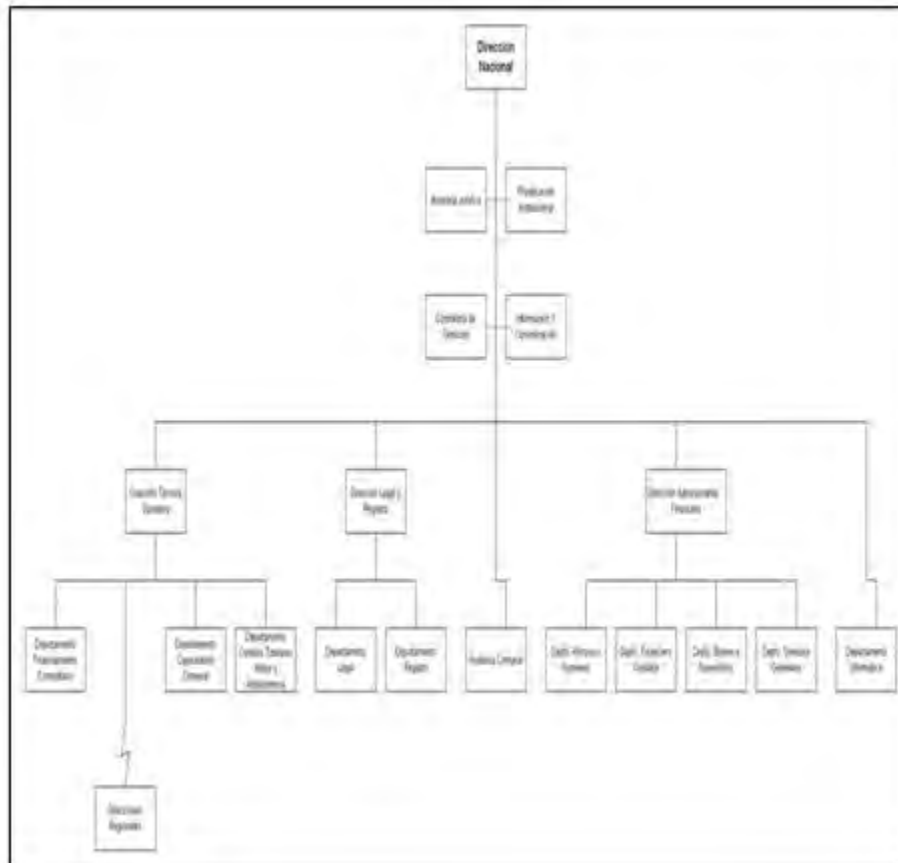
colegiado en el caso de Juntas rectoras o Administrativas. Este planteamiento es un claro reflejo del principio de *Unidad de Mando*, el que señala la necesidad de existencia de un solo jerarca, ya que de lo contrario la institución incurriría en la desorganización y el caos administrativo, al tener que obedecer a distintos jefes con igual rango de autoridad y potestades.

### **Consideraciones técnico-Jurídicas**

#### ***Unidades administrativas que cuentan con fundamento técnico-legal en la administración pública costarricense***

A continuación se presenta una serie de unidades administrativas, pertenecientes sobre todo a la Administración Central, que han sido creadas ya sea por Ley o Reglamento, dejando claro que si bien existen otras muchas que responden a particularidades de las diferentes instituciones, las que se presentan a continuación resultan ser genéricas o comunes a todas ellas.

## ORGANIGRAMA



Fuente: Elaboración propia.

### Auditorías internas

El artículo 20 de la Ley General de Control Interno N° 8292 estipula que todos los entes sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, CGR, tendrán una Auditoría Interna, la cual dicho

cuerpo legal define como: *“la actividad independiente, objetiva y asesora, que proporciona seguridad al ente u órgano, puesto que se crea para validar y mejorar sus operaciones. Contribuye a que se alcancen los objetivos institucionales, mediante la práctica de un enfoque*

*sistémico y profesional para evaluar y mejorar la efectividad de la administración del riesgo, del control y de los procesos de dirección en las entidades y los órganos sujetos a esta Ley. Dentro de una organización, la auditoría interna proporciona a la ciudadanía una garantía razonable de que la actuación del Jerarca y la del resto, de la administración se ejecuta conforme al marco legal y técnico y a las prácticas sanas”.*

Tal y como se indicara anteriormente, la Ley General de Control Interno N° 8292 en su Artículo 24 “*Dependencia orgánica y regulaciones administrativas aplicables*”, estipula que los Auditores y Subauditores Internos de los entes y órganos sujetos a esta Ley, dependerán orgánicamente del máximo Jerarca. Ya previamente en la Ley Orgánica de la Contraloría General, se establecía en sus Artículos 61 y 62 que cada sujeto componente de la Hacienda Pública tendrá una Auditoría Interna y que el Auditor y el Subauditor dependerán orgánicamente del Jerarca unipersonal o colegiado, cuando éste exista.

Por razones obvias, toda Unidad de Auditoría Interna se ubicará dentro del máximo nivel Institucional, tanto en Ministerios de Gobierno, como en Instituciones Descentralizadas administrativa o territorialmente. En este último caso, la Contraloría General en uso de sus facultades constitucionales y legales de fiscalización de la Hacienda Pública, ha emitido normativa técnica que es de acatamiento obligato-

rio, refiriéndonos a las “*Directrices de Control Interno relativas a la ubicación de las Auditorías Internas en la estructura organizativa y a la clasificación y funciones de los cargos de Auditor y Subauditor en los Manuales de las entidades de carácter municipal D-1-2004-CO-DDI*”.

Tales Directrices reiteran a todos los Concejos Municipales, Concejos Municipales de Distrito y Consejos Directivos que deberán garantizar que la Auditoría Interna se ubique, mantenga y funcione dentro de la organización como una de las unidades de mayor rango y con dependencia orgánica directa de éstos, pues conforme la autonomía constitucional de las municipalidades, son tales Consejos los máximos Jerarcas.

#### *Unidades de Informática o de Tecnología de la Información*

Mediante Resolución del Despacho de la Contralora General R-CO-26-2007, se emiten las “*Normas Técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información N-2-2007-CO-DFOE*”.

La Norma 2.04 “*Independencia y recurso humano de la Función de TI*”, señala que el Jerarca debe asegurar la independencia de la Función de TI respecto de las áreas usuarias, y que ésta mantenga la coordinación y comunicación con las demás dependencias, tanto internas como externas.

En nuestro entender, si la independencia se refiere a la ubicación organizacional, el criterio del Órgano Contralor carece totalmente de un criterio técnico que lo valide y permita sustentar el porqué dichas unidades administrativas no deben ser parte del nivel de Línea o de Dirección Administrativa, ya que no se aprecian valoraciones administrativas, sistémicas, de control interno u otras que lo fundamenten. No se entiende el criterio de dicho órgano para concebir tal independencia orgánica, ya que debe recordarse que el diseño de sistemas informáticos es un medio y no un fin en sí mismo. Un medio para la accesibilidad y el adecuado resguardo de la información institucional, donde se proveen servicios a toda la organización, tal y como ocurre con las Unidades de Gestión de Recursos Humanos o las Unidades Financieras, por ejemplo. Máxime cuando se cae en cuenta de que son muy pocos los Jerarcas de turno que están familiarizados con la visión o incluso con el lenguaje técnico del campo de la informática.

Para sustentar nuestro criterio citamos a Jiménez Castro quien indica:

*“b) las unidades centrales de los sistemas de estadística, de contabilidad, de control, de información, de compras, suministros y almacenamiento e informática tienen fundamentalmente funciones de “servicios auxiliares” y no activida-*

*des de carácter asesor” (Jiménez, 1975, p. 275)*

Coincidimos plenamente con tal argumentación, ya que si bien no es nuestro afán demeritar la valiosísima labor que cumplen las Unidades Informáticas, no puede dejarse de lado que igual importancia estratégica ostentan éstas, como otras que se dedican al apoyo administrativo. El desarrollo de sistemas de resguardo y acceso a la información digital, así como el diseño de una infraestructura técnica que sostenga, (sistemas de redes y *hardware*), actualice (nuevas versiones de sistemas en lenguaje digital), controle (niveles de acceso según perfiles y claves) y resguarde (mecanismos de *Spyware* y antivirus) a los mismos, efectivamente resultan en instrumentos para la mejor gestión institucional y deben ser el resultado de una planificación, organización, dirección, control y evaluación constantes, pero no se podría ir más allá en cuanto a revestirlos de una figura de inmaculada ubicación y casi de inaccesibilidad para el resto de unidades internas.

Una Unidad de Informática, como ya se dijo, desarrolla sistemas en acceso y resguardo a la información por medios digitales, pero no debe caer en la miopía de creer que los desarrollan “a su gusto”, ya que son el resto de unidades internas (en este caso los usuarios) las que solicitan mediante un perfil de requerimientos, estos sistemas, o sea, el ¿quién?, ¿cómo?, ¿cuándo? y ¿para qué? de un determinado

programa informático lo deciden los usuarios, y si bien se destinan grandes cantidades de fondos públicos para poder desarrollarlos, actualizarlos y reforzarlos, no debe perderse la objetividad y el razonamiento administrativo, asignándoles una configuración errónea.

#### *Unidades de Planificación*

El Artículo 12 de la Ley de Planificación Nacional N° 5525 estipula que habrá unidades y oficinas de planificación en los ministerios y en las instituciones autónomas y semiautónomas pudiendo, por iniciativa del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, integrarse varias de ellas en una misma oficina siempre que trabajen en un mismo campo de actividad (oficinas sectoriales) y con arreglo a los lineamientos de política general del Plan Nacional de Desarrollo a que se alude en el Artículo 4 de la Ley N° 5525 y a las directrices particulares de cada entidad. Funcionarán de conformidad con las normas que establezca el MIDEPLAN para que operen efectivamente como partes integrantes del Sistema Nacional de Planificación.

Este Artículo 12 no hace referencia clara a cuáles diferencias ostenta una Unidad de Planificación y una Oficina de Planificación, por lo que no se podría hacer distinción donde la misma ley no la hace, así que para efectos prácticos y de organización administrativa, ambos términos se refieren a una instancia

administrativa que forma parte del Sistema Nacional de Planificación creado al amparo de esa misma ley.

Según el Artículo 4, estas instancias administrativas dentro de cada estructura orgánica dependerán de los Ministros de Gobierno o del más alto nivel jerárquico en el caso de las instituciones descentralizadas.

#### *Unidades de Recursos Humanos*

El Reglamento al Estatuto del Servicio Civil Decreto Ejecutivo N° 21, en su Artículo 8, párrafo tercero, establece que los Jefes o Encargados de Recursos Humanos dependerán administrativamente del jerarca de la institución respectiva, o de quien éste delegue, y técnicamente de la Dirección General del Servicio Civil, DGSC, por lo que para su relevo, separación o remoción del cargo, se requiere autorización previa de ésta.

Sus funciones se plasman en el Artículo 132 del Reglamento; no obstante, es el Artículo 133 del mismo el que asigna una estructura para estas unidades a nivel de procesos, dentro de los que se cuentan:

- Gestión de la Organización del Trabajo.
- Gestión de Empleo.
- Gestión de Servicios del Personal.

- Gestión de la Compensación.
- Gestión del Desarrollo.
- Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales.

Como se denota, al emitirse tanto el Estatuto del Servicio Civil como su Reglamento, pudo visualizarse la importancia y estrategia de que están revestidas las funciones relativas al campo de la Gestión de los Recursos Humanos dentro del Poder Ejecutivo. Este es un argumento que compartimos, ya que la intención fue que los Jefes de Recursos Humanos tuvieran una relación directa con el jerarca, y por lo tanto, que estuvieran en la capacidad de tomar decisiones estratégicas con la mayor celeridad posible, pero siempre al amparo directo del máximo responsable institucional.

Muy a pesar de lo anterior, estos encargados, y por ende las Unidades de Recursos Humanos, han sido ubicados dentro de la Gestión Administrativo-Financiera de la respectiva institución, por cuanto también se debe reconocer que muy a pesar de las acciones de alto impacto que las mismas desarrollan, ostentan una gran carga de funciones sumamente operativas que no pueden ser decididas constantemente por los Jerarcas Institucionales, ya que les consumiría tiempo valioso de su labor esencial, estratégica y diplomática.

El desarrollo de concursos internos, los análisis de puntos de

Carrera Profesional, la resolución de nóminas de elegibles para puestos en propiedad, la firma de contratos de Dedicación Exclusiva y de permisos con goce de salario o sin él, son todas ellas funciones de vital importancia que de una u otra forma pueden y deben ser de conocimiento del jerarca cuando lo amerite, y reconocemos el impacto de las mismas para la adecuada gestión institucional, pero se debe dejar en claro que igualmente consumen mucho tiempo para su concreción, y que los jercas no están tan cerca del nivel de línea de la organización como para medir el impacto de éstas u otras acciones de similar naturaleza, por lo que se mantiene el criterio de que sigan dependiendo de la Gestión Administrativo-Financiera.

#### *Unidades de Capacitación*

Son creadas al amparo del Artículo 1º del Reglamento del Subsistema de Capacitación y Desarrollo del Régimen del Servicio Civil Decreto Ejecutivo N° 15302-P, y podrán ubicarse de forma autónoma o dependientes de las Unidades Especializadas de Recursos Humanos.

Las Unidades de Capacitación de Personal, tal y como son denominadas en el decreto de referencia, son: *“las encargadas de planificar, organizar, ejecutar, dirigir, supervisar y evaluar las actividades de capacitación desarrolladas en los Ministerios o Instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil.”*

El hecho de que puedan ubicarse dentro de la estructura de las Unidades de Recursos Humanos, reafirma que la labor que cumplen es propiamente de apoyo administrativo, por lo que bien se puede decir que deben ubicarse dentro de la Gestión Administrativo-Financiera de la respectiva institución.

#### *Proveedurías Institucionales*

El Artículo 105 de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 establece que en cada uno de los órganos y sujetos públicos que estén sometidos a los alcances de esa Ley (entiéndase: el Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas) existirá una dependencia encargada de los procedimientos de contratación administrativa, con la organización y las funciones que en cada caso se determinarán por medio del reglamento, siendo resorte del Poder Ejecutivo en el caso del Gobierno Central dictar tales reglamentos.

Muchas de las Proveedurías Ministeriales han sido creadas por Decreto Ejecutivo; no obstante, con base en la Ley N° 7494, se promulgó el Reglamento para el funcionamiento de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno Decreto Ejecutivo N° 30640-H, el que define las competencias para

tramitar los procedimientos de contratación administrativa que interesen al respectivo ministerio, así como para realizar los procesos de almacenamiento, distribución o tráfico de bienes y llevar un inventario permanente de los mismos, y ostentarán como mínimo la siguiente separación administrativa:

- Programación y control.
- Contrataciones.
- Almacenamiento y Distribución.
- Comisión de Recomendación y Adjudicación.

Valga señalar que ninguno de los instrumentos técnico-jurídicos citados previamente, establecieron la ubicación jerárquica de las proveedurías, pero se concluye que al ser la naturaleza de sus funciones propiamente operativa, su ubicación será dependiente de la Gestión Administrativo-Financiera de la respectiva institución.

#### *Unidades de Administración de Bienes*

Conforme el Artículo 53 del Reglamento para el Registro y Control de Bienes de la Administración Central, Decreto Ejecutivo N° 30720-H, cada ministerio debía dotar a las Unidades de Administración de Bienes de los recursos humanos y materiales indispensables para su funcionamiento. Nótese que en el Reglamento para el funcionamiento



de las Proveedurías Institucionales de los Ministerios de Gobierno, no se incluyeron estas unidades, las que dependen de cada Proveeduría Institucional, con base en dicho Artículo 53.

Las funciones propias de estas dependencias se encuentran desperdigadas por todo el Reglamento, pero de manera general las mismas están orientadas hacia el acatamiento de principios, métodos y procedimientos para el adecuado manejo y disposición de bienes (activos) de la Administración Central, sea por ingreso, rotulación, donación o baja de éstos.

La dependencia de esta Unidad para con las Proveedurías Institucionales, fue reafirmado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda según nota DGABCA-NP-510-2007, según consulta del suscrito.

#### *Unidades Financieras*

El Artículo 22 del Reglamento a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo N° 32988-H-MP-PLAN, estipula que en cada órgano componente de la Administración Central, existirá una Unidad encargada de la Administración Financiera, que dependerá administrativamente de la jerarquía formal del órgano de que se trate y técnicamente del Ministerio de Hacienda.

Ya anteriormente se había emitido el Reglamento General del Sistema Presupuestario de la Administración Central, Decreto Ejecutivo N° 26402-H, el que en sus Artículos 4, 5 y 6 daba vida a las Oficialías Presupuestales, dependientes técnicamente de la Dirección General de Presupuesto Nacional y consideradas instancias auxiliares en la formulación, control de la ejecución y evaluación del presupuesto.

Esta dependencia técnica que ostentan las Unidades Financieras, que por cierto no les reviste de algún rango administrativo o incluso de alguna ubicación dentro de la jerarquía institucional, hace que deben acatar irrestrictamente las disposiciones, lineamientos y cualquier clase de mandato que emita el Órgano Rector del Sistema de Administración Financiera, que en nuestro caso para todos los efectos es el Ministerio de Hacienda según lo establece el Artículo 27 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos N° 8131.

Su responsabilidad es el adecuado y oportuno cumplimiento de todas las etapas relacionadas con la gestión de los recursos financieros del órgano del que forman parte: programación, formulación, ejecución, control y evaluación presupuestaria.

Al tener muy presente el principio administrativo de "División del Trabajo", estas unidades se han incluido como parte de la agrupación

de funciones de apoyo administrativo, tal y como serían las funciones de recursos humanos, aprovisionamiento de materiales, gestión de transportes, mantenimiento de edificios, etc., por lo que bien se puede decir que deben ubicarse dentro de la Gestión Administrativo-Financiera de la respectiva institución.

#### *Contralorías de Servicio*

El Artículo 9 del decreto de Creación, Organización y Funcionamiento del Sistema Nacional de Contralorías de Servicio, Decreto Ejecutivo N° 34587-PLAN, establece que se crean las Contralorías de Servicios como órganos para promover, con la participación de los usuarios, el mejoramiento continuo en la prestación de los servicios públicos que brinda el Estado costarricense, las que dependerán del máximo jerarca del órgano o ente público al que pertenezca, y su creación será de carácter obligatorio en las instituciones que conforman la Administración Pública, dedicadas a la prestación de bienes y servicios a los ciudadanos.

Estas tienen fundamento en la creación del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, según el Artículo 4 del mismo decreto y cuya Secretaría Técnica será parte del

Área de Modernización del Estado de MIDEPLAN.

#### *Unidades de Transporte*

El Artículo 243 de la Ley de Tránsito por vías públicas terrestres N° 7331 establece que la responsabilidad del buen uso de los vehículos oficiales es de la autoridad superior de cada ministerio o de la institución respectiva, y para cumplir con dicha función el Artículo 244 señala que existirá una unidad interna de Transportes que dependerá de la respectiva Dirección Administrativa.

Los artículos siguientes de esa norma incluyen algunas consideraciones sobre los controles para con los vehículos del Estado y que son responsabilidad de estas unidades como lo son: el personal que utiliza los vehículos, el kilometraje, los combustibles, los lubricantes utilizados, las reparaciones de que son sujetos e incluso la autorización para que los vehículos de uso administrativo general circulen en horas y días fuera del horario normal.

Nótese que según la ley de marras, la unidad indicada sí ostenta una ubicación específica dentro de la estructura orgánica y la incluye como parte de las funciones de apoyo administrativo en toda institución.

### *Unidades de Archivo*

En acatamiento del Artículo 41 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos N° 7202, todos los órganos del Sistema Nacional de Archivos y de los archivos de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, y de los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado, salvo normativa especial, deberán contar con un Archivo Central y con los Archivos de Gestión necesarios para la debida conservación y organización de sus documentos.

Su responsabilidad va dirigida a reunir, conservar, clasificar, ordenar, describir, seleccionar, administrar y facilitar la documentación producida por las diferentes unidades, que forme su pre-archivalía y que deba mantenerse técnicamente organizada, debiendo centralizar toda la documentación producida por el ente en el caso de los Archivos Centrales, con la asesoría y adiestramiento de la Dirección General del Archivo Nacional.

En cuanto a su ubicación, ni la ley de referencia, ni su Reglamento Decreto Ejecutivo N° 24023-C, establecen una ubicación taxativa dentro de la estructura orgánica para este tipo de instancias. No obstante, en ambos sí se indica que en cada institución que se encuentre obligada al acatamiento de esta normativa, deberá existir un Comité Institucional de Selección y Eliminación de Documentos, conformado por el Asesor Legal, el Superior Administrativo y el

Jefe o Encargado del Archivo, todos de la entidad productora de la documentación. A la luz de la conformación de este Comité, es nuestro criterio que el Archivo Central de toda institución pública deberá depender del máximo nivel Institucional con carácter de *Staff*, tanto para el jerarca unipersonal o colegiado, como para el resto de unidades internas y al amparo del Artículo 39 de la Ley N° 7202. Lo anterior se refuerza en cuanto esta unidad es la encargada de guiar y asesorar al resto de instancias administrativas en la forma en que deben clasificar, ordenar, describir, seleccionar y facilitar la información dispuesta en sus respectivos archivos de gestión.

Al analizar igualmente la naturaleza de las funciones de un Archivo Central en cuanto a la forma de guiar, tanto en la clasificación que debe darse para el adecuado acceso a la documentación de carácter público o confidencial que produzcan las instituciones públicas, como en el proceso de eliminación que deba darse de ésta, se refuerza por ende el argumento de que tales unidades brindan asesoría de carácter transcendental a todas las unidades administrativas, por lo que se reitera se ubicación en el nivel *Staff*.

### *Unidades de Salud Ocupacional*

Atendiendo lo dispuesto en el Artículo 300 del Código de Trabajo Ley N° 2, toda empresa que ocupe permanentemente más de cincuenta

trabajadores está obligada a mantener una Oficina o Departamento de Salud Ocupacional. Sus competencias y obligaciones se plasman en el Reglamento sobre las Oficinas o Departamentos de Salud Ocupacional, Decreto Ejecutivo N° 27434-MTSS, pero su fin principal radica en lograr la reducción de accidentes y enfermedades laborales mediante la ejecución de diagnósticos y programas en la materia.

Es mediante el Artículo 3 de dicho Reglamento que puede visualizarse la ubicación de estas instancias dentro de cualquier estructura orgánica, tanto a nivel público como privado, ya que en cuanto al segundo se establece que dependerá del nivel gerencial. En cuanto a las instituciones públicas textualmente indica que: *“dependerá de la más alta línea jerárquica”*.

Coincidimos plenamente con la ubicación establecida en dicho cuerpo normativo, ya que la prevención y reducción de accidentes y riesgos laborales (físicos y/o mentales) cobija a toda la organización y debe ser resorte del Jerarca Institucional la emisión, valoración, operacionalización y seguimiento de aquellas políticas que logren tal objetivo.

### **Otro tipo de denominaciones utilizadas en la administración pública**

#### *Unidades Estratégicas de Negocios, UEN*

Desde hace aproximadamente cinco años, en ciertas instituciones públicas, descentralizadas sobre todo, han venido operando las denominadas Unidades Estratégicas de Negocios, tal y como en el caso del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, AyA, Lizette Brenes Bonilla se refiere así a estas instancias:

*“En la actualidad, las corporaciones que implican una mezcla de negocios diferentes, han adoptado una forma de organizarse conocida con el nombre de Unidad Estratégica de Negocios (UEN) que separa a los negocios según su naturaleza. Esta práctica ha sido adoptada también por instituciones, solamente que utilizan el término “actividad” en el lugar de negocio (UEA). Esta organización permite a la unidad más independencia y li-*

*bertad estratégica.”(Brenes, 2008, p. 109)*

Este concepto lo reforzamos conforme lo indicado por la Contraloría General en el informe DFOE-ED-16-2007 “Informe sobre los resultados de la fiscalización evaluativa efectuada en el Instituto Costarricense de Electricidad sobre la planificación de las adquisiciones de tecnología para el Sistema Nacional de Telecomunicaciones”, al indicar sobre las UEN lo siguiente:

*“La organización anterior se había diseñado con base en Unidades Estratégicas de Negocios (UEN), las cuales tenían el objetivo de desarrollar y entregar un conjunto de productos específicos de telecomunicaciones al cliente. En ese sentido, el concepto de UEN estaba asociado con dotar a una unidad administrativa con las características necesarias para funcionar con ciertos niveles de independencia.*

*Sobre el particular, a cada UEN se le otorgó, vía reglamento, de las facultades necesarias para llevar a cabo una gestión ágil y flexible en el cumplimiento de sus objetivos, de modo que pudieran ofrecer un servicio con calidad y con la oportunidad debida. Así, a manera de ejemplo, la UEN móvil se encargó de todo lo relacionado con la tecnología móvil, tanto a nivel de*

*planificación, contratación y ejecución de los proyectos de desarrollo de la red, de los servicios y del mercado de dicha tecnología, como de la operación del sistema móvil.”*

Posterior a la valoración de ambos argumentos, se puede evidenciar que este tipo de mecanismo de organización administrativa, es implementado en aquellas instituciones públicas que generan igualmente sus propios ingresos, con motivo de desarrollar un enfoque de *Negocios*, sin desprenderse del cordón umbilical que las une a todo un Sistema Administrativo Público, argumento que el lector podrá reafirmar, al analizar la totalidad del informe de referencia, en el cual incluso se menciona cómo la Contraloría General reitera la necesidad y la importancia de un planeamiento estratégico corporativo para todo el Grupo ICE a través de sus subsidiarias: Radiográfica Costarricense S.A., RACSA, y Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A., CNFL, desarrollándose así todo un conglomerado que abarque la totalidad del espectro empresarial, o sea: electricidad y telecomunicaciones.

Este enfoque de *Negocios* que da fundamento a las UEN, se ve revestido de una necesidad de eficiencia y eficacia diferente al que podría encontrarse en el resto de instituciones públicas, por cuanto su interés si bien igual incluye un interés socio-político por ser parte de un Sistema Administrativo Público,

de igual forma se busca la generación de ingresos.

Hasta este punto no se podría argumentar efectos negativos para con esta forma de organización, pero sí se debe dejar claro que no puede ser implementada en otras instituciones públicas que no comparten este tipo de características.

### *Superintendencias*

Este término lo observamos por primera vez en el planteamiento de José Galván Escobedo en su Tratado de Administración General (Araya, 1988). Es así como las Superintendencias, según el autor, responden al establecimiento de una clasificación extrapolada de los Estados Unidos de América y que se utiliza en la determinación de los principios básicos para el establecimiento de diversos grados de la jerarquía ejecutiva, respondiendo sobre todo a dos preguntas imprescindibles de tomarse en cuenta en cualquier análisis jerárquico:

- ¿Qué grado de supervisión ejerce el supervisor?
- ¿Cuál es el grado de responsabilidad que tiene el subordinado por lo que respecta al logro de los objetivos?

El cuadro No. 1 nos permite dimensionar de mejor manera la propuesta en cuanto a supervisión y

responsabilidad de dichos niveles jerárquicos:

### **Conclusiones**

Cuando se analiza la capacidad de gestión de las instituciones pertenecientes a la Administración Pública, indefectiblemente debemos referirnos a la adecuada organización estructural que éstas han desarrollado, considerando primeramente sus objetivos y funciones y, en segunda instancia, el acatamiento a toda una gama de disposiciones técnico-jurídicas que toman como fundamento el salvaguardar deberes de tales instituciones y derechos de los funcionarios y/o usuarios que atienden.

Por lo tanto, en un extremo tenemos los principios teóricos que a través de las Ciencias Administrativas se han formulado a lo largo de los años y que buscan dotar de herramientas para la mejor organización de las instituciones. En el otro, contamos en la Administración Central costarricense con normas que compelen a las instituciones a contar con una serie de Unidades Administrativas que desarrollan actividades muy particulares, y que en buena lid deben abonar esfuerzos que permitan a los jefes respectivos, concretar una mejor gestión institucional en pro de las necesidades sociales detectadas y que dan vida a dichas instituciones.

---

**CUADRO No. 1****NIVELES DE SUPERVISIÓN DE LAS OPERACIONES**

| GRADO DE SUPERVISIÓN QUE SE EJERCE   | RESPONSABILIDAD DE LOS SUBORDINADOS EN LO QUE CONCIERNE A RESULTADOS   |
|--|--|
| <b>1. SUPERINTENDENCIA GENERAL</b>   |  |
| Disquisición del programa: evitar las interferencias en cuanto a medios o métodos. Jerarquía superior a la de los subordinados y jefes técnicos principales.   | Obtener resultados satisfactorios en forma creciente que están de acuerdo con el programa, sin necesidad de instrucciones especiales.            |
| <b>2. SUPERINTENDENCIA ADMINISTRATIVA</b>  |  |
| Instrucciones en cuanto a programas y discusión ocasional de medios y métodos. Jerarquía superior a la de los jefes y división y departamento y otros trabajadores independientes de igual rango.                  | Obtener resultados satisfactorios en forma creciente de acuerdo con el programa, sin consultar en cuanto a método.                               |
| <b>3. SUPERINTENDENCIA EJECUTIVA</b>   |  |
| Consulta frecuente, asesoramiento y guía. Jerarquía correspondiente a los puestos de supervisión y superior a los trabajadores capacitados y funciones independientes.   | Diseñar métodos para lograr el objetivo; llevar a cabo el trabajo por propia iniciativa y aceptar la responsabilidad por los resultados de éste. |
| <b>4. SUPERVISIÓN GENERAL</b>  |  |
| El supervisor está disponible, pero no interviene en las fases de menor importancia del trabajo de aquellos empleados que están familiarizados completamente con sus deberes y con los medios de llevarlos a cabo. | Mantener una norma satisfactoria de los resultados, sin necesidad de una comprobación constante.   |
| <b>5. SUPERVISIÓN EJECUTIVA</b>  |  |
| Sobre empleados que han aprendido la rutina de su labor pero que necesitan instrucciones en cuanto a cualquier desviación de la misma que se presente.   | Obtención de resultados energéticos y exactos de acuerdo con el procedimiento adoptado.  |
| <b>6. COMPROBACIÓN</b>   |  |
| Una vigilancia constante sobre el modo o el método del trabajo en todos sus detalles sobre un aprendiz o un neófito.   | Atención rigurosa a las instrucciones y esfuerzo continuo para llevar éstos a cabo.  |

Fuente: José Galván Escobedo (Araya, 1988).

Se nota cómo se desatienden, tanto la teoría, como la normativa vigente aquí presentadas, por lo que se llama la atención a todo aquel funcionario público que tenga relación con la formulación de estructuras orgánicas, con el propósito de que tenga adecuados basamentos para todas aquellas propuestas técnicas de organización o reorganización administrativa, ya que no se contribuye con las instituciones democráticas, dotarlas de estructuras que no toman en cuenta el contexto que las rodea, máxime cuando se denota una relación estrecha entre dichas estructuras y el cumplimiento sistémico de objetivos socioeconómicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes.

## Bibliografía

- Araya, J. C. (1988). *Técnicas de Organización y Métodos (Antología Primera Parte)*. 1º ed. Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Brenes, L. (2008). *Dirección Estratégica para organizaciones inteligentes*. 2. reimp. de la 1º ed. Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Cervantes, O. y Corrales, G. (1999). *Administración de instituciones públicas, antología (primera parte)*. 4.reimp. de la 1º ed. Costa Rica: Editorial Universidad Estatal a Distancia.
- Contraloría General de la República. (2007). Informe DFOE-ED-16-2007 "Informe sobre los resultados de la fiscalización evaluativa efectuada en el Instituto Costarricense de Electricidad sobre la planificación de las adquisiciones de tecnología para el Sistema Nacional de Telecomunicaciones". Costa Rica.
- Fayol, H. (1957). *Administración Industrial y General*. Argentina: Editorial El Ateneo.
- Gulick, Luther. (1982). Notas sobre la Teoría de la Organización. Incluido en *Ensayos sobre la Ciencia de la Administración Serie: Ciencia de la Administración Nº 208*. Costa Rica: ICAP.
- Jiménez, W. (1974). *Introducción al estudio de la Teoría Administrativa*. 4 ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. (1975). *Administración Pública para el desarrollo integral*. 2 ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- Meoño, J. (1986). *Administración Pública: Teoría y Práctica*. 2 edición. Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica.



Muñoz, P. (1963). *Introducción a la Administración Pública I: Teoría General, Planificación, Presupuestos*. 3 ed. México: Fondo de Cultura Económica.

Pfiffner, J. y Sherwood, F. (1971) *Organización Administrativa*. 8

ed. México: Herrero Hermanos Sucesores, S.A. Editores.

Taylor, W. (1980). *Principios de Administración Científica*. Argentina: Editorial El Ateneo ◇

# Entre fantasía y realidad: Una historia de calidad

Beatriz Paez\*

---

NARRA DE MANERA SENCILLA Y UTILIZANDO UNA ESTRATEGIA PEDAGÓGICA-PRAGMÁTICA, LA DINÁMICA DE UN EQUIPO DE TRABAJO SOBRE CALIDAD, RESCATANDO EN FORMA AMENA Y FORMATIVA, EL PROCESO DE CALIDAD INSTITUCIONAL, CON EL PROPÓSITO DE ACERCAR CON UN MÉTODO SIMPLE, ESTE TEMA A LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS.

PALABRAS CLAVES: CALIDAD; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; FUNCIONARIOS PÚBLICOS; EQUIPOS DE TRABAJO

Si hubiese querido en mis lecciones hablar el tema de calidad o gestión de calidad, seguramente habría consultado el diccionario de la Real Academia Española, para conocer el significado de la palabra calidad y encontraría la siguiente definición: *“Propiedad o conjunto de propiedades inherentes a algo, que permiten juzgar su valor”*. (RAE, 2010). O bien buscaría información de Wikipedia, para obtener un acercamiento rápido a la temática y seguramente hallaría: *“Un sistema de gestión de la calidad es el conjunto de normas interrelacionadas de una empresa u organización por las cuales se administra de forma ordenada la calidad de la misma, en la búsqueda de la satisfacción de las*

*necesidades y expectativas de sus clientes.”* (Wikipedia, 2010).

A partir de lo anterior, comenzaría a desarrollar la lección, mas, considero que el concepto de calidad necesita para su comprensión, y puesta en práctica, un abordaje más constructivista; lograr que el funcionario se empodere del término, y lo haga una realidad en su gestión institucional.

La incompreensión sobre esta temática se agrava aún más, si se considera el hecho de que en promedio, el 21% de los funcionarios son profesionales y en algunos casos específicos, la cifra apenas llega al 4%; cantidad que para efectos de formación sobre calidad, se reduce en el tanto que salvo ciertas excepciones, quienes asisten a cursos especializados sobre esta temática, suelen ser una parte de los profesionales que han sido debidamente

---

\* **Catedrática de la Universidad Estatal a Distancia, UNED, de Costa Rica.**

Recibido: 15 de enero del 2010.  
Aceptado: 18 de junio del 2010.

seleccionados; por lo que se podría concluir que el segmento al que no ha llegado el mensaje de calidad, puede ser sumamente significativo, que aún sin disponer de cifras exactas, de seguro es la mayoría.

La complejidad de la función pública requiere de otros cuestionamientos, como el hecho que de los pocos funcionarios que han asistido a los cursos de calidad, algunos no encuentran cómo darle aplicabilidad en sus labores, o señalan que la temática no es atinente con su función, lo que ocasiona que la gestión continúe sin mejorar, circunstancias que en última instancia perjudican al cliente o usuario.

Entendiendo la situación, es que surge la pregunta, ¿cómo puede lograrse que el tema de calidad llegue a todos? Incluyendo la posibilidad de alcanzar a muchos funcionarios públicos de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, a través de una historia, que tiene algo de realidad y una pizca de fantasía, aderezada con situaciones que ocurrieron ¿o no?, en una institución gubernamental.

La idea es guiar al lector hacia el entendimiento sencillo, pero no por ello poco formativo, en los procesos de gestión de la calidad en la función pública; para lograr este cometido, surge Pedro, un personaje humilde, pero de gran sabiduría pueblerina, que un día indeterminado, al ser *“las 7:23 a.m., cuando llegó a la capital el autobús en que viajaba [procede a] recorrer los 550 metros de distancia que separan la*

*Terminal hasta el puesto de revisión del Parlamento Nacional”.*

Durante ese trayecto, Pedro recuerda la aventura que lo ha llevado al evento que ese día le corresponde compartir en uno de los edificios más emblemáticos del país, y que a su vez, es la sede del máximo poder de la República. A su memoria, necesariamente se asoman sus compañeros, La Pre, Doble A, El Doc`, YoYo, Norma y Faro, un consultor que se sumó al Equipo de Mejora Continua de la SGFP, ésta última, es la institución donde se desarrollan los hechos y cuyo nombre, cual aparente descuido, queda reservado para el último apartado de la historia.

Durante la trama, se ve cómo los personajes principales, reciben el llamado a la gestión de calidad, algunos de las muchas dificultades que acontecieron en el camino, cómo las enfrentaron e incluso, cómo esta experiencia impactó sus vidas personales, todo ello para bien. La narración no es ajena a las fricciones y temores humanos que se vive en este tipo de proyectos, condimento que pretende ayudar a la asimilación de la teoría de calidad, que se va filtrando, a veces más discreta y otras más abiertamente, durante el recorrido al Parlamento Nacional y los recuerdos de Pedro.

La historia toma un giro cuando al fin el personaje principal arriba al evento, donde se revelan nuevas sorpresas, para concluir sin terminar, no por falta de argumento con

qué hacer el cierre de la trama, sino para ser consistente con los planteamientos de calidad, que de manera existencial se podrían interpretar como *vivir cada día tratando de superar el anterior, aun cuando el día de mañana probablemente supere al de hoy*.

### **¿Por qué entre fantasía y realidad?**

Desde hace mucho tiempo, escucho hablar de gestión de calidad, incluso he visto libros de mediados del siglo pasado que la tratan con diferentes nombres y ligeras variaciones, pero es evidente que en el fondo, se refieren exactamente a lo mismo, lo que incluye el enfoque formal, sobrio y técnico, con que explican cualquier asunto relacionado con la calidad. Eso puede estar muy bien para profesores que den clases en las universidades, o para que los especialistas discutan sobre ella en sus reuniones; sin embargo, de lo que he observado, pareciera que todos los escritos son consistentes en plantear, que para que la gestión de calidad sea efectivamente aplicada en una institución, tiene que llegar a todas las personas que laboran ahí, personas para quienes los planteamientos tradicionales, incluyendo tecnicismos, pueden ser poco interesantes, como para mi lo es la mecatrónica, la física cuántica y muchas otras materias.

El asunto es que quienes forman parte de ese nutrido grupo

de personas a los que no está llegando el mensaje de la calidad, es una cantidad apreciable, pues puede incluir a los funcionarios que han tenido menos estudios, lo que es particularmente importante si se tiene que hay grandes contrastes entre los perfiles generales de funcionarios que laboran en las diversas instituciones y dependencias de un país. Así por ejemplo, puedo compartirles que en el caso de Costa Rica, para finales del 2009, se tiene instituciones como el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, en que de los 190 funcionarios, un 78% son profesionales y en el Ministerio de Ciencia y Tecnología, MICIT, y la Procuraduría General de la República, el 75% de sus colaboradores también lo son. En contraposición, en los Ministerios de Obras Públicas y Transportes, MOPT, Adaptación Social y el Ministerio de Seguridad, los profesionales representan desde un 19%, hasta un 4%. En resumen, se puede decir, que para el país citado, al concluir el 2009, en las diversas dependencias que conforman el Régimen de Servicio Civil, (exceptuando el Ministerio de Educación), el 21% son profesionales y el remanente 79% no lo es.

Sin embargo, el analfabetismo respecto a los temas de calidad, es aún mayor, si se considera que de quienes probablemente hayan tenido mayor posibilidad de acceder a capacitación en esta temática, salvo ciertas excepciones, suelen ser algunos profesionales que han pasado algún proceso de selección,

es decir, un segmento de la proporción anteriormente referida. Más aún, de dicho selecto grupo, puede haber una parte que, por el tipo de trabajo que realizan, pasan el día muy ocupados atendiendo asuntos operativos urgentes, como para asistir a elaborados cursos de larga duración, tal es el caso de una gran cantidad de jefaturas y profesionales que deben atender público, preparar certificaciones, realizar matrículas, emitir informes, dictar cursos, asistir a reuniones, resolver gestiones que tienen plazos legales impostergables, u otro tipo de responsabilidades que no admiten dilación.

Pero como si lo anterior no fuera suficiente, el nivel de aprovechamiento del discurso de calidad, puede ser aún menor, si se considera que de los servidores públicos que han tenido el privilegio de recibir capacitación sobre estos temas, es probable que su interés personal y profesional no sea muy afín con los desarrollos teóricos de la calidad, lo que puede operar en perjuicio de la asimilación de éste tópic.

Ante esta situación que además de ser real, y probablemente compartida en muchos países latinoamericanos, se tiene que las exigencias del siglo XXI que nos corresponde vivir, y donde vivirá nuestra descendencia, hacen que sea indispensable que todos aprendamos a comunicarnos, trabajar y vivir en el lenguaje de la gestión de calidad, como lo hicieron quienes más adelante les contaré. Precisamente el relato de la experiencia de

esos personajes pretende servir, cuál estrategia pedagógica, para acercar el tema a los funcionarios, en lugar de forzarlos a estudiarlo.

De esta manera, tratando de hacer uso de ciertas condiciones constructivistas, como lo es el ambiente de trabajo en que regularmente laboran los funcionarios públicos y las relaciones interpersonales que de manera natural se dan entre quienes comparten determinadas tareas, incluyendo temores y fricciones, les contaré la historia de la SGFP, esperando que la misma hasta les pueda ser agradable, con lo que es posible que se facilite el proceso de construcción y consolidación del conocimiento (metacognición), necesario para implementar la calidad en el quehacer profesional y más aún, para sacar provecho de ella, incluso en los aspectos cotidianos de la vida personal.

Como el relato trata de asuntos que pasaron hace mucho tiempo, es probable que se mezclen recuerdos de la experiencia, con lo aprendido sobre teoría de la gestión de calidad, así como apreciaciones personales alimentadas de propias quimeras; en fin... la fábula se teje alrededor de un personaje sencillo pero diligente, que representa la vivencia de la calidad, de manera que la historia resulte un plato atractivo para una parte importante de los funcionarios públicos, quienes difícilmente podrían imaginarse estudiando normas de estandarización de calidad, ni siquiera poniendo atención a una conferencia sobre

reingeniería de procesos, autoevaluación o acreditación, pero quienes indispensablemente, son necesarios sumar en cualquier proyecto de gestión de calidad, si se quiere que una institución sea exitosa en semejante aventura, como lo fue la SGFP.

Dado que los personajes y situaciones presentados, no pretenden corresponder a ninguna situación en particular, cualquier semejanza con casos específicos, debe entenderse como una respetuosa invitación a la reflexión sobre la vivencia personal y laboral con miras a su mejora continua, invitación que a su vez es producto de la conjugación entre fantasía y realidad, que se ha hecho para construir esta historia alrededor de los principios de la gestión de calidad.

### **¿Quiénes y dónde?**

Hace mucho tiempo, en un país del Istmo Centroamericano, Panamá o República Dominicana, en una institución pública conocida como SGFP, siglas cuyo significado no quiero acordarme, laboraban un singular grupo de trabajadores, que por azar del destino y para suerte de los usuarios de sus servicios, tuvieron que compartir una historia de calidad.

El primero de ellos, *Pedro*, era un chofer, alto, grueso y bien parecido, dirían algunas. Su vida había transcurrido en una ciudad

fuera de la capital, donde se había criado junto a sus padres y sus dos hermanos, cosechando lo poco con que comían, recogiendo huevos y comprando fiado en la pulpería, hasta que llegara el jornal de su padre, que a decir verdad era bien poco para una familia de cinco personas. Sin embargo, Pedro gozó su infancia y adolescencia, corrió a más no poder por la llanura, aprendió a montar toros bravos y con ello a traer algún dinero a la casa. En cuanto a los estudios... sólo pudo terminar la primaria, ya que su familia no tenía más dinero para mandarlo a la secundaria y dado que era el mayor de los hermanos, debía ir a ayudar a su padre a arriar las reses en la finca de don Agustín, quien era todo un hacendado.

Don Agustín, era un señor de la capital, que tenía su finquita allá en las llanuras, con algunas cabezas de ganado, siembras de caña y de frijol. Le gustaba recorrer la finca montado en su jeep, y apenas Pedro pudo llegar los pies a los pedales, se ofreció para ser su chofer personal.

Así fue como Pedro, cuando don Agustín sufrió un accidente y no pudo manejar más, fue a trabajar a la capital, ayudando a don Agustín a desplazarse para realizar sus negocios. Con la muerte de su patrón, llenó algunos formularios de la SGFP y se colocó como chofer.

Habían varias personas, que en el ambiente informal de trabajo eran más conocidas por sus seudóni-

nimos que por sus nombres, como pasaba con *La Pre*, como le dicen cariñosamente a la *Profesora Elia*, que fungía como *Presidenta Ejecutiva*. Persona de escasa estatura, apenas 1,49 cm, pero que se caracteriza por su gran confianza y alegría, al grado de no tener reparo en bromear sobre sí misma diciendo que su optimismo se debía a que: -por mi baja estatura física, me he acostumbrado a siempre mirar hacia arriba-. La Pre había empezado como asistente administrativo dentro de la SGFP, pero siguió estudiando en la universidad y obtuvo su título de Maestría, lo que le permitió ascender a diferentes puestos, hasta llegar al más alto nivel. El hecho de haber estado en las más variadas dependencias, le permitió conocer muy a fondo el desarrollo de la institución, cuáles eran sus puntos débiles y cuáles los fuertes, también conocía muy bien qué elementos podían mejorarse y cuáles eran necesarios eliminar del todo.

Aunque la Pre llegó hasta la presidencia ejecutiva, no olvidaba el esfuerzo de sus padres para enviarla a estudiar, y las noches enteras que tuvo que dejar de dormir para concluir más rápido sus estudios y de esta forma ayudar al sostén de la familia. Quizás por ello, es que la Pre, ayudaba en la institución a todo aquel joven que quisiera superarse y trataba con mucho respeto a todos sus compañeros de trabajo, ya sean sus iguales profesionales, el conserje o al chofer; probablemente esa parte de su vida era la más respetada

dentro de la institución por los demás funcionarios.

Por su lado, *Doble A*, era un buen hombre, pero sus palabras, aún cuando solían ser dulces, tenían poco sustento, por eso era conocido como Algodón de Azúcar, lo cual hacía juego con las iniciales de su nombre y su puesto, es decir, Axel Arrieta, que era el Asistente de la Administración. Su vida personal no marchaba bien y estaba interfiriendo con su desarrollo profesional, incluso se sentía desmotivado, inseguro, creía que sus compañeros juzgaban negativamente su trabajo, por lo que desde hacía varios meses, no participaba de las actividades de la oficina, los almuerzos, y su tensión se reflejaba en su rostro, el cual denotaba angustia y tristeza. Algodón de Azúcar, tenía realmente una amarga existencia.

Había un joven de gran iniciativa y dinamismo, llamado *David Ocampo*, quien trabajaba como *Director de Operaciones y Compras*, le gustaba mucho leer sobre salud, buenos hábitos de vida y solía darle consejos a los demás, sobre estos temas, por eso le habían dado el epíteto de *El Doc`*.

El *Doc`* intentaba constantemente animar a sus compañeros a iniciar procesos nuevos, generar distintas estrategias y encontrar nuevas soluciones a los viejos problemas. En cuanto veía a alguien desanimado, llenaba su correo electrónico con mensajes positivos, graciosos y relajantes, o improvisa-

ba un café casual, hasta que veía a su compañero con otra actitud.

Por otro lado, Yoel Yoldi, Secretario de la Subgerencia de Proyectos, destacaba por ser muy expresivo, especialmente le gustaba presumir de sí mismo y criticar a los demás, al grado que sus colegas bromeaban sobre él diciendo que era el *YoYo*; por cierto, era integrante de la Comisión del Cambio y Progreso, sobre lo que hablaremos más adelante.

Yoel tenía mucho tiempo de trabajar en la institución, había visto pasar por allí a muchos colegas que ante un mejor salario, se trasladaban de oficina, por lo que no contaba con un compañero cercano con el cual charlar durante el café o las diferentes actividades. Su mayor logro era ser miembro de la Comisión de Cambio y Progreso, donde sus comentarios mordaces y la crítica destructiva, ante cualquier intento de cambiar el formato de alguna gestión, eran bien recibidas. Los resultados de dicha comisión eran mínimos y de escasa utilidad, por eso pocos funcionarios deseaban pertenecer a ella y los que la componían, estaban muy a gusto, pues nadie entorpecía su trabajo.

También estaba *Norma*, quien era una señora muy formal, que seguía todas las pautas establecidas; se distinguía por su personalidad muy estructurada, por ser conocedora de temas de etiqueta y protocolo aplicables en las distintas situaciones sociales y laborales, y

quien había realizado un curso sobre ISO 9001, en donde estudió las normas INTE-ISO 9000:2000, que son las mismas que seguían las empresas transnacionales para certificarse en calidad.

Sin embargo Norma, tenía problemas para relacionarse con funcionarios que no fueran profesionales, conciente o inconcientemente los rechazaba, al grado de ni siquiera dedicarles un saludo de buenos días, menos mostrar interés por asuntos personales de otros. Pensaba que en la vida todos debían superarse profesionalmente y el que no lo hacía era porque no lo deseaba, olvidando por completo que algunos contaron con pocas oportunidades de formación, como era el caso de Pedro, quien muy al pesar de Norma, siempre estaba dispuesto a brindarle una generosa sonrisa y un atento saludo, al cual ella se veía comprometida a responder entre dientes.

Esta historia no estaría completa sin la participación de *Faro*, consultor del Foro Regional de la Administración Pública; el día que lo presentaron trataron de resaltar su gran conocimiento en los temas de calidad, capaz de dar claridad e iluminar con sus exposiciones sobre dicho tema, lo que apoyado en su alta estatura, hizo que en seguida lo asociaran con un *Faro del conocimiento de la calidad* y a partir de ahí, se le conoció con dicho mote, y ya nadie preguntó por su nombre verdadero.



Faro tenía una personalidad pragmática, fácilmente lograba organizar un grupo de trabajo y delegar las funciones, no había persona que lo conociera y no se sintiera como si su amistad fuera de toda la vida. Le gustaba leer mucho, la temática era variada, desde: “El Quijote”, pasando por autores como Chopra, D’Melo, García Márquez, así como “Claro Luna” o “Luna Nueva”, esto por cuanto debía tener temas para conversar con la gente de todas las edades, y para entretener a los más jovencitos, solía estar en contacto con los libros de la editorial Barcos de Vapor, y cabe decir que de allí sacaba muchos de los ejemplos que utilizaba en sus conferencias.

Tenía un don y él lo sabía, podía conversar durante horas con una audiencia grande y los asistentes no se distraían, ni se retiraban. Solía frecuentar asilos de ancianos con los que compartía animadamente y les alegraba el día, pensaba que todos llegaríamos a viejos y esperaba que también alguien joven quisiera compartir con él, cuando platearan sus sienes.

### **Empezando por el final**

Eran las 7:23 a.m., cuando llegó a la capital el autobús en que viajaba Pedro. -El tiempo era suficiente para recorrer los 550 metros de distancia que separan la Terminal hasta el puesto de revisión del

Parlamento Nacional- pensó, es decir, -a la entrada para el ingreso al público-. Y es que hoy tenía que venir con más tiempo del necesario, pues Pedro sabía que la actividad era importante y no quería llegar sudado ni agitado a un evento en un lugar tan distinguido. Además, el recorrido le servía para repasar algunos recuerdos de toda esta aventura en que ahora se encontraba.

Hasta hace apenas un par de años, aquel chofer, para quien el diploma escolar era el único título que había ganado en su vida, estaba lejos de comprender palabras sofisticadas como *Kaisen*, *Reingeniería de procesos*, *Modelos de Autoevaluación*, *Iso 9000*, *Modelo CAF*, *Balanced Scorecard* y *Kankan* entre otros. Pero su desconocimiento de toda esas, para él, confusas teorías, contrastaban con la enorme claridad que guardaba en su corazón, más que en su memoria, sobre el deber de cumplir con sus responsabilidades de la mejor manera posible y la satisfacción que eso generaba, todo ello, conforme lo vio de sus padres durante su infancia, y se lo explicó su maestro en los siete años que duró su primaria; sí fueron siete, pues tuvo que repetir el tercero.

Y es que cuando Pedro recibió el comunicado de La Pre, sólo entendió algunas palabras aisladas, pero ni siquiera supo reconocer si aquello era una felicitación o una sanción. Efectivamente, para él, no quedaba claro qué pretendía decir

La Pre con eso de que: -en virtud de sus calidades y desempeño, se le hace saber que a partir de esta fecha, pasa a formar parte del Equipo de Mejora Continua, con la finalidad de delinear un derrotero institucional, conforme a los principios de excelencia que privan la calidad.- Para mayor preocupación, la carta iba con copia para su jefe y el Departamento de Recursos Humanos.

### **La revelación: la primera sesión del equipo de mejora continua**

Más resignado que otra cosa, Pedro asistió a la primera reunión, donde se llevó la sorpresa, de encontrar que al igual que él, habían sido convocados otros cuatro compañeros, es decir, que si acaso la famosa carta era para algo malo, al menos tendría con quien compartir la carga que ello significara. Sin embargo, en su mente había algo que no calzaba, y es que los demás integrantes del denominado Equipo de Mejora Continua, eran personas muy estudiadas, incluso algunos hasta tenían posiciones de jefatura.

La reunión empezó apenas llegó La Pre acompañada de un desconocido: -Muy buenos días-, dijo, aquella menuda persona que siempre se caracterizaba por su cálida sonrisa, justo lo necesario para romper el hielo de la primera reunión, y de veras que lo rompió, pues a partir de ahí, iba explicando

respecto a la conformación de este grupo, que era, para que estudiaran el tema de la calidad, pero con una clara advertencia de que necesariamente lo hicieran con un sentido práctico, es decir, con miras a identificar formas de hacer que la institución fuera más eficiente y brindara un mejor servicio a sus clientes.

Norma, que evidentemente había estudiado, y muy a fondo, el asunto aquel de la calidad, se lució al comentar sobre la importancia de que las cosas se hicieran de la mejor forma y desde el principio, es decir, sin tener que estar devolviéndose a corregir lo que se había hecho mal, pues si se hacía correctamente desde la primera vez, no se perdería tiempo ni dinero repitiendo el trabajo.

A propósito, qué suerte que ahí estaba El Doc`, pues por motivos de trabajo, en varias ocasiones Pedro lo había tenido que llevar a distintos lugares en algún carro de la institución, lo que le había permitido hablar con él en muchas oportunidades y a partir de ahí le había tomado confianza. Esa cordialidad que le inspiraba El Doc`, fue lo que alentó a Pedro a sentirse cómodo y sobrellevar tranquilamente aquella primera sesión.

La Pre planteó: -Tenemos un gran trabajo para hacer, el cual es muy importante pues puede marcar una diferencia significativa en la labor que realizamos día con día; para ello, requeriremos su mayor atención y esfuerzo, pero no esta-

remos solos, ya que contaremos con la asesoría de un gran especialista en gestión de calidad, me refiero al consultor del Foro Regional de la Administración Pública, quien nos acompañará durante las primeras sesiones de trabajo y luego de manera alterna, conforme se requiera.

A lo que Faro agregó: -Buenos días, quisiera empezar felicitándolos por tener el valor de emprender este proyecto. En mi experiencia de consultor, resulta sorprendente ver la gran cantidad de instituciones que ni siquiera intentan realizar una gestión de calidad, con lo que, en lugar de evitar el posible fracaso de un proyecto, lo único que logran es condenarse a sí mismas, a vivir en la derrota permanente. Les comento que tal como señala una amiga de quien he aprendido mucho, Lorgía Grullón (2009, pp. 11-12) se tienen identificadas grandes etapas en la evolución del concepto de calidad, empezando por la corriente de los años 1940 y 1950's, que se centraba en corregir los defectos, mientras que entre los 1950 y 1970, la atención se centró en el Aseguramiento de la Calidad, por medio de medidas preventivas e inspecciones durante la realización de las labores para evitar los defectos. Así se llega a la gestión de calidad total que toma mayor fuerza en la década de 1990, donde la calidad se extiende a todas y cada una de las labores, para asegurar la satisfacción total de las expectativas del cliente.

Norma intervino nuevamente para concluir que: -En lo que yo he estudiado, he visto que la calidad total, más que una teoría, es una forma de vida, que abarca a la organización en su conjunto, propiciando la mejora continua e incluso en aspectos personales de quienes la adoptan como práctica en sus acciones diarias-, a lo cual Faro asintió con la cabeza y agregó: -tiene usted razón, siempre que no se pierda de vista que ello tiene una finalidad, y es la satisfacción del cliente, o en el caso de ustedes, de los usuarios de los servicios institucionales.

En la segunda sesión, el nuevo grupo se centró en profundizar en las implicaciones que puede tener la calidad en la labor diaria de cada uno, en las actividades del departamento al que pertenecían y en la proyección de la institución, Faro no los acompañó pues andaba en Brasil, en un congreso sobre calidad en la función pública.

### **Entrando en materia**

Para la tercera sesión, La Pre indicó que: -hoy comenzaremos a trabajar en la definición de la misión institucional, es decir, *"la razón de ser de la institución, el propósito fundamental por el cual la organización fue constituida, el motivo que justifica [su] existencia"*. (ICAP, 2008a, p.17).

Ese breve planteamiento fue suficiente para generar una serie de aportes. Nuevamente Norma fue la primera en replicar -pues yo creo que la misión institucional de la SGFP debería ser el convertirse en líder a nivel regional en normativa, infraestructura y proyección-. YoYo fue un poco más formal y riguroso, al afirmar que: -nosotros no deberíamos de inventar lo que ya definió la ley que creó la institución, es decir, en los primeros artículos de la Ley, se dice lo que debemos hacer, por eso, a nosotros lo que nos corresponde, es ejercer el control en las funciones que nos han sido asignadas por Ley y la aplicación de medidas correctivas a todos aquellos, ciudadanos y funcionarios, que en alguna forma o momento, transgredan las normativas.

El Doc`, tratando de suavizar el tono planteó: -yo quisiera resaltar la importancia de establecer y mantener excelentes relaciones con la ciudadanía, con otras instituciones y el desarrollo de un excelente ambiente laboral-, a lo que YoYo refutó con otra perspectiva: -pues como los libros de textos y los jefes siempre dicen que lo más importante de cualquier institución son sus funcionarios, entonces la misión debería de orientarse a facilitar que personas con la preparación y capacidad que algunos tenemos, podamos ascender y progresar, tanto profesional como económicamente.

Pedro, que sentía la mirada curiosa de La Pre, tímidamente dijo: -yo pienso que el propósito para el

cual se creó la SGFP, es satisfacer las necesidades de las personas que nos vienen a buscar, porque necesitan algo de nosotros, especialmente a quienes carecen de dinero para recurrir a otra alternativa. Faro intervino -¿A usted que lo hace pensar eso?, a lo que Pedro respondió, -por ejemplo, recuerdo aquella vez que llegó una viejita viuda, Doña Soledad, que después de andar por varias instituciones gubernamentales, ya no sabía qué hacer para resolver su problema, aún puedo ver cuando El Doc` le explicó, e incluso le ayudó a llenar los formularios: a Doña Soledad se le escapó una sonrisa y al salir de la institución, los ojos que una hora antes entraron vidriosos, ahora tenían un brillo de esperanza y hasta su respiración era más tranquila.

Se generó un silencio que duró aproximadamente un minuto, pero que a Pedro le pareció más largo que la hora y 48 minutos que ya llevaba la reunión, entonces Faro comprendió por qué habían incluido a Pedro en ese grupo. Fue el suave susurro del borrador en las manos de La Pre, limpiando la pizarra acrílica, lo que hizo volver a los presentes a la realidad; una vez que se había borrado buena parte de lo que se había escrito anteriormente, Faro reorientó la discusión hacia la satisfacción de necesidades de los usuarios y clientes, con los servicios institucionales.

Era evidente que Pedro, aún cuando no dominaba tecnicismos, tenía en su forma de ser, de pensar

y de sentir, el espíritu de la gestión de calidad, forma de ser en la que mucho había influido su maestro cuando le decía a él y todos sus compañeros de escuela, que se podría ser pobre pero aseado, que lo humilde no quita lo diligente y por ello, les insistía que aún cuando sus pantalones fueran remendados, no había excusa para no llevarlos debidamente lavados y planchados a las clases. Efectivamente, esa sencilla pero particular sabiduría, era la que ahora, ya siendo un hombre y funcionario público, seguía rigiendo su forma de sentir, de pensar y actuar, y quizás sea la misma sabiduría de muchas otras personas humildes y nobles, que encuentran en el servicio al prójimo, una fuente de realización.

#### **A partir de los apuntes de Doc`**

El resto de la reunión, El Doc` participó relativamente poco, pero no por falta de interés, sino porque estaba muy atento a lo que los otros decían, para tomar nota de ello y luego escribirlo, en forma resumida, ordenada y clara. Estos apuntes, meses después, fueron descubiertos por La Pre, quién le solicitó que los convirtiera en un boletín, de forma tal que periódicamente, se le informaba a todos los demás compañeros de la SGFP, tanto por electrónico, como en físico a quienes no tenían acceso a las computadoras, sobre aspectos básicos de calidad, conceptos esenciales, en qué consistía el trabajo que estaba

haciendo el Equipo de Mejora Continua y en qué podía ayudar cada uno, desde sus puestos, a este proceso tan importante para la institución.

El boletín se caracterizaba por ser sencillo y comprensible para todos los funcionarios, algunas veces con ilustraciones, otras anunciando concursos para premiar iniciativas de mejoras, refranes o pensamientos del mes sobre calidad, o diversas iniciativas que mantuvieran vivo el interés en dicho tema. De esa manera, aún sin planearlo ni proponérselo, fue de las mismas reuniones del Equipo de Mejora Continua y las anotaciones de uno de sus integrantes, que se inició una campaña de concientización institucional sobre la importancia y forma de gestionar la calidad en la SGFP.

Al que del todo no se le escuchó la voz, al menos durante las primeras sesiones, era a Doble A, que estaba en las reuniones por compromiso, pues apenas tenía oportunidad, se la pasaba revisando documentos relacionados con un trabajo que tenía sumamente atrasado.

#### **Desde la misión, hasta la montaña rusa**

Las siguientes sesiones se dedicaron a afinar la Misión, hasta ahí todo iba bien, pero la situación se tornó más compleja cuando se

trató de que desarrollaran la Visión, pues aún cuando Faro, quién esa vez sí los acompañaba, aclaró que la Visión institucional es cómo quiere verse la SGFP dentro de determinado tiempo, casi todos respondían reiterando lo que ya se había dicho en la misión. -Es que precisamente yo lo que veo es a la SGFP cumpliendo su misión, ¿sino para qué se define la misión?- dijo YoYo, mientras Norma comenzó a acercarse a la distinción entre Misión y Visión, -la Misión se refiere a un aspecto externo, de proyección a la sociedad, mientras que la Visión esta más orientada a lo interno de la institución- dijo, a lo que La Pre agregó que ella entendía que: -mientras la Misión se centraba en el motivo o razón de ser de la institución, la Visión se dedicaba a las transformaciones necesarias para que la SGFP llegara a ser lo que se había propuesto en la Misión.

Faro, que al igual que la mayoría, ya estaba un poco cansado de la discusión, celebró el ver que el grupo estaba encontrando la luz al final del túnel, pues -efectivamente, la Misión y la Visión no son idénticas ni se oponen, es decir, no son simples repeticiones ni contradicciones, sino que se complementan, la una desde la perspectiva externa a la organización y la otra desde la óptica interna, necesaria para alcanzar la primera- concluyó.

Nuevamente YoYo tomó la palabra, para comenzar a lanzar ideas de lo que consideraba necesario, que se le prestara atención

dentro de la SGFP, para lograr lo que ya habían establecido en la Misión, sin embargo, la sesión tuvo que suspenderse, pues era hora de salida; de hecho, esta discusión, la de proponer una Visión, que además, fuera consistente con la Misión, fue una labor que les requirió dos sesiones más.

De esta manera, el trabajo del Equipo de Mejora Continua, tendía a tener momentos más llevaderos y otros más difíciles, que dependiendo de las tensiones que internamente vivía cada uno, habían quienes lo sentían como un subibaja semejante a los que hay en los parques infantiles, mientras que otros lo percibían más como una montaña rusa. Afortunadamente, La Pre supo manejar esas tensiones de manera positiva e incluso, cuando en algún momento sintió que era conveniente calmar las aguas, dejó un par de semanas sin convocar a reuniones, decisión que todos agradecieron, pues de paso coincidía con las vacaciones de los hijos en edad escolar. El único que no estuvo de acuerdo con el receso, fue Doble A, pues con todo y que no participaba mucho, prefería estar en la oficina antes que en su casa.

### **La tormenta que precede a la calma**

Lo interesante de este asunto de la calidad, -comentaba un día Faro, aproximadamente a los tres meses de que se había empezado

el proyecto, -es que conforme se va avanzando en ella, uno se tiende a acostumbrar y eso hace que sea más fácil el desarrollo de las siguientes etapas-. YoYo, dijo algo que sorprendió a los presentes: -¡pues quizás es que uno se acostumbra a perder el tiempo, ya que yo no veo lo que se ha hecho en toda esa gran cantidad de horas que hemos desperdiciado reuniéndonos!-.

Ese día, La Pre no había podido asistir a la reunión, a Norma, que estaba enviando un mensaje, hasta se le cayó el celular de la impresión al escuchar las palabras de su compañero, mientras que Doble A se cuestionaba si sería cierto lo que se había oído. El Doc, sin estar muy seguro de enfrentarse con YoYo, le contestó -¿porqué dice usted eso?, ¿acaso le parece que todo lo que hemos estudiado y aprendido en estos meses está equivocado? -No he dicho eso, sino que a lo que me refiero es que nada de eso funciona aquí, pues todo se va en puras conversaciones y no se ven cambios concretos -respondió YoYo.

Y es que en el fondo, YoYo, quien desde el inicio de las reuniones se había sentido incómodo con el Equipo de Mejora Continua, sentía que este grupo de trabajo era una amenaza para la Comisión del Cambio y Progreso a la que él pertenecía. Ésta, era una comisión que pareciera haber nacido incluso antes de que la misma SGFP, pues hasta donde todos tenían memoria, se había subrogado el derecho de

definir que sí y que no, se podía hacer y prácticamente siempre había estado integrada por las mismas personas, excepto uno que ya se había pensionado, por lo que se había convertido en un grupo de tradiciones muy arraigadas, que supuestamente estaban a favor del cambio, pero siempre y cuando, el mismo no le afectara a quienes conformaban dicha comisión. Por eso, era regular escucharles expresiones como: -Cambiemos en lo que sea indispensable, pero para no correr riesgos innecesarios, hagamos cambios sólo hasta estar completamente seguros de que van a ser positivos- con lo que casualmente nada cambiaba.

Otra de las ideas que imperaba en la citada comisión, y que incluso YoYo había repetido al menos media docena de veces durante los recesos de las reuniones, era que -la estabilidad es amiga del progreso, por lo que antes que exponerse a cambio, se debía estar muy bien sustentado en estudios profundos-. Según la posición de los que conforman la Comisión del Cambio y el Progreso, -los cambios son buenos, pero con medida, para evitar el riesgo de caer en situaciones peligrosas-, lo que en la práctica se había traducido en que eran partidarios de que -cambien los otros, que son los que ocupan cambiar-.

Como ese día La Pre no había asistido a la reunión, Faro estaba coordinando, y por un momento se sintió desconcertado, pues no esperaba que nadie, menos del

grupo con que tenía meses de compartir, le saliera con un enfrentamiento tan directo, cuestionándole que todo este trabajo, al que le había dedicado tanta atención y esfuerzo, no era más que una pérdida de tiempo. Pedro, con su sencillez, pero a la vez con la franqueza que lo caracterizaba, puso un alto a la discusión, al devolver el cuestionamiento a YoYo: –Pues si a usted le parece que todo esto no sirve de nada, que tal si nos dice, ¿cómo cree que puede mejorar la SGFP?, es más, díganos qué han hecho ustedes, en la Comisión del Cambio y Progreso, durante los últimos 23 años, que realmente le haya ayudado a la SGFP a ser una mejor institución?, a menos que usted crea que la institución no necesita mejorar e incluso ser un ejemplo para el país y para la región-.

Si bien la réplica de Pedro frenó el ataque de YoYo, aún hacía falta tranquilizar el ambiente para seguir trabajando, para eso vino en auxilio la creatividad de El Doc, que sugirió: –¿Qué tal si para hacer más visible la labor del Equipo de Mejora Continua, hacemos un concurso para que todos en la institución nos propongan un logotipo para nuestro equipo?- Faro identificó que aquello era una salida para terminar la sesión en paz, y así ganar tiempo para revisar lo sucedido, por lo que acogió la idea, concluyeron la jornada con la planificación de los detalles del concurso.

No estoy segura si después de aquel incidente, Faro o La Pre

hablaron en privado con YoYo, o si él solo necesitaba desahogar sus frustraciones para sentirse mejor, pero lo cierto es que a partir de entonces, se mostró más tolerante y hasta parecía que comenzaba a sentirse más identificado con el Equipo de Mejora Continua... después de todo, la Comisión del Cambio y Progreso casi no tenía actividad y menos aún resultados. El que seguía consumido en el silencio, era Doble A, de hecho, su reserva era tan regular, que ya se hacía evidente para el resto del grupo que casi nunca hacía aportes.

### **Los temores del camino**

Apenas había caminado 250 metros desde la parada de buses hacia el Parlamento Nacional, cuando Pedro se topó con La Pre, que entraba en un parqueo público, quien le dijo: -¡Hola Pedro!, vienes muy arreglado, hasta con zapatos nuevos; ahorita lo alcanzo-. Y es que, aún y cuando la Pre estaba equivocada, no dejaba de tener razón, los zapatos de Pedro no eran nuevos, sino que él mismo los había teñido y lustrado cuidadosamente, pues estaba acostumbrado a que la calidad se vive en todo momento y en todas las cosas que hacemos, por eso, para un evento en el Parlamento Nacional, le parecía que lo menos que podía hacer, era ir con sus mejores prendas y debidamente arreglado.

Si bien el camino desde la parada de buses hasta el puesto de



revisión era relativamente corto, no lo había sido el recorrido que implicó la aventura del Equipo de Mejora Continua, empezando por los treinta días que duró el curso de Técnico en Gestión de Calidad, que tuvo que llevar, junto con otro importante grupo de compañeros, donde no sólo aprendió muchos asuntos, tan importantes, como a hacer un análisis FODA, es decir, de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas, sino que además se sintió muy motivado, lo que resultó oportuno para el duro trabajo que significó la documentación de los procesos y procedimientos.

Esta intensa capacitación le permitió comprender que conceptos como *procesos*, no tiene nada de complejos, pues un proceso simplemente es *“una serie de tareas de valor agregado que se vinculan entre sí para transformar un insumo en un producto [sea este una] mercadería o producto [por ello, un proceso lo constituyen cosas tan sencillas como] preparar una tasa de café, ingresar datos a su computador o recoger información para un informe de trabajo”* (ICAP, 2008a, p.15), mientras que un procedimiento, constituye la *“descripción sistemática de actividades que se documenta para ser realizada cada vez que se requiera”* (ICAP, 2008a, p.79). En términos de su trabajo, Pedro veía el proceso, como el tener que trasladar a un compañero de la SGFP a otra institución, mientras que el procedimiento, se refiere a todas las actividades detalladas necesarias para hacerlo, tales como revisar que

el carro esté en buen estado, que la boleta de autorización del viaje tenga los datos correctos, incluyendo la autorización, ponerse de acuerdo en el lugar y hora de salida, etc.

Cuando tuvieron que documentar, es decir, que escribir, todos los procesos y procedimientos, surgieron muchas inquietudes, pues habían quienes tenían temor que quedara en evidencia que su trabajo realmente no era tan importante, tal como le pasó a Doble A, quien fue ahí cuando se enteró que le decían Algodón de Azúcar, por lo meloso pero soso, entonces comprendió porqué las evaluaciones del desempeño que periódicamente le hacía su jefe, tenían todas las letras posibles, pero nunca tenían una “A”, ya que sus resultados parecían no alcanzar el nivel necesario para una excelente calificación.

No obstante, que tanto La Pre como Faro habían dicho, una y otra vez, que con el trabajo del Equipo de Mejora Continua no se pretendía dañar a nadie, sino solamente mejorar el funcionamiento de la SGFP, los temores e inquietudes sólo se fueron calmando con el paso del tiempo, y en algunos casos, de mucho tiempo, cuando aún los más escépticos, pudieron comprobar, por cuenta propia, que lo peor que les pasaba, es que los pusieran a hacer actividades más interesantes, o al menos más productivas, pero que de ninguna manera se atentaba contra su salario, su dignidad, ni su trabajo.

## ¿Qué quieren nuestros clientes?

Como aún era temprano, Pedro se sentó en una de las bancas a la sombra de un árbol en el parque que está en el costado norte del Parlamento Nacional, para disfrutar el fresco de la mañana y ver si llegaba alguien conocido, en eso vio pasar a un hombre muy parecido a Don Víctor, uno de los señores a los que le había tenido que aplicar una encuesta; y es que en este asunto de la Gestión de Calidad, Pedro, que a nada le tenía miedo, se ofreció de voluntario cuando, aproximadamente al año y medio del proyecto, se dijo que era necesario consultar a los clientes institucionales para conocer sus necesidades.

Creo que fue en la sesión No. 50, cuando Faro dijo que era necesario que los procesos y procedimientos, que ya habían escrito, fueran redefinidos, lo que implicaba volver a escribirlos otra vez. Esto generó mucha confusión y algo de frustración, pues a varios les costó entender el porqué de semejante papeleo; a lo que Faro tuvo que replicar, una y otra vez, que eso era necesario para optimizar los procesos y procedimientos, es decir, para hacer que los mismos fueran mejores y por consiguiente, que la SGFP fuera más eficiente. También advirtió que para que dicha labor resultara realmente efectiva, se necesitaba consultar a los clientes institucionales, es decir, a quienes suelen hacer uso de los servicios que brindaba la

SGFP, sobre qué querían o esperaban ellos de la institución.

Propiamente sobre el rediseño, Norma fue de gran ayuda al explicarles a los demás, que: —el rediseño es necesario hacerlo para buscar disminuir costos, brindar mejores y más rápidos servicios y en definitiva, para ofrecer una mayor satisfacción a los usuarios o clientes institucionales—. Faro se alegraba de ver que los mismos integrantes del Equipo de Mejora Continua, tomaran la iniciativa y se explicaran unos a otros los conceptos, pues de esa manera, los iba preparando para que cuando dejara de brindarles sus servicios de consultor, ellos solos pudieran transitar por este nuevo camino. Sin embargo, probablemente lo que más satisfacción le produjo a La Pre, fue el sentir como, progresivamente, YoYo fue deponiendo su actitud individualista y pensaba, cada vez más, en el grupo y en la institución, de hecho, con mucha frecuencia, en las decisiones que se tomaban y en los procesos y procedimientos que se rediseñaban, él salía beneficiado, pero ello era producto de acciones conjuntas, pensadas en el bien de la colectividad y no del simple egoísmo individualista.

Sin embargo, El Doc` insistió sobre un asunto que no le quedaba claro: -Pero ¿cómo va a garantizar que esas mejoras en los procesos y procedimientos se mantengan en el tiempo, si cada persona tiene su forma particular de hacer las cosas y además, es normal que con el paso del tiempo, se cambie de fun-

cionario, ya sea porque renuncie, se traslade, lo despidan o se pensionen?-, a lo que Norma contestó -precisamente por eso es que como parte del rediseño, una vez que se han hecho todas las mejoras identificadas, primero a los procesos y luego a los procedimientos, los mismos deben escribirse e incluso se grafican, para ayudar a las personas a comprenderlos; el sistematizarlos, tiene como objetivo que no se olvide ningún detalle y garantizar que siempre se realicen de la misma manera.

Doble A al fin se atrevió a participar: -Por lo tanto, ¿una vez que los procesos y procedimientos estén debidamente sistematizados, todos en la institución, incluso trabajadores actuales y futuros, están obligados a hacerlos de la misma forma, tal como está escrita?- Efectivamente -contestó Norma- de eso trata la estandarización o uniformidad de los procedimientos, en que una vez que se aprueben los procesos y procedimientos rediseñados, necesariamente se hagan siempre de la misma manera.

Al ver que su participación había sido positiva, Doble A se sintió animado y dejándose llevar por la emoción exclamó: -Creo que ya entendí, el rediseño y todo este asunto de las Normas ISO, de lo que se trata, es que no importa si el trabajo se hace bien o si se hace mal, sino que se haga siempre igual!-

No sé quien fue el primero que dejó salir la risa, pero en instantes, hasta La Pre y Faro, se contagiaron del buen humor, ante tan ingeniosa como imprudente expresión... bueno, casi todos, pues lamentablemente para Doble A, que como era usual en él, se encontraba pasando por un mal momento en su vida personal, aquellas risas fueron como un balde de agua fría que le terminó de bajar los ánimos.

En ese momento Norma se sintió enredada en sus propias palabras y por primera vez, se vio a YoYo hacer algo generoso por otra persona, cuando le aclaró a Doble A que: -tienes razón en que después del rediseño se espera que los procesos y procedimientos se hagan siempre igual, pero recordemos que precisamente para eso, el rediseño debe ser muy cuidadoso en aplicar técnicas como el ESIA que vimos en el cuarto módulo de la capacitación, es decir, en *Eliminar* todas aquellas actividades que no sumen valor al trabajo, en *Simplificar* las tareas que se conserven, en *Integrar* las que puedan fusionarse y finalmente, en *Automatizar* todo lo que sea posible-. Faro agregó: -Excelente tu aporte YoYo, sólo quisiera que recordemos que además a todo eso, la gestión de calidad implica la mejora continua, por lo que periódicamente deben de revisarse tanto los procesos como los procedimientos, para determinar nuevas oportunidades de mejora.

## Mucho más allá de la dimensión laboral

Aún cuando era jueves, los días en que los compañeros solían ir a la cancha de Football 5 a mejuguear, esa tarde Doble A prefirió no ir, pues para él, que vivía atrasado con su trabajo, con dificultades familiares en su hogar y que solía recibir bajas calificaciones de su jefe, lo único que le faltaba era sentir que las pocas veces que habría la boca, sus compañeros se burlaban de él... con todo eso, estaba realmente desanimado.

Pedro que tampoco se había aguantado la risa, al menos había visto la expresión de Doble A cuando todos se rieron y pudo detectar que las cosas no estaban bien, más cuando se enteró que esa tarde no iba a mejuguear con ellos, pues si algo le gustaba hacer a Doble A, era jugar bola. Por eso Pedro decidió seguirlo con mucha precaución, tratando de que él no se diera cuenta de su presencia.

Doble A, caminó por unos diez minutos y se sentó a ver la fuente del parque cercano, en ella unos patos graznaban a más no poder, para que los visitantes les tiraran semillas de girasol. Doble A, revisó los bolsillos de su saco y encontró que todavía le quedaban algunas de la vez anterior que había venido al parque, lo cual se estaba volviendo una costumbre. Lanzó unas tres semillas, sonrió cuando un niño se le acercó a pedirle algunas

porque se le habían acabado y él le entregó lo que restaba del paquete, se peinó el cabello, se acomodó el pantalón e hizo el intento de levantarse de la banca, cuando en ese instante se tropezó con Pedro, quien le dijo: -Lo siento, te aseguro que cuando me reí no fue con mala intención, es que simplemente tu expresión me causó hilaridad-. Pedro se sentó a su lado, tratando de iniciar una conversación.

Si algo ocupaba Doble A esa tarde, era alguien con quien hablar, fue así como pasó al menos un par de horas, contándole sus problemas a Pedro, quien no hallaba qué contestarle, así que hizo, lo que mejor sabía hacer: escuchar.

Luego de un rato de ponerle atención, y como no quería dejarlo irse para la casa sin darle algún tipo de apoyo, le dijo: -Mira amigo, los cursos sobre calidad es de las pocas cosas que he estudiado en mi vida, por eso recuerdo bien las palabras de Norma cuando dijo que *“la calidad total, más que una teoría es una forma de vida, que abarca [...] y propicia] la mejora continua e incluso en aspectos personales de quienes la adoptan como práctica en sus acciones diarias”*, por eso, qué te parece si tratas de aprovechar todo eso que hemos tenido que leer y estudiar, para sacarle provecho en tu vida personal, empezando por identificar las cosas que no son productivas en tus relaciones familiares y resolverlas, buscando, tu mismo, formas de mejorar en tu desempeño laboral, y así sucesiva-

mente, de manera que no te sientas atacado por nadie, pues todas las mejoras nacerían de ti mismo y si lo que hemos estudiado es cierto, con el tiempo, tendrías una vida personal y hasta profesional de calidad-

Doble A se quedó pensando en las palabras de Pedro, pues si acaso tenía razón, como hasta ahora parecía tenerla, lo aprendido sobre calidad, no le daba espacio al conformismo, a la mediocridad y menos para la derrota, pues su postulado principal es que no importaba cuan bien o mal te encuentres, siempre se puede mejorar, es decir, la calidad es un camino sin retorno. Con esas ideas en su mente, regresó a su casa apenas a la hora de acostar a la niña y ayudarle a su esposa con los deberes domésticos, cosa que usualmente no hacía... nadie más que Doble A y su esposa, supieron que pasó en detalle aquella noche, lo cierto es que a la mañana siguiente, al llegar a la mesa, estaba servido su desayuno favorito y sólo tenía en la mente que la vida siempre podía ser mejor, y eso le bastó para no preguntar, disfrutar su desayuno y salir con entusiasmo para su trabajo, por primera vez en los últimos años; ese entusiasmo lo mantuvo cálido aún en aquella lluviosa mañana.

Si bien fue un día común y corriente, en alguna medida que ni él comprendía, era particularmente especial, y aún sin proponérselo, también lo fue para sus compañeros de trabajo, su hija y su esposa, pues sólo así se explica que pocos meses

después se confirmara que una nueva criaturita venía en camino. De esa manera, Doble A había aprendido una lección muy importante, que se prometió a sí mismo que nunca olvidaría, y es que vivir con calidad, no es ni más ni menos, que *vivir cada día tratando de superar el anterior, aun cuando el día de mañana probablemente supere al de hoy*, sin esperar una recompensa de nadie, más que la satisfacción del deber cumplido.

Desde esa fecha, Doble A, que nunca se consideró un buen estudiante, siguió con gran empeño, las diversas capacitaciones, a veces identificando aplicaciones para su vida personal y otras simplemente por rutina, pero con la convicción de que de ellas, sólo podría obtener cosas buenas. Quizás una de las mayores satisfacciones que había tenido en su vida laboral, fue cuando le dieron el resultado del último curso de calidad, donde había obtenido una "A", lo que ocurrió el mismo día que su jefe le dio la calificación anual del primer semestre del 2009, donde también obtuvo una "A". ¡Así es, nuevamente era Doble A, pero esta vez no por ninguna broma o burla, sino porque había logrado, por sus propios méritos, obtener dos calificaciones de "A"!

A partir de esto, Doble A, no sólo aprendió a disfrutar los planteamientos teóricos sobre calidad, sino que fue de los que con más entusiasmo trabajó en la redefinición de procesos y procedimientos asunto éste, el del rediseño, que aún le

seguida pareciendo un tanto burocrático, pero que había comprendido que era necesario para ejecutar y consolidar los cambios de mejora, es decir, como parte de perfilar, con bases sólidas, el camino a seguir para una correcta gestión, en ese caso, laboral.

### **Llegó el momento**

Faltan 5 minutos para las 8:00 a.m. y a Pedro le pareció que ya era buen momento de ingresar al Parlamento Nacional; ya había visto entrar a la mayoría de los jefes de la SGFP, compañeros e incluso algunos Secretarios de Estado y parlamentarios. Parece que todos habían llegado temprano, tal como había insistido La Pre, pues quería que el acto inaugural del Congreso Internacional del Foro Regional de Administración Pública, fuera un éxito, pues este año le correspondía a la SGFP ser el anfitrión de dicho congreso.

Era usual que el Foro Regional de Administración Pública rotara el país donde realizaba su congreso internacional y la SGFP, como organizadora del actual, había definido el tema del mismo como “*Función Pública y Calidad de los Servicios Públicos*”, tema que implicaba un mayor compromiso en cuanto a la calidad que debía tener todo lo relacionado con tan importante evento.

Las diversas delegaciones nacionales e internacionales se fueron registrando y las edecanes les ayudaban a localizar su lugar en el histórico auditorio que servía de marco a la inauguración; al ser las 8:30 a.m., tal como estaba previsto, dieron inicio los actos formales, el maestro de ceremonias, un joven alto, delgado y muy formal, dio la bienvenida a todos, explicó el programa de actividades y presentó a los miembros de la mesa principal: el primer Vicepresidente de la República, tres secretarios de Estado y el Presidente del Parlamento Nacional, además del Director General del Foro Regional de Administración Pública, quien dio el discurso de apertura:

*“La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos. La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.*”

*La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social.*

*La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales.” (CLAD, 2008, p. 8).*

### **Hora del examen**

La apertura del congreso era tan formal, que incluso superaba la presentación de los auditores de calidad externos... eso fue para los dos años de formación del Equipo de Mejora Continua. La SGFP había concluido la fase rediseño de procesos y procedimientos, incluyendo su implementación; a ese momento, muchas habían sido las experiencias compartidas, como la capacitación, la definición del marco estratégico institucional, la campaña de difusión y concientización, la documentación, la consulta a clientes, y el último, quizás por ello más cansado, el rediseño, del cual la ejecución también resultó muy laboriosa.

Ahora seguía una fase que en un inicio parecía muy lejana, pero que ya le había llegado su turno: el establecimiento y aplicación de los métodos de seguimiento de la calidad, para determinar la conformidad, es decir, satisfacción obtenida, con los procesos y procedimientos de trabajo, de manera que se pudiera evaluar el funcionamiento integral del sistema de gestión de la calidad en la institución.

Faro les había explicado, que en esta primera experiencia de calidad, se apoyarían con auditores de calidad externos, del Foro Regional de Administración Pública; y es que dicho organismo internacional, estaba muy interesado en estimular los procesos de calidad en la región, por eso es que había brindado el aporte tan valioso que representaban los servicios de Faro durante todo este tiempo y ahora los servicios de los auditores externos, incluso se rumoraba que tenía otro proyecto relacionado con este tema, que lo daría a conocer en el próximo congreso internacional (al que ahora iba Pedro).

Los auditores de calidad del Foro Regional de Administración Pública, fueron presentados con un detalle de sus hojas de vida, que probablemente fue lo que hizo que se sintiera como un asunto muy formal. Llegaron a la SGFP un lunes de mayo y trabajaron, conjuntamente con funcionarios de toda la institución durante dos semanas, tiempo en el que realizaron una revisión minuciosa, que simultáneamente

servían de asesoría, pues les permitía a dichos compañeros, y particularmente a las integrantes del Equipo de Mejora Continua, aprender, una vez más, diversos aspectos sobre la gestión de calidad.

Cuando los auditores externos de calidad se despidieron, presentaron un informe de los resultados obtenidos ante la Reunión General de Jefes, donde también se invitó al Equipo de Mejora Continua; fue hasta que el coordinador de los auditores dijo que: –la evaluación, en términos generales había sido positivo- que los compañeros recordaron que aquella visita, en alguna manera, era un examen. Ciertamente desde una perspectiva formal, el trabajo de los auditores implicaba un escrutinio de la labor del trabajo sobre calidad que había realizado la SGFP, pero en la práctica, se sintió como parte del acompañamiento que tanto les había ayudado para realizar este proyecto.

Los auditores externos de calidad, se despidieron recordándoles que el siguiente paso era la formación, dentro de la SGFP, de su propio equipo de auditores de calidad, de manera que la institución, pudiera replicar el trabajo de auditoría con completa independencia, es decir, sin tener que estar sujeta a terceros. Si bien dichas palabras implicaban una nueva tarea, que requeriría nuevos procesos de capacitación y muchas otras cosas, a nadie le generó temor, pues ahora sabían, por cuenta propia, que todo lo relacionado con la gestión de calidad, sólo

tenía efectos positivos para la institución, para sus funcionarios y principalmente para los usuarios de los servicios que brindaban.

### **La gran sorpresa**

Volviendo al evento, afortunadamente a los integrantes del Equipo de Mejora Continua les había tocado uno de los últimos lugares del auditorio, de manera que Pedro, que solía ser muy inquieto, podía moverse sin llamar mucho la atención, y así fue durante los discursos de las diversas personalidades y hasta que el Director General del Foro Regional de Administración Pública, concluyendo su discurso oficial de apertura, dio una importante noticia: - Como parte de sus esfuerzos por impulsar el desarrollo de la gestión de calidad, el Foro Regional ha apoyado toda iniciativa relacionada con la mejora continua en la región de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, donde algunos países han tenido avances mayores, pero todos ellos valiosos; en el interés de darle un nuevo aire a dichos esfuerzos, hoy les comunicamos que se está haciendo una convocatoria directa, a cada institución de la función pública, de los citados países, para que aquellos que aún no lo han hecho, procedan a crear el *“Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público”*.



Para la convocatoria, -agregó el Director-, se le estará entregando, a un funcionario público por país, una invitación formal, para que a nombre de los colegas reciba el desafío y lo lleve a la Secretaría de Estado, Dirección u Oficina de Servicio Civil respectiva. Se ha querido entregar la convocatoria a un funcionario, precisamente como recordatorio de que la calidad se crea y desarrolla en todos los niveles de la institución, es decir, que no es un tema que deba quedar reservado a las élites jerárquicas y para la elección de a quienes se les estará entregando la convocatoria, hemos pedido la colaboración a nuestros asesores en los diferentes países, a quienes les solicitamos que buscaran, a un servidor público que de alguna manera, ejemplificara la gestión de calidad.

Así, fueron llamando, uno por uno, a los funcionarios que habían sido elegidos en cada uno de los países visitantes, para que llevaran la convocatoria al Premio a la institución rectora respectiva. De último lugar, le correspondió al país anfitrión... ahí, delante de todos, en el auditorio del máximo poder de la República, seguido de un fuerte aplauso, se escuchó a Faro quien llamó a Pedro para que pasara a recibir la convocatoria por su país.

Fue necesario que Doble A le dijera – ¡hey, eres tú, que pases al frente!- para que Pedro saliera de sus absortos pensamientos, y comenzara a asimilar, que aquel chofer, aprendiz de calidad, como se

solía definir a sí mismo, había sido elegido para recibir, en nombre de los funcionarios públicos de su país, la convocatoria del Foro Regional de la Administración Pública, para la creación del Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el Sector Público, convocatoria que debería llevar al ente rector del empleo público y que a su vez, implicaba el compromiso de parte del citado organismo regional, de seguir brindando la colaboración necesaria para que dicha invitación generara abundantes frutos.

Pedro subió al podio y recordando una vez más las enseñanzas de su maestro, sobre la importancia del trabajo en equipo y el respeto a dicho equipo, dijo: –Recibo esta convocatoria en nombre de mis compañeros del Equipo de Mejora Continua de la SGFP, a quienes aprovecho, para agradecer una vez más, todo lo que he aprendido y compartido en nuestro proyecto de calidad-, inmediatamente se trasladó a donde ellos estaban, para compartir aquella invitación, que en alguna forma tenía un reconocimiento implícito por todo el trabajo realizado en ese tiempo.

### **Más allá de la historia**

Es importante advertir, que el relato se ha centrado en el Equipo de Mejora Continua, pero que también eran usuales que todo lo que

ahí se discutía y produjera, fuera llevado por La Pre, como insumo para discusión o como propuesta para aprobación de la Reunión General de Jefes de la SGFP, esto, si bien era necesario para involucrar y comprometer a todos los jefes en el proyecto de calidad, también implicaba grandes dificultades, pues muchas veces, sobre todo al inicio, lo que el Equipo de Mejora Continua planteaba, pasaba varias semanas en discusión y al final, de la Reunión de Jefes, devolvían algo completamente diferente a lo que originalmente se había planteado. Más complicado resultaba ser cuando el trabajo del Equipo de Mejora Continua se llevaba a conocimiento de la llamada Reunión Ampliada de Jefes, donde además de todos los jefes, también participaban otra serie de funcionarios, con lo que prácticamente se duplicaba la cantidad de opiniones sobre cualquier tema.

La Pre estaba consciente de las dificultades que implicaba el llevar las cosas a dichas reuniones, para revisión, discusión y aprobación, pero mantuvo tal rutina, ya que Faro le había advertido claramente que de no hacerlo, era prácticamente seguro que todo el trabajo de gestión de calidad que estaban haciendo se perdiera, ya que dichos jefes no se sentirían comprometidos a respaldarlo con sus actuaciones diarias. No obstante lo burocrático que eso parecía, con el tiempo, tanto los integrantes del Equipo de Mejora Continua, como de las Reuniones Generales de Jefes y de las Reuniones Ampliadas de Jefes, se

fueron acostumbrando a este proceso de revisión y corrección, e incluso, aprendieron a valorarlo, pues de dichas revisiones, con frecuencia salían importantes mejoras e ideas que del todo no se habían considerado.

Muchos detalles más podría contarles, pero no terminaría hoy, al igual que no termina esta historia, pues aún cuando se combina realidad con fantasía, en este caso no cabe el estribillo de *"colorín colorado, este cuento se ha acabado"*, pues si hay algo que probablemente nunca esté acabado, es la calidad, dado que la misma se rige por un principio de mejora continua; por lo que Pedro y sus compañeros, tenían claro que el día siguiente al Congreso, al regresar a trabajar a la institución, seguirían buscando cómo satisfacer mejor a sus clientes, lo cual incluiría nuevos servicios que los mismos puedan requerir.

### **Terminando por el inicio**

Este relato empezó identificando a quienes participaron en él y dónde fue que ocurrieron los hechos; para terminar, les contaré cuándo fue esto. Y es que si bien todo ello sucedió en un lugar geográficamente muy cercano de aquí, temporalmente es algo distante, pues aconteció hace aproximadamente unos veinte años, cuando una amiga iniciaba su labor como funcionaria pública en una institu-

ción, que para ese entonces, tanto en Centroamérica, como en Panamá y República Dominicana, hacían importantes esfuerzos para crear conciencia de brindar servicios públicos de calidad; y fueron atrevimientos como los que les he contado, con personas visionarias como Pedro y sus compañeros, quienes hicieron posible que en las últimas décadas, éstos países hayan llegado a contar con instituciones públicas ejemplares como la que hoy tenemos; a propósito, SGFP significaba Secretaría General de la Función Pública.

Esto le sucedió a una visionaria mujer, quien años después, con orgullo mira a su hijo ejerciendo la profesión, en una respetada institución, donde son conscientes de que la razón de sus puestos, es el usuario, y son consistentes de dicho pensamiento, según lo demuestran cada día, con la mejora incesante de los servicios que brindan.

Mi amiga, fue contratada para brindar charlas sobre calidad en otras instituciones gubernamentales nacionales e internacionales, prestando mucha atención a todos los funcionarios, especialmente a aquellos que ejecutan labores indispensables en las entidades, pero que el valor de su trabajo es poco reconocido, no obstante es, indispensable para el desarrollo de la labor conjunta. A la institución donde se inició le guarda mucho aprecio, por cuanto le brindó las bases para desarrollar una gestión de calidad, a ella regresa cada vez que puede, a saludar a

los funcionarios y alentarlos a seguir con el esfuerzo que hacen para desarrollar trabajos de calidad, y algunas veces comparte con el Equipo de Mejora Continua.

## Bibliografía

American Psychological Association (APA) (2009). *Guía Breve para la Presentación de Referencias y Citas Bibliográficas en Formato APA*. Recuperado el 5 de enero del 2010 de <http://www.cepcuevasolula.es/espinal/pdf/guia.pdf>.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (2008). *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. San Salvador, El Salvador.

Delgado Paniagua, Alberto. (2008). *Sin-cuenta puntos por considerar para implementar un proyecto de gestión de calidad en una institución pública: el caso de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica*. En el XIII Congreso Internacional del CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo) 4 al 7 de noviembre del 2008, Buenos Aires, Argentina.

Diccionario de la Real Academia Española. (2010). Recuperado el 18 de enero del 2010,

- de <http://www.rae.es/RAE/Noticias.nsf/Home?ReadForm>.
- Dirección General de Servicio Civil. (2008). *Esquema para la formulación o diseño de proyectos – Perfil del proyecto de gestión de calidad*. San José, Costa Rica. DGSC. Mimeo.
- Fernández Lamarra, Norberto. (2005). *La evaluación y la acreditación de la calidad. Situación, tendencias y perspectivas. Seminario Regional: “Las nuevas tendencias de la Evaluación y de la Acreditación en América Latina y el Caribe”, Buenos Aires, Argentina*. Recuperado el 5 de enero del 2010, de [http://www.uned.ac.cr/paa/pdf/Informe\\_IESALC.pdf](http://www.uned.ac.cr/paa/pdf/Informe_IESALC.pdf).
- García Márquez, Gabriel. (1992). *Doce cuentos peregrinos*. Editorial La Oveja Negra Ltda, Bogotá, Colombia.
- González, Julián. (2001). *Educación a Distancia y Excelencia Académica, Desafío Contemporáneo para la Educación Superior: Intentando no tropezar dos veces con la misma piedra*. Research and Education in Defense and Security Studies, Washington DC
- Grullón Santos, Lorgia. (2009). *Conferencia sobre premios a la calidad basados en un modelo de excelencia: herramienta efectiva para la gestión de calidad en la administración pública*. Consultora de la Secretaría de Estado de Administración Pública de República Dominicana. San José, Costa Rica.
- Held, Adolfo. (2005). *TOC / Constraint Management*. Internationale Weiterbildung und Entwicklung - InWEnt gGmbH. Bonn Alemania.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). (2008a). *Antología del curso sobre Cuadro de Mando Integral en el Sector Público*. San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (2008b). *Antología del curso –Taller sobre Rediseño de Procesos y Agilización de Trámites*. San José, Costa Rica.
- Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO). (2004). *Compendio de Normas INTE-ISO 9000:2000*. San José, Costa Rica.
- Mauricio León Lefcovich. *¿Por qué es necesario aplicar la mejora continua?* Recuperado el 30 de agosto del 2009 de <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040709174903.html>.
- Meza Vargas, Johanna. (2006). *Por el fortalecimiento de una academia con calidad*. III Con-

- greso Universitario. Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica.
- Ministerio de Administraciones Públicas de España. 2007. *El marco común de evaluación CAF* (Common Assessment Framework), Madrid.
- Orozco Silva, Luis Enrique (2007). *La calidad de la universidad más allá de toda ambigüedad*. Consejo Nacional de Acreditación, CNA. Colombia. Recuperado el 11 de diciembre 2009, de <http://www.cna.gov.co>.
- Ramírez Acosta, Pedro J. (2006). *Calidad y excelencia en la gestión académica*. III Congreso Universitario. Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica.
- Salguero Moya, Karla y otra. (2006). *Mejoramiento Institucional en la UNED, un reto que inicia*. III Congreso Universitario. Universidad Estatal a Distancia. San José, Costa Rica.
- Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana. (2009) *Premio nacional a la calidad y reconocimiento a las prácticas promisorias en el sector público de República Dominicana*.
- Universidad Estatal a Distancia. (1986). *Estatuto de Personal*. Recuperado el 9 de marzo del 2003 de <http://www.uned.ac.cr/reglamentos/estatutodepersonal>.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Modelo Pedagógico*. EUNED. San José, Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (2008). *Libro de Información General*. Talleres de E Digital ED, S. A., San José Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Libro de Información General*. Talleres de E Digital ED, S. A., San José Costa Rica.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Plan Académico 2008 - 2011*. Talleres de E Digital ED, S. A., San José Costa Rica.
- Wikipedia, (2010). Recuperado el 18 de enero del 2010, de [http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema\\_de\\_gesti%C3%B3n\\_de\\_la\\_calidad](http://es.wikipedia.org/wiki/Sistema_de_gesti%C3%B3n_de_la_calidad) ◇

# El Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible\*

Evelyn Villarreal Fernández\*\*

---

PRESENTA EL RESUMEN DEL INFORME ESTADO DE LA REGIÓN 2008, CON EL OBJETIVO DE QUE EL SERVIDOR PÚBLICO CONTEXTUALICE SU QUEHACER EN UN PANORAMA MÁS AMPLIO QUE SU ENTORNO NACIONAL. SE ENFOCA EN LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA PARA ENFRENTAR LOS NUEVOS RETOS, LO QUE PASA POR REDESCUBRIR CENTROAMÉRICA DESPLEGANDO ACCIONES PARA ADMINISTRAR ACTIVOS COMUNES Y ENCARAR DESAFÍOS REGIONALES.

PALABRAS CLAVES: INFORMES; INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA; DESARROLLO HUMANO; FUNCIONARIOS PÚBLICOS; CENTROAMÉRICA

## Valoración general de la región

Centroamérica enfrenta una nueva y más compleja situación internacional, sin haber logrado, en años recientes, avances acelerados

en su desarrollo humano e integración regional. Los profundos cambios que experimentan las sociedades del Istmo han sido insuficientes para superar los rezagos históricos, y tampoco son la plataforma necesaria para afrontar el nuevo contexto mundial. Este panorama plantea desafíos estratégicos que no sólo exigirán innovadoras y audaces respuestas regionales y nacionales, sino mejoras significativas en la capacidad colectiva de aplicarlas. Este Informe propone, como opción, encarar estos desafíos en conjunto, redescubrir la región y la integración como fortalezas que complementen las acciones que cada Estado, ineludiblemente, debe acometer para el bienestar de su población.

La situación internacional que afronta el Istmo se caracteriza por:

---

\* Documento-resumen del “Informe Estado de la Región 2008” 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, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP y la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica.

\*\* Coordinadora de Investigación del Informe Estado de la Región, Costa Rica.

Recibido: 9 de abril del 2010.  
Aceptado: 16 de julio del 2010.

- Una corrosiva geopolítica de seguridad vinculada al narcotráfico.
- La creciente vulnerabilidad de la inserción económica internacional de los países más rezagados del área.
- Los altos precios internacionales de los hidrocarburos y los alimentos.

Ninguno de estos factores se había manifestado con claridad hasta hace muy poco tiempo. Por su magnitud, ningún país puede atenderlos por separado; antes bien, se requiere una estrecha y efectiva colaboración entre ellos para resolver problemas prácticos.

Los nuevos desafíos se agregan a los rezagos históricos del Istmo, que no ha sido posible remover de manera sustancial debido al limitado desempeño económico y social de Centroamérica a partir de 1990 y al desaprovechamiento de los años de moderado crecimiento al inicio del siglo XXI. En términos generales, este desempeño fue inferior al promedio latinoamericano, un área que tampoco destacó en el plano mundial. Como lo señalaron los dos primeros informes regionales, muy pronto se agotó el dinamismo observado luego del advenimiento de la paz en el Istmo. En la actualidad, Centroamérica enfrenta una nueva y más apremiante situación internacional con la carga de importantes deficiencias históricas: una mano de obra barata y no calificada, mayorías

pobres, una alta población emigrante, un medio ambiente degradado y débiles Estados de derecho. Este escenario reduce las opciones estratégicas para afrontar los nuevos desafíos. En cada uno de estos ámbitos Centroamérica, como región, necesita dar pasos firmes.

El Informe Estado de la Región reconoce que, desde múltiples perspectivas, la región no es lo que solía ser. Hoy Centroamérica está más poblada, es más urbana, posee economías abiertas al sistema internacional y democracias electorales. Estas transformaciones son notables. Sin embargo, la suma de los cambios sociales, demográficos, económicos y políticos no produce mejoras sensibles en el desarrollo humano, ni convierte al Istmo en un polo dinámico de crecimiento económico y progreso social. Además, estos cambios han ampliado las profundas brechas entre países y las aun mayores dentro de los países.

Los desafíos actuales imponen una nueva manera de entender Centroamérica y convivir en ella. En los últimos veinte años la región exhibe logros que dan pie a un cauteloso optimismo. Pese a tremendas dificultades y evidentes debilidades, consiguió avanzar en una triple transición (de la guerra a la paz, de regímenes autoritarios a sistemas políticos democratizados, de economías de guerra a economías abiertas). Si hace dos décadas la región pudo iniciar su alejamiento del autoritarismo y el conflicto bélico,

hoy, con más conciencia de sus necesidades y potencialidades, puede también encarar el dilema que significa impulsar una época de significativo progreso en desarrollo humano, en las nuevas y más estrechas condiciones internacionales.

Para navegar en estas aguas, Centroamérica cuenta con indudables fortalezas:

- Tiene ventajas de localización internacional.
- Alberga un nodo del comercio mundial.
- Posee una rica biodiversidad y un alto potencial de fuentes renovables de energía, cada vez más valoradas a la luz de los avances en el desarrollo científico y los efectos del cambio climático.
- Ha logrado mayor estabilidad política.
- Tiene una larga experiencia (no aprovechada plenamente) de integración regional.

Pero estas fortalezas no son fácilmente explotables. Se requerirá forjar acuerdos políticos nacionales y regionales, reformar las instituciones de la integración centroamericana, modernizar los Estados nacionales e

---

1. La publicación de los resultados del censo de población de El Salvador, en abril de 2008, obliga a reestimar en cerca de 1,3 millones de personas menos la población regional; véase Capítulo 2.

implementar políticas públicas coordinadas que permitan avanzar en acciones regionales al mismo tiempo que se promueven los intereses de cada país.

### ***Centroamérica experimenta rápidos cambios***

Todas las sociedades centroamericanas viven profundos y rápidos cambios. Desde el punto de vista de la población, los 41,3 millones de personas que habitaban el Istmo en el 2007 representan casi un 20% más que las registradas en 1995 (ocho millones más), pese a que, para el 2006, más de cuatro millones de centroamericanos habían migrado dentro o fuera de la región.<sup>1</sup> Las sociedades son mayoritariamente urbanas, lo que contrasta con la situación prevaleciente a lo largo de la historia, cuando la mayoría de las personas residía en el campo. En Honduras, el país donde la urbanización ha sido menos intensa, el 47,8% de la población vive en centros urbanos.

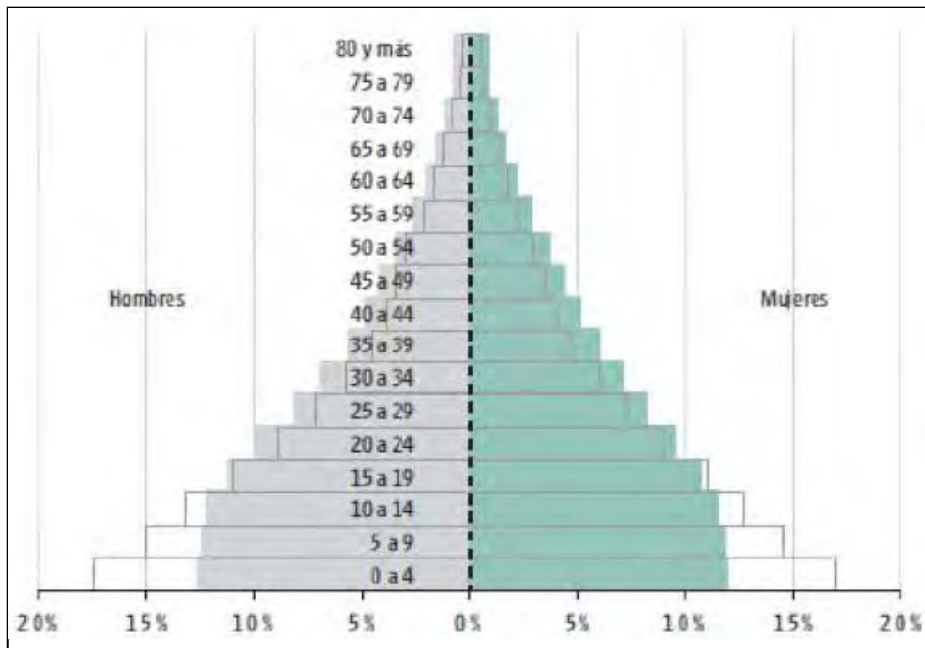
Todas las sociedades experimentan, aunque en distinto grado, transiciones demográficas que han creado un beneficio conocido como “bono demográfico” (gráfico 1.1). Debido a la reducción en la tasa de fecundidad, la actual generación joven contará, a lo largo de su vida productiva, con la ventaja de tener una carga de dependientes relativamente baja (infantes y personas de la tercera edad), en comparación con períodos anteriores. Esto crea



una gran oportunidad para el desarrollo humano: si esa generación joven se capacita, mejora su salud e incrementa su productividad, puede dar un fuerte impulso al desarrollo durante las siguientes décadas, como sucedió en Europa y Asia. Para El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala, esta ventaja se prolongará por varias generaciones, mientras que para Costa Rica y Pa-

namá esta será la última generación que disfrute de estas condiciones, por lo avanzado de sus transiciones demográficas. La amenaza reside en que, si tal cosa no se logra, estos grupos no tendrán las fortalezas y herramientas necesarias para impulsar el progreso y podrían convertirse en una pesada carga para las siguientes generaciones, que serán menos numerosas.

**GRÁFICO 1.1**  
**CENTROAMÉRICA: DISTRIBUCIÓN POR SEXO Y EDAD**  
**DE LA POBLACIÓN**  
**1980 Y 2008**



Nota: La línea gris corresponde a los datos de 1980.

Fuente: *Elaboración propia con información del Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE.*

En poco más de una década, la estructura y la orientación de la mayoría de las economías centroamericanas cambiaron notablemente. Todas ellas son más abiertas a la economía internacional que hace pocos años, situación que resulta evidente al observar el creciente peso de las exportaciones e importaciones dentro de su producción (coeficiente de apertura) y lo son mucho más si se consideran los procesos migratorios, el flujo de remesas familiares y la inversión extranjera directa que reciben. La agroexportación tradicional tiene un peso mucho más reducido. El sector terciario, dinamizado por los servicios financieros, el turismo y el comercio, se ha convertido en el más importante dentro de la estructura productiva de la región; constituye, además, un dinámico generador de empleo y divisas, mientras que el sector primario, que agrupa las actividades extractivas y agropecuarias, ha perdido importancia relativa y apenas supera el 10% del Producto Interno Bruto, PIB, regional. También todas las economías, algunas mucho más que otras, se han diversificado productivamente. En todos estos aspectos, Panamá y Costa Rica muestran los mayores progresos.

Luego de tener economías en crisis, afectadas por episodios de inestabilidad y recesiones en la década de los ochenta, las naciones centroamericanas han logrado una importante estabilidad macroeconómica. Este avance se ha conseguido mediante la aplicación de políticas públicas orientadas a combatir la

inflación y mantener controladas las variables fiscales. En todos los países del Istmo, aunque con diversos grados de éxito, la inflación y las tasas de interés disminuyeron en relación con la década anterior, reducción en parte alentada por las condiciones prevalecientes en el entorno internacional. Esta situación permitió mejorar significativamente el clima de negocios en toda la región (los abruptos incrementos en los precios internacionales del petróleo y los alimentos en los últimos meses están generando, sin embargo, fuertes y preocupantes presiones inflacionarias). Muy secundariamente, la estabilidad se ha debido a la mejora en los ingresos tributarios, que aumentaron en todo el Istmo durante los últimos cinco años, pero que se encuentran lejos de los niveles requeridos para financiar de manera sostenida el desarrollo. En promedio la recaudación creció de 11,5% del PIB en 1999, a 13,9% en el 2006.

Cabe señalar que los esfuerzos para lograr niveles más elevados de recaudación fiscal se han visto afectados por las dificultades de los Estados para mejorar la calidad de los servicios públicos, así como la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión gubernamental. En varias naciones las remesas que la población emigrante envía a sus familias son el principal factor que explica la estabilidad: su peso duplica los ingresos por concepto de exportaciones en El Salvador y Honduras. En este último país representan el 28% del PIB. Todo ello refleja un gran cambio con respecto a la situa-

ción que imperaba a mediados de la década anterior. Sin embargo, aunque las remesas financian la estabilidad, no son una fuente generadora de altos y sostenidos niveles de crecimiento económico.

Por último, la violencia política en Centroamérica se redujo de modo significativo (aunque sigue siendo inaceptablemente alta en al menos un país). La emergencia de democracias electorales y de gobiernos civiles logró controlar la violencia sistemática que las fuerzas armadas, y en general los cuerpos de seguridad, ejercían contra las poblaciones. En consecuencia, las violaciones de los derechos humanos por los Estados disminuyeron. Sin embargo, el ocaso de la violencia política no implicó el advenimiento de sociedades pacíficas, y en años recientes la violencia adquirió un perfil radicalmente distinto. Varios países experimentan altos niveles de violencia social, entre los más elevados del mundo para sociedades sin conflictos militares, y en otros el fenómeno ha aumentado de manera notable. Esta violencia social está vinculada a distintas formas de criminalidad y a las reacciones, en muchos casos extralegales, ante la inseguridad ciudadana.

El problema es de tal gravedad que, como se analiza en el tercer Informe, en varias naciones del Istmo la inseguridad constituye una amenaza al orden público y a la vigencia del Estado de derecho.

***Mayor progreso en varios frentes, pero inercial e insuficiente***

En otros ámbitos de la vida social, económica y ambiental, claves para el desarrollo humano, los cambios han tenido desafortunadamente un carácter inercial y resultan insuficientes para cumplir con la promesa del desarrollo humano, aunque debe reconocerse que son los más positivos que se haya documentado en los informes regionales (cuadro 1.1). Todos los países mejoraron sus valores en el índice de desarrollo humano calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD, (véase la desagregación del IDH en el Compendio Estadístico). Costa Rica y Panamá ostentan los mejores índices y se ubican en el grupo de naciones con alto desarrollo humano, en tanto que el resto de los países se inserta en el grupo de desarrollo humano medio.

**CUADRO 1.1**

**CENTROAMÉRICA: INDICADORES SOCIOECONÓMICOS SELECCIONADOS  
Y SU EVOLUCIÓN RECIENTE, POR PAÍS**

| Indicador  | Belice          | Costa Rica | El Salvador | Guatemala    | Honduras  | Nicaragua | Panamá    | Centroamérica |
|--|-----------------|------------|-------------|--------------|-----------|-----------|-----------|---------------|
| Población total 2007 (millones)                                | 0,3             | 4,5        | 7,1         | 13,3         | 7,2       | 5,6       | 3,3       | 41,3          |
| Distribución renglón al 2007 (porcentaje)                      | 0,7             | 10,9       | 17,2        | 32,2         | 17,4      | 13,6      | 8,0       | 100,0         |
| Crecimiento anual 2000-2007                                    | 2,3             | 1,9        | 1,8         | 2,5          | 2,0       | 1,3       | 1,8       | 2,0           |
| Residentes en zona rural (2005) porcentaje                     |                 | 37         | 42          | 50           | 52        | 43        | 34        | 46            |
| Territorio total (miles de Km <sup>2</sup> ) 2006              | 23,0            | 51,1       | 21,0        | 108,9        | 112,5     | 131,8     | 75,5      | 523,8         |
| Distribución renglón 2006                                      | 4,4             | 9,8        | 4,0         | 20,8         | 21,5      | 25,2      | 14,4      | 100,0         |
| Densidad (personas por Km <sup>2</sup> ) 2006                  | 13              | 87         | 338         | 123          | 64        | 42        | 44        | 79            |
| Producción 2006<br>(millones de dólares a precios corrientes)  | 1.202,3         | 22.229,2   | 18.653,6    | 30.636,9     | 10.850,9  | 5.300,8   | 17.133,8  | 106.007,5     |
| Distribución regional 2006 (porcentaje)                        | 1,1             | 21,0       | 17,6        | 28,9         | 10,2      | 5,0       | 16,2      | 100,0         |
| Crecimiento anual 2000-2006                                    | 6,3             | 5,7        | 60          | 10,1         | 7,1       | 5,1       | 6,7       | 7,2           |
| Índice de desarrollo humano 2005                               | 0,778           | 0,846      | 0,735       | 9,689        | 0,700     | 0,710     | 0,812     | 0,729         |
| Posición entre 177 países                                      | 80              | 48         | 103         | 118          | 115       | 110       | 62        | 102           |
| Tendencia 2000-2005  |                 | Mejoró     | Mejoró      | Mejoró       | Mejoró    | Mejoró    | Mejoró    | Mejoró        |
| Gasto social per cápita 2004-2005<br>(dólares del 2000)        |                 | 772        | 120         | 100          | 120       | 90        | 724       | 230           |
| Prioridad macroeconómica (porcentaje del PIB)                  |                 | 17         | 6           | 6            | 12        | 11        | 17        | 12            |
| Prioridad fiscal (porcentaje del gasto público)                |                 | 36         | 31          | 54           | 53        | 48        | 40        | 40            |
| Tendencia 2000-2005  |                 | Aumentó    | Aumentó     | Aumentó      | Aumentó   | Aumentó   | Aumentó   | Aumentó       |
| Pobreza por ingresos-incidencia<br>(porcentaje) 2006<br>(2002) | 34<br>(2002)    | 19         | 48          | 60<br>(2002) | 72        | 69        | 31        | 55            |
| Tendencia 2000-2006  |                 | Disminuyó  | Disminuyó   | Disminuyó    | Disminuyó | Disminuyó | Disminuyó | Disminuyó     |
| Desigualdad (coeficiente de Giti hacia 2006)<br>(1999)         | 0,530<br>(1999) | 0,478      | 0,493       | 0,543        | 0,587     | 0,579     | 0,548     |               |
| Incidencia 2000-2006   |                 | Aumentó    | Disminuyó   | Disminuyó    | Aumentó   | Disminuyó | Aumentó   |               |

Fuente: Trejos, 2007, con base en CEPAL, 2007; PNUD, 2005 y 2007, Proyecto Estado de la Región, 1999.

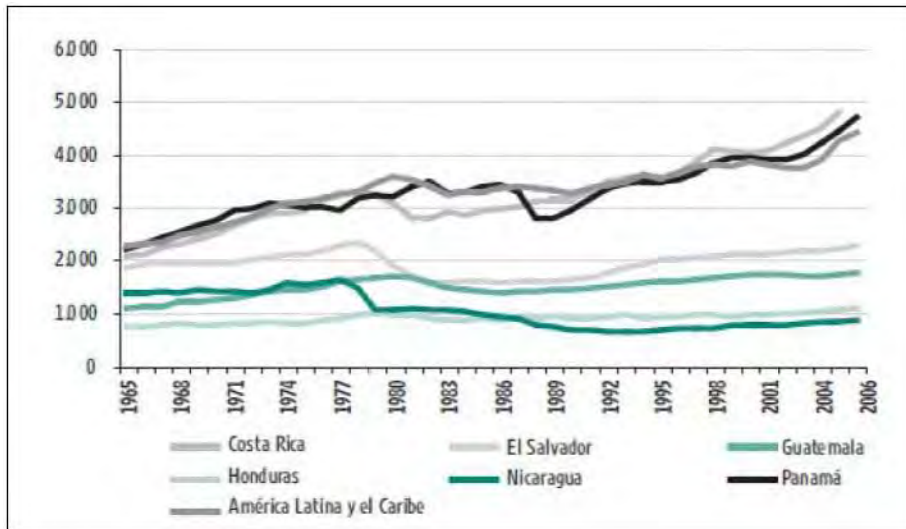
En el período 2003-2007, el crecimiento económico de los países y del Istmo fue el mejor desde la década de los sesenta y representó la mayor tasa promedio de Centroamérica en el largo plazo. Este período coincide con una era de fuerte expansión de la economía de los Estados Unidos. Sin embargo, este crecimiento ha sido elusivo, cuando menos, para la región en su conjunto. Desde 1995, el PIB por persona ha tenido un aumento moderado y volátil: la tasa media regional de su crecimiento ha sido del 1,6% anual. No obstante, los valores son muy diversos y con muy importantes altibajos en la mayor parte del área. En términos generales, los desempeños fueron mucho más favorables en las dos naciones de mayor ingreso (Panamá y Costa Rica). Por sus diversos puntos de partida y la disparidad del crecimiento, las brechas del producto por persona entre países subsisten o se han ampliado. En cuanto al PIB per cápita real, buena parte de los países que tenían pendiente recobrar sus máximos históricos alcanzó esa meta en estos años (salvo Nicaragua), pero sólo dos lograron recuperar su senda de crecimiento histórico (nuevamente, sólo Panamá y Costa Rica), aunque sin diferenciarse mucho de la tendencia latinoamericana (gráfico 1.2).

En el último decenio Centroamérica ha progresado en varios frentes sociales, si bien de manera inercial e insuficiente. Así por ejemplo, las coberturas educativas mejoraron en todos los niveles y en la

mayoría de los países. En educación primaria, las tasas netas de matrícula se acercaron o mantuvieron por encima del 90% durante el período 2000-2006 (con la excepción de Belice, donde la información disponible indica cierto retroceso). Las tasas netas en educación secundaria mejoraron en todos los países, especialmente en Guatemala, aunque a partir de una situación inicial muy baja en el 2000. Un progreso similar se registró en la educación preescolar durante el período mencionado. No obstante, cabe anotar que en la mayoría de los países del Istmo todavía no se logra la universalización de la educación primaria (salvo Panamá y Costa Rica); las coberturas en secundaria y preescolar, pese al progreso, son bajas, en términos generales inferiores al 60% con las excepciones ya indicadas. Desde un punto de vista internacional, en Centroamérica los indicadores educativos más agregados tienden a ser claramente insuficientes.

La esperanza de vida al nacer se incrementó en dos años (promedio para el Istmo) y la mortalidad infantil se redujo a veintitrés por cada mil nacidos vivos (promedio regional), la cifra más baja en la historia. Sin embargo, en ambos temas se mantienen importantes disparidades dentro y entre los países. El panorama de morbi-mortalidad está siendo transformado por las mejoras en las condiciones de abastecimiento de agua y saneamiento y los cambios en los estilos de vida, que han contribuido a que las naciones del área se encuentren en distintas

**GRÁFICO 1.2**  
**CENTROAMÉRICA: PRODUCTO INTERNO BRUTO PER CÁPITA**  
**1965-2006**  
**DÓLARES CONSTANTES DE 2000**



Fuente: *Elaboración propia con base en Banco Mundial, BM, 2006 y 2007.*

fases de un proceso de transición epidemiológica. Por su parte, las coberturas de las vacunas básicas (BCG, DTPE, HepB3, HibB3) tendieron a aumentar durante el período 2000-2006, alcanzando o manteniendo niveles iguales o superiores al 85% en todo el Istmo.

En esta década la desnutrición se redujo, pero de manera lenta y desigual, y sigue afectando a amplios grupos de población, entre ellos los habitantes de las zonas rurales, niños, indígenas y adultos mayores. Durante los últimos años la región ha logrado una disponibilidad superavitaria de alimentos. Sin embargo, esto se ha debido a la importación de alimentos y no a su producción, especialmente en lo que concierne a granos básicos, cuyo cultivo más bien fue desestimulado. La dependencia de alimentos importados en la actual escalada de los precios internacionales supone un serio desafío para la seguridad alimentaria de Centroamérica.

De modo especial debe destacarse la mejora relativa de los niveles de pobreza en el Istmo, pues en el período 2002-2007 ésta disminuyó cinco puntos porcentuales (promedio regional), hasta alcanzar un mínimo histórico. Aun así, la pobreza afecta a más del 40% de las y los centroamericanos y, en términos absolutos (número de personas), creció.

En general, en todos los países las políticas públicas sociales tienen un financiamiento mayor que

hace cinco años. En varios de ellos, sin embargo, los niveles de la inversión social siguen estando entre los más bajos de América Latina, y las brechas en el gasto social per cápita entre las naciones del Istmo llegan a ser de más de siete veces, lo que se refleja en las disparidades en desarrollo humano. La evidencia que aporta el Informe (2008) permite concluir que la baja inversión en salud y educación afectó las posibilidades de elevar la calidad de la mano de obra de la región, tema al que todas las economías exitosas han asignado una prioridad estratégica.

En todo el Istmo se admite hoy la inspección de los derechos de los trabajadores, aunque ésta sigue siendo débil y aplicada sólo en ciertos centros urbanos. Asimismo, en todos los países se han creado instituciones de defensa de los consumidores como instrumentos de protección de los derechos ciudadanos.

Desde los años ochenta, Centroamérica ha hecho grandes esfuerzos para desarrollar esquemas tendientes a proteger y conservar su biodiversidad. En la actualidad, más del 10% del territorio del Istmo está bajo alguna categoría de protección. También se registran avances en la legislación ambiental en casi todos los países. No obstante, las capacidades institucionales para garantizar la conservación del patrimonio son exiguas, como lo documenta este Informe, y varios ecosistemas están prácticamente desprotegidos (por ejemplo los humedales). La agenda ambiental establecida en la Alianza

para el Desarrollo Sostenible, Alides, suscrita por los gobiernos a inicios de la década anterior, en la práctica y en la asignación de recursos públicos, ha sido relegada.

***En otros frentes la falta de progreso es una vulnerabilidad estratégica***

En otros ámbitos sociales y económicos, la falta de progreso de Centroamérica es un lastre para su lanzamiento como un polo dinámico de desarrollo.

El Informe Estado de la Región no puede consignar cambios importantes en los niveles de desigualdad social en la región, pese al mayor crecimiento económico y la reducción de la pobreza experimentada durante el período 2002-2007. En El Salvador la evidencia muestra una cierta disminución de este fenómeno, mientras que en Costa Rica éste ha aumentado. Es importante hacer constar, sin embargo, las dificultades para una buena medición de la desigualdad.

Tampoco se pueden reportar mejoras en la segmentación de los mercados laborales. La mayoría de los ocupados en Centroamérica continúa inserta en sectores de baja productividad e ingreso. El autoempleo de baja productividad, medida de aproximación al sector informal, genera el 41% del empleo regional. La posibilidad de acceder a puestos de trabajo de calidad se ve limitada

por la baja calificación de la mano de obra, pero también por la desarticulación entre la oferta y la demanda laboral. Sólo el 28% de los trabajadores disfruta de empleo con ciertas garantías sociales. Esta situación no cambió pese al progreso económico de los últimos años.

Igualmente nulo es el progreso en la capacidad de la región para retener a sus habitantes. La emigración, principalmente hacia Estados Unidos y como resultado de la falta de oportunidades laborales, sigue afectando a Centroamérica. Más aun, debido a la importancia de las remesas familiares para la estabilidad macroeconómica de varios países de la región, y su efecto asociado de disminuir la incidencia de la pobreza, la emigración se ha convertido en una necesidad estructural del funcionamiento de algunas economías y sociedades del Istmo.

En vista de la favorable situación demográfica que se vive en el área, la rigidez de los altos niveles de desigualdad, la segmentación de los mercados laborales y la persistencia de la emigración configuran una seria vulnerabilidad estratégica para una región que necesita progresar rápidamente en su desarrollo humano. En efecto, en los próximos años los países requerirán fuertes incrementos en la productividad de la población trabajadora, para aprovechar la positiva relación de dependencia que implica el “bono demográfico”. Para ello deberá aumentar el ahorro y la inversión (tanto privada como, especialmente,



pública) con el propósito de dedicar recursos a elevar la calidad de la mano de obra, mediante la universalización de la educación secundaria, académica y técnica, y la generación de oportunidades laborales y empresariales, entre otras acciones. La escolaridad de las personas prueba que sigue siendo el principal movilizador social (gráfico 1.3). No obstante, la emigración supone una sangría de la fuerza laboral, la persistencia del sector informal perpetúa la baja productividad y afecta la recaudación tributaria, y los altos niveles de desigualdad bloquean el acceso de amplios segmentos de la población a las oportunidades de desarrollo social y económico.

Las capacidades de gestión de la rica diversidad biológica del Istmo, un recurso estratégico para la región, son exiguas, y las mejoras recientes en este tema han sido marginales. Es cierto que el presupuesto asignado para los entes rectores en materia ambiental (ministerios del ramo) pasó de 70,4 millones de dólares corrientes en el 2002 a 152,4 millones en el 2006. Sin embargo, este aumento no implicó un cambio importante en las prioridades públicas: el peso de este presupuesto dentro del gasto de consumo final de los gobiernos centrales pasó de 0,9% a 1,6% en esos años. Esto representó un gasto anual per cápita que, en el mejor de los casos (Panamá), alcanzó apenas 8,1 dólares (la Agencia de Protección Ambiental

de los Estados Unidos invierte anualmente cerca de \$24).

La protección ambiental y el uso racional de los recursos naturales son débiles e incapaces de contrarrestar la tendencia a lesionar el patrimonio natural.<sup>2</sup> Algunos ejemplos: el número de especies en riesgo crítico pasó de 94 a 220 entre el 2002 y el 2007 para la región en su conjunto, y las catalogadas como “en peligro de extinción”, de 257 a 389 en los mismos años. La emisión de toneladas de gases contaminantes a la atmósfera (dióxido de carbono y sustancias que agotan el ozono) aumentó de manera considerable entre el 2003 y el 2005, período para el cual se tiene la última información. El consumo de fertilizantes y pesticidas, poco regulado, mostró un incremento importante en el período 2003-2006 para la región en su conjunto, aunque con notables disparidades en los volúmenes y ritmos según los países. Si bien son necesarios para las actividades agropecuarias, los fertilizantes y pesticidas, usados sin los controles adecuados, pueden representar amenazas para la salud pública; ejemplo de ello son los frecuentes episodios de contaminación de fuentes de agua en diversas localidades. Cabe señalar que, aunque el consumo de fertilizantes por área sembrada (no hay información para pesticidas) ha tendido a aumentar en la región, se encuentra todavía muy por debajo de los niveles reportados en Brasil y Chile.

Finalmente, no hay duda de que la democratización de los regí-

---

2. Capítulo 10.

menes políticos es uno de los mayores logros de Centroamérica. Hoy en todos los países se llevan a cabo reñidas competencias electorales. Sin embargo, la pérdida de dinamismo y, en algunos casos, el estancamiento del proceso de democratización, son preocupantes. En al menos un caso (Nicaragua), la instauración plena de la democracia electoral es una tarea pendiente. En

Guatemala la campaña electoral del 2007 se caracterizó por elevados niveles de violencia política (más de cincuenta asesinatos). En varias naciones, el requisito básico de la inclusión ciudadana universal no se ha cumplido, pues las personas que experimentan distintas modalidades de exclusión social tienden a participar menos en la política, incluyendo las elecciones nacionales.

---

### GRÁFICO 1.3

#### CENTROAMÉRICA: POBLACIÓN ENTRE 15 Y 64 AÑOS DE EDAD, EN CONDICIÓN DE POBREZA, SEGÚN AÑOS DE EDUCACIÓN ACUMULADOS

2006



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de hogares de cada país.

---

Con mucho, el ámbito en que la democratización ha progresado menos es el de la instauración de Estados democráticos de derecho y el marco institucional para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y el buen manejo de los recursos públicos. La actualización del diagnóstico efectuado hace cinco años por el *Segundo Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible* arroja pocos cambios. En varios países existe un control partidario sobre el Poder Judicial, que cuenta con escasos recursos para operar (el gasto judicial per cápita es menor a \$10 anuales en tres países); además hay desbalances procesales importantes derivados de la extrema debilidad de las defensas públicas, en naciones donde una gran cantidad de personas, si no la mayoría, es pobre. Las diferencias entre Costa Rica y el resto de la región son aquí, quizás, más pronunciadas que en cualquier otro tema. Por otra parte, pese a los avances normativos, en todo el Istmo los órganos encargados de fiscalizar la gestión pública tienen severas limitaciones. En general, los países centroamericanos están entre los peor calificados en los índices internacionales de combate a la corrupción, y el mejor caso (Costa Rica) apenas logra una puntuación intermedia.

Las dificultades de Centroamérica para consolidar el funcionamiento de Estados democráticos de derecho constituyen una barrera para asegurar la plena vigencia de los derechos de las personas, atraer

inversión extranjera directa y lograr la reinversión local de las utilidades, acciones vitales para el desarrollo del Istmo en virtud de su escasez de capital.

### ***Desafíos emergentes plantean una nueva situación estratégica***

En los últimos años (y al momento de escribirse el tercer Informe) una serie de eventos está cambiando dramáticamente el contexto internacional y, con ello, ha hecho emerger complejos desafíos estratégicos para Centroamérica. En términos generales, la región enfrenta márgenes de maniobra más estrechos debido a una convergencia de factores que penalizan severamente sus debilidades en desarrollo humano.

En el terreno económico, el Informe plantea que la mayoría de las naciones centroamericanas impulsó un programa relativamente sencillo y unilateral de apertura comercial y financiera, basado en la utilización de una mano de obra barata y en el aprovechamiento de las ventajas de localización del Istmo en relación con el principal mercado del mundo. Es preciso reconocer que, finalizadas las guerras civiles y al interrumpirse los flujos de ayuda internacional, los países tampoco tenían muchas alternativas. A esta situación objetiva se adicionó una subjetiva: la creencia de que la apertura económica era una condición suficiente para inducir mejoras sostenidas y rápidas en el desarrollo humano.

Si no se hubiera llevado a cabo este proceso, probablemente la región estaría hoy en peores condiciones económicas y sociales. Sin embargo, en la actualidad es claro que la apertura económica en su etapa fácil, la que se desentiende del reto de crear sistemas productivos más competitivos, no es suficiente siquiera para lograr metas estrictamente económicas, y menos aun un rápido desarrollo. Pero, además, la apuesta de inserción internacional basada en la utilización de mano de obra barata y no calificada ha sido afectada, de manera radical, por la irrupción en los mercados mundiales de China, India y Vietnam, países que tienen mucha más capacidad y productividad y menores costos de producción que las naciones centroamericanas. Esta situación amenaza a sectores enteros de los aparatos productivos del Istmo.

A esto se agrega, además, una situación coyuntural adversa: a diferencia del resto de América Latina, todas las naciones centroamericanas, sin excepción, han experimentado un deterioro sistemático y significativo en los términos de intercambio (gráfico 1.4). Tienen que dedicar cada vez más recursos para adquirir igual o menor cantidad de productos y servicios del exterior que en el pasado. Las mediciones realizadas para el tercer Informe indican que una buena parte de la oferta exportable del Istmo ha perdido competitividad.

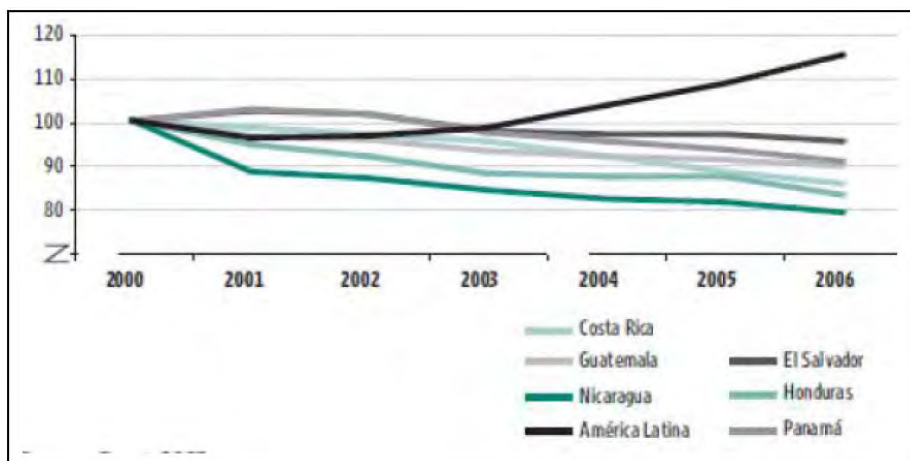
En el terreno político, Centroamérica enfrenta un grave y multi-

facético problema de inseguridad ciudadana. Como se dijo anteriormente, en varios países la violencia social y delictiva se encuentra entre las más altas del hemisferio. En otros, este fenómeno, aunque menor, están en ascenso. En todos cunde la sensación de inseguridad y las personas invierten cada vez más sus recursos, muchos o pocos, en sistemas de protección.

A este punto, la inseguridad ciudadana es un problema de orden público que cuestiona la autoridad legítima de los Estados. Constituye un factor de desarticulación social, pues afecta las relaciones de confianza y reciprocidad dentro de las comunidades. Es, asimismo, un obstáculo al crecimiento económico, pues implica costos más altos de operación para los sectores productivos. Los niveles actuales de criminalidad afectan, deprimiéndolo, el apoyo ciudadano a los sistemas políticos y han creado climas de opinión que, en el mejor de los casos, toleran las soluciones extralegales al problema.

En materia de energía, el desafío emergente está asociado a la alta dependencia de hidrocarburos importados, que representan el 45% del consumo energético total, y a patrones de uso poco eficientes (en este ámbito la región está a la zaga en América Latina). El consumo de petróleo se debe mayoritariamente al sector transporte y a la generación eléctrica, en tanto que el empleo de leña, segunda fuente de energía en la región (38%), corresponde sobre

**GRÁFICO 1.4**  
**CENTROAMÉRICA: EVOLUCIÓN DE LOS TÉRMINOS**  
**DE INTERCAMBIO EN COMPARACIÓN CON AMÉRICA LATINA**  
**2000-2006**  
**(ÍNDICE AÑO 2000= 100)**



Fuente: CEPAL, 2007.

todo al sector residencial de las zonas rurales. La alta dependencia de los hidrocarburos se agrava en un marco internacional complejo, de altos precios y perspectivas de agotamiento petrolero, lo que reduce la competitividad, dispara la inflación y ensancha el déficit comercial de economías cuyo crecimiento está fuertemente ligado al uso de energía. Al cierre de edición del Informe del 2008, el precio del petróleo

superaba los 138 dólares por barril y entre el 2000 y el 2006 la factura de los países del Istmo por este concepto se había duplicado, hasta llegar a representar más del 7% del PIB regional.

Finalmente, otro complejo desafío que ha surgido en el frente internacional es el de la seguridad alimentaria y nutricional. Hasta hace poco, el relativo dinamismo de eco-

nomías emergentes como las de China e India, y los bajos precios en los mercados mundiales hicieron viable para los países centroamericanos la opción de abastecer el consumo nacional con alimentos importados, que estuvieron disponibles de manera creciente en los últimos años. Este panorama ha cambiado en forma abrupta, debido a un fuerte incremento de la demanda y de los precios internacionales en este rubro. Esta situación se deriva de una relativa inestabilidad en la producción de alimentos, asociada a su vez a recurrentes eventos hidrometeorológicos y a variaciones en las precipitaciones por efecto del cambio climático, pero también está siendo influida por el uso de productos alimenticios para la elaboración de biocombustibles, como una alternativa para enfrentar la crisis petrolera. En una región con una alta dependencia de alimentos importados, en muy corto plazo ello podría transformarse en una amenaza y generar escenarios de inseguridad relacionados con problemas de desabastecimiento alimentario y una agudización de las carencias nutricionales que sufre la población más pobre.

### ***Oportunidades para la acción regional***

Centroamérica puede obtener beneficios de la nueva situación internacional si logra identificar las ventajas y oportunidades que ésta ofrece y aprovecharlas para relanzar la acción regional como vía para

atender desafíos comunes. La acción regional no sustituye la responsabilidad que cada Estado tiene con su población, pero ciertamente, en condiciones tan difíciles como las actuales, puede contribuir a generar mayores oportunidades. Para esto, sin embargo, se requerirá audacia y pensamiento innovador.

En materia energética es posible que el amplio potencial de generación a partir de fuentes renovables incentive las inversiones regionales, y que la escasez y los altos precios de los hidrocarburos, a su vez, estimulen el desarrollo de estrategias comunes para transformar los sistemas de transporte y los hábitos de consumo.

Al enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana, en Centroamérica se ha oscilado entre la “mano dura” y la inacción, respuestas que no han rendido frutos y han tenido implicaciones sociales y políticas negativas. Ante tal situación, el tercer Informe hace un llamado a la sensatez: la cooperación regional puede ayudar al cuidadoso diseño de intervenciones, de diversa complejidad y naturaleza, para incidir sobre una multiplicidad de factores de riesgo, en un contexto de instituciones fortalecidas del Estado de derecho.

Las tendencias recientes del mercado internacional de alimentos podrían albergar oportunidades para Centroamérica. La disponibilidad de suelos fértiles y agua, especialmente en la zona central del Istmo, junto

con una larga tradición agrícola, podrían ser factores favorables para relanzar la producción agrícola, aunque para cristalizar una iniciativa en ese sentido se requeriría robustas políticas públicas. Esto abre posibilidades para que, desde la acción regional, se impulse el desarrollo rural y se procure solventar el rezago socioeconómico de casi la mitad de la población pobre que vive en esa zona.

Ver oportunidades donde hay amenazas no es un optimismo infundado. Hace dos décadas, bajo condiciones extremas, Centroamérica puso en marcha acciones decisivas y conjuntas para abrir paso a transiciones en materia de paz, democracia e inserción internacional. Al cabo de veinte años, de nuevo la región está obligada a rechazar ciertas tentaciones y atreverse a hacer lo que no se ha intentado antes.

El Informe Estado de la Región plantea con claridad que “más de lo mismo” es un curso de acción que compromete el futuro del Istmo. Mantener bajos los niveles de inversión en educación y salud, o recortarlos en tiempos de menor crecimiento de la producción o de merma de la recaudación fiscal, como los que se pueden avecinar, agudizaría los problemas. Abandonar los esfuerzos por proteger el bosque e incrementar el uso de leña para soslayar los precios crecientes de la energía amenazaría el patrimonio natural, una de las grandes ventajas de la región en el escenario internacional. Recurrir a la “mano dura” y a

la erosión de la institucionalidad democrática para combatir la inseguridad ciudadana puede crear severos problemas de estabilidad política.

Enfrentar los nuevos retos pasa por redescubrir Centroamérica, ese espacio común, un tanto relegado de las prioridades mundiales luego de haber protagonizado el último conflicto de la guerra fría, para entrar en el juego global. No es posible excusarse, ni esconderse. Tampoco actuar en solitario. Ningún país de la región puede darse el lujo de prescindir de sus vecinos. Nadie es tan potente o autosuficiente.

Redescubrir Centroamérica es más que “estar” en Centroamérica. Significa, en particular, desplegar acciones comunes para administrar activos comunes (biodiversidad, ventajas de localización, nodo del comercio mundial) y encarar desafíos comunes (geopolítica de la seguridad, la dependencia energética de los hidrocarburos y la crisis alimentaria).

La institucionalidad regional puede ser una valiosa herramienta para esa acción. El Sistema de Integración Centroamericana, SICA, fue remodelado en el contexto de la reconstrucción posbélica. Sin embargo, las condiciones y necesidades actuales son distintas. El Informe advierte que el proceso de integración del Istmo se encuentra en una disyuntiva: hacerse útil o ser abandonado. Hoy en día existen fuertes y diversos estímulos para la acción conjunta. La tarea prioritaria

es construir un acuerdo político que permita la doble articulación del proyecto regional con los intereses de cada país, en una serie de temas estratégicos. Para ello será necesario que los Estados nacionales, las partes del proceso integracionista, superen su tradicional indisciplina con respecto a Centroamérica, la casa común.

El Informe Estado de la Región (2008) se presenta a las sociedades centroamericanas en momentos en que resulta central fijar rumbos, emprender caminos y contar con información pertinente, veraz y oportuna, que sirva para evaluar las consecuencias de las acciones y de las omisiones de hoy. Éstas, finalmente, se proyectarán en la calidad de vida de los y las habitantes del Istmo a lo largo de mucho tiempo. Resulta claro, entonces, que la ausencia de información afecta la calidad de las decisiones, a los que toman decisiones y, por supuesto, a quienes quedan relegados de, o por las decisiones.

### **Dilemas estratégicos del Istmo**

Centroamérica se adentra en un nuevo y difícil período histórico. La convergencia de rezagos históricos (sociales, institucionales y económicos) con un contexto internacional cada vez más complejo, obliga a reconsiderar las estrategias que han seguido los países, tanto para alcanzar su desarrollo como

para impulsar una región más próspera e integrada. Por ser un informe centroamericano, el análisis se concentra en el ámbito regional, sin desconocer que muchas de las posibilidades de desarrollo humano dependen de acciones a lo interno de los Estados nacionales. Aun en esta dimensión regional, la principal conclusión es que seguir “haciendo lo mismo” puede tener serias consecuencias para el futuro del Istmo.

Con el propósito de contribuir a un debate centroamericano sobre las opciones y estrategias que el Istmo tiene ante sí, el Informe desarrolla, como novedad, un enfoque prospectivo mediante el cual se examinan “dilemas estratégicos” del desarrollo humano en la región, las tendencias actuales, escenarios y alternativas de acción. Específicamente se analizan dos de estos dilemas, que fueron investigados por mandato del Consejo Consultivo del Informe. El primero de ellos se relaciona con las posibilidades de proveer, en democracia, un bien público fundamental: un orden público que, basado en el respeto a los derechos y libertades de las personas, garantice la seguridad ciudadana. En cuanto al segundo dilema, frente a la conjunción de rezagos históricos y un contexto internacional más complejo, se valoran las posibilidades de reorientar los estilos de inserción de las naciones centroamericanas en el sistema económico internacional, para generar crecimiento y rápidos progresos en el desarrollo humano y la equidad social.



La situación actual de la (in)seguridad ciudadana y las vulnerabilidades de la inserción internacional generan importantes amenazas y riesgos para la región, las que tienen un carácter estratégico porque, en mayor o menor grado, afectan al Istmo en su conjunto y bloquean severamente su potencial de desarrollo humano y avance democrático. Son dilemas porque resolverlos implica superar disyuntivas, reales o percibidas, entre objetivos deseables pero difíciles de conciliar en la práctica.

En el índice del Informe los dilemas coronan el estudio, pues son sus capítulos finales. Sin embargo, en esta "Sinopsis" se presentan antes que los demás. La razón de tal proceder es que los dilemas anudan los complejos desafíos económicos, políticos, ambientales, sociales e institucionales tratados en el resto del Informe y, por tanto, ofrecen un contexto para interpretar los resúmenes de los otros capítulos que se presentan más adelante.

***Dilema estratégico  
de la seguridad de las personas  
y el Estado democrático  
de derecho***<sup>3</sup>

*Resumen de situación*

Al finalizar la primera década del siglo XXI Centroamérica experi-

menta un grave problema de seguridad ciudadana. Este, sin embargo, no afecta de manera homogénea a todos los países. Se pueden distinguir al menos tres grupos de países que presentan situaciones estratégicas de seguridad ciudadana distintas. Esas tres situaciones tienen en común una percepción generalizada de alta inseguridad ciudadana, pero se diferencian por los niveles de violencia existentes, la respuesta gubernamental y el grado de institucionalidad del Estado de derecho.

La primera situación estratégica es la más grave y se caracteriza por una alta violencia social y delictiva, combinada con debilidades institucionales y la aplicación de políticas de "mano dura", tal como sucede en el norte de Centroamérica. En la segunda situación estratégica también hay debilidad institucional pero, a diferencia de la anterior, en la última década ha habido renuencia a aplicar políticas de "mano dura" y los indicadores de violencia social y delictiva son bajos, aunque con tendencia al alza. Los países que más se aproximan a este prototipo son Nicaragua y, en menor medida, Panamá. La tercera situación estratégica coincide con el segundo grupo de países en cuanto a la más baja violencia social y delictiva, y la resistencia a la aplicación de políticas de "mano dura", aunque ello no implica que se estén ejecutando políticas de prevención consistentes. La principal diferencia con las anteriores es la fortaleza del Estado de derecho. El país que más se acerca a este prototipo es Costa Rica.

---

3. Capítulo 12.

En las tres situaciones estratégicas la articulación entre las políticas de seguridad y el Estado de derecho está condicionada por una serie de factores regionales que sobrepasan las particularidades de los países y, en algunos casos sus capacidades de actuar, tales como la inmersión de Centroamérica en la geopolítica del narcotráfico, las actividades delictivas de las maras, la debilidad de los Estados de derecho y el fácil y generalizado acceso de la población a armas ligeras.

### *Escenarios*

De no acometerse acciones que modifiquen las condiciones actuales, las tres situaciones estratégicas tienen el potencial para engendrar profundas fracturas económicas y políticas en el Istmo, que obstaculizarán aun más el desarrollo humano y la integración regional. Al 2020, en la primera situación estratégica, el escenario más grave llevaría a los países a un alto riesgo de desestabilización política, con una violencia delictiva superior a la actual y asociada a acciones extralegales de grupos irregulares y a “guerras” entre bandas rivales. La institucionalidad del Estado de derecho sería más débil.

En la segunda situación estratégica se produciría una “balcanización” del orden público territorial; es decir, lo más probable es que la inseguridad ciudadana ponga en riesgo el orden público democrático,

pero sin llegar a desestabilizarlo del todo. Bajo este escenario, las débiles instituciones del Estado lograrían mantener niveles moderados de violencia social en la mayor parte de sus territorios, pero habrían entregado el control de otras áreas a diversos actores del crimen organizado.

Finalmente, en la tercera situación estratégica el escenario inercial más probable es aquel en el que coexistirían democracias con niveles ampliados de violencia. Los focos de mayor violencia social y delictiva estarían concentrados en “bolsones” urbanos de pobreza. En varias regiones de los países ocurrirían episodios, todavía poco frecuentes, de violencia extralegal (“limpieza social”) que contarían con la connivencia de la población y algunas autoridades policiales.

Los escenarios analizados no son, sin embargo, inevitables. Son proyecciones lógicas cuyo punto de partida es el supuesto de que las condiciones actuales se mantendrán relativamente estables en el tiempo. Estas condiciones, sin embargo, son modificables. La experiencia internacional muestra que, aun en situaciones muy complejas, la seguridad ciudadana puede ser mejorada en forma duradera. Esta es una base objetiva para la esperanza. La clave radica en el diseño y puesta en marcha de intervenciones públicas que, de manera simultánea y desde múltiples frentes, modifiquen los factores de riesgo.

---

## CUADRO 1.2

### CENTROAMÉRICA: SITUACIONES ESTRATÉGICAS PROTOTÍPICAS DE INSEGURIDAD CIUDADANA Y ESTADO DE DERECHO

2007

| Situación prototípica   | Países que se aproximan                         | Resultados del ejercicio de escenario a mediano plazo                              |
|---|---|--|
| Alta violencia social y delictiva, intensa inseguridad ciudadana, frágiles o incipientes Estados de derecho y aplicación de "mano dura".  | Guatemala, Honduras y El Salvador <sup>a/</sup> | Muy alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.                    |
| Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, frágiles Estados de derecho y poca o nula aplicación de "mano dura". | Nicaragua y Panamá <sup>a/</sup>                | Alta probabilidad de amenazas severas al orden democrático.                        |
| Baja violencia social y delictiva, inseguridad ciudadana en aumento, robusto Estado de derecho y nula aplicación de "mano dura".          | Costa Rica                                      | Baja probabilidad (pero no despreciable) de amenazas severas al orden democrático. |

a/ Son los casos que muestran al menos una diferencia importante con los otros que han sido agrupados en la misma categoría.

Fuente: *Elaboración propia.*

---

#### Planteamiento

Para modificar los cursos de evolución más probables, el Informe hace un llamado para abandonar las políticas de "mano dura", que no sólo han probado ser ineficaces, sino que parten de supuestos falsos y erosionan las instituciones del Estado de derecho. Asimismo, se critica la inacción pública frente a los serios problemas de inseguridad o la adopción acrítica de experiencias internacionales.

El Informe apuesta por la sensatez en la política pública de seguridad ciudadana. Ello permitirá encontrar soluciones introduciendo vías de compromiso y equilibrio entre dos valores hasta ahora enfrentados: la protección social y el respeto de las garantías procesales. Desde esta perspectiva pueden plantearse dos grandes objetivos: por una parte, uno de contención, orientado a evitar el empeoramiento de la situación en todos los países, especialmente en

aquellos que padecen un importante deterioro de su seguridad (primera situación estratégica); por otra parte, un objetivo de desarrollo, dirigido a mejorar las condiciones existentes en los casos más agudos o, incluso, a modificar el escenario que enfrentan.

El Informe formula propuestas de intervenciones de carácter general y específico. Entre las primeras destacan las siguientes:

- Determinar, en forma consensuada y socialmente aceptada, los lineamientos de las políticas públicas de seguridad ciudadana de mediano y largo plazo.
- Crear una estructura organizativa básica (o la revisión y mejora de la existente) con el propósito de ampliar las capacidades institucionales.
- Mejorar los actuales sistemas de captación de información.

Las propuestas específicas se asocian a la atención de factores de riesgo, mediante acciones como las siguientes:

- Prevenir los homicidios y las violaciones, por medio del fortalecimiento de las investigaciones policiales, la adopción de leyes más restrictivas de control de armas y programas de sensibilización popular.
- Disminuir los asaltos, robos y hurtos en determinadas zonas

(principales causantes del sentimiento de inseguridad) a través de intervenciones de prevención situacional, particularmente con programas que involucren a niños, niñas y jóvenes en riesgo, así como a sus familias.

- Reducir la incidencia del narcotráfico con una mayor y más adecuada presencia e intervención de la policía (y, si es necesario, de las fuerzas armadas), tanto en las zonas actualmente dominadas por narcotraficantes como, con fines preventivos, en aquellas en las que hay proyectos de desarrollo económico con un fuerte impacto regional (puertos, carreteras, etc.).
- Mejorar la inteligencia policial y el mantenimiento de los patrullajes conjuntos, tanto entre los países del Istmo como con Estados Unidos.
- Fortalecer los valores cívicos, indispensables en una sociedad democrática. En particular se recomienda poner atención al tratamiento de la violencia delictiva por parte de los medios de comunicación.

Finalmente se sugieren acciones puntuales relacionadas con el sistema penal, con el doble propósito de fortalecer el control del delito y aumentar la confianza ciudadana en él. Se proponen intervenciones, tan-

to para reforzar la aplicación efectiva de la ley (con el propósito de reducir la impunidad) como, en especial, para ampliar la protección de las víctimas de delitos. El Consejo Con-

sultivo del Informe consideró relevante agregar la consideración sobre la importancia de desarrollar políticas de reinserción laboral para ex-convictos.

### CONEXIONES DOCUMENTADAS CON OTROS CAPÍTULOOS

| Capítulo                    |   | Implicaciones de los hallazgos  |
|-----------------------------|---|---|
| 3. Empleo                   | √ | Economía subterránea y blanqueo de capitales generan empleos informales.                                      |
| 4. Salud                    | √ | Alta violencia social y criminalidad causan pérdida de vidas y se convierten en un problema de salud pública. |
| 6. Migración                | √ | Redes de "coyotes" ilegales vulneran derechos de migrantes y penetran instituciones públicas.                 |
| 7. Democracia               | √ | Presiones sobre las instituciones del Estado de derecho y dificultades para garantizar un orden público.      |
| 8. Corrupción               | √ | Penetración de narcotráfico en sistemas de justicia y sistemas políticos.                                     |
| 9. Gobiernos locales        | √ | Actores ilegales son poderes locales y más recursos que las municipalidades.                                  |
| 10. Patrimonio natural      | √ | Operación de narcotráfico en áreas protegidas.  |
| 12. Seguridad ciudadana     |   |   |
| 13. Inserción internacional | √ | Altos niveles de inseguridad y violencia afectan la inversión y la producción.                                |

Nota: No se documentaron implicaciones del dilema de seguridad ciudadana sobre la seguridad alimentaria (Capítulo 5) y la energía (Capítulo 11).

Fuente: *Elaboración propia.*

**Dilema estratégico  
de la inserción internacional  
en Centroamérica<sup>4</sup>**

*Resumen de situación*

A partir de 1990 todos los países del Istmo promovieron una mayor integración a la economía internacional, mediante políticas explícitas de promoción de exportaciones, disminución de las barreras arancelarias y no arancelarias a las importaciones, apertura de la cuenta de capitales y, más recientemente, la suscripción de acuerdos de libre comercio con sus principales socios comerciales.

Hoy en día, sin embargo, la inserción internacional de Centroamérica encara serios desafíos, pues sus resultados económicos y sociales no han sido los esperados. En comparación con otros países del mundo, que también han experimentado procesos de apertura y promoción de exportaciones, las naciones del Istmo han mostrado menos capacidad para “sacarle el jugo” a este dinamismo exportador y traducirlo en tasas de crecimiento más altas y sostenidas, como vía para mejorar el bienestar social de sus poblaciones.

Dado que las economías centroamericanas son pequeñas y sus mercados internos reducidos, la inserción económica internacional

es, sin duda, *conditio sine qua non* para el crecimiento y el desarrollo en la región. Pero la inserción *per se* no garantiza el desarrollo. El dilema que enfrenta Centroamérica en este tema es: ¿cómo lograr una inserción ventajosa en la economía internacional? En otras palabras, ¿cómo aprovechar esta inserción para potenciar las oportunidades de crecimiento económico y desarrollo humano? La experiencia mundial muestra que la relación entre apertura, inserción, crecimiento y desarrollo no es automática. Las vinculaciones entre estos factores dependen críticamente del aprovechamiento de las condiciones del entorno internacional y la optimización de los recursos propios.

Pese a la existencia de factores comunes a todos los países de la región, como su ubicación estratégica, la cercanía al canal de Panamá y la suscripción de tratados comerciales multilaterales, el Informe plantea la tesis de que en Centroamérica es posible distinguir con claridad dos estilos de inserción en la economía internacional.

La primera situación combina:

- Una inserción internacional de bajo nivel tecnológico, basada en la agroexportación y la industria de maquila textil.
- Altos volúmenes de emigración y flujo de remesas.
- Poca capacidad de atracción de inversión extranjera directa.

---

4. Capítulo 13.

- Nivel exportador bajo o intermedio, con un fuerte peso del mercado centroamericano.
- Magros resultados económicos y sociales.

La segunda situación estratégica combina:

- Una inserción internacional basada en una mayor incorporación tecnológica, sea a la exportación de productos no tradicionales, a la industria o a los servicios.
- Bajos o nulos volúmenes de emigración y de flujos de remesas.
- Mayor capacidad de atracción de inversión extranjera directa.
- Alto nivel exportador, orientado a mercados extrarregionales.
- Resultados económicos y sociales intermedios.

### *Escenarios*

Para cada una de estas situaciones estratégicas el Informe plantea escenarios que toman como referencia el 2020 y que describen el curso de evolución más probable, si se mantienen constantes las tendencias y condiciones observadas durante los últimos años. En la primera situación estratégica, el escenario más probable es el de una inserción

internacional vulnerable, sin desarrollo humano. A mediano plazo se habría profundizado la apertura de la economía, pero no el desarrollo humano de la sociedad ni la productividad de los factores. Esta última se mantendría en niveles similares a los observados en la actualidad. En la segunda situación estratégica el escenario más probable es que la inserción internacional haya obtenido logros sub-óptimos en desarrollo humano. Aunque se habrían generado mayores niveles de desarrollo humano, tanto los logros como su progresión estarían significativamente por debajo de los resultados obtenidos por los nuevos países industrializados (NIC).

La principal conclusión de los escenarios es que la etapa fácil de la apertura y la inserción internacional en Centroamérica ha concluido. Los próximos pasos en este proceso se darán en un contexto en el que se han estrechado los márgenes de maniobra de las pequeñas economías del Istmo, debido a la competencia cada vez mayor de otras regiones del mundo y los altos precios del petróleo y los alimentos.

Los escenarios analizados no son, sin embargo, inevitables. Son proyecciones lógicas cuyo punto de partida es el supuesto de que las condiciones actuales se mantendrán relativamente estables en el tiempo. Estas condiciones son modificables. La experiencia internacional muestra que, aun en situaciones muy complejas, cambios en los estilos de inserción generan mejoras significa-

tivas en el desarrollo humano de los países.

### *Planteamiento*

En Centroamérica se suelen pregonar “soluciones mágicas” para el logro de una inserción internacional ventajosa; se desestima la complejidad de los problemas y se recomienda un programa relativamente sencillo de política pública. Frente a la incapacidad de tales estrategias para inducir rápidas mejoras sociales, se ha generado una reacción contraria: la negación de que la existencia de economías abiertas sea una necesidad y que, por tanto, Centroamérica puede vivir en lo fundamental de sus propios recursos, gracias a su vocación agropecuaria.

La creación de condiciones para una inserción internacional ventajosa en la región parte de una serie de realidades difíciles de ignorar: restricciones importantes para obtener resultados sociales y económicos significativamente mejores, notables brechas en los niveles de desarrollo económico y social entre los países, “apuestas” comerciales cada vez más divergentes, falta de un liderazgo económico evidente en el Istmo y carencia de *commodities* estratégicos.

Una mirada realista a las condiciones actuales identifica no sólo las restricciones sino también los intereses comunes que tiene Centroamérica en su conjunto, pese a la diversidad de los países que la com-

ponen. Estos intereses son de carácter ofensivo, es decir, de creación de condiciones para una nueva fase de la inserción internacional, y defensivo, para evitar que las debilidades se conviertan en obstáculos para lograr una inserción ventajosa.

Desde el punto de vista ofensivo, el principal interés regional es aprovechar sus ventajas de localización en el sistema económico internacional para crear una plataforma de producción y un portafolio de bienes y servicios para socios extrarregionales. Existen varias condiciones iniciales que posibilitan plantearse este objetivo. Por una parte, el canal de Panamá (y su ampliación en curso) es una de las principales rutas del comercio internacional. Por otra, dentro de la misma región hay experiencias exitosas de atracción de inversiones y desarrollo de nuevos sectores productivos (Panamá y Costa Rica).

En los últimos diez años se han planteado diversas propuestas para aprovechar la localización estratégica de Centroamérica. Todas ellas coinciden al señalar la necesidad de que los países pongan en marcha acciones comunes para:

- Fortalecer la institucionalidad y las políticas de integración regional.
- Impulsar políticas regionales para el urgente y rápido mejoramiento de la calidad de la mano de obra (“capital humano”).



- Promover los encadenamientos productivos, de empleo, salarios y consumo.
- Aprovechar de manera adecuada y sostenible los recursos ambientales.

El Informe Estado de la Región tiene importantes coincidencias con estos planteamientos. Además propone otras acciones que permitirían avanzar con rapidez hacia el objetivo de convertir a Centroamérica en una plataforma internacional para la producción y el comercio:

- Creación de una personería jurídica centroamericana, con un registro único, de manera que las empresas que cumplan con los requisitos puedan hacer negocios de pleno derecho en todos los países y consolidar sus operaciones y sus contabilidades.
- Desarrollo de una infraestructura regional en materia de transportes, electricidad y comunicaciones.
- Ampliación de un sistema regional de protección de la biodiversidad, que permita crear estándares comunes de conservación, prospección y uso racional de recursos de alto valor para la biogenética.
- Diseño de un marco común de incentivos a la inversión extranjera directa ligados a requisitos de productividad, ge-

neración de empleo calificado y localización en zonas prioritarias.

Desde el punto de vista defensivo, el principal interés de Centroamérica es la creación de encadenamientos productivos y sociales, tanto dentro como entre países, para evitar que las desigualdades intrarregionales fracturen el Istmo y estrangulen la posibilidad de establecer la plataforma extrarregional de bienes y servicios. Algunas acciones que podrían contribuir a ello son:

- En el ámbito nacional, aumentar la recaudación tributaria a niveles cercanos o superiores al 20% del PIB, mediante la eliminación de exenciones fiscales a los sectores más dinámicos y mejores esfuerzos de cobro, junto con el fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas sobre el gasto público.
- En el ámbito regional, crear fondos de cohesión cuyo acceso estaría condicionado por los progresos que los países realicen en materia tributaria. El financiamiento principal estaría basado en la captación de recursos de cooperación internacional producto de una gestión conjunta.
- Desarrollar programas masivos de capacitación de la fuerza de trabajo y de alfabetización acelerada hasta nivel

básico de educación (noveno año), utilizando los recursos generados por una mayor recaudación tributaria. El Consejo Consultivo del Informe sugirió promover alianzas público-privadas para incrementar programas de capacitación laboral.

- Poner en marcha un programa regional de producción de alimentos básicos: mediante inversiones regionales se reconvertirían zonas agrológicamente aptas para la producción de granos (trigo, maíz, arroz) que están en abandono o utilizadas en otros cultivos. En estas zonas habría un esfuerzo deliberado para involucrar a las pequeñas y medianas unidades productivas, así como para lograr mejores niveles de productividad y calidad del producto.

La pregunta, sin embargo, es por qué países que históricamente

han estado centrados en sus intereses de corto plazo, nacionales o incluso más específicos, habrían de cooperar con la implementación de una propuesta regional. En otras palabras, cuáles serían las razones por las que países que históricamente han sido indisciplinados en lo que concierne a las acciones de carácter regional, y que han aprovechado la primera oportunidad para desertar con la finalidad de obtener ventajas sobre sus vecinos, encontrarían necesario y deseable modificar sus patrones de conducta. Para las naciones mejor posicionadas del Istmo, Panamá y Costa Rica, una fractura regional entre un “sur” más desarrollado y un “centro-norte” estancado es problemática. La capacidad de atracción de flujos ampliados de inversión pasa por tener un “vecindario” que no conspire contra esa intención. Para los países más rezagados, una vez concluida la etapa fácil de la inserción internacional, no existen muchas otras opciones para relanzar el desarrollo.

## CONEXIONES DOCUMENTADAS CON OTROS CAPÍTULOS

| Capítulo                    |   | Implicaciones de los hallazgos   |
|-----------------------------|---|--|
| 3. Empleo                   | √ | Estilo de inserción internacional es determinante del dinamismo y la estructura de la demanda laboral.                         |
| 4. Salud                    | √ | Poca tributación por parte del sector exportador afecta la capacidad de inversión social.                                      |
| 5. Seguridad alimentaria    | √ | Apertura unilateral del sector agropecuario afectó a productores.<br>Altos precios internacionales limitan acceso a alimentos. |
| 6. Migración                | √ | Falta de oportunidades sociales y económicas impulsa flujos migratorios.   |
| 7. Democracia               | √ | Inserción internacional ventajosa requiere baja inseguridad y violencia.   |
| 9. Gobiernos locales        | √ | Instalación de sectores dinámicos puede mejorar ingresos municipales.  |
| 11. Energía                 | √ | Creciente demanda energética para sostener el dinamismo exportador.  |
| 12. Seguridad ciudadana     | √ | Inserción internacional ventajosa requiere orden público y vigencia del Estado de derecho.                                     |
| 13. Inserción internacional |   |  |

Nota: No se documentaron implicaciones del dilema estratégico de inserción internacional sobre la lucha contra la corrupción (Capítulo 8) y sobre las áreas naturales protegidas (Capítulo 10).

Fuente: *Elaboración propia.*

## **Desafíos del desarrollo humano sostenible**

El Informe Estado de la Región (2008) da seguimiento a los desafíos del desarrollo humano analizados en las ediciones anteriores. A lo largo de nueve capítulos se actualiza la información y se profundiza en temas abordados previamente. Además, producto de las rondas de consulta preliminares, se incluyeron en el análisis temas nuevos cuya consideración es producto del cambio en las circunstancias desde la fecha de publicación del Segundo Informe (2003). En la selección de los desafíos que estudió el Informe subyace el símil de una Centroamérica como un ser vivo, cuyas necesidades podrían ser satisfechas con mayores niveles de desarrollo humano en toda la región.

### ***El desafío regional de ofrecer trabajo a los habitantes<sup>5</sup>***

#### *Resumen*

Los mercados de trabajo en Centroamérica han mejorado su capacidad para ofrecer oportunidades laborales a la población. Durante el último quinquenio aumentaron los empleos formales, mejoró el perfil educativo de la fuerza de trabajo y se registraron algunos avances en la inspección laboral como medio para

asegurar el cumplimiento de la legislación en esta materia.

Pese a estas evoluciones positivas, los mercados de trabajo muestran severos problemas estructurales: persiste el claro predominio del empleo en actividades de baja calidad y productividad (autoempleo y micronegocios), una proporción significativa de la fuerza de trabajo no ha logrado completar la primaria, lo que reduce sus posibilidades de acceder a empleos de calidad y mejorar sus ingresos, y las mujeres enfrentan claras desventajas, aunque su participación laboral ha aumentado y tienen en promedio mayor calificación que los hombres. A esto se suman debilidades en la tutela y ejercicio de los derechos laborales; los órganos de inspección laboral siguen teniendo importantes limitaciones técnicas y materiales, con matices según el país y la zona. Por otra parte, se registra un extendido desconocimiento, por parte de las y los trabajadores, acerca de sus derechos laborales y los medios que prevé la legislación para defenderlos.

Existe una amplia heterogeneidad entre países en las características y el desarrollo de sus mercados de trabajo. Guatemala, Honduras y Nicaragua son los de menor desempeño, Costa Rica y Panamá muestran los mejores resultados y El Salvador está en una posición intermedia. Este panorama revela un ensanchamiento de las brechas entre las naciones, particularmente entre los trabajadores más

---

5. Capítulo 3.

calificados y los que, por falta de calificación, sólo tienen las opciones de insertarse en puestos de baja calidad o emigrar.

Para una región que se encuentra en un proceso de transición demográfica, este desequilibrio podría significar que la ventaja asociada a contar con una creciente proporción de población en edad productiva se traduzca en una gran frustración, en términos de sus resultados económicos y sociales. Este es un costo demasiado alto para un grupo de naciones que requieren potenciar las oportunidades del mercado laboral y, por esta vía, disminuir la pobreza, mejorar los ingresos y reducir la desigualdad. La evidencia recogida por el Informe muestra que los esfuerzos por elevar la calificación de la fuerza laboral no están siendo correspondidos en todos los países con nuevos proyectos productivos y más puestos de trabajo de buena calidad.

*Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región (2008)*

- El 42,3% de los nuevos empleos generados durante el período 2001-2006 correspondió a actividades no agropecuarias de alta productividad.
- Los trabajadores con algún nivel de educación postsecundaria sólo representan el 12% de la fuerza de trabajo del Istmo (24% en Panamá y 6,5% en Guatemala).
- Los trabajadores con estudios postsecundarios reciben un ingreso que resulta entre cuatro (Costa Rica) y casi ocho veces (Panamá y Honduras) el ingreso percibido por un trabajador sin educación alguna.
- El autoempleo (especialmente en actividades de baja productividad) es responsable del 41% del empleo regional. En el 2006 sólo cerca de la mitad de los ocupados (55%) fueron asalariados.
- Se observan profundas brechas entre los países en los ingresos laborales promedio (\$397 en Costa Rica *versus* \$146 en Nicaragua) y entre géneros (los hombres ganan de un 2% a un 61% más que las mujeres en Honduras y Guatemala, respectivamente).
- La fuerza de trabajo centroamericana es relativamente joven (el 29% no supera los 25 años), está creciendo (a tasas cercanas al 3% anual) y tiene una participación cada vez mayor de la mujer (38% de la fuerza laboral).

## CONEXIONES DOCUMENTADAS CON OTROS CAPÍTULOS

| Capítulo                    | Implicaciones de los hallazgos   |
|-----------------------------|--|
| 3. Empleo                   |  |
| 4. Salud                    | Autoempleo y subempleo reducen cobertura de la seguridad social.   |
| 5. Seguridad alimentaria    | Empleos de baja calidad generan ingresos insuficientes para garantizar seguridad alimentaria y nutricional.                            |
| 6. Migración                | Falta de oportunidades de empleo y bajos salarios incentivan la emigración.  |
| 7. Democracia               | Debilidad en protección de derechos laborales afecta representación política.<br>Desempleo y subempleo limitan la inclusión ciudadana. |
| 10. Patrimonio natural      | Baja productividad agrícola genera presiones negativas sobre las áreas protegidas.   |
| 12. Seguridad ciudadana     | Jóvenes sin empleo o subempleados son población en riesgo de caer en la delincuencia.  |
| 13. Inserción internacional | Baja calificación de la mano de obra limita la inserción internacional ventajosa.  |

Nota: No se documentaron implicaciones de la dinámica del empleo sobre la lucha contra la corrupción (Capítulo 8), los gobiernos locales (Capítulo 9) y la energía (Capítulo 11).

Fuente: *Elaboración propia.*

### *Valoraciones de los informes regionales de 1999 y el 2003*

- El principal problema de la región es el subempleo.
- Predomina la inserción laboral en el sector informal (caracterizado por bajos ingresos, exclusión de la seguridad social, poca calificación labo-

ral y casi nula incorporación tecnológica).

- Con las excepciones de Costa Rica y Panamá, los países del área tienen poblaciones mayoritariamente pobres, sometidas a carencias nutricionales y educativas que limitan su desempeño en el mundo laboral moderno.

- En la actualidad el Istmo experimenta el “bono demográfico”. Por varias décadas los países tendrán una proporción muy favorable de personas en edad productiva con respecto a la población dependiente (personas menores de quince años y mayores de sesenta y cuatro).
- Para sacar el máximo provecho del “bono demográfico” se requieren mejoras sustantivas en la calidad y cobertura de la educación, la salud y las políticas de empleo.

### ***El desafío regional de contar con personas saludables<sup>6</sup>***

#### *Resumen*

Desde 1999, las condiciones generales de salud de la región centroamericana han mejorado: la esperanza de vida se ha incrementado para ambos sexos en más de dos años, la mortalidad infantil ha disminuido y ha crecido el abastecimiento de agua potable y el acceso a servicios de saneamiento. Además, durante la presente década las economías de los países se expandieron y la región logró reducir la población pobre en cerca del 5%. No obstante, esta positiva evolución resulta insuficiente para revertir los rezagos históricos y cerrar las bre-

chas entre y dentro de los países en materia de salud.

El panorama de morbi-mortalidad de la región está determinado por las condiciones de pobreza, los comportamientos sociales y los estilos de vida. Las mejoras en el abastecimiento de agua y los servicios de saneamiento han contribuido a que los países se encuentren en distintas fases de un proceso de transición epidemiológica, en las que coexisten el patrón de las enfermedades infecciosas, nutricionales y las relacionadas con el embarazo, con los padecimientos crónicos como las neoplasias y las enfermedades del sistema circulatorio. Además, llama la atención la alta mortalidad debida a causas externas como homicidios, accidentes de tránsito y lesiones producto de la violencia. La incidencia del VIH-SIDA y los problemas para controlar el dengue y otras enfermedades reemergentes son llamadas de alerta sobre la eficacia de las políticas para atacar problemas de salud pública.

La pobreza como determinante social de la salud está presente en todos los países y condiciona disparidades entre grupos de población y sus posibilidades de mejorar su estado de salud y calidad de vida. Afecta especialmente a la niñez, los habitantes de zonas rurales, la población indígena y las mujeres. Estas disparidades llegan a ser alarmantes, como en el caso de Honduras, donde la tasa de mortalidad infantil es cuatro veces el promedio nacional en algunos departamentos, o en el

---

6. Capítulo 4.

de Panamá, donde el 86% de la población indígena vive en pobreza extrema, lo que equivale a un retroceso de casi una década en la expectativa de vida al nacer con respecto al promedio nacional.

Garantizar una mejor situación de salud en el Istmo cobra mayor relevancia ante el imperativo de aprovechar el “bono demográfico”, ese beneficio asociado al período en que los países experimentan una tasa de dependencia decreciente, propia del proceso de transición demográfica que vive la región. La población en edad productiva de la que dependerá Centroamérica en el próximo medio siglo, enfrenta el reto de financiar un sistema de salud que requerirá cada vez más recursos para atender a una mayor proporción de habitantes envejecidos, que necesitarán mayores y más complejos servicios, y que además, en su gran mayoría, no cotizan en ningún sistema de pensiones.

La cobertura de los servicios de salud y el gasto público en este rubro, pese a un relativo crecimiento, resultan insuficientes para garantizar el acceso universal y oportuno, principalmente en las zonas rurales e indígenas. Con excepción del sistema de salud de Costa Rica, que cuenta con distintos esquemas de aseguramiento para toda la población, y de Panamá, donde la cobertura asciende al 65%, los demás países tienen sistemas de seguridad social que abarcan a menos del 20% de la población. Cerca del 70% de las y los centroamericanos carece de

seguro social. La población pobre sin acceso a los sistemas públicos de salud debe pagar de su bolsillo servicios privados. Se estima que alrededor de un 25% de la población (diez millones de personas) no cuenta con un acceso razonable a estos servicios.

La inversión social per cápita ronda los \$700 anuales en Panamá y Costa Rica, mientras no sobrepasa los \$200 en los demás países. La inversión específica en salud ha sido en promedio del 2,1% del PIB en los últimos años y alcanza el 4% si se incluye el gasto en seguridad social. En el 2004 el gasto social per cápita promedio en salud para la región fue de \$114; sólo Costa Rica y Panamá superaron esa cifra por más del doble, en tanto que en El Salvador el monto rondó los \$75 y en el resto del área fue menor de \$50.

*Hallazgos más relevantes  
del Informe Estado  
de la Región 2008*

- En el 2007 la tasa de mortalidad infantil para la región se redujo a veintitrés por mil nacidos vivos, pero en algunas zonas rurales y poblaciones indígenas es hasta cuatro veces mayor que los promedios nacionales de los respectivos países.
- La esperanza de vida al nacer ha aumentado en toda Centroamérica. En Belice, Costa Rica y Panamá es mayor de



- setenta y cinco años (promedio para ambos sexos).
- Entre 1980 y el 2008 disminuyó la proporción de personas menores de veinte años (de 56% a 47%), aumentó la población de veinte a cincuenta y nueve años (de 39% a 46%) y la mayor de sesenta años (de 4,9% a 6,5%).
- El gasto público en salud por habitante fue de \$114 en promedio para la región (2005). En Costa Rica y Panamá es de más del doble.
- Las instituciones de seguridad social, salvo en los casos de Costa Rica y Panamá, cubren a menos del 20% de la población.
- En Guatemala y El Salvador el gasto privado equivale a más del 50% del gasto en salud, y en Belice, Honduras y Nicaragua representa entre el 40% y el 50%. La mayor parte se dedica a la compra de medicamentos.

### CONEXIONES DOCUMENTADAS CON OTROS CAPÍTULOOS

| Capítulo                    |   | Implicaciones de los hallazgos  |
|-----------------------------|---|---|
| 3. Empleo                   | √ | Baja cobertura de los servicios de salud limita la productividad de la mano de obra.  |
| 4. Salud                    |   |   |
| 5. Seguridad alimentaria    | √ | En hogares pobres, los gastos en salud (en ausencia de seguridad social) compiten con crecientes gastos en alimentación.        |
| 6. Migración                | √ | La población migrante tiene dificultad para acceder a servicios de salud durante el desplazamiento y en los lugares de destino. |
| 7. Democracia               | √ | Bajo financiamiento del derecho a la salud aumenta la exclusión social, que a su vez incide sobre la exclusión política.        |
| 13. Inserción internacional | √ | Falta de acceso a servicios la salud impide aprovechar el "bono demográfico".   |

Nota: No se documentaron efectos de la situación en salud sobre la lucha contra la corrupción (Capítulo 8), los gobiernos locales (Capítulo 9), las áreas protegidas (Capítulo 10), la energía (Capítulo 11) y la seguridad ciudadana (Capítulo 12).

Fuente: *Elaboración propia.*

- En la década de los noventa en toda la región mejoraron indicadores clave como la esperanza de vida y la tasa de mortalidad infantil.
- Cuatro brechas de equidad obstaculizan las oportunidades para disfrutar una vida larga y sana: inequidades en el acceso a los servicios de salud, en la disponibilidad de agua potable y servicios de saneamiento, las desigualdades que experimentan los pueblos indígenas y la morbi-mortalidad asociada a la pobreza y la violencia.
- La focalización de intervenciones sanitarias de alta efectividad hace que la situación epidemiológica de los países más rezagados del Istmo sea parecida a la de las naciones que exhiben un mejor nivel de desarrollo económico y social.
- La violencia, el sida y el surgimiento de grupos urbanos socialmente excluidos han contribuido a disociar la otrora estrecha relación entre ingreso nacional y salud.

#### *Resumen*

Los avances generales que ha experimentado la región en los indicadores sociales han contribuido, en relación con épocas anteriores, a una mayor seguridad alimentaria y nutricional (SAN). Sin embargo, esta mejora es insuficiente. Persiste una alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional de amplios contingentes de la población, debido a la desigualdad social, la pobreza y la fragilidad en la oferta de alimentos.

Hasta ahora, la disponibilidad de alimentos no había sido un problema en Centroamérica. Sin embargo, por efecto de los estilos de inserción económica internacional se desentendió el sector agropecuario, particularmente en los rubros relacionados con la producción de alimentos para el mercado interno. En parte ello se debió a la reasignación de los factores productivos a la agricultura no tradicional de exportación; como resultado, creció la dependencia de los alimentos importados, sobre todo de los granos básicos. En un contexto de precios internacionales de alimentos baratos esto no fue un problema. Pero la situación se ha tornado compleja por el acelerado incremento que han tenido estos precios recientemente, entre otras cosas por el uso de productos alimenticios para la generación de biocombustibles.

---

7. Capítulo 5.

Este panorama constituye una amenaza para Centroamérica, una región en la que una proporción significativa de la población es pobre y tiene bajo poder adquisitivo. Los niveles de subnutrición y desnutrición de las poblaciones rurales e indígenas son sustancialmente mayores a los del resto de los habitantes de la región (mapa 1.1). Pese a los avances alcanzados durante las últimas décadas, la subnutrición afecta a cerca de una quinta parte de las y los centroamericanos.

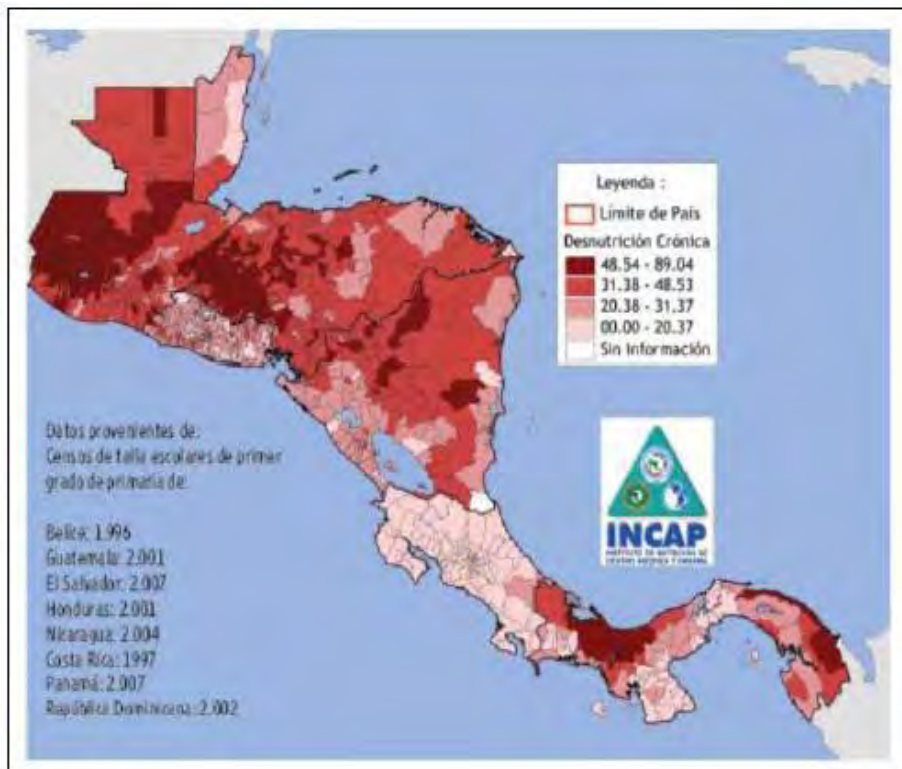
Las acciones emprendidas por los países para mejorar la SAN evidencian cierto dinamismo en la generación de proyectos, estrategias, políticas, nueva legislación y marcos institucionales. Pese a ello, las iniciativas han tenido una articulación débil y poseen limitadas coberturas e insuficientes mecanismos para la evaluación de sus impactos. En algunos países los programas dependen fuertemente de los fondos de cooperación internacional, lo que limita su sostenibilidad financiera y el desarrollo y mejora de las capacidades institucionales públicas para su continuidad. Los ciclos políticos dificultan la continuidad de muchas de estas iniciativas.

La coyuntura actual de altos precios internacionales de los productos agrícolas podría constituir

una oportunidad para superar los rezagos y potenciar el desarrollo rural de Centroamérica, a partir de estrategias productivas enfocadas a potenciar las ventajas de contar con suelos fértiles, fuerza laboral con experiencia agrícola y condiciones climáticas que viabilizan la producción durante la mayor parte del año. Ello podría ampliar las oportunidades de desarrollo humano para la población pobre de las zonas rurales del Istmo.

En este contexto, mejorar la capacidad de producción interna de alimentos es un asunto estratégico. Después de más de dos décadas, la apuesta por la apertura comercial sin atender los encadenamientos productivos y el mercado interno ha evidenciado sus debilidades. Consolidar los avances alcanzados y enfrentar los nuevos retos requiere, además de acciones intersectoriales, una clara voluntad política para optimizar los esfuerzos y recursos disponibles alrededor de las alianzas y estrategias que ya han comenzado a gestarse. El riesgo de que un contingente de población joven experimente inseguridad alimentaria es un costo demasiado alto, para una región que necesita aprovechar las oportunidades que le ofrece su actual transición demográfica para impulsar su desarrollo humano sostenible.

**MAPA 1.1**  
**CENTROAMÉRICA: DESNUTRICIÓN CRÓNICA EN ESCOLARES**  
**A NIVEL MUNICIPAL**  
**VARIOS AÑOS**



Fuente: INCAP. Sistema de Información Geográfica. Unidad de vigilancia, monitoreo y evaluación de la seguridad alimentaria y nutricional.

*Hallazgos más relevantes  
del Informe Estado  
de la Región 2008*

- Entre 1990 y el 2005, las tierras sembradas de arroz, frijoles, maíz y sorgo se redujeron a la mitad, mientras que las dedicadas a cultivos no tradicionales de exportación se duplicaron.
- En todos los países aumentó la disponibilidad agregada de alimentos básicos, a costa de una mayor dependencia de las importaciones, principalmente de granos básicos. En el período 1990-2003 el componente importado del trigo y el arroz alcanzó más del 80% de la disponibilidad total en el período.
- El costo de la canasta básica alimentaria creció en toda la región entre el 2003 y el 2006. En este último año representó más del 70% del salario mínimo agrícola, excepto en Nicaragua y Honduras.
- Un aumento del 15% en los precios mundiales de los alimentos podría incrementar en 2,5 millones la cantidad de pobres extremos en Centroamérica, lo que afectaría principalmente a Honduras y Guatemala.
- La anemia por deficiencia de hierro sigue siendo un problema de salud pública en todos los países del área, especialmente en niños de edad preescolar. La prevalencia de esta deficiencia nutricional supera el 30% en Panamá, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

## CONEXIONES DOCUMENTADAS CON OTROS CAPÍTULOS

| Capítulo                    |   | Implicaciones de los hallazgos  |
|-----------------------------|---|---|
| 3. Empleo                   | √ | Inseguridad alimentaria afecta a la mayoría de los hogares con población laboral poco calificada.                   |
| 4. Salud                    | √ | Inseguridad alimentaria y nutricional afecta la salud y el desarrollo de capacidades de las personas.               |
| 5. Seguridad alimentaria    |   |   |
| 6. Migración                | √ | Limitaciones en el acceso a los alimentos puede incentivar desplazamientos internos y externos.                     |
| 10. Patrimonio natural      | √ | Baja productividad y prácticas agrícolas inadecuadas generan invasión y presionan los recursos de áreas protegidas. |
| 11. Energía                 | √ | Tierras destinadas al cultivo de alimentos compiten con agricultura para la producción de biocombustibles.          |
| 13. Inserción internacional | √ | Crecientes precios de los alimentos generan vulnerabilidad en la inserción económica internacional.                 |

Notas: No se documentaron implicaciones de la seguridad alimentaria sobre la estabilidad democrática (Capítulo 7), la lucha contra la corrupción (Capítulo 8), los gobiernos locales (Capítulo 9) y la seguridad ciudadana (Capítulo 12).

Fuente: *Elaboración propia.*

*Valoraciones de los informes regionales de 1999 y el 2003<sup>8</sup>*

***El desafío regional de no expulsar a los habitantes<sup>9</sup>***

*Resumen*

8. Tema nuevo, no se abordó en los informes anteriores.

9. Capítulo 6.

Hoy en día viven fuera de sus países de origen poco más de

cuatro millones de centroamericanos, aproximadamente el 10% de la población regional. La mayoría de los migrantes viven en Estados Unidos. Esta situación es el resultado de intensos movimientos emigratorios experimentados en el Istmo durante los últimos treinta años.

La alta población migrante ha generado un flujo considerable de remesas familiares, que en el 2006 representaron cerca del 10% del PIB regional. Las remesas constituyen la principal fuente de ingresos de varios países del área, donde permiten enjugar los crecientes déficits de la balanza comercial y apuntalar la estabilidad del tipo de cambio.

Las remesas han sido utilizadas por las familias principalmente para atender sus necesidades de consumo y paliar la pobreza. El peso de este financiamiento en el ingreso de los hogares es mayor en El Salvador y Honduras (cerca del 37%) que en el resto de la región; sin embargo, es en Guatemala donde más contribuye a aliviar la pobreza. En ausencia de remesas, los hogares pobres en ese país aumentarían en 5,2 puntos porcentuales.

El impacto económico de las migraciones no sólo se manifiesta en los flujos de remesas, sino que también incide en las dinámicas socio-productivas en los lugares de origen y destino de los traslados a través del intercambio promovido por actividades como el comercio nostálgico y los encomenderos. No obstante, la creciente expulsión de población, en

su mayor parte en edad productiva y con algún nivel de educación, erosiona la capacidad productiva de los países.

Pese a la suscripción de diversos instrumentos legales internacionales y nacionales, la protección de los derechos de las personas migrantes es aún débil. Los avances que se han logrado con la promulgación de leyes no han implicado una ampliación de las capacidades y la cobertura institucional necesarias para garantizar su aplicación efectiva. Ello ha sido acompañado por un endurecimiento de los mecanismos de regulación y control de la migración en los Estados Unidos, principal destino de las migraciones centroamericanas. Esto evidencia una notable tensión entre los incentivos económicos al libre flujo de capitales y tecnología, y el fortalecimiento de las barreras para el libre tránsito de las personas y la integración de los mercados laborales.

El endurecimiento de los controles migratorios, junto con la operación de actores ilegales como los coyotes y los traficantes, genera un escenario de mayor vulnerabilidad para los migrantes que, en no pocas ocasiones, resulta en graves riesgos para su integridad física y patrimonial. De ello dan cuenta cerca de 300.000 centroamericanos deportados de los Estados Unidos durante el período 2004-2006.

En los últimos años han surgido numerosas organizaciones sociales que, a lo largo de las principales

rutas de tránsito y en los lugares de destino, brindan protección, asesoría legal y otro tipo de asistencia a las y los migrantes. Ellas han venido a llenar vacíos institucionales, y han ido ampliando su ámbito de acción hacia la incidencia política y la cohesión social, especialmente en los lugares de destino.

Los esfuerzos regionales en materia de protección de derechos de los migrantes son aún incipientes, lo que pone de manifiesto una importante brecha entre las capacidades institucionales y las acciones de integración real de las poblaciones.

*Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región 2008*

- La mayoría de los países centroamericanos son expulsores netos de población. Los únicos que tuvieron saldos migratorios positivos durante el período 1995-2005 fueron Costa Rica y Panamá.
- En el 2007 las remesas familiares ascendieron a 12.180 millones de dólares, casi cuatro veces más que en el 2000.

La participación de Honduras y Guatemala en el total más que se duplicó durante ese lapso (pasó del 29% al 56%).

- Los jefes de hogares receptores de remesas tienen una tasa de desempleo mayor que la de los jefes de hogares no receptores.
- En ausencia de remesas, el número absoluto de hogares en condición de pobreza en todo el Istmo se incrementaría en 239.509, lo que implicaría un aumento del 2,7% en la incidencia de la pobreza a nivel regional.
- La protección de los derechos de la población migrante es débil. Los grupos más vulnerables son las mujeres y los jóvenes.
- Existe un alto subregistro de las violaciones a los derechos de personas migrantes. Ello está relacionado con el desconocimiento de los mismos migrantes acerca de sus derechos y el temor a denunciar por su condición de indocumentados.



## CONEXIONES DOCUMENTADAS CON OTROS CAPÍTULOOS

| Capítulo                    |   | Implicaciones de los hallazgos  |
|-----------------------------|---|---|
| 3. Empleo                   | √ | Migración reduce la oferta de mano de obra con alguna calificación.<br>Recepción de remesas modifica la inserción laboral de los hogares. |
| 4. Salud                    | √ | Las remesas generan ingresos adicionales para sufragar gastos privados en salud.  |
| 5. Seguridad alimentaria    | √ | Una parte importante de las remesas se destina a consumo, especialmente de alimentos.   |
| 6. Migración                |   |   |
| 7. Democracia               | √ | La migración limita el ejercicio de la ciudadanía y la participación democrática.   |
| 8. Corrupción               | √ | Migrantes son víctimas de corrupción en puestos fronterizos y rutas de tránsito.  |
| 10. Patrimonio natural      | √ | Migraciones internas hacia zonas de colonización presionan áreas protegidas.  |
| 12. Seguridad ciudadana     | √ | Flujos internacionales de migrantes propician el tráfico ilegal de personas.  |
| 13. Inserción internacional | √ | La migración es una característica estructural de la inserción internacional en el Istmo.   |

Nota: No se documentaron implicaciones de la migración sobre los gobiernos locales (Capítulo 9) y la energía (Capítulo 11).

Fuente: *Elaboración propia.*

*Valoración del informe regional 1999*

- En el período 1970-1999, los movimientos migratorios en la región centroamericana se incrementaron y diversificaron dramáticamente.
- A los flujos migratorios históricos en zonas transfronterizas se agregaron dos fenómenos novedosos: los movimientos forzados de amplios sectores de la población y un aumento marcado de la emigración extrarregional.
- El principal desafío que enfrenta la región en materia migratoria es reforzar el derecho de las personas a elegir entre permanecer en sus lugares de origen o migrar hacia otros países, dentro o fuera de la región, sin amenazas a su integridad y patrimonio.

***El desafío regional de la estabilidad democrática***<sup>10</sup>

*Resumen*

La democratización de los regímenes políticos sigue siendo el mayor logro político de las últimas décadas en Centroamérica. La mayoría de los sistemas políticos de la región son democracias electorales.

Sin embargo, por diversas razones la democratización de los regímenes es una tarea inconclusa como objetivo regional, tal como muestra la situación observada en algunos países. Esto impone algunas amenazas y riesgos a la estabilidad en el Istmo.

Ciertamente en todas las naciones del área existen elecciones libres y competidas, que constituyen el mecanismo indisputado para la escogencia de las autoridades nacionales y locales. Asimismo, los niveles de participación ciudadana son similares a los del resto de América Latina. No obstante, desde un punto de vista funcional en el Informe detectó problemas importantes: la falta de regulaciones y transparencia en el financiamiento político en todos los países y, con excepciones, la escasa independencia de las autoridades electorales. Además, en el caso de Nicaragua se observaron defectos en el diseño institucional de los sistemas electorales, que generan ventajas indebidas en favor de partidos políticos (y gobiernos). En dos países (Guatemala y, nuevamente, Nicaragua), la conformación y la dinámica de los sistemas de partidos crean amenazas a la estabilidad democrática.

Las debilidades de los Estados democráticos de derecho, y la lentitud de los avances en este tema, configuran el ámbito de menor progreso en la democratización del Istmo. Las barreras para el acceso ciudadano a la justicia se agravan por las fuertes restricciones presupuestarias y la falta de transparencia

---

10. Capítulo 7.

y rendición de cuentas en varios poderes judiciales. Esta es una seria amenaza a la democracia que, en al menos un país (Nicaragua), ha generado turbulencia social en años recientes.

Uno de los hallazgos más relevantes del Informe es la constatación de que la inclusión ciudadana es un proceso todavía incompleto. En varios países del Istmo, importantes segmentos de la población que, de acuerdo con las respectivas constituciones políticas, son ciudadanos, en la práctica no están habilitados como tales, pues carecen de los documentos que los identifiquen o enfrentan barreras para ejercer su derecho al sufragio. Este hecho está asociado a la exclusión social. En Guatemala, El Salvador y Nicaragua, las personas que sufren esta condición tienden a no estar formalmente incluidas como ciudadanas.

Los países donde la inclusión ciudadana es más baja son los que gastan menos en el financiamiento de derechos sociales (gráfico 1.5). Los bajos ingresos tributarios de los Estados minan sus capacidades para promover y proteger los derechos de las personas.

Pese a las dificultades de las democracias centroamericanas para generar progreso económico-social para las mayorías, no existe un clima ciudadano favorable a una ruptura

del sistema democrático. Sin embargo, ha surgido un difuso (no sustentado por fuerzas específicas) pero mayoritario apoyo al advenimiento de un líder “milagroso”, con poderes especiales para enfrentar los problemas del país. Esta propensión es preocupante pero, en la medida en que no ha sido articulada por fuerzas políticas específicas, no ha generado riesgos de corto plazo a la estabilidad democrática.

En el ámbito de la convivencia ciudadana, la amenaza proviene de la compleja situación de inseguridad que vive la región.<sup>11</sup>

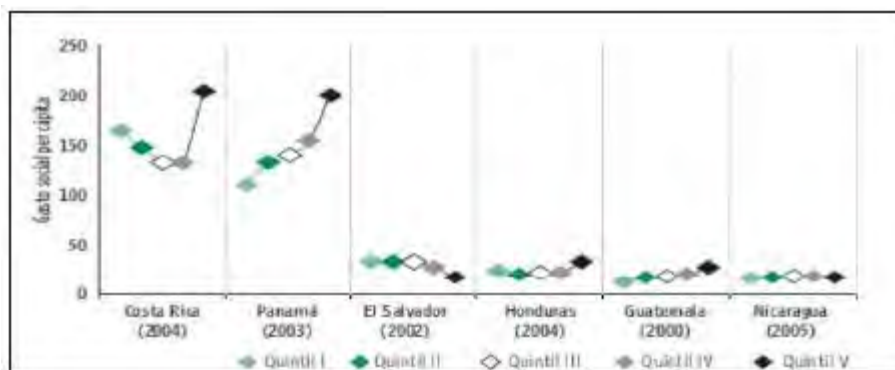
#### *Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región 2008*

- Problemas en la gestión electoral han generado cuestionamientos a la limpieza de los resultados electorales en Centroamérica.
- La falta de regulaciones, transparencia y fiscalización hace que el financiamiento de los partidos políticos sea un factor de riesgo para las democracias.
- La carga tributaria es baja y no garantiza el cumplimiento del creciente número de derechos ciudadanos reconocidos legalmente en la región.

---

11. Por su importancia estratégica, este tema es analizado en profundidad en el Capítulo 12 del presente Informe.

**GRÁFICO 1.5**  
**CENTROAMÉRICA: DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL,<sup>a/</sup>**  
**POR QUINTILES DE INGRESO<sup>b/</sup>**  
**CIRCA 2004**  
**DÓLARES**



- a/ Sectores que incluye: E=educación. S=salud. SS=seguridad social. AS=asistencia social. V=vivienda. SAN=saneamiento y O=otros. Para Costa Rica los datos son del 2004 e incluyen los sectores E, S, SS y AS. Para El Salvador los datos son del 2002 e incluyen E y S. Para Guatemala los datos son del 2000 e incluyen los sectores E, S, SS y AS. Para Honduras los datos son del 2004 e incluyen los sectores E, S, SS y AS. Para Nicaragua los datos son del 2005 e incluyen los sectores E, S, AS, V, SAN y O. Para Panamá los datos son del 2003 e incluyen los sectores E, S, SS y AS.

- b/ Para calcular el monto del gasto en cada quintil se multiplicó la proporción del gasto social en cada quintil por el gasto per cápita correspondiente a cada país. Por lo tanto, el gasto en cada quintil está dividido entre la población total del país.

Fuente: *Elaboración propia a partir de Fuentes, 2007.*

- Persisten serias limitaciones para el funcionamiento de los sistemas de justicia y la garantía de seguridad jurídica; es desigual el acceso a la justicia asociado al debido proceso y el derecho a la defensa.
- En varios países el narcotráfico y las “maras” socavan la autoridad legítima del Estado sobre el monopolio del uso de la fuerza.

---

## CONEXIONES DOCUMENTADAS CON OTROS CAPÍTULOS

| Capítulo                    |   | Implicaciones de los hallazgos  |
|-----------------------------|---|---|
| 3. Empleo                   | √ | Inestabilidad política afecta el crecimiento económico y la generación de empleos.                                    |
| 4. Salud                    | √ | La limitada habilitación ciudadana está asociada al bajo financiamiento de los derechos (salud).                      |
| 5. Seguridad alimentaria    | √ | Fragilidad institucional puede afectar la aplicación de políticas oportunas para garantizar la seguridad alimentaria. |
| 6. Migración                | √ | Inestabilidad política es factor de expulsión de población.   |
| 7. Democracia               |   |   |
| 8. Corrupción               | √ | Inestabilidad política debilita o impide el desarrollo de instituciones del Estado de derecho.                        |
| 9. Gobiernos locales        | √ | Inestabilidad política debilita o impide la descentralización y la democratización local.                             |
| 12. Seguridad               | √ | Inestabilidad política es fuente de inseguridad.  |
| 13. Inserción internacional | √ | Inestabilidad política impide una inserción internacional ventajosa.  |

Nota: No se documentaron implicaciones de la estabilidad democrática sobre las áreas protegidas (Capítulo 10) y la energía (Capítulo 11).

Fuente: *Elaboración propia.*

---

- La fortaleza y el arraigo del nuevo impulso democratizador de Centroamérica es una conquista duramente conseguida y un compromiso regional (Primer Informe, 1999).
- El impulso democratizador perdió dinamismo en relación con la última década del siglo XX (Segundo Informe, 2003).
- El poco avance en el desarrollo de las instituciones del Estado democrático de derecho es la principal debilidad de la democratización regional.
- La rendición de cuentas y los sistemas de administración de justicia de Centroamérica operan sobre una exigua base presupuestaria y sujetos a los embates de otros poderes del Estado y actores de la sociedad.
- El reconocimiento y la protección del derecho de petición y rendición de cuentas es una asignatura pendiente.

## **El desafío regional de la lucha contra la corrupción**<sup>12</sup>

### *Resumen*

La corrupción, entendida como “el abuso en el poder para obtener un beneficio propio”, constituye un reto para las democracias centroamericanas. En el Istmo, la gestión pública es muy vulnerable a las prácticas corruptas, incentivadas por débiles sistemas de control y rendición y petición de cuentas. En este ámbito se mantienen las serias limitaciones institucionales que se apuntaron en el Segundo Informe (2003) sobre los mecanismos de *accountability* o rendición de cuentas, con las excepciones también señaladas en ese Informe con respecto a Costa Rica y Panamá, y en algunos casos incluso empeoraron.

Sin embargo, el tema de la corrupción política ha sido posicionado con especial fuerza en el debate público en todo el Istmo. Además, se ha incrementado la participación ciudadana por medio de la denuncia, incentivada por la creación de canales institucionales, un periodismo investigativo en auge y el trabajo de organizaciones civiles dedicadas a este asunto. La ratificación de convenios internacionales y compromisos en la materia también ha sido abundante; por ejemplo, todos los países centroamericanos son parte de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, CICC, y en el 2007 los presidentes firmaron la Declaración de Guatemala contra la Corrupción.

---

12. Capítulo 8.

La mayor petición de cuentas por parte de la ciudadanía y los medios de comunicación no encuentra contraparte en la institucionalidad estatal de control y lucha contra la corrupción. En varios países ésta más bien actúa como un cuello de botella que desacelera lo avanzado en los planes normativo y de concienciación ciudadana. Las principales instancias en la lucha contra la corrupción, el Poder Judicial y las cortes de cuentas o contralorías, tienen serias dificultades para investigar y sancionar a funcionarios corruptos. Aún en Costa Rica, donde el desarrollo de esas entidades se inició hace más de cincuenta años, y en Panamá, donde se cuenta con una contraloría general de las más fuertes del área, las capacidades institucionales limitan la fiscalización y el seguimiento de la corrupción.

El tercer Informe identifica a dos instituciones que están llamadas a jugar un papel fundamental en la lucha contra este problema: los *ombudsmen* y las defensorías del consumidor. En el primer caso se documentaron debilidades en su desempeño.

Aunque no es posible cuantificar la extensión de la corrupción o la magnitud de sus costos e impactos, sí se pudo constatar que en tres áreas específicas (contratación pública, servicios de salud y trámites empresariales) tiene efectos negativos sobre la calidad de los servicios y limita el acceso de la ciudadanía a ellos. En el área de contratación pública el impacto es fuerte por lo

cuantioso de las pérdidas y lo que significan en comparación con los exiguos presupuestos públicos. En el caso de los servicios de salud, resulta perjudicada buena parte de la población más vulnerable, que no puede costear servicios privados de salud. En cuanto a los trámites a cargo de entidades públicas, los países donde el soborno tiene mayor presencia registran costos más altos y tiempos más prolongados para el otorgamiento de permisos e inscripciones, con las consecuencias que ello tiene en el clima para la instalación de empresas y la inversión.

*Hallazgos más relevantes  
del Informe Estado  
de la Región 2008*

- Los indicadores internacionales sobre corrupción y victimización colocan a la mayoría de los países centroamericanos en una posición preocupante, aunque por encima de las naciones africanas.
- Las encuestas de opinión y reportes de casos nacionales muestran una situación más grave que la reflejada en los indicadores internacionales, en virtud de una extendida percepción de corrupción en todo el aparato estatal.
- Los medios de comunicación han sido un canal privilegiado para la denuncia de la corrupción en la función pública. Sus

- limitaciones están dadas por la concentración de la propiedad de los medios, persistentes obstáculos legales para la libertad de expresión e incluso amenazas a la integridad física de las y los periodistas.
- Se han presentado escándalos de corrupción dentro de las entidades de control por lo menos en tres países centroamericanos.
- Los nombramientos de los jefes de las entidades de control siguen siendo influidos por los partidos políticos que ostentan el poder.

### CONEXIONES DOCUMENTADAS CON OTROS CAPÍTULOS

| Capítulo                    |   | Implicaciones de los hallazgos   |
|-----------------------------|---|--|
| 4. Salud                    | √ | Debilidades de control y fiscalización favorecen corrupción en los sistemas de salud.                              |
| 7. Democracia               | √ | Corrupción debilita el Estado democrático de derecho y favorece la intromisión de actores ilegales en la política. |
| 8. Corrupción               |   |  |
| 9. Gobiernos locales        | √ | Poca transparencia debilita el desarrollo de la institucionalidad de los gobiernos locales.                        |
| 10. Patrimonio natural      | √ | Corrupción genera vulnerabilidad en la aplicación de los principios de comando y control en las áreas protegidas.  |
| 12. Seguridad               | √ | Abuso de autoridades públicas (judiciales) favorece la penetración de actores ilegales.                            |
| 13. Inserción internacional | √ | Altos niveles de corrupción afectan la atracción de inversión externa.   |

Nota: No se documentaron implicaciones de la corrupción sobre el empleo (Capítulo 3), la seguridad alimentaria (Capítulo 5), la migración (Capítulo 6) y la energía (Capítulo 11)  
Fuente: *Elaboración propia.*



- Los controles sobre la administración pública son débiles, tanto por vacíos en el marco jurídico como por las limitadas capacidades de los entes especializados (cortes de cuentas, fiscalías, *ombudsman*, etc.).
- En varios países las cortes de cuentas o contralorías enfrentan el triple desafío de la escasez de recursos, potestades contraloras débiles e intentos por cooptarlas políticamente.
- En varios países se han suscitado pugnas entre el Ejecutivo, el Legislativo y las entidades de control, que han producido cambios en la autonomía política y la organización institucional de estas últimas.
- Escándalos de corrupción política en algunos países han afectado sus relaciones internacionales.
- Existe evidencia de tolerancia ciudadana hacia ciertos actos de corrupción pública.

### Resumen

Casi veinte años después de haber sido planteada en el Istmo centroamericano, la descentralización de recursos y competencias públicas a favor de los gobiernos locales no termina de materializarse. Es evidente el desequilibrio entre el discurso político a favor de la descentralización, la estructura institucional y la gestión pública realmente existente. Asimismo, la democratización de los regímenes políticos municipales no ha tenido avances sustantivos durante la primera década del siglo XXI. Los impulsores descentralizadores y democratizadores de los gobiernos locales experimentados en los años noventa han disminuido de manera sensible su intensidad.

La debilidad financiera y administrativa de los ayuntamientos constituye la principal barrera para la descentralización. En los últimos diez años las municipalidades centroamericanas experimentaron un deterioro de sus recursos propios, debido a su creciente dependencia de las transferencias de los gobiernos centrales. Este hecho se agrava por la inexistencia de una política de descentralización de los ingresos que incentive la generación de nuevas fuentes de recursos. Además, el marco de competencias y potesta-

---

13. Capítulo 9.

des municipales no ha sufrido mayores transformaciones, lo mismo que su estructura tributaria.

Pese a la ralentización de la descentralización y de la democratización de los gobiernos locales, es preciso reconocer algunos avances puntuales entre 1999 y el 2007. Por una parte, las reformas legales encaminadas a proporcionar a los gobiernos locales mejores instrumentos para la administración municipal, así como a definir obligaciones para que las autoridades rindan cuentas sobre su gestión, fueron la base para una mayor apertura democrática en el plano local. Por otra parte destaca la tendencia regional a aprovisionarse de un mayor número de mecanismos de democracia directa, que facilitan el traslado de decisiones políticas municipales a la ciudadanía.

*Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región 2008*

- La densidad promedio de población por municipio en Centroamérica es de 314 habitantes por kilómetro cuadrado.
- El 90% de los 1.194 pios sobre los que se dispone de datos se ubica en la categoría de desarrollo humano medio.
- Hay países cuyos territorios son relativamente homogéneos en cuanto a logros, sean éstos favorables o no, y otros muestran profundas fracturas internas en sus niveles de desarrollo humano.
- En el cuatrienio 2002-2005, el promedio de transferencias estatales como porcentaje de los ingresos totales de los ayuntamientos pasó del 26% al 30%.
- En el período 1993-2004 los ingresos per cápita de los gobiernos locales centroamericanos crecieron a un ritmo anual promedio del 5,4%.
- El ingreso tributario per cápita promedio de los ayuntamientos de Costa Rica, Nicaragua y Panamá, en el cuatrienio 2002-2005, fue de \$14,5, mientras en Honduras y El Salvador fue de \$5,3.

## CONEXIONES DOCUMENTADAS CON OTROS CAPÍTULOS

| Capítulo             |   | Implicaciones de los hallazgos   |
|----------------------|---|--|
| 7. Democracia        | √ | Gobiernos locales débiles limitan la presencia institucional del Estado en el territorio.<br>Nuevos mecanismos de participación local favorecen el desarrollo democrático. |
| 8. Corrupción        | √ | Una base tributaria frágil genera financiamiento inestable y débiles mecanismos de rendición de cuentas.   |
| 9. Gobiernos locales |   |  |

Nota: Los temas de este capítulo son específicos y tienen poca relación con el resto de los capítulos del Informe. También influyen las limitaciones de las fuentes de información.

Fuente: *Elaboración propia.*

### *Valoración del informe regional de 1999*

- La descentralización se posicionó en los años noventa como la aspiración central para transformar radicalmente la situación de las municipalidades centroamericanas.
- En Centroamérica, descentralización y democracia local no necesariamente se dan juntas, ni avanzan al mismo ritmo. Los pasos para constituir democracias locales, mediante la elección de las autoridades locales, se han dado más rápido que los de la descentralización.

- Existen considerables limitaciones en la existencia, disponibilidad y homogeneidad de la información para todos los países de la región, sobre la temática de los gobiernos locales.

### ***El desafío regional de proteger el patrimonio natural<sup>14</sup>***

#### *Resumen*

Centroamérica es una región de enorme riqueza natural. En los últimos años ha desarrollado esquemas territoriales para la protección y el resguardo de su biodiversi-

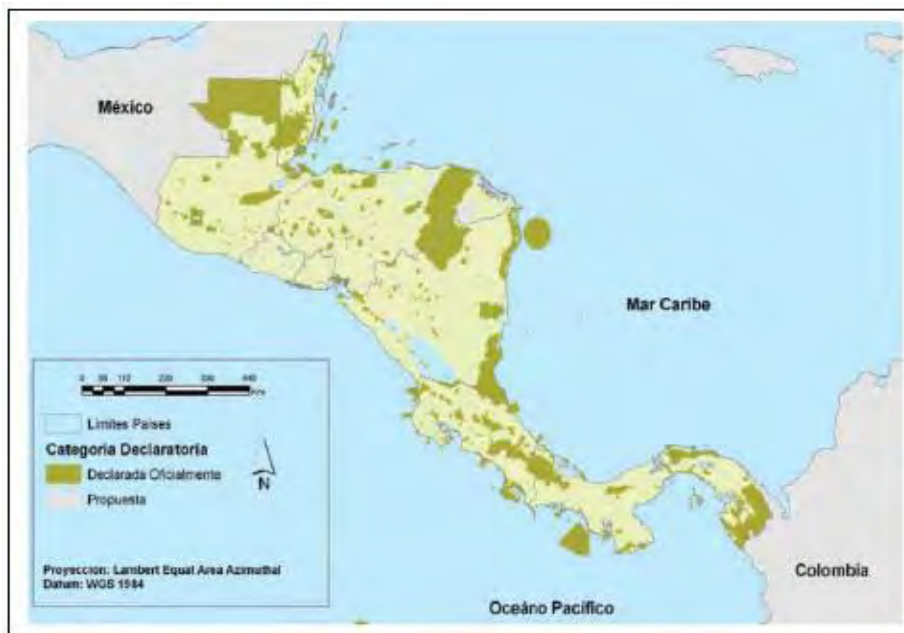
14. Capítulo 10.

dad, de sus variados ecosistemas y de los valiosos bienes y servicios ambientales que éstos generan para la población y para el conjunto de los seres vivos (mapa 1.2). Estos esquemas, sin embargo, se desarrollan y gestionan en un marco condicionado por la amplia presencia de población pobre, pocos recursos y capacidades técnicas y financieras para gestionar su patrimonio protegido, así como prácticas de uso de los recursos naturales y de la tierra

poco sostenibles y favorables para el ambiente. En consecuencia, la población, la demanda de recursos y las actividades productivas poco reguladas generan fuertes presiones sobre las áreas protegidas. El marco formal, pese a significativos avances, no evita la presencia de amenazas dentro y fuera de estas áreas, y es débil para armonizar las acciones de conservación con las demás dimensiones del desarrollo humano sostenible.

#### MAPA 1.2

### CENTROAMÉRICA: ÁREAS PROTEGIDAS CON DECLARATORIA OFICIAL Y PROPUESTAS 2007



Fuente: TNC, 2008.

Durante la última década, es posible acreditar avances destacables en materia de gestión de áreas protegidas en la región. Se construyó un marco legal, institucional y de políticas que permite impulsar diferentes procesos de gestión, en una variada y compleja realidad socioambiental, con el concurso del sector privado, pueblos indígenas, comunidades rurales y agencias de cooperación internacional.

Sin embargo, los países aún exhiben enormes carencias, que se reflejan en el estado de situación de los respectivos sistemas nacionales de protección. En primer lugar, ecosistemas de gran importancia no están adecuadamente representados dentro de las áreas protegidas. En segundo lugar, la mayor parte de las tierras del sistema centroamericano de áreas protegidas está dedicada a formas de uso sostenible de los ecosistemas, y muy poca superficie está sometida a conservación estricta. Además persiste una débil institucionalidad que carece de respaldo político efectivo, lo que da como resultado presupuestos y personal insuficientes para combatir las amenazas, mitigar impactos ambientales y controlar las actividades ilícitas en áreas protegidas. Como una respuesta ante estas limitaciones, desde los años noventa se han impulsado en todo el Istmo mecanismos de participación de la sociedad civil en el manejo de estas áreas.

Asimismo, la gestión de la biodiversidad se ve condicionada por la estructura social de tenencia de la

tierra, el crecimiento de la población, las migraciones internas y la pobreza, así como por prácticas productivas (principalmente agrícolas) que han generado pérdida, degradación y fragmentación de hábitats, sobreexplotación de recursos naturales, contaminación y degradación ambiental.

Pese a lo mucho que ha calado el discurso del desarrollo sostenible, es notorio que Centroamérica ha centrado su atención en otras prioridades de orden socioeconómico, relegando lo ambiental. Esto, ante el crecimiento de la demanda por recursos naturales, lleva a prever problemas más serios en el futuro y el surgimiento de nuevas presiones sobre las áreas protegidas y su gobernabilidad.

#### *Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región 2008*

- El Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas, SICAP, cuenta con 669 áreas protegidas y una extensión de 124.250 km<sup>2</sup> (23% del territorio), aproximadamente. Entre el 2000 y el 2007 el área tuvo un incremento del 5%, luego de un crecimiento significativo en las décadas de 1980 y 1990.
- El 34,2% del SICAP está dedicado a modalidades de protección estricta de los ecosistemas.

- El 83% de las áreas protegidas presenta tamaños menores a 15.000 hectáreas. Sólo un 4% es mayor de 100.000 hectáreas.
- Los bosques húmedos son el hábitat con mayor representación en el SICAP (67,4%), seguidos por los sistemas agrícolas (13,4%). Apenas un 1,6% de los bosques de manglar está representado en el sistema.
- En Nicaragua y Guatemala, los fondos de la cooperación internacional equivalen al 50% del total de ingresos que reciben las áreas protegidas.
- En los últimos quince años se ha logrado proteger más de medio millón de hectáreas de tierras privadas en la región.
- Por concepto de transacciones y proyectos dirigidos a respaldar los sistemas de pago de servicios ambientales, específicamente en los mercados de secuestro de carbono y protección, Centroamérica tan solo registra un monto cercano a 14,5 millones de dólares.

### CONEXIONES DOCUMENTADAS CON OTROS CAPÍTULOOS

| Capítulo                    |   | Implicaciones de los hallazgos  |
|-----------------------------|---|---|
| 3. Empleo                   | √ | Protección y uso sostenible del patrimonio natural puede generar nuevas oportunidades de ingreso y trabajo.   |
| 5. Seguridad alimentaria    | √ | Restricciones en el uso del suelo en áreas protegidas impiden ampliación de la frontera agrícola.   |
| 6. Migración                | √ | Mal uso del patrimonio natural en zonas agrícolas y limitaciones para el uso de los recursos de las áreas protegidas provocan desplazamientos de población. |
| 9. Gobiernos locales        | √ | Protección del patrimonio natural puede generar nuevas fuentes de ingresos a las municipalidades.   |
| 10. Patrimonio natural      |   |   |
| 11. Energía                 | √ | La protección del patrimonio natural restringe el aprovechamiento de fuentes de energía renovable.  |
| 13. Inserción internacional | √ | El rico patrimonio natural del Istmo es una ventaja estratégica en el sistema internacional.  |

Nota: No se documentaron implicaciones de la protección de áreas sobre la salud de las personas (Capítulo 4), la estabilidad democrática (Capítulo 7), la lucha contra la corrupción (Capítulo 8) y la seguridad ciudadana (Capítulo 12).

Fuente: *Elaboración propia.*

*Valoraciones de los informes regionales de 1999 y el 2003*

- En 1996 la cobertura forestal de la región era, de 181.233.790 hectáreas (35% del territorio). Alrededor de trece millones de hectáreas de terrenos de aptitud forestal están siendo subutilizados en otras actividades.
- La vida silvestre se ve amenazada por la pérdida de su hábitat natural y por la sobreexplotación, muchas veces apoyada en el tráfico legal e ilegal de especies.
- El SICAP contaba en 1996 con un total de 704 áreas protegidas, de las cuales 391 tenían declaratoria oficial y 313 eran propuestas. Estas áreas eran vulnerables debido a la escasez de recursos económicos para su gestión.
- Si bien el discurso sobre la gestión del riesgo y la gestión ambiental se modificó con rapidez después del huracán Mitch, las prácticas y las instituciones lo han hecho más lentamente.
- La generación de información actualizada y homogénea entre los países en el tema ambiental sigue siendo un reto pendiente.

- A inicios del siglo XXI la región continúa exhibiendo la marca de dos huellas de origen económico y social: la huella ecológica de las actividades en esos ámbitos y la huella humanitaria, por las recurrentes pérdidas de vidas humanas, bienes públicos e infraestructura que han dejado los desastres ocasionados por fenómenos naturales.

***El desafío regional de contar con energía para producir***<sup>15</sup>

*Resumen*

Centroamérica enfrenta serios problemas para garantizar el abastecimiento de energía necesario para impulsar el crecimiento económico y ampliar las oportunidades de desarrollo humano sostenible para su población.

Los principales factores que determinan esta situación son la alta dependencia de hidrocarburos importados, que representan el 45% del consumo energético total, y patrones de uso poco eficientes. Esta dependencia resulta en condiciones que aumentan la desigualdad y las brechas con otras zonas del mundo, entre los países y dentro de ellos (el 52% de la energía primaria mundial está concentrado en cinco países, mientras Centroamérica representa una parte poco significativa de su uso).

---

15. Capítulo 11.

El consumo de petróleo se debe mayoritariamente a los sectores de transporte y de generación eléctrica, en tanto que el empleo de leña, segunda fuente de energía en la región (38%), corresponde sobre todo al sector residencial y a las zonas rurales. A lo largo del Istmo se

observan condiciones desiguales: más de 7,8 millones de centroamericanos no reciben servicio eléctrico en sus hogares, y hay poco acceso a fuentes limpias y tecnologías eficientes y baratas que reduzcan los impactos en su salud y en el costo de la vida.

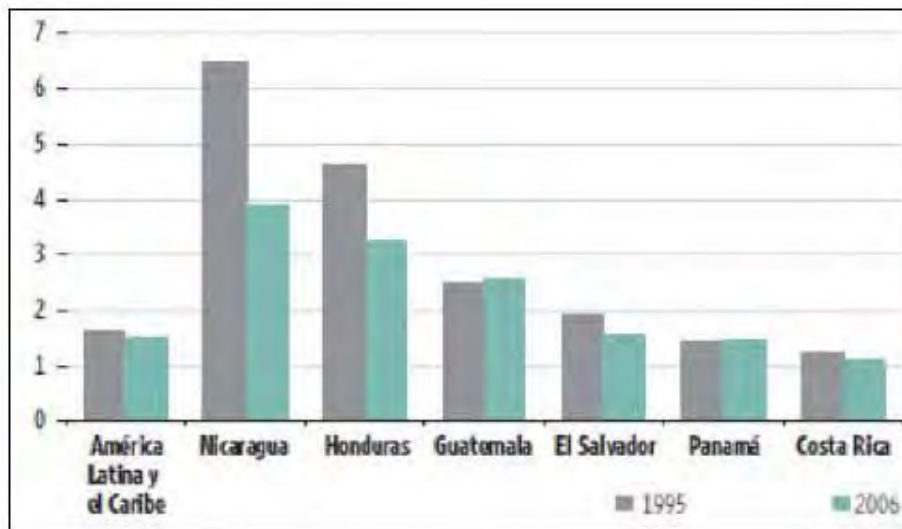
---

### GRÁFICO 1.6

#### CENTROAMÉRICA: INTENSIDAD ENERGÉTICA

1995 Y 2006

BARRILES EQUIVALENTES DE PETRÓLEO/1.000 DÓLARES



Fuente: *Elaboración propia con datos de la Organización Latinoamericana de Energía, OLADE.*

---



Estos usos intensivos de hidrocarburos y leña también causan desequilibrios, pues generan grandes cantidades de desechos y un fuerte impacto ambiental. Esto se expresa en una mayor emisión de gases de efecto invernadero, degradación del recurso hídrico, deforestación y otros fenómenos que inciden directamente sobre la calidad y disponibilidad futura de los recursos naturales.

La alta dependencia de los hidrocarburos se agrava en un marco internacional complejo, de elevados precios y perspectivas de agotamiento petrolero. El aumento de la factura petrolera (132% en el período 2000-2006) reduce la competitividad, dispara la inflación y ensancha el déficit comercial de economías cuyo crecimiento está fuertemente ligado al uso de energía. La presión inflacionaria, a su vez, afecta los ingresos reales de la población y el acceso a este recurso, en especial para los sectores de menores ingresos.

*Hallazgos más relevantes del Informe Estado de la Región 2008*

- La capacidad por desarrollar en fuentes renovables supera tres veces la demanda de energía eléctrica del Istmo. Ese potencial estimado en recursos hidroeléctricos es de 22.068 MW, en recursos geotérmicos de 2.928 MW y en recursos eólicos de 2.200 MW. Sólo se aprovecha un 17% en hidroelectricidad y un 15% en geotermia.
- La capacidad instalada eléctrica del 2006 (9.321 MW) se incrementó en 125% desde 1990.
- La participación de las fuentes renovables en la generación de electricidad bajó del 70% en 1990 al 55% en el 2006; entre tanto, la generación térmica a base de *fuel oil* y *diesel* pasó del 30% al 45% en el mismo período.
- El consumo de hidrocarburos para generación eléctrica aumentó un 557% entre 1990 y el 2006.
- El índice de electrificación en el Istmo varía desde 60% en Nicaragua hasta 98,3% en Costa Rica, ambas cifras correspondientes al 2006.
- El sector transporte utiliza el 66% del consumo total de derivados de petróleo.

## CONEXIONES DOCUMENTADAS CON OTROS CAPÍTULOS

| Capítulo                    |   | Implicaciones de los hallazgos  |
|-----------------------------|---|---|
| 3. Empleo                   | √ | Altos costos energéticos reducen el dinamismo económico e inciden en la creación de nuevos puestos de trabajo formal.<br><br>Precios del petróleo generan inflación y deterioro de los salarios reales. |
| 4. Salud                    | √ | Uso intensivo de combustibles fósiles y leña provoca contaminación y deteriora la salud de las personas.  |
| 5. Seguridad alimentaria    | √ | Auge de los biocombustibles genera fuerte incremento en los precios de los alimentos.   |
| 10. Patrimonio natural      | √ | Uso extendido de la leña como fuente de energía presiona los bosques.<br><br>Expansión de áreas de cultivo para la producción de biocombustibles amenaza las áreas protegidas                           |
| 11. Energía                 |   |   |
| 13. Inserción internacional | √ | Dependencia de combustibles fósiles y baja eficiencia energética afectan la balanza de pagos y limitan una inserción internacional ventajosa.   |

Nota: No se documentaron implicaciones de la energía sobre la migración (Capítulo 6), la estabilidad democrática (Capítulo 7), la lucha contra la corrupción (Capítulo 8), los gobiernos locales (Capítulo 9) y la seguridad ciudadana (Capítulo 12).

Fuente: *Elaboración propia.*

### *Valoración del informe regional de 2003*

irregularidad de voltaje y apagones.

- Entre 1996 y 1998, el aumento promedio en el consumo de energía comercial y electricidad en el Istmo fue de 3,2% y 4,5% anual, respectivamente. Muchos países no pudieron satisfacer estas altas tasas de crecimiento, lo que ocasionó problemas de racionamiento,
- Las ciudades son centros funcionales para el desarrollo económico, social, cultural e industrial y son consumidoras de crecientes volúmenes de recursos naturales (agua, leña, alimentos) y energéticos (electricidad, derivados de petróleo).

## La integración regional

El presente Informe apuesta por la integración regional como un valioso instrumento para realizar acciones conjuntas en temas de importancia estratégica para las naciones centroamericanas. Para ello se requiere no sólo un acuerdo sobre esos temas estratégicos, sino también un marco normativo fortalecido y una institucionalidad capaz de responder a los desafíos que se le planteen.

No todo tema relevante para el desarrollo humano sostenible del Istmo es, sin embargo, un tema de integración regional. Por ejemplo, el fortalecimiento de las instituciones del Estado democrático de derecho es de interés objetivo para el conjunto regional, pues permite afianzar democracias de más alta calidad, pero es una tarea que, al menos por ahora, debe ser asumida principalmente por las ciudadanías en el marco de sus Estados nacionales. Este Informe ha identificado varios temas estratégicos en los que la acción conjunta es urgente, a saber:

- Las estrategias para enfrentar las nuevas condiciones surgidas por el alza en los precios internacionales de los

hidrocarburos y los alimentos básicos.<sup>16</sup>

- El establecimiento de cadenas productivas regionales y el desarrollo de infraestructuras de transporte y comunicaciones conjuntas, orientadas a la conformación de una plataforma regional de producción de bienes y servicios dirigida a socios extrarregionales.<sup>17</sup>
- El manejo regional de las áreas protegidas<sup>18</sup> y el uso racional de recursos compartidos, como el agua.<sup>19</sup>
- El establecimiento de estándares sociales mínimos en las áreas de salud y educación, con base en fondos de cohesión cuyo acceso dependa, al menos en parte, del esfuerzo de los Estados miembros. Asimismo, conviene desarrollar políticas regionales para el mejoramiento de la calidad de la mano de obra.<sup>20</sup>
- El enfrentamiento a la geopolítica del narcotráfico.<sup>21</sup>

La acción conjunta de carácter regional puede efectuarse mediante estrategias distintas. En algunos ámbitos, puede basarse en relaciones de cooperación intergubernamental más activas y eficaces; este pareciera ser el caso de los estándares sociales mínimos en salud y educación, así como lo que concierne a la geopolítica del narcotráfico.

---

16. Capítulos 11 y 5.

17. Capítulo 13.

18. Capítulo 10.

19. Capítulo 2.

20. Capítulo 3 y 13.

21. Capítulo 12.

co. En otros asuntos la acción conjunta requiere formas de coordinación más complejas, que se concretan a través de instituciones regionales. Esta estrategia puede ser más adecuada para fomentar la producción y distribución de energía limpia e incentivar programas regionales de producción alimentaria. Finalmente, en otras áreas será necesaria la creación de regímenes especiales, cuya normativa e institucionalidad impliquen algún grado de supranacionalidad. Este enfoque sería el apropiado para los casos en que haya bienes públicos regionales (las áreas protegidas y la infraestructura de transportes, por ejemplo).

Por otra parte, la apuesta por la integración regional demanda un remozamiento del Sistema de Integración Centroamericana, SICA. El SICA comprende un amplio y diverso entramado institucional que cubre una gran cantidad de temas. De acuerdo con el Protocolo de Tegucigalpa (1991), su máximo órgano político es la Reunión de los Presidentes de los Estados miembros. A la vez, su brazo ejecutivo es la Secretaría General (con sede en El Salvador), cuyas capacidades coordinadoras no incluyen a dos de las principales entidades de la integración: la Secretaría de Integración Económica Centroamericana, SIECA, y el Banco Centroamericano de Integración Económica, BCIE. En los últimos años, el SICA y el BCIE se han caracterizado por su dinamismo y por el abordaje de una vasta gama de temáticas, en buena parte debido a la mayor disponibili-

dad de fondos de cooperación internacional (especialmente de origen europeo).

La institucionalidad regional exhibe notables debilidades de diverso orden. En parte son de carácter burocrático, derivadas de las dificultades para el desarrollo de suficientes capacidades técnicas. Sin embargo, los problemas no son puramente técnicos, ni se circunscriben a la burocracia regional. Los órganos de conducción política de la integración presentan disfunciones, que van desde el desequilibrio en las relaciones entre ellos mismos, hasta la poca preparación para la toma de decisiones. Esta situación resta calidad a los mandatos de la Reunión de Presidentes, ya que propicia un crecimiento no planificado de la agenda de integración, crea problemas de seguridad jurídica por falta de un orden procesal y afecta la previsibilidad de los mandatos encomendados a las instituciones de la integración.

Por diez años se ha discutido, de modo intermitente, un proceso de reforma institucional del SICA. A la fecha no se han aplicado las transformaciones propuestas en 1997 por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. En su lugar se han adoptado cambios más acotados, centrados en corregir las debilidades en el nivel gerencial-administrativo del Sistema. Las principales reformas durante el período 2003-2007 son las siguientes:

- Reglamento de actos normativos del SICA, que brinda mayor seguridad jurídica por cuanto ordena los diversos tipos de decisiones que pueden emanar de los órganos de decisión política: la Reunión de Presidentes y los Consejos de Ministros.
  - Reglamento de funcionamiento del Comité Ejecutivo del SICA, cuya instalación se llevó a cabo en febrero de 2008, quince años después de la entrada en vigencia del Protocolo de Tegucigalpa.
  - Creación del Organismo de Control Superior del SICA, que fiscalizará la gestión financiera del Sistema.
  - Realización de estudios para la elaboración del sistema de financiamiento automático para las instituciones de la integración.
  - Decisión de formular el estatuto para la carrera administrativa en los órganos del SICA y preparar el estudio correspondiente, que está en proceso.
  - Fundación de la Dirección de Planificación en la Secretaría General del SICA.
  - Establecimiento del sistema de seguimiento de las cumbres presidenciales.
  - Elaboración del plan de trabajo conjunto y activación de la Comisión de Secretarías del SICA, bajo la convocatoria de la Secretaría General.
- Los cambios aprobados por la Reunión de Presidentes no han incluido reformas a los procedimientos para la toma de decisiones políticas, ni a las relaciones entre órganos y el mejoramiento de la seguridad jurídica.
- En los últimos años ha habido un creciente reconocimiento sobre la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma institucional del sistema de integración. En la práctica no se ha logrado resolver los problemas de acción colectiva que han dificultado el avance del proceso, en particular la falta de un acuerdo político sobre el contenido y los alcances de la integración y sobre las características deseables de la estructura regional.
- Las dificultades para arribar a acuerdos se originan no sólo en intereses discordantes de los Estados centroamericanos, sino también en distintas corrientes de pensamiento (recuadro 1.1).

---

## RECUADRO 1.1

### DOS ENFOQUES DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

En Centroamérica existen divergencias en la forma de concebir el proceso de integración regional. En un extremo están quienes pregonan el “minimalismo intergubernamentalista”, es decir, la idea de limitar la integración al establecimiento de relaciones de cooperación entre países, a propósito de ciertos intereses comunes. En el otro extremo están quienes propugnan el “maximalismo comunitario”, el establecimiento de un bloque regional con robustas instituciones supranacionales. De estas posiciones se derivan dos corrientes de pensamiento, una de corte pragmático y otra normativa<sup>1</sup> las que a su vez generan parámetros para evaluar la institucionalidad regional y su desempeño, que no necesariamente coinciden entre sí.

En la corriente pragmática se utiliza como parámetro de evaluación/comparación el diseño mismo del marco institucional y jurídico del SICA contemplado en el Protocolo de Tegucigalpa. Se pregunta primero: ¿es y funciona la institucionalidad tal como fue diseñada?, y segundo: ¿es este el esquema institucional que necesita y debe tener el proceso centroamericano de integración?

En la corriente normativa el principal parámetro de medición es el marco comunitario de la Unión Europea, UE, en su expresión actual. Con este enfoque, el análisis asume como cierto que el esquema institucional que tiene Centroamérica no es el que se necesita. Para avanzar se requiere un modelo menos intergubernamental, con más rasgos de supranacionalidad, con mayor autonomía e iniciativa de las instituciones regionales, tal como sucede en la UE. Por lo tanto, los cambios en las instituciones se valoran de acuerdo con el parámetro: ¿se acerca o se aleja la integración centroamericana del modelo europeo? (cfr. Caldentey, 2004; Herdocia, 2008 y BID-Cepal, 1997).

1. A la primera corriente se le denomina pragmática por su énfasis en las posibilidades que se derivan del estado actual de la integración centroamericana, que se considera no sólo como punto de partida sino como horizonte. Dicho estado se toma como una realidad dada, que expresa los equilibrios políticos y económicos, así como la voluntad política de los Estados, sin predeterminedar un modelo por seguir. En este sentido, rescata la especificidad de la experiencia centroamericana y busca su independencia conceptual con respecto a otras experiencias de integración en el mundo. A la otra corriente se le denomina normativa por cuanto parte del análisis del deber ser, utilizando como punto de partida y de llegada, la teoría y experiencia de la integración europea, que considera el modelo más avanzado y exitoso de integración que se conoce en el mundo contemporáneo.

*Fuente: White, 2008.*

---

Mientras estos dos requisitos se cumplen, el acuerdo político y el avance de la reforma institucional, el presente Informe logró identificar, con el concurso de expertos, al menos siete puntos de decisiones concretas esenciales para mejorar la institucionalidad regional. Éstas podrían adoptarse en el corto plazo, sin necesidad de reformas jurídicas complejas. Las primeras cinco recomendaciones tienen como propósito lograr un mayor ordenamiento normativo y procesal de los órganos directivos de la integración regional. Las últimas dos recomendaciones se orientan a la búsqueda de definiciones conjuntas de política regional. Específicamente se propone:

- Adoptar procesos abiertos, competitivos y ponderados para el nombramiento de las autoridades de los principales órganos ejecutivos del SICA.
- Diseñar un instrumento que regule el proceso de toma de decisiones en la Reunión de Presidentes y otro que reglamente la figura de la Presidencia Pro Tempore.
- Crear un paso previo de asesoría jurídica directa a la Reunión de Presidentes, que vele por la consistencia legal e institucional de las decisiones que se someten a consideración de este órgano.
- Decretar un período de austeridad (mora) en la adopción de

nuevas temáticas y mandatos, y concentrar todos los esfuerzos de los órganos políticos e instituciones del SICA en cumplir, en el plazo de un año, todo el universo de acuerdos presidenciales que están pendientes, tanto los que competen a las instituciones regionales como los gobiernos nacionales.

- Concentrar los esfuerzos del SICA en el funcionamiento del Comité Ejecutivo y los programas que se encuentran en marcha.
- Establecer, de común acuerdo entre los países y con base en objetivos estratégicos mínimos, orientaciones para la cooperación internacional de carácter regional.
- Organizar conferencias regionales para discutir acciones específicas en temas con potencial para generar escenarios de multiamenazas: el abastecimiento y la eficiencia energética, la carestía de granos básicos, la inseguridad ciudadana y el crimen organizado.

En los próximos años, ¿podrá Centroamérica redefinir los temas, instituciones y acciones de integración regional para enfrentar los nuevos y los viejos desafíos? Este Informe no puede, naturalmente, arriesgar una respuesta, aunque con

toda certeza asume que tal redefinición no sólo es posible, sino necesaria. Sin embargo, sí puede dejar claro que, en la actualidad, le ha llegado la hora a la integración re-

gional. Si ésta no logra convertirse hoy en una herramienta valiosa para promover el desarrollo humano en el Istmo, será difícil que tenga una nueva oportunidad ◇



# el ICAP en centroamérica

## **La cooperación académica entre el ICAP y las universidades centroamericanas: hacia el fortalecimiento de la gestión del conocimiento\***

Harys Regidor-Barboza\*\*

**del conocimiento\***

---

LOS RETOS QUE IMPLICA LA ENSEÑANZA Y FORMACIÓN EN ESTE NUEVO SIGLO, HAN PERMITIDO QUE EN ATENCIÓN AL USO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, EL ICAP ABORDE COMO ASPECTO FUNDAMENTAL DEL APOORTE A LA REGIÓN CENTROAMERICANA, EL FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO, INCLUYENDO ALGUNOS DE LOS PRINCIPALES ESFUERZOS QUE LA INSTITUCIÓN HA REALIZADO PARA CUMPLIR CON SU MANDATO ORIGINAL, AJUSTÁNDOSE A LOS NUEVOS TIEMPOS.

PALABRAS CLAVES: EDUCACIÓN; TIC; EDUCACIÓN SUPERIOR; CENTROAMÉRICA; CURSOS VIRTUALES

### **Antecedentes históricos en la constitución del Instituto Centroamericano de Administración Pública ICAP**

El ICAP, puede considerarse como la materialización de uno de

---

\* Ponencia presentada en el “1er. Congreso Internacional de Universidades del Caribe y Área Andina: gerencia y perspectiva de la Educación Superior”,

los primeros esfuerzos producto de los procesos integracionistas en la región centroamericana, a inicios de la segunda mitad del siglo XX.

---

celebrado en las instalaciones de la Universidad Autónoma del Caribe, Barranquilla, República de Colombia, 24 y 25 de mayo del 2010.

\*\* Consultor del Área de Gerencia Social del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 31 de mayo del 2010.

Aceptado: 19 de julio del 2010.

---

Regidor-Barboza, Harys (2010). La cooperación académica entre el ICAP y las universidades centroamericanas: hacia el fortalecimiento de la gestión del conocimiento.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (58-59): 427-440, 2010

427

En el marco de la reunión del Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano, de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas, celebrada en Tegucigalpa, República de Honduras en agosto de 1952, se propuso por primera vez, la idea de constituir una institución regional encargada de la capacitación y la formación de los funcionarios de la administración pública de la región.

Este mismo Comité, reunido en la Ciudad de San José en octubre de 1953, conoció el informe preparado por la División de Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas, NN.UU, que recomendaba a los Gobiernos de la Región, dirigirse a las NN.UU. para solicitar asistencia técnica y a la vez, retomaba la idea de la creación de la Escuela Superior de Administración Pública para Centroamérica. Dicho informe fue acogido favorablemente mediante la resolución No. 23 (AC. 17) del 16 de octubre de 1953, dando origen a lo que se conoció originalmente como *ESAPAC*. Para este mismo período, los Gobiernos de la región suscribieron convenios suplementarios de Asistencia Técnica con NN.UU., estableciendo el marco jurídico por el cual operaría dicha instancia regional.<sup>1</sup>

---

1. Las fechas de suscripción de estos Convenios suplementarios son: Costa Rica, 26 de enero; Honduras, 4 de febrero; Nicaragua, 6 de febrero; El Salvador, 12 de febrero; y Guatemala, 10 de marzo, todos de 1954.

Aun cuando la institución inició labores desde 1954, no fue sino hasta el 12 de diciembre de 1956, durante la Tercera Reunión Ordinaria de la Junta General de la ESAPAC, en San José, que los representantes de los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua aprobaron el *Convenio para el establecimiento de la Escuela Superior de Administración Pública América Central, ESAPAC, sobre bases internacionales regionales*.

Adicionalmente, se aprobó el Convenio de Asistencia Técnica entre las Naciones Unidas y los Gobiernos Centroamericanos, por el cual la administración técnica de NN.UU. cooperaría técnica y financieramente con ESAPAC, durante tres años, renovada sucesivamente la ayuda por períodos bienales. Este Convenio, que se considera el primer estatuto internacional regional de ESAPAC, fue suscrito por los Ministerios de Economía centroamericanos, en la ciudad de Guatemala, el 22 de febrero de 1957.

Desde sus orígenes, ESAPAC fue constituida como una institución regional para facilitar la organización e implementación de programas de formación académica, capacitación, extensión para funcionarios públicos, investigación académica, el fomento del conocimiento de técnicas y métodos, la promoción de actividades de cooperación intergubernamental y el asesoramiento a los gobiernos miembros, entre otros objetivos.

Posteriormente, el incremento de actividades en el marco de ESAPAC, llevó a que la Junta Directiva reconsiderara sus alcances. Así, durante la Reunión Ordinaria del 30 de octubre de 1964, se iniciaron las gestiones para convertir a la ESAPAC en lo que hoy se conoce como el *Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP*, siendo que en la Reunión Ordinaria del 20 de noviembre de 1965, se presentó la propuesta para que el Fondo Especial de las Naciones Unidas, financiara junto a otras instancias gubernamentales y cooperantes internacionales, el proceso de transformación.

De tal forma, en la Reunión Ordinaria del 17 de febrero de 1967,<sup>2</sup> la Junta General aprobó dicho proyecto y firmó el “Plan de Operaciones”, que se encuentra respaldado jurídicamente por convenios básicos firmados entre los Gobiernos de la Región y el PNUD,<sup>3</sup> conocido como el documento que da origen al ICAP en su forma actual.

Considerando sus orígenes y proceso participativo, el ICAP se ha integrado como una institución parte

- 
2. Panamá, suscribe este documento el 7 de abril de 1967 en la Ciudad de Nueva York, por medio de su Representante permanente ante NN.UU.
  3. Según se determina en el Artículo I, párrafo 2 de los acuerdos firmados, este Convenio fue ratificado en: El Salvador, 24 de octubre de 1960; Guatemala, 17 de noviembre de 1960; Honduras, 20 de diciembre de 1960; Nicaragua, 20 de enero de 1961; Costa Rica, 10 de enero de 1961; y Panamá, 9 de marzo de 1961.

del Sistema de Integración Centroamericana, SICA. Sus ámbitos de acción, competencia, así como los acuerdos normativos suscritos, le han facultado para interactuar como parte del Subsistema Económico y del Subsistema Social del SICA. Como referente jurídico, en el marco de sus acciones a favor del fortalecimiento de la integración centroamericana, el ICAP observa los siguientes instrumentos jurídicos regionales:

- Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de los Estados Centroamericanos, ODECA, del 13 de diciembre de 1991.
- Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala) del 29 de octubre de 1993.
- Tratado de la Integración Social Centroamericana (Tratado de El Salvador) del 30 de marzo de 1995.

### **La formación del recurso humano: eje transversal de los objetivos estratégicos del ICAP**

La creación de ESAPAC, desde sus orígenes, puede vincularse con la imperiosa y siempre actual necesidad de profesionalizar y actualizar al recurso humano para que ejecute con eficiencia, eficacia y alta

calidad la labor para la cual ha sido contratado. De esta forma, su función social ha estado fuertemente ligada a la formación de los funcionarios y funcionarias de la administración pública centroamericana, como se puede notar desde el Convenio de 1956, al destacar entre algunos de sus fines:

- Ofrecer cursos avanzados de nivel equivalente al post-universitario.
- Capacitar al personal especializado en administración.
- Organizar programas de extensión.
- Efectuar investigaciones metodológicas sobre administración pública.
- Asesorar a los gobiernos miembros en el estudio de reformas para modernizar el Estado.
- Cooperar con cada Gobierno miembro e instituciones universitarias, en la preparación y ejecución de programas nacionales de capacitación para funcionarios públicos.

Con la transformación de ESAPAC a ICAP en la década de los años sesenta, los objetivos centrales producto de esta modificación, continuaron siendo relevantes y priorizados en el ámbito de formación académica. Bajo este enfoque de trabajo, el Plan de Operaciones para

llevar a cabo dicha transformación, no desvirtuó la filosofía constitutiva original, la que por el contrario, fortaleció la necesidad de continuar prestando dichos servicios al recurso humano de la administración pública centroamericana. El mismo Plan de Operaciones lo destaca al revitalizar la finalidad primordial del naciente Instituto: "(...) *sustentar el movimiento regional de entrenamiento administrativo, investigación y servicios de asesoría*" (Revista de la Integración Centroamericana 1971:115).

Desde este momento y en adelante, para lograr el cumplimiento de sus objetivos estratégicos, el trabajo institucional del ICAP se desarrolla a partir de las siguientes áreas de especialización:

- *Formación académica.* Como objetivo primario de la institución, es preciso mencionar que desde sus inicios, el ICAP ha ejecutado exitosamente más de cincuenta promociones de programas a nivel de Maestría, Posgrados, Pasantías y Diplomados, tanto a nivel nacional como regional. Estos programas, a su vez han permitido graduar más de 1000 estudiantes de toda la región centroamericana, cuyo perfil profesional los ubican, tanto en la administración pública como fuera de ella. Por ser el tratado constitutivo, uno de carácter internacional, el ICAP cuenta con el reconocimiento de pleno derecho de los títulos que otorgue por parte de sus países miembros.

Durante el 2010, el ICAP se encuentra desarrollando simultáneamente nueve programas de maestría (Costa Rica y Honduras) con un aproximado de 280 estudiantes. Se destacan a lo largo de su historia, las Maestrías en *Gerencia de la Salud (diecisiete promociones)*; *Gerencia de Proyectos de Desarrollo (dieciocho promociones, tres de las cuales se han ejecutado conjuntamente con la Universidad Nacional de Agricultura de Honduras)*; *Gerencia Social (una promoción)*; *Gerencia de la Calidad (cuatro promociones) conjuntamente con la Escuela de Producción Industrial del Instituto Tecnológico de Costa Rica, ITCR*; y *Gestión Pública próxima a su lanzamiento oficial. Adicionalmente, se realiza el Diplomado Regional sobre Gestión Ambiental Municipal en el marco de la Agenda Local 21 en conjunto con InWEnt, Alemania.*

- *Capacitación:* la institución ha logrado desarrollar habilidades y experiencia específica en programas de capacitación en áreas y temas, necesarios y vinculantes para el cotidiano quehacer de la Administración Pública. Los programas están dirigidos a fortalecer las capacidades, cualidades, aptitudes y actitudes de los funcionarios públicos de la región. Durante el 2009, se ejecutaron nueve capacitaciones regionales diri-

gidas a 268 funcionarios públicos centroamericanos, y se realizaron sesenta y siete actividades nacionales para un total de 1974 servidores públicos capacitados. Con ello, la institución contabiliza más de 700 actividades y programas de capacitación, tanto nacional como regionalmente implementados, siendo éste principal bien público regional, al fortalecimiento de las capacidades técnicas de la institucionalidad y gobernabilidad según los Programas de cooperación no reembolsable.

De particular impacto han sido los Programas Gerencia Moderna y Gestión del Cambio en Salud, realizado para la Caja Costarricense de Seguro Social, CCSS, y el Programa de Pasantía Regional para países beneficiarios, ejecutado con apoyo financiero del Banco Mundial, BM, y de la cooperación alemana InWEnt, respectivamente. Algunos otros temas abordados, en los programas de capacitación son: *Fortalecimiento de la Inversión Pública*; *Administración de servicios de salud*; *Negociaciones Internacionales*; *Gestión de la Cooperación Internacional*; *Integración Centroamericana*; *Informática para la Gestión Pública*; *Fortalecimiento de los Gobiernos Locales*; *Administración Financiera Integrada y Finanzas Públicas*; *Gobierno Electrónico*; *Comer-*

*cio Electrónico; Sistemas de Gestión de la Calidad basadas en la metodología Six Sigma; Calidad y atención al cliente; Liderazgo y motivación al logro; Manuales de procesos y procedimientos; Planificación estratégica basado en el enfoque de Cuadro de Mando Integral; y Agilización de trámites, entre otros.*

- *Información y difusión:* El programa editorial del ICAP, destaca obras de carácter técnico y científico, sobre temas relevantes para la administración pública. El más importante espacio para la contribución a la gestión del conocimiento es la Revista Centroamericana de Administración Pública, cuyo carácter semestral permite la actualización constante y discusión permanente en la región. Esta revista, ha sido catalogada y evaluada como “Revista científica” por el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas de carácter científico, LATINDEX, siendo incorporada, tanto en el catálogo LATINDEX como en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, El Caribe, España y Portugal.

De igual manera, la institución ha desarrollado vigorosamente un Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, cuya labor se ha extendido desde aspectos funda-

mentales como la tenencia de una colección amplia de material bibliográfico y acceso a bases de datos con información especializada vía página web, hasta convertirse en un importante referente de documentación especializada en materia de administración pública en la región.

El CRIA, es un socio estratégico subregional de la Red en Administración Pública de NN.UU. (UNPAN por sus siglas en inglés), cuyos aportes a la gestión del conocimiento ha sido coronada con la designación para el ICAP en el 2009, con el galardón *Excellencia para la gestión del conocimiento compartido*, que entrega las NN.UU. por medio de la División de Administración Pública y Desarrollo de la Gestión, DPADM, del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, DESA.

- *Consultoría y asistencia técnica:* Por requerimiento de los Estados Miembros, el ICAP ha realizado consultorías específicas y ha brindado programas de asistencia técnica en todos los países de la región. Ha colaborado en la implementación de proyectos de carácter regional y nacional coordinadamente con instancias gubernamentales. El objetivo de estos programas ha sido el de brindar mediante la metodología “aprender-haciendo”, las herramientas para fortalecer la

capacidad instalada que permita dar respuestas prácticas y contextualizadas, a problemáticas particulares.

Los programas se orientan al logro de la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión institucional en la administración pública, promoviendo la cooperación horizontal y el intercambio de experiencias entre países miembros. A la fecha, el ICAP ha participado en numerosas consultorías a nivel nacional y regional, en las instituciones del Gobierno Central, descentralizadas y autónomas, que componen la administración pública centroamericana y fuera de ella.

- *Investigación:* El impulso a la sistematización de conocimientos, mediante la investigación básica y aplicada, tanto en sus programas de formación académica como en la generación de nuevos conocimientos orientados a la puesta en práctica de mejoras para la administración pública, son el objetivo fundamental de esta importante área de especialización. Como parte de su aporte a la investigación y formación del pensamiento centroamericano, ha contribuido en la realización de numerosas investigaciones académicas y científico sociales, sin contar, con la gran producción anual de proyectos y trabajos finales de gradua-

ción, enfocados al mejoramiento de las capacidades de las instituciones en que laboran sus estudiantes, como un medio de asegurar la implementación inmediata de conocimientos adquiridos.

Adicionalmente, como una forma de reconocer la contribución creativa para el mejoramiento, modernización y eficiencia de las administraciones públicas, el ICAP conjuntamente con los Directores Generales de Servicio Civil y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, implementó desde el 2006 y de forma bianual, el *Premio ICAP a la investigación en Administración Pública*, para impulsar el estudio de las problemáticas en el sector público. Para el 2010, el premio fue entregado en ocasión del XV Foro de la Función Pública, celebrado en San José, en el 2010.

**Esfuerzos regionales  
hacia la gestión  
del conocimiento:  
el bien público regional  
del ICAP**

El respaldo y éxito del ICAP en las actividades mencionadas en cada una de sus áreas de especialización, está íntimamente ligado no sólo a la satisfacción de los usuarios de la región con los servicios y pro-

ductos generados, sino también, a la excelencia académica y técnica que en la práctica evidencian los profesionales y que conforman la gran familia *icapiana*.

Parte primordial para el desarrollo institucional del ICAP, ha sido su convencimiento ante la importancia de la generación de redes de trabajo interinstitucionales, para la generación de conocimiento y por consiguiente, el eficaz cumplimiento de sus compromisos con la sociedad centroamericana, a partir de un rol protagónico.

Por tal motivo, ha llevado a cabo constantes procesos de acercamiento y relacionamiento integral con instituciones públicas y privadas de la región, para el desarrollo de nuevas habilidades y la construcción conjunta de importantes espacios de intercambio y trabajo, que se consideran como esfuerzos regionales vitales para el mejoramiento de la administración pública y el fortalecimiento de la gobernabilidad en la región. Se pueden destacar en esta oportunidad, dos de éstos: los acuerdos y convenios de cooperación suscritos con entidades académicas; y la conformación de redes para el fortalecimiento de la gestión del conocimiento.

#### ***La suscripción de acuerdos y convenios de cooperación***

Un ejemplo de los esfuerzos regionales del ICAP para el fortale-

cimiento de la gestión del conocimiento lo constituyen los Convenios que la Institución ha suscrito con instituciones académicas públicas y privadas de la región centroamericana, sin que esto haya demeritado sus esfuerzos por ampliar sus lazos con instituciones del Norte y Sur de América, así como del Caribe y por supuesto, con Europa.

Desde la década de los años ochenta, el ICAP ha suscrito convenios de cooperación horizontal con instituciones académicas de toda la región, donde se destacan entre otros:

- Convenio de Cooperación con la Universidad Autónoma de Honduras, del 7 de diciembre de 1981.
- Convenio de Cooperación con la Universidad de Panamá, del 29 de diciembre de 1982.
- Convenio de Cooperación con la Universidad de San Carlos de Guatemala, del 24 de agosto de 1983.
- Convenio de Cooperación con el Consejo Nacional de la Educación Superior de Nicaragua, del 25 de junio de 1985.
- Convenio de Cooperación con la Universidad de El Salvador, del 16 de febrero de 1989.
- Convenio de Cooperación con la Secretaría General del



Consejo Superior Universitario Centroamericano, CSUCA, del 28 de septiembre del 2006.

- Convenio marco de cooperación con la Universidad Nacional de Costa Rica, UNA, del 22 de marzo del 2007.
- Convenio marco de cooperación con la Universidad de Costa Rica, UCR, del 11 de abril del 2008.
- Convenio marco de cooperación con el Instituto Tecnológico de Costa Rica, ITCR, del 21 de octubre del 2008.

Como resultado de estos Convenios, el ICAP cuenta con un alto margen de cooperación horizontal que ha implicado entre otros beneficios, un mejoramiento de su capacidad instalada para brindar programas de formación académica a nivel de maestría, con solidez académica, actualización constante según los más altos estándares educativos; se ha visto favorecida por el intercambio constante de docentes y especialistas que contribuyen al intercambio de información y conocimientos, así como la enseñanza con profesionales de distintas regiones cuya experiencia resulta vital para mejorar la calidad de la enseñanza-aprendizaje.

Principalmente, estos convenios han sido básicos para el desarrollo de programas de formación académica conjunta, las cuales a partir de la construcción de alianzas

estratégicas institucionales, tanto estudiantes y profesores de la región centroamericana, han formado parte de proyectos académicos transnacionales.

### ***La conformación de redes y su impacto en el fortalecimiento de la gestión del conocimiento***

Por medio del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, el ICAP ha logrado posicionarse activamente y asumir un importante liderazgo en redes regionales e internacionales, dirigidas a consolidar el intercambio de información y conocimientos en diversas áreas temáticas.

Hoy día, la institución ha promovido acuerdos de colaboración e intercambio de información para poner a disposición de sus usuarios, una base de datos superior a los 15.000 registros bibliográficos sobre el área de especialización en administración pública centroamericana, una producción autóctona de más de 450 tesis y trabajos finales de maestría, más de 400 títulos monográficos de diversas temáticas, y más de 300 textos completos de acceso en línea por la red de Internet. Entre las bases de datos que el ICAP utiliza, se citan: Agri2000, compuesta por más de 220 bases de datos especializadas en temas agrícolas, con un acceso superior al millón setecientos mil registros bibliográficos; Metabase, red que per-

mite el acceso a unas 79 bases de datos bibliográficas con más de seiscientos mil registros a nivel centroamericano y; UNPAN, Red en Línea de Instituciones Regionales para el Desarrollo de Capacidades en Administración Pública y Finanzas, que promueve el intercambio de conocimientos, experiencias y lecciones aprendidas, con más de diez millones de consultas al año. Esta red, confluye un portal virtual para el intercambio de información de diversa índole (documental, noticias y eventos), que las organizaciones afines integran, creando un acceso a un repertorio de aproximadamente 32.000 documentos en administración pública.

La agresiva estrategia de acceso al campo de la gestión del conocimiento desde hace más de dos décadas, que incluye la implementación de las tecnologías de la información y la comunicación, ha permitido que el ICAP se convierta en un importante referente virtual en materia del fortalecimiento de la gestión del conocimiento, participando como socio subregional en la Red UNPAN, el establecimiento de la Red Virtual ICAP (Red de Productores Documentales de Centroamérica) y la creación y coordinación de la Red de la Función Pública, REDFUP.

La Red Virtual (Red colaborativa de productores documentales e investigadores en Administración Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, impulsada por el ICAP, agrupan a mayo del 2010, un total de diecinueve institu-

ciones productoras documentales de la región, quienes aportan aproximadamente 600 documentos mensuales, que han permitido visibilizar la excelencia y profesionalismo de una producción documental centroamericana de muy alta calidad, pero con un nivel limitado de difusión. Dicha Red, por ser una de las más relevantes para efectos de la gestión del conocimiento en la actualidad, está conformada por las siguientes entidades:

- Comunidad Universitaria de Unidades de Información Especializadas en Ciencias Sociales, CUUICS.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
- Instituto de Estudios Sociales en Población de la Universidad Nacional de Costa Rica, IDESPO.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA.
- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente, ILANUD.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica, INEC.
- Programa Estado de la Nación, Costa Rica.

- Programa Estado de la Región, Centroamérica.
- Red de la Función Pública (Servicios Civiles Centroamérica, Panamá y República Dominicana), REDFUP.
- Unidad Regional de Asistencia Técnica, RUTA.
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, SECMCA.
- Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, SG-SECC/SICA.
- Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica, UNED.
- Ministerio de Administración Pública de República Dominicana, MAP.
- Ministerio de Hacienda, República de Costa Rica.
- Dirección General de Servicios Civil, DGSC, República de Costa Rica.
- Ministerio de Ciencia y Tecnología de la República de Costa Rica, MICIT.
- Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas de la UCR, CICAP.
- Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, UCR.
- Escuela de Relaciones Internacionales, UNA.
- Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Costa Rica, CINPE.
- Organización Internacional del Trabajo, oficina Costa Rica.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG, República de Costa Rica.

Los esfuerzos anteriormente mencionados, han sido producto de una reflexión constante interna, donde las instituciones dedicadas a la formación académica del recurso humano, recuerdan que en la actualidad se enfrentan a una realidad educativa, social y tecnológica diferente, que requiere nuevos modelos inclusivos para la enseñanza-aprendizaje, que debe incorporar propuestas atractivas y de alta calidad académica, que incluya un alto acceso a sistemas de información, a la interacción y convergencia entre entidades especializadas y el público (como cliente principal), con el principal objetivo de continuar ofreciendo una oferta académica actualizada, de alta calidad y que genere alto impacto.

### **Retos y desafíos de la gestión del conocimiento en la institucionalidad centroamericana**

Al observar un breve recuento de las acciones que ha realizado el ICAP a lo largo de sus cinco décadas de vida, en atención al mejoramiento de la administración pública centroamericana, es preciso reconocer que el camino a la excelencia, siempre está en constante construcción.

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 del conocimiento y la importancia de la activa participación en este proceso para la gestión pública, de las instituciones académicas centroamericanas:

#### ***La implementación de una estrategia regional para la gestión del conocimiento***

Para el desarrollo de esta estrategia, se han establecido como aspectos fundamentales los siguientes criterios y desafíos:

#### ***Promoción de acuerdos de cooperación extrarregionales***

El ICAP ha mostrado un interés en construir, consolidar y dar permanente seguimiento a las redes interinstitucionales de cooperación en que participa. A partir de su experiencia, la celebración de acuerdos regionales, cuyos principales objetivos han estado dirigidos al fortalecimiento de las capacidades del recurso humano, en ámbitos de acción específicos con instituciones de reconocida capacidad, constituyen los principales pilares de éxito. No obstante ello, debe saberse que en estos instrumentos constituyen en no pocas ocasiones un arma de doble filo, al poner en evidencia las falencias estructurales de las organizaciones, para poder cumplir de manera exitosa los acuerdos y compromisos suscritos.

Bajo esta premisa, el ICAP ha buscado permanentemente, aumentar sus vínculos institucionales, observando en el ámbito extrarregional un importante espacio para el desarrollo de sus intereses inmediatos por generar espacios de colaboración y cooperación académica horizontal, enfocado a los ámbitos de la investigación y formación académica.

La cooperación horizontal extrarregional, permite ampliar el horizonte de acción y apoyar los esfuerzos por incluir ideas innovadoras para el mejoramiento de las capaci-

dades instaladas propias, al tiempo que favorece la generación de alianzas estratégicas, los intercambios de información, conocimiento y mejores prácticas.

*Aprovechamiento de las Tecnologías de Información y Comunicación, TIC en los modelos de enseñanza-aprendizaje virtual*

La era de las TIC se han convertido en un instrumento vital de apoyo, para las instituciones educativas del siglo XXI. El ICAP, considera fundamental la implementación de estas herramientas para continuar generando espacios de confluencia para el trabajo y aprendizaje virtual, entre actores internacionales para el intercambio constante y la conectividad permanente.

El ICAP se encuentra actualmente en un proceso dirigido al desarrollo de modelos académicos de aprendizaje inclusivos, cuyos objetivos estratégicos se enfocan a generar en la era de la modernidad, valores agregados para los estudiosos y funcionarios de la administración pública centroamericana.

***La implementación de una estrategia regional para la gestión de la calidad en la Función Pública***

Durante los últimos años, el ICAP ha incursionado agresivamente

en el ámbito de los sistemas de gestión de calidad y la mejora continua para la función pública, donde los programas de maestría en gerencia de la calidad son un claro ejemplo del espacio abierto para la investigación académica y el planteamiento de proyectos de mejora en la gestión pública de la región.

Paralelamente, se elabora un proyecto regional para la formación de gestores de la calidad en el sector público, cuyo principal objetivo es dotar a un grupo de funcionarios centroamericanos de los conocimientos, herramientas y destrezas para que asuman la responsabilidad de liderar en sus respectivos servicios una “revolución por la calidad y el mejoramiento continuo”.

Parte de esta estrategia, es la creación a nivel regional, del *Observatorio de la calidad en la función pública centroamericana*, cuyo principal aporte será la construcción de modelos, indicadores de gestión y la existencia de un espacio para el intercambio de información, conocimientos y mejores prácticas en los países centroamericanos, dirigidos a la mejora continua y la búsqueda constante de la excelencia en la prestación de los servicios.

Finalmente, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, desea aprovechar este espacio, para reconocer y destacar los esfuerzos de todos los funcionarios públicos que día con día, generosamente aportan su grano de arena en la construcción de una

región más próspera, democrática e incluyente, basados en los más altos valores fundamentales de integridad, respeto, honestidad, compromiso y responsabilidad.

### Bibliografía

\_\_\_\_\_ (1971) Los instrumentos jurídicos de la integración En: *Revista de la Integración Centroamericana* (No. 4), pp. 101-105.

\_\_\_\_\_ (1971) Plan de Operaciones para Transformación de la ESAPAC, en Instituto Centroamericano de Administración Pública. En: *Revista de la Integración Centroamericana* (No. 4), pp.115-128.

Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP (2008). Dossier de información: Cuestionario institucional del Sistema de la Integración Centroamericana -SICA- concerniente a los actos normativos centroamericanos con especial referencia al quehacer del Instituto Centroamericano de Administración Pública - ICAP-, 1993-2008. San José, C.R.: ICAP; octubre 2008.

Informe del Director a la Junta General del ICAP: 2009. Instituto Centroamericano de Administración Pública. San José, C.R.: ICAP; febrero 2010.

Premio ICAP a la investigación en administración pública. Lineamientos generales y convocatoria del concurso. San José, C.R.: ICAP; 2009 ◇

# referencias

CRIA del ICAP\*

---

PRESENTA ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL TEMA DE FUNCIÓN PÚBLICA: CALIDAD E INNOVACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, INCLUYENDO UN RESUMEN SUSCINTO DE LAS MISMAS.

PALABRAS CLAVES: CALIDAD; INNOVACIÓN; FUNCIÓN PÚBLICA; ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, CENTROAMÉRICA; PANAMÁ; REPÚBLICA DOMINICANA

Amaro, R. (2007). Ejercicio de la función pública y los principios constitucionales de derechos humanos que deben sustentarla. Santo Domingo, RD: Publicaciones ONAP.

Resumen: Presenta un ensayo que concentra los aspectos para definir la formación constitucional y la misión de la administración pública dominicana enmarcado en los principios del Servicio Civil y Código de Trabajo, vista a su vez desde la participación del Derecho en la función pública, los partidos políticos y los principios de derechos humanos a nivel Latinoamericano.

Descriptor: FUNCIÓN PÚBLICA. DERECHOS HUMANOS. LEGISLACIÓN. AMÉRICA LATINA.

---

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

REFORMA CONSTITUCIONAL. PARTIDOS POLÍTICOS. REPÚBLICA DOMINICANA. GESTIÓN PÚBLICA. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Arguedas, J. (2006). Los nuevos retos del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica ante la demanda del entorno globalizado. Revista de Servicio Civil, 19, 9-25.

Resumen: La práctica de Recursos Humanos en las diferentes latitudes del planeta no puede tratarse como un compartimento aislado de ese entorno global en el que tienen lugar las relaciones empresariales y las funciones públicas de los países de diversas condiciones geopolíticas, económicas, sociales y culturales. Quiérase o no, el talento humano constituye una realidad inserta en paradigmas más amplios, sin los cuales no podría explicarse, contextualizarse, ni gestionarse,

para ponerlo al servicio de la estrategia y los objetivos de organización alguna.

Descriptores: SERVICIO CIVIL. GLOBALIZACIÓN. RECURSOS HUMANOS. FUNCIÓN PÚBLICA. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. EMPLEO PÚBLICO. COSTA RICA  
Enlace a recurso electrónica:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027145.pdf>

Ávalos, R. (1995). *Innovación de la Gestión Pública: análisis y perspectiva*. En: *Gestión y Estrategia*. Consultado el 07/29/2010 en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>.

Resumen: Este artículo tiene como objetivo identificar algunos puntos que puedan contribuir a identificar los elementos necesarios para poder llevar a cabo la innovación de la administración pública de cara al siglo XXI. El documento se compone de cuatro partes. En la primera, se hace un diagnóstico de los cambios, su naturaleza y características que tienen en la gestión pública en México. En el segundo, se presentan las principales visiones de las nuevas formas de gestión pública. La tercera, muestra las características mínimas necesarias para generar el cambio e innovar. La última parte, señala algunas reflexiones y recomendaciones en torno a las posibilidades y limitantes que tiene el papel de la nueva gestión pública, en materia de innovación.

Descriptores: GESTIÓN PÚBLICA. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. INNOVACIÓN. FUNCIÓN PÚBLICA. MÉXICO

Bonifacio, J. (2006). La función pública en el buen gobierno. En: *Revista Centroamericana de Administración pública*, (50-51), 9-35.

Resumen: Aborda el tema manifestando que el buen gobierno busca el interés general, la equidad, la participación ciudadana, respeta los derechos humanos y el estado de derecho. La falta de credibilidad de la ciudadanía en el gobierno, es una problemática que hay que superar.

Descriptores: GOBIERNO. PARTICIPACIÓN CIUDADANA. EQUIDAD. DERECHOS HUMANOS. ESTADO. CIUDADANÍA. COSTA RICA. FUNCIÓN PÚBLICA  
Enlace a recurso electrónico:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan027961.pdf>

Cejudo, G. & Zabaleta, D. (2009). La calidad del gobierno: una definición basada en atributos del ejercicio del poder. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, 45, 31-62.

Resumen: En este artículo se presenta una propuesta conceptual de la calidad de gobierno basada en atributos del ejercicio del poder, en términos de arquitectura institucional -contrapesos constitucionales y res-



tricciones a la autoridad del Ejecutivo sobre la burocracia pública- y de prácticas de gestión -gestión financiera, de personal, de la información y estratégica- que controlan la autoridad discrecional de oficinas y agentes del gobierno. Esta definición no sólo es más sólida conceptualmente que las pocas definiciones alternativas, sino que permite análisis más finos y abre la puerta a derivaciones prácticas que no se construirán como recomendaciones genéricas a partir de principios abstractos, sino de intervenciones específicas con base en diagnósticos informados.

Descriptores: CALIDAD. GOBIERNO. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GESTIÓN. INFORMACIÓN

CLAD / NU (DESA) (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. Consultado el 07/29/2010 en <http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf>.

Resumen: Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento

to institucional de los países y a la solidez del sistema democrático.

Descriptores: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. FUNCIÓN PÚBLICA. CIUDADANOS. SISTEMA DEMOCRÁTICO. ESTADO. SOCIEDAD. EFICACIA. GESTIÓN. CALIDAD

Cortés, J. (2005). La descentralización de funciones y la eficacia de la administración pública. Documentación administrativa, (273), 41-60.

Resumen: Analiza de qué forma el Poder Legislativo regula las tradicionales esferas de intervención del Poder Ejecutivo.

Descriptores: DESCENTRALIZACIÓN. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ESPAÑA. FUNCIÓN PÚBLICA. PODER EJECUTIVO. EFICACIA

Delegación de Costa Rica / ICAP (1996). Costa Rica: Ley del Régimen de la Función Pública. Consultado el 29/07/2010 en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan036518.pdf>.

Resumen: Considerando que el Estado debe actuar de la misma manera ante similares circunstancias, y debido a la necesidad de contar con funcionarios que sean tomadores de decisiones, este proyecto pretende luchar contra los privilegios e inamovilidad de algunos

funcionarios, permitiendo al mismo tiempo eliminar las diferencias salariales entre una institución y otra.

Descriptores: INSTITUCIONES. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. COSTA RICA. PROYECTOS. FUNCIÓN PÚBLICA

Feinstein, O. (2010). Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios. *Revista del CLAD: Reforma y Democracia*, 46, 105-122.

Resumen: El artículo hace referencia a quienes trabajan en evaluación pocas veces conocen lo que hacen los expertos en calidad, y viceversa, a pesar de la complementariedad entre esas perspectivas. De esta forma se desaprovechan sinergias potencialmente valiosas.

Descriptores: EVALUACIÓN. POLÍTICAS. SEVICIOS. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CALIDAD. PROCESOS. RESULTADOS

Figuroa de Jain, R. (2008). Estadísticas de la función pública de Centroamérica Panamá y República Dominicana. En: *Revista Centroamericana de Administración Pública*, (54-55), 133-202.

Resumen: Presenta estadísticas relevantes en relación a las principales características de los funcionarios que laboran para el sector público de los países que integran el Foro de la Función Pública en Cen-

troamérica, Panamá y República Dominicana.

Descriptores: CENTROAMÉRICA. INDICADORES. FUNCIÓN PÚBLICA. PANAMÁ. REPÚBLICA DOMINICANA

Instituto Nacional de la Administración Pública (1996). *Nuevas tecnologías de gestión en la administración pública*. Consultado el 07/29/2010 en [http://www.inap.gov.do/images/stories/Nuevas\\_Tecnologias\\_Gobierno.pdf](http://www.inap.gov.do/images/stories/Nuevas_Tecnologias_Gobierno.pdf).

Resumen: El objeto de esta investigación es caracterizar los modelos de cambio organizacional en la administración pública y las nuevas tecnologías inspiradas en las propuestas de gestión de calidad, reingeniería de procesos y productividad, así como relevar experiencias significativas de innovación en la gestión pública que permitan observar sus posibilidades y problemas en nuestro país. La literatura sobre administración pública refleja la generalización de experiencias de reforma e innovación. Hay consenso entre los analistas acerca de que la magnitud y la velocidad de las mutaciones en la sociedad de hoy y las renovadas demandas de los ciudadanos requieren cambios profundos en la gestión gubernamental para adaptarla a las nuevas condiciones.

Descriptores: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GESTIÓN PÚBLICA. CALIDAD. INNOVACIÓN.

Malvicino, G. (2001). La gestión de la calidad en el ámbito de la administración pública potencialidades para un cambio gerencial. Consultado el 07/29/2010 en <http://www.bdp.org.ar/facultad/catedras/cp/tecadm/MALVICINO,Guillermo%20La%20gestion%20de%20la%20calidad.pdf>.

Resumen: El Estado moderno debe caracterizarse por sus resultados y por sus prácticas. Resultados que mejoren la calidad de vida de la ciudadanía y que sean la consecuencia de prácticas transparentes y legítimas acotadas a principios económicos racionales. El reclamo social respecto de un Estado mejor es incuestionable para cualquier agenda política y para cualquier gestión de gobierno que pretenda superar los tradicionales escollos a la eficiencia de la gerencia pública. La modernización del Estado es ya una iniciativa generalizada en los países más desarrollados y se hace explícita en no pocos países de ingresos medios o emergentes.

Descriptores: ESTADO. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CALIDAD. GESTIÓN. CAMBIO. MODERNIZACIÓN. GOBIERNO

Naciones Unidas (2002). El papel de la administración pública en la aplicación de la Declaración de Milenio de las Naciones Unidas. Consultado el 29/07/2010 en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/>

[documents/un/unpan005517.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan005517.pdf).

Resumen: Los objetivos de desarrollo de la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas no pueden llevarse a la práctica a menos que los países en desarrollo afiancen sus instituciones democráticas de gobierno, mejoren la capacidad de los recursos humanos del sector público, hagan más eficiente y eficaz la movilización de recursos y la administración financiera, y fomenten la creación de capacidad en el ámbito de la tecnología de la información dentro del sector público. Se reconoce cada vez más que muchos de los problemas que afrontan los países en desarrollo y de economía en transición se deben, en buena parte, al déficit de capacidad del Estado, la debilidad de las instituciones políticas democráticas y la ineficiencia y mala gestión de la administración pública.

Descriptores: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. NACIONES UNIDAS. GOBIERNO. RECURSOS HUMANOS. SECTOR PÚBLICO. DESARROLLO ECONÓMICO. GOBIERNO.

Robles, B. (2008). Experiencias de gestión de calidad: el caso de la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, de Costa Rica. En: Revista Centroamericana de Administración Pública, (54-55), 225-245.

Resumen: describe el proceso inicial y reciente de introducción de

un sistema de gestión de calidad para la DGSC y los recursos humanos del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica, destacando los avances obtenidos al 2008.

Descriptor: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. SERVICIO CIVIL. CALIDAD. COSTA RICA. CENTROAMÉRICA. RECURSOS HUMANOS

Rodríguez, L. (2008). Profesionalización de la función pública para la gobernanza y la gestión de calidad en la administración gubernamental. En: Revista Centroamericana de Administración Pública, (54-55), 37-70.

Resumen: presenta un repaso de conceptos sobre gobernanza, gestión de calidad, nueva gestión pública para señalar las principales dificultades para la profesionalización, la gobernanza y la calidad, identificando algunas posibles estrategias orientadas a mitigar estos problemas.

Descriptor: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GOBERNABILIDAD. GESTIÓN PÚBLICA. PROFESIONALIZACIÓN. SERVICIO CIVIL. RECURSOS HUMANOS. CENTROAMÉRICA. FUNCIÓN PÚBLICA. CALIDAD.

Enlace a recurso electrónico:  
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan035275.pdf>

Sojo, C. (2008). La Modernización sin Estado. San José, C.R.: FLACSO

Resumen: A la vuelta del siglo América Latina se encuentra en medio de profundas transformaciones. En los últimos lustros, se han producido notables cambios políticos, económicos y culturales. Grosso modo, la democracia electoral hegemonizó los medios de elección de gobernantes; la liberalización económica le ganó la batalla a diversas formas de conducción estatal de la economía; y la sociedad, por último, se reveló en su compleja diversidad sacando a la luz prácticas y mecanismos de exclusión basados, ya no sólo en las diferencias de clase, sino en las más duras discriminaciones relacionadas con el género, la etnia, la edad.

Descriptor: AMÉRICA LATINA. POBREZA. CONDICIONES SOCIALES. MODERNIZACIÓN. ESTADO. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Enlace a recurso electrónico:  
[http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Ano\\_2008/Libro\\_La\\_Modernizacion.pdf](http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Ano_2008/Libro_La_Modernizacion.pdf)

Spink, P. (2001). Modernización de la Administración Pública en América Latina: evaluación de los recientes cambios en la gerencia de los ministerios y de las agencias reguladoras: orientaciones metodológicas. Consultado el 07/29/2010 en <http://unpan1.un.org/intradoc/>

groups/public/documents/clad/  
clad0040202.pdf.

Resumen: En el curso de los años recientes, se han hecho efectivos numerosos cambios por parte de los gobiernos miembros del CLAD, no sólo en términos de las prácticas administrativas sino también en el marco más amplio en el que se desempeña la tarea de gobierno. La posición descrita en un documento del CLAD en 1998 como “Una Nueva Gestión Pública para América Latina”, hace énfasis en los resultados de las acciones gubernamentales y en el control que es ejercido sobre ellas, más que en el control procedimental de los sistemas de actividad organizacional y de las tareas cotidianas que los sustentan.

Descriptores: MODERNIZACIÓN. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. AMÉRICA LATINA. GESTIÓN PÚBLICA

Tanzi, V. (2000). El papel del Estado y la calidad del sector público. Revista de la CEPAL, 71, 7-22.

Resumen: Este artículo llega a la conclusión de que la calidad del sector público sólo puede evaluarse

en relación con el papel del Estado. En general, un sector público te debería poder alcanzar los objetivos del Estado, con la menor distorsión posible del mercado, con la carga tributaria más baja posible sobre los contribuyentes, con el menor número posible de empleados públicos y con la menor absorción posible de recursos económicos por el aparato público. Los procesos y resultados del sector público deben ser transparentes. La corrupción no debería desempeñar papel alguno en las decisiones de los burócratas y de los dirigentes políticos. Y los recursos en manos del sector público deberían dedicarse a usos que maximicen su rentabilidad social. La calidad del sector público también es importante para alcanzar el objetivo de equidad que hoy se percibe como una de las metas fundamentales del Estado.

Descriptores: ESTADO. SECTOR PÚBLICO. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. CALIDAD. TRANSPARENCIA. CORRUPCIÓN. EQUITAD. FUNCIÓN PÚBLICA. ECONOMÍA.

Enlace a recurso electrónico:

[http://www.eclac.org/publicaciones/  
xml/8/19268/tanzi.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/19268/tanzi.pdf) ◇

# **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 EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

## **Introducción**

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral 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 libros de reciente aparición en esta materia.

## **Propósito**

El propósito de la Revista es publicar lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesariamente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco

---

\* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

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: SIDALC, METABASE y UNPAN. A partir de los números 48 y 49 estará disponible en versión digital en el sitio *web* del ICAP: [www.icap.ac.cr](http://www.icap.ac.cr)

### **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 manuscritos para publicación. 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 disquete (programas *Word XP*, *Power Point XP* y *Office 2002* bajo *Windows*), con su correspondiente documento impreso. 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 impresos y electrónicos 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 que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse una nota en la que aparezca el nombre completo del autor, su afiliación institucional, y una síntesis de su hoja de vida en la que se destaque su preparación académica y experiencia profesional.

- 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 las normas APA sobre presentación de informes científicos. 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 (5) ejemplares del número de la revista en la cual 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.

Todos los trabajos aceptados para su publicación en la Revista podrán ser reproducidos en libros u otras revistas, mencionando la fuente respectiva.

No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que la Revista no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo ◇



Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP  
100 mts. Al sur y 50 mts. Al oeste de la Heladería POPS,  
Curridabat  
Apartado postal 10.025-1000, San José, Costa Rica  
Teléfonos: (506) 2234-1011 – 2225-4616  
Centro de Docencia y Centro de Documentación:  
(506) 2253-4059 – 2253-2287  
Imprenta: (506) 2224-2666  
Fax: (506) 2225-2049  
Correo electrónico: [info@icap.ac.cr](mailto:info@icap.ac.cr)  
*Web-site:* [www.icap.ac.cr](http://www.icap.ac.cr)