

# **Revista Centroamericana de Administración Pública**

Instituto Centroamericano  
de Administración Pública  
-ICAP-



56

57

**Tema:**

**Tendencias  
modernas de la  
Nueva Gestión  
Pública**

EN CATÁLOGO LATINDEX

# en este número

## artículos

**Poder, responsabilidad  
y ética pública**  
p. 9

**Acceso a la información pública:  
El principio es la publicidad  
y el secreto la excepción**  
p. 31

**Sociedad, organización y poder.  
El liderazgo: Una visión  
epistemológica  
predominantemente  
individualista**  
p. 99

**Las tendencias de la gestión  
de la innovación en la  
función pública: El caso de  
Costa Rica**  
p. 123

**Experiencias de incorporación  
de emprendedurismo en  
Instituciones de Educación  
Superior**  
p. 171

**Reforma y modernización  
del Estado en Costa Rica 1982-  
2004: Antecedentes, desarrollo  
y perspectivas**  
p. 183

**Gestión pública  
para el desarrollo**  
p. 207

*Amalia Bernardini*

Reflexiona sobre los fundamentos éticos de la teoría y práctica administrativa pública y su ubicación en la realidad.

*Lester Ramírez Irías*

Analiza el fenómeno del acceso a la información desde diferentes perspectivas: desarrollo internacional, ordenamientos jurídicos, institucionalización, incidencia en la democracia, etc.

*Juan Huaylupo Alcázar*

Discierne sobre los implícitos epistemológicos, teóricos e históricos de la concepción predominante del liderazgo, como expresión del poder.

*Juan C. Bermúdez Mora*

Discute los resultados de investigación sobre algunas de las tendencias de gestión de la innovación en la función pública de Costa Rica.

*Miguel Ángel Guevara Agüero*

*Oscar Gamboa Calderón*

Presenta un primer avance del estudio sobre el tema del emprendedurismo en las Instituciones de Educación Superior a nivel centroamericano, ilustrándolo con el caso del Instituto Tecnológico de Costa Rica.

*Justo Aguilar*

Evalúa el proceso de Reforma del Estado y la Administración Pública costarricense, durante el período comprendido entre 1982-2004.

*Cristina Rojas R.*

Analiza los desafíos de la nueva gestión pública para el desarrollo, sugiriendo algunas herramientas de utilidad en este campo.

Continúa...

...viene

**Alcances y dilemas  
de las transformaciones  
de la administración pública  
del Estado-Nación**  
p. 235

## cifras

**El estado actual de la disciplina  
de la Administración Pública  
en Centroamérica, Panamá  
y República Dominicana**  
p. 263

## documentos

**Chile: Probidad, transparencia  
y acceso a la información  
pública para una gestión de  
calidad**  
p. 307

**Experiencias de gestión  
de calidad en la Administración  
Pública de República  
Dominicana**  
p. 321

**Coaching ontológico:  
La Gestión Administrativa  
de las Sociedades  
del Entendimiento y el  
Conocimiento**  
p. 327

*José G. Vargas Hernández*

Analiza los alcances y dilemas de las transformaciones de la Administración Pública del Estado-Nación a partir del modelo patrimonialista, pasando por el burocrático y las reformas de la administración pública, en el marco de la globalización y las tecnologías de la información y la comunicación.

*Rethelny Figueroa de Jain*

*Pamela Chavarría Robles*

*Sandra Fallas Zeledón*

Muestra avances preliminares de la investigación a nivel de la Región Centroamericana, Panamá y República Dominicana, sobre el estado actual de la disciplina de Administración Pública y sus especialidades.

*María Alejandra Sepúlveda T.*

Expone la Agenda de Transparencia, Probidad, Modernización del Estado y Calidad de la Política, impulsada en Chile, así como la experiencia obtenida hasta el momento de esta materia.

*María del Carmen Lugo*

Describe la experiencia de República Dominicana a cargo de la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, sobre la introducción de la gestión de calidad y el Premio Nacional a la Calidad.

*Manuel Enrique Rovira*

Aborda desde un enfoque inductivo, la promoción y el desarrollo de la creatividad y la innovación en las organizaciones.

Continúa...

...viene

**El papel de la fiscalización  
y otras formas de control  
en la Gestión del Talento  
Humano en la Función Pública.  
El caso de la Dirección General  
de Servicio Civil de Costa Rica**  
p. 335

**Carta Iberoamericana de Calidad  
en la Gestión Pública**  
p. 363

**Estudio de valoración económica  
por la posible afectación  
del Proyecto Hidroeléctrico  
Toro 3 sobre el Centro Turístico  
Recreo Verde**  
p. 389

el icap  
en Centroamérica

**Premio Especial “Excelencia  
para la Gestión del Conocimiento  
Compartido” otorgado al ICAP  
por Naciones Unidas**  
p. 419

referencias  
p. 423

**Lineamientos para los  
colaboradores de la Revista  
Centroamericana de  
Administración Pública del ICAP**  
p. 427

*Bernal Robles Robles*

Estudia el tema del control aplicado a la gestión de recursos humanos, referenciándolo a la experiencia de la Dirección General de Servicio Civil y a las instituciones cubiertas por el régimen de mérito.

*CLAD*

Incluye los objetivos, principios, deberes y derechos de los ciudadanos para acceder a una gestión pública de calidad.

*Dora Carías Vega*

*Edwin Zamora Bolaños*

Documenta los resultados de la investigación concerniente al estudio de impacto ambiental, EsTIA, del Proyecto Hidroeléctrico Toro 3 sobre el Centro Turístico Recreo Verde, aplicando la técnica de experimentos de selección.

*ICAP*

Premio Especial para los miembros de la Red de Administración Pública de las Naciones Unidas, UNPAN, otorgado al ICAP.

*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 56-57  
Enero-Diciembre 2009

- ◆ 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>



**A** partir de la década de los ochenta, el tema de la reforma del Estado se convirtió en un aspecto central de la agenda mundial, surgiendo una nueva ola de carácter económico, orientada hacia el mercado, cuyo resultado preponderante fue una corriente más gerencial de la administración gubernamental. Este movimiento vino acompañado además, de una oleada de democratización en cuanto a amplitud, extensión geográfica y durabilidad; de un proceso de liberalización guiado por la apertura económica, la institucionalización de la Nueva Gestión Pública, NGP, y la integración de la economía mundial.

**L**a tendencia de transformación de la NGP rearticula las relaciones Estado-Sociedad, ofreciendo no solamente la oportunidad para la modernización del aparato del Estado, sino también, el fortalecimiento de la misma sociedad y la generación de un crecimiento económico basado en la productividad, competitividad, equidad y sustentabilidad ambiental. Consecuentemente, la NGP persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, que

satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor costo posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia, elección por parte de los usuarios, y el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo este accionar basado en sistemas de control que faculten una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, se perfeccione el sistema de elección, y por otro, favorezca la participación ciudadana.

**L**as principales trayectorias de estas transformaciones se pueden agrupar de la siguiente manera:

- Estructurales organizativas. Adoptando medidas en las que se han variado las fronteras entre el Estado, el mercado, la sociedad civil y la ciudadanía, trasladando responsabilidades de gestión pública a otras esferas, las que incluyen medidas como la privatización, contractualización, descentralización, devolución, y desregulación.
- Racionalización normativa y cultural. Introducción de nuevos patrones de actuación y comportamiento que han llevado a diseñar un nuevo sistema operativo público, con-

cretizadas en la reforma del empleo público, financiera-presupuestal y la desregulación, pasando por la simplificación administrativa, el perfeccionamiento de herramientas de dirección y control, mediante la introducción de técnicas privadas de carácter gerencial, hasta la innovación tecnológica orientada a un gobierno digital.

- Transparencia de la administración pública. Apertura y acceso del ciudadano a la información pública como planes y presupuestos, etc., e incorporación de los administrados en el proceso público de decisiones, fomentando la participación ciudadana.

**L**a Administración Pública Centroamericana ha emprendido esfuerzos en el marco de la institucionalización de la NGP. Algunos de los resultados que se han obtenido como producto de los avances de la implementación de esta nueva corriente de modernización de la Administración Pública, alimentan esta edición de la Revista Centroamericana de Administración Pública, que hoy nos congratulamos en ofrecer a la comunidad académica y de profesionales de la Región.

## ***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 febrero del 2009, 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

## **Poder, responsabilidad y ética pública\***

Amalia Bernardini\*\*

---

PRETENDE CONSTITUIR UN MOMENTO DE REFLEXIÓN SOBRE LOS FUNDAMENTOS ÉTICOS DE LA TEORÍA Y PRÁCTICA ADMINISTRATIVA PÚBLICA Y SU UBICACIÓN EN LA REALIDAD DE HOY EN DÍA.

PALABRAS CLAVES: FUNCIÓN PÚBLICA / ÉTICA / TRANSPARENCIA / FUNCIONARIOS PÚBLICOS

### **“Asfixia ética”**

En un momento, como el actual, en que las prácticas empresariales y administrativas están vinculadas básicamente con la relación costo-beneficio, y en que, por lo que a administración pública se refiere, entra en crisis la definición del Estado y de sus funciones, es importante

insistir sobre la idea de mirar normas jurídicas, decisiones administrativas y sistemas organizacionales a la luz de los valores éticos, presentes o ausentes en ellos.

La manera de entender la administración pública está profundamente enraizada en concepciones del hombre, de su ser social, de sus derechos y deberes, de la participación democrática y del sentido y destino de las diferentes instituciones.

No se pretende reiterar, aquí, normas y preceptos de ética en la administración pública, y que cimientan las diferentes legislaciones en materia. Nuestra perspectiva no será preceptística, (una ética “material”, como dirían Kant y Max Scheler) sino crítica: la razón de ser, los principios primeros y las actuales condi-

---

\* Conferencia dictada en el marco de la realización de la Pasantía Regional ICAP-Países Beneficiarios, dedicada al tema “La gestión por resultados como instrumento estratégico para la transparencia y rendición de cuentas: Su impacto en las finanzas públicas”, y llevada a cabo en San José, Costa Rica, del 17 al 21 de noviembre del 2008,

\*\* Doctora en Filosofía. Profesora de la Universidad de Costa Rica, UCR.

Recibido: 12 de noviembre del 2008.

Aceptado: 6 de febrero del 2009.

ciones de aplicación de las normas. Por otra parte, el principal propósito de una visión crítica sobre la ética, en esta sede, no es el de un discurso erudito, sino el de favorecer un compromiso ético y moral más coherente y sólido. Una expresión en latín nos recuerda "*nulla lex sine moribus*": a saber, la inconsistencia de leyes y normas, si no existe la convicción, la voluntad y hábitos arraigados de cumplimiento. Tampoco es nuestra tarea hacer una casuística, o referirnos a datos e indicadores presentes en estudios de nuestras sociedades, tan prestigiosos, a veces, como los Estados de la Región, aunque una reflexión interpretativa de nuestra realidad esté subyacente en nuestro discurso. Un pensador contemporáneo habla de:

“Un sentimiento generalizado de ‘asfixia ética, que afecta la sociedad contemporánea” (E. Morín, 2004, p.190).

Indiferencia del Estado y de sus instituciones hacia la ciudadanía; ensanchamiento exagerado de la brecha social; desintegración o debilitamiento de las instituciones fundamentales, comenzando por la familia; desprestigio de la política; falta de modelos de vida valiosos y atractivos; pobreza espiritual y humana de la sociedad consumista: la sociedad contemporánea, tan avanzada en ciencia y tecnología, sigue siendo sumamente inculta en convivencia humana.

Sólo un compromiso ético es capaz de garantizar la sostenibilidad de los sistemas sociales. Desafortunadamente, es parte de nuestra sociedad lo que, en expresión popular se llama la "cultura del chorizo", a saber, la creencia no confesada de que es muy inteligente no cumplir las normas; cuando, en cambio, es sólo fruto de ignorancia y superficialidad el no ver que, la mayoría de las veces, se puede obtener lo que se necesita respetando las leyes.

El egocentrismo y la voluntad de obtener "todo", "para mí" y "ya" rigen demasiadas actuaciones, públicas y privadas.

No se duda en hacer todo lo que se puede y quiere. El poder hacer algo, se convierte en norma de hacerlo. Si puedo apoderarme de recursos públicos lo hago; si puedo obtener un puesto o cargo para el que no tengo suficiente formación, opto por él; si puedo, en mis acciones prácticas, olvidarme de por qué estoy trabajando y el sentido de la institución o empresa donde trabajo, lo hago; si puedo no rendir cuenta del uso de recursos sensibles para la sociedad, no sólo lo hago, sino que me opongo a que se me exija; si las circunstancias permiten que pueda desacatar ordenes judiciales o burlar leyes, lo haré, etc.

Empresas que compran políticos y administradores de las instituciones; políticos y administradores de la cosa pública que reciben beneficios inconfesables a cambio de sus favores y concesiones, o trasladan

beneficios a familiares, tanto como a allegados e incondicionales. Además de la corrupción, en la administración de la cosa pública, cabe hablar de la ineficiencia administrativa, debida al hecho que, a veces, no son los mejores los que manejan la administración pública. El desperdicio; los pésimos resultados en muchos ámbitos, por ejemplo, en infraestructura; servicios, programas y actuaciones de instituciones de bienestar o sistemas de salud onerosísimos para los "obligados a la solidaridad" que los sustentan, con una administración lenta e ineficiente; una educación pública que, muchas veces, parece más bien seguir la agenda oculta de producir ciudadanos incapaces de pensar, o tecnólogos que sólo saben de lo suyo. Tal parece que los ciudadanos somos unos tristes clientes que reciben unos servicios que son una ofensa a nuestra dignidad y a nuestros derechos y que, para peores, le salen carísimos a los erarios públicos y a los bolsillos de los que normalmente no se pueden sustraer de contribuirles.

En nuestros países mucha gente, con la impresión de no importarle a sus gobernantes y administradores, se siente acosada por el medio social; traicionada por los políticos y descorazonada ante el futuro.

Se debe reconocer, aunque el tema educativo no sea objeto en este momento, que la educación tiene su responsabilidad por la situación.

Ahora bien: son las decisiones y las actuaciones de la conducción pública las que inciden en la formación de jóvenes generaciones capaces o no de pensar. ¿Conviene, a caso, que no se piense en nuestros países?

El deterioro de la educación puede arrastrar a la ruina la democracia, *vgr.* la costarricense, cuya fuerza se ha basado en lo educativo. Una educación deficiente produce escaso desarrollo mental; saberes no interiorizados; inadecuado dominio sobre pasiones individuales y colectivas; vulgaridad y mezquindad; indefensión hacia la manipulación; escaso nivel de autonomía.

El sistema educativo adecuado para una sociedad que busque desarrollo humano es formar ciudadanos reflexivos y críticos, amplios en conocimientos, inteligentes, probos, capaces de resolver creativamente problemas y también de enfrentar adversidades; de mente y conciencia abiertas, capaces de superar prejuicios, ignorancia y fanatismo, de sobreponerse a las emociones y pasiones individuales y colectivas; capaces de apreciar, proponerse y realizar valores; con un sentido, bien desarrollado, de lo comunitario, la equidad y la solidaridad.

Ahora bien, hay que recordar que formar la capacidad de pensar constituye no sólo el resultado de una formación de la inteligencia, sino también la base de la autonomía y solidez de la conciencia moral.

De modo que, como se ve, se constituye un círculo que puede ser virtuoso o vicioso: la educación es una de las responsabilidades de la administración pública, y los integrantes de ésta son, en su gran mayoría, los resultados de la educación en su país.

Sin querer afirmar que todos nuestros males sociales provienen de la globalización neoliberal, constatamos que un dogma de la competitividad económica y la apertura de mercados ha sido la reducción del Estado, de sus funciones y de sus recursos. ¿Por que no cuestionarse si apertura y competitividad económicas no podrían conciliarse con un nivel aceptable de Estado social, como, asimismo, el desarrollo con la sostenibilidad ambiental, social y cultural?

Tal vez baste remozar el concepto de *bien común* (pero, por favor, sin convertirlo en otra fórmula hueca y perversamente distorsionada).

Es contribuir al bien común, por ejemplo, el trabajar con competencia y responsabilidad; atender bien a los usuarios; construir bien las carreteras; manejar con honradez, responsabilidad y eficiencia el dinero público; respetar las leyes, desde el fondo del corazón y no burlarlas. “Bien común” son instituciones públicas que muestren sensibilidad hacia las legítimas exigencias del pueblo, que incluyen el respeto de la dignidad personal, y que no se conviertan en gruesos “muros de hule”, impene-

trables para la ciudadanía, cuyas llamadas y reclamos no hacen más que rebotar.

Costa Rica en los últimos sesenta años aproximadamente ha sido un país de instituciones: de bienestar, salud y seguridad social, combate de la pobreza, desarrollo y educación, producción de energía y comunicaciones, etc. Sin embargo, hoy parece que grandes instituciones han perdido la percepción de sus fines y, muchas veces, usan su fuerza legal y prestigio para fines políticos o para beneficio de quienes, de alguna manera, pueden usufructuarlo.

¡Qué importante si instituciones, empresas, partidos y comunidades se preocuparan ya no sólo de repartir el poder, sino de situar las personas adecuadas, por competencia y sentido del deber, en los puestos que las necesitan!

Nuestro discurso pretende dar su contribución a una nueva cultura organizacional y sentido de la ‘responsabilidad social’ de instituciones, empresas y organizaciones, finalmente, a lo que se ha venido a reforzar: la Gestión por Resultados. Tal parece que, a la base de una gestión pertinente, transparente y eficaz, se sitúa una ética que no se queda en bellos enunciados y en la proclamación de valores, sino que pretende que los hermosos principios, unidos con ciencia administrativa y legal, se convierten en experiencia concreta y en vida cotidiana.

Ahora bien, podríamos preguntarnos: ¿Para qué una ética?

¿Por qué no, simplemente, admitir como datos fácticos, la voluntad de poder; la corrupción del político, la utilidad sin límites; la investigación sin escrúpulos éticos y humanitarios; la irresponsabilidad ambiental; la miseria extrema de un sexto de la humanidad? ¿Nos estamos refiriendo a problemas demasiado amplios? Pues, a eso nos conduce, precisamente, la sociedad global e interdependiente en la que, para bien o para mal, estamos viviendo.

Entonces, enunciemos el problema más amplio de todos ¿Para qué hacer el bien y no el mal?

¿Para qué: altruismo; tolerancia; no violencia; honestidad del empresario, del funcionario, del sindicalista y, en general, del responsable de una entidad colectiva; conciencia de los derechos humanos de parte del científico; incondicionalidad en el reconocimiento de derechos humanos, por parte de sujetos individuales, grupales, nacionales, transnacionales etc.?<sup>1</sup>

Pretendemos:

- Profundizar las bases teóricas de la ética y sus relaciones con la administración, considerando que hay especificida-

des de lo ético, lo legal y lo administrativo, pero también vínculos entre estos dominios, entre los que se va a enfocar, en particular, el rol de la ética.

Así, pues, analizaremos los fundamentos de la responsabilidad ético-social que le compete a la administración pública.

Quedan como supuestos:

- La relación entre Ser y Deber ser, sobre todo ligada al ser humano y a su carácter social.
- Las nociones de conciencia, libertad y responsabilidad como elementos fundamentales presentes en el sujeto de la ética.
- La noción de bien común como fundamento de una ética social.
- Las relaciones entre una perspectiva ético-social y el ejercicio del poder público y de la autoridad administrativa.
- Las concepciones recientes que pueden inspirar conceptos y prácticas organizacionales valiosas desde el aspecto ético, como: Cultura de Paz, Visión sistémica de las Organizaciones; Teoría de las Organizaciones en la era del Conocimiento, Liderazgo basado en valores, Responsabilidad social Corporativa; Teoría de

---

1. Cfr. Kung, Hans, 1992, p.44-45.

la Inteligencia Emocional, Teoría de las Inteligencias Múltiples.

### **Un cambio de conciencia**

Por suerte, está generalizándose la conciencia de la necesidad de la ética, que, dicho sea de paso, no es lo mismo que la conciencia de la necesidad de ser éticos, o de practicar la ética en primera persona, singular o plural. En esta ligera distinción estriba el que el clamor actual por la ética no se convierta en simple moda. Decía Thomas Hobbes, el más antiguo de los contractualistas modernos, que la agresividad y la “guerra de todos contra todos” hacen imposible no solo la convivencia, sino la misma vida humana. Hoy nos estamos dando cuenta que la no vivencia de la ética y de la moral mina desde sus fundamentos el “contrato social”, porque, la norma constantemente burlada o desvirtuada, produce consecuencias peores que si no existiera. En el Estado de derecho, la ley pone las reglas del juego; es evidente que la violación de la ley, sobre todo cuando es generalizada y, diríamos, sistémica, pone en peligro el mismo Estado de derecho.

Se está generalizando, asimismo, la conciencia de que la política y la administración pública tienen que basarse en la ética, lo que es muy positivo, en vista de que, hasta hace poco, llamaba la atención que los políticos, eran juzgados por

la población solo desde la eficacia de sus acciones en vista del poder. En cuanto a los administradores públicos, es más tradicional que las legislaciones los sometan a normas y procedimientos estrictos, que, sin embargo, en visiones menos rígidas y más modernas y sistémicas, han derivado en principios como transparencia, rendición de cuenta, servicio al cliente, responsabilidad social, nuevos principios de liderazgo, aprendizaje en equipo, o en principios como la Gestión por Resultados, GPR, etc., los que, sin embargo, podrían terminar desvirtuados o desteñidos, si no se alimentan constantemente de valores. Finalmente, la administración pública como ciencia y como institucionalidad, además que como profesión, y, en fin, como asunto de seres humanos, no es una torre de marfil, sino que está inmersa en una sociedad, algunos de cuyos aspectos con respecto a la ética ya hemos enunciado.

Estamos enfrentados a la posibilidad de un completo relativismo, que, desde el punto de vista ético y de la convivencia humana, es disociador.

Por otra parte, de este carácter disociador del relativismo estamos tomando conciencia cada vez más hoy en día, después que no sólo el actuar concreto de individuos y sociedades lo ha manifestado y lo manifiesta; sino que ha habido importantes esfuerzos en la cultura y el pensamiento modernos para afirmar el relativismo también teóricamente: disociando la política de la

ética; proclamando la amoralidad de la creación cultural; afirmando la neutralidad ética de la ciencia y la tecnología; estableciendo la economía en lo cuantitativo e ignorando lo cualitativo de los valores; “sospechando” de las normas éticas y morales como “moralina”, como sometidas al poder socio-económico o como represoras de impulsos vitales; finalmente, proclamando su relatividad, como productos históricos.

¿Dónde y cómo encontrar una máxima, o una fundamental orientación ética? Y, podremos encontrarla?

Más allá de la fundamentación religiosa de la ética, en la modernidad fue la razón la encargada de constituirse en su fundamento. Sin embargo, la razón moderna, en las últimas cuatro décadas aproximadamente, ha sido cuestionada por la llamada posmodernidad, y ha sido cuestionada por sus grandes realizaciones socio-culturales: una ciencia y una tecnología todopoderosa desligadas de toda ética; una industria de impacto medioambiental y una democracia cada vez más difundida por el orbe, pero sólo jurídico-formal.<sup>2</sup> Además, y cada vez más, tomamos conciencia de la insuficiencia de una economía, incluso pública, preocupada únicamente del costo-beneficio y neutra con respecto a los valores.

---

2. Véase H. Kung, Hans, 1992, p. 28-29).

¿Cómo, entonces, fundar una obligatoriedad ética general e incondicional? Varios autores como McIntyre, Rorty, Foucault, han propuesto, así, prescindir de normas universales y se han remitido a usos diferentes en tiempos y sociedades, lo que, sin embargo, constituiría una fundamentación demasiado precaria. Otros, como Habermas y Apel, han propuesto una “ética discursiva”, basada sobre el consenso y el discurso racional.

No se crea que estamos haciendo cavilaciones teóricas. En vista de que, muchas veces, a la base de prácticas defectuosas, hay problemas teóricos sin resolver, se puede tomar una expresión de H Kung para enunciar el nuestro: “¿Quién nos dirá qué hacer en un tiempo en que podemos más de lo que debemos?” (1992 p. 65).

### ¿Universalidad?

Por otro lado, bien sabemos que el absolutismo valorativo puede conducir y ha conducido a dogmatismo, intolerancia y autoritarismo. De modo que la construcción de un universalismo axiológico no dogmático es un problema abierto.

Parece evidente que la mayor preocupación sobre la posibilidad de universalizar valores se da en el campo ético (que incluye el cívico, según la manera aristotélica de considerar ética y política como ciencias “de fines”).

En la actualidad, hay problemas planetarios y universales, cuya dimensión y respuestas éticas hay que descubrir y hacer reales. Tales problemas son los de la pobreza, la desigualdad cada vez más acentuada, las carencias materiales, de educación y seguridad que sufren grandes masas humanas y, por otra parte, la acumulación fabulosa de riquezas por personas y grupos poderosos, o criminales. Algo, en particular, que nos preocupa a los presentes: instituciones políticas y sociales cada vez más desvirtuadas, reducidas a poco más que las declaraciones vacías de sus principios fundadores. Aquí estamos precisamente, para “redescubrir” y remozar las instituciones en las que trabajamos y nuestra dedicación a ellas. Otros grandes problemas: los derechos humanos cada vez menos respetados en los hechos; los recursos naturales cada vez más escasos y codiciados, u objeto de intereses en contraste; la vida del planeta amenazada; un mundo de economía globalizada y de incomprendimientos, conflictos e intolerancias cada vez más agudos.

Por otra parte, se hacen cada vez más perceptibles exigencias como: una relación equitativa y armónica entre los seres humanos y de unidad y armonía de cada ser humano en sí mismo; el amor y el respeto hacia la vida en todas sus manifestaciones, o, al menos, un uso reflexivo de los recursos del planeta; el que las organizaciones políticas y sociales remocen su ser y quehacer de acuerdo a su sentido y a sus res-

ponsabilidades; una economía armonizada con la ética y una ciencia y tecnología al servicio de la humanidad y no sencillamente del poder; finalmente, un desarrollo humano ético, equitativo y sostenible, que implique la liberación del miedo y de la necesidad.

Indudablemente, la filosofía, y, en particular, la ética, poseen una doble misión: la crítica y la propuesta de sabiduría. Sin olvidar la primera, que es garantía de lucidez, creemos que, hoy, una de las tareas (y retos) más importantes y urgentes del filosofar es proponer concepciones y valores éticos y morales universales, a saber, no basados en un sistema doctrinario específico, sino en nociones y principios no excluyentes y comprensibles universalmente.

¿Existirá una base segura, aunque frágil, de una nueva estimativa, o ciencia de los valores que sea universal? Podría tal vez ser el humanismo, este criterio antiguo y siempre nuevo para afirmar y proponer valores. Sin embargo, el concepto de humanismo se ha prestado para ser relativizado. Además, las definiciones que demos de él desde diferentes doctrinas (humanismo cristiano, renacentista, socialista, liberal, existencialista, etc.), no nos quitan del todo la inquietud que nos provoca la diferencia entre predicar, conocer y practicar el humanismo. Incluso, no es lo mismo conocer y practicar el humanismo que creer conocerlo y practicarlo, con consecuencias, a veces, anti-humanistas.

Otros autores mencionan, como orientación básica para nuestro mundo del siglo XXI, los derechos humanos, a saber, el reconocimiento del hombre por el hombre, sin otra trascendencia que la voluntad de colocar a nuestros semejantes en la posibilidad de una vida adecuada a la dignidad de todo ser humano. Sin embargo: ¿Hay universalidad de criterios en el reconocimiento de los derechos humanos?

Hoy cabe una posición menos perpleja y más “orgánica” a propósito de la formulación de valores objetivamente deseables y de una ética universal. El mundo en que vivimos cambia muy rápidamente y la incógnita sobre los valores deseables para la sociedad actual se podría estar despejando ya, o en un futuro no lejano. Esta aldea global, con sus comunicaciones tan fáciles y efectivas, podría ya estar sugiriendo a la reflexión axiológica propuestas válidas y universalmente aceptables.

Situaciones complejas, como las graves responsabilidades de la tecno-ciencia y la situación ambiental, han hecho que autores connotados hayan formulado o estén tratando de formular los principios de una ética universal.

Así pues, el filósofo Hans Jonas (1903-1993) exige una conciencia ética aplicada a la ciencia y a la tecnología, y considera que el descomunal poder que en la actualidad el hombre ha alcanzado sobre la naturaleza exige un principio nuevo en cuanto a su sujeto y a su objeto:

el de responsabilidad. La responsabilidad está orientada no sólo al presente sino al futuro y deberá garantizar la supervivencia de una humanidad no desfigurada en medio de una naturaleza que debe ser conservada porque tiene su propio valor y finalidad. Tal responsabilidad se traduce en auto-moderación del hombre y de sus libertades actuales en aras de su supervivencia futura, finalmente, en uso responsable de su descomunal poder, superando la codicia y el deseo sin límites.

En un sentido que involucra más a fondo lo epistemológico, lo antropológico y lo cosmológico, los llamados “paradigmas emergentes”, están proponiendo valores para toda la humanidad.

Desde este terreno que, al tener como base una visión sistémica, presenta una perspectiva de integración, E. Morin, el autor de la Teoría de la Complejidad, considera necesario superar la crisis de la ética más allá del nihilismo y del moralismo. Propone que el pensamiento adquiera la conciencia de lo complejo, lo sistémico y lo global. Propone, a nivel individual, la autoconciencia y la lucidez, que nos lleva a preocuparnos por las motivaciones profundas y las consecuencias futuras de nuestros actos y decisiones (“auto-ética” y “eco-ética”). Propone, además, lo que podríamos llamar un sentido de “pertenencia”: a la especie humana, a la sociedad; finalmente, una conciencia planetaria. Todo eso lleva a una “ética de religación” que significa: comprensión, solidari-

dad, compasión, respeto, inclusión, tolerancia, amor, responsabilidad y lleva a una regeneración ética de la ciencia y de la política.

Desde el paradigma holístico y hologramático y la “ecología profunda”, se propone el sentido de pertenencia a la tierra, a la “trama de la vida” y al universo. Se trata de una visión de re-ligación que incluye, además, el sentirse parte de la humanidad, la visión de la unidad cuerpo-alma, la paz, el respeto a la dignidad humana; una ética de la vida y la solidaridad planetaria. De estas concepciones, surge también una nueva experiencia de lo sagrado, no institucional ni dogmática, en donde conspiran la visión sistémica de la ciencia y la espiritualidad.

Hans Küng manifiesta la necesidad de una ética mundial, sin la cual, afirma, no hay orden mundial. No bastan las leyes, si una gran parte de los ciudadanos no está dispuesto a cumplirlas y, en muchos casos, tiene medios para seguir manteniendo sus intereses personales o de grupo. Por su parte, la comunidad internacional se ha dotado de estructuras jurídicas transnacionales, y transculturales, pero, no tiene sentido un orden mundial sin talante ético obligatorio y obligante para toda la humanidad, sin una ética planetaria. (No tendría sentido que un país impusiera prohibiciones, por ejemplo en prácticas bursátiles o en manipulaciones genéticas, o en explotación ambiental, si se pudieran soslayar por la permisividad de otros países). La humanidad postmoderna

no podrá resolver sus grandes problemas sin objetivos, valores, ideales y concepciones comunes, para lo cual considera el autor sumamente importante el acuerdo interreligioso y entre creyentes y no creyentes, para superar el vacío de sentido y de valores, que amenaza igualmente a creyentes y no creyentes, por lo que es necesario enfrentar en común la pérdida de tradiciones e instancias orientativas. Incluso una democracia carente de consenso pre-jurídico, o sea, de valores, normas y actitudes, compartidos por la sociedad, adolece de falta de legitimación real y, dentro de ella, se vuelve imposible la convivencia.

Por otra parte, la visión sistémica de las organizaciones sociales propone que éstas adquieran la inteligencia de “pensar en sistemas”; su responsabilidad social y ambiental; la unión de la ética con las actividades económicas, administrativas y de servicio; nuevos conceptos de liderazgo; formas más participativas de convivencia, de democracia y de disponibilidad de los bienes, tangibles e intangibles.

Por último, unas orientaciones éticas y educativas que simpatizan con el posmodernismo, o comparten la crítica a la modernidad, promueven, en oposición a una razón autoritaria y homogeneizadora, los valores de la tolerancia activa; el respeto a las diferencias (culturales, raciales, étnicas, religiosas, de género y de opción sexual) y, por consiguiente, la inclusividad.

Lo aquí enunciado no es todavía un sistema ordenado de valores, pero sí representa la emergencia (concepto, por cierto, inherente a la noción de los “sistemas vivos”) de intuiciones, sensibilidades, orientaciones intelectuales, que sugieren un nuevo panorama cultural y axiológico.

Por su parte, los nuevos paradigmas aluden, en el campo intelectual, a una nueva manera de conocer: separada del racionalismo reductivista mecanicista, disciplinario y especializado y claman por un conocimiento “sistémico”, “complejo”, “holístico”, de conjuntos y no parcelizado, inter-, multi- y transdisciplinario adecuado a una realidad unitaria e integrada.

### **El problema del uso del poder**

Analicemos brevemente lo que está en la base de muchas disfunciones de nuestra sociedad y, en particular, de nuestras instituciones públicas, responsables de tantos aspectos importantes de nuestras sociedades. Si el pueblo siente que la clase política, después de haber asumido el poder, lo abandona; si los políticos terminan en una relación viciosa de “te debo, me debes” con incondicionales y serviles; si los presupuestos para bienestar social y obras públicas no se ejecutan; si las concesiones se otorgan a contrapelo del interés de la sociedad; si se gasta más inteligencia para desvirtuar

las normas que en las funciones propias del cargo y todo esto es demasiado frecuente y generalizado, hay alguna traba, error conceptual o problema. Problema que no se sitúa solo en los altos rangos de la política o de las instituciones, sino a nivel de todos los rangos y funciones; de los poderes del Estado; de los municipios, de los líderes comunitarios y vecinales; de los mandos medios y funcionarios “rasos”; finalmente de los miembros de la ciudadanía: ofreciendo y aceptando comisiones y mordidas; haciendo su trabajo sin diligencia ni eficacia; atendiendo a los usuarios con displicencia y poca competencia; o escurriéndose detrás del “no” y “no se puede” por agresividad pasiva (el poder de la impotencia); intercambiando favores indebidos; disimulando las malas actuaciones ajenas con el pacto tácito que los otros disimulen las mías. La razón de ser de poderes del Estado, ministerios, centros educativos, municipalidades, centros de salud, etc., se desvirtúa y se burlan las reglas del juego, en lugar de aplicar el “fair play”. Los ejemplos podrían constituir una lista larga y prácticamente infinita.

El problema abarca todos los rangos de la sociedad, las funciones y las clases sociales e impregna profundamente el tejido y las estructuras de la sociedad.

El problema en la base es de uso del poder, ese poder grande o mínimo, pero que se ejerce hasta donde llega el deseo, sin filtrarlo a través de principios éticos y morales,

sin saber, o sin pensar, que el usar el poder a todo lo ancho de nuestra voluntad, nos conduce directo a destruir el contrato social y nuestra condición de ciudadanos.

Además de *político*, por tener que ver con quien legisla, manda y juzga dentro de la sociedad, y con quien representa la soberanía del pueblo (a veces confundiendo su función con la de un “reyezuelo”), el problema del poder es *social*, en cuanto que tiene que ver con su pertenencia, función y uso dentro de la sociedad. Es *cultural* en cuanto que, en nuestras sociedades, tiene que ver con la cultura, difusa, de considerarse más allá, por encima o por debajo de las normas, con el propósito, confesado o no, de evadirlas. Es, por último, *moral*, al tener que ver con las intenciones, los valores, la inteligencia, la voluntad y la libertad propios de las personas. Por mucho tiempo se ha hablado de clases, estructuras y sociedades como si fuesen los únicos sujetos éticos. Hoy redescubrimos la importancia y protagonismo de las personas en la concreción de los valores.

### ¿Qué es el poder?

Más allá de una realidad política, social cultural e incluso, moral, el poder es una realidad antropológica, a saber, algo que tiene que ver con nuestra misma constitución de seres humanos. En este sentido, tiene un carácter universal y es una expresión inmediata de la existencia

humana. Algunos filósofos modernos hablaban del “*conatus vitae*”, a saber, el esfuerzo para seguir existiendo y ser y tener más.

Escribe Romano Guardini (1963, pp. 32-34):

“Es manifiesto que toda acción, toda creación, toda posesión y todo goce producen inmediatamente el sentimiento de tener poder. Lo mismo ocurre con todos los actos vitales. (...) También podemos afirmar esto mismo con respecto al conocimiento. (...) El que conoce experimenta como ‘se apodera de la verdad’, y esto se transforma a su vez en el sentimiento de ‘ser dueño de la verdad’. (...) La sumisión a la verdad se transforma aquí en un sentimiento de dominio sobre ella, en una especie de legislación espiritual. (...) Todo acto, todo estado e incluso el simple hecho de vivir, de existir, está directa o indirectamente unido con la conciencia del ejercicio y del goce del poder”.

Así como en su forma positiva el ejercicio y el goce del poder se convierten en “empoderamiento”, a saber, en conciencia de disponer de sí mismo y de tener fuerzas, iniciativa, autoestima; en su aspecto negativo se convierten en soberbia, sumisión del otro, desprecio de las normas, vanidad, etc.

Por sí mismo el poder no es ni bueno ni malo. Sólo adquiere sentido

por la decisión de quien lo usa, de modo, que, por la libertad humana, puede estar al origen de cosas buenas y positivas o malas y destructivas. Hablamos de la libertad personal en el modo de usar el poder; sin embargo, estamos conscientes que, con frecuencia, el ejercicio del poder se hace anónimo; organizaciones estatales, económicas, financieras, burocráticas, tecno-científicas, fenómenos de cultura de masas, etc. tienden, a veces, a suprimir el carácter de responsabilidad y desligar el ejercicio del poder de la persona. Normalmente, el poder así despersonalizado es causa de efectos alienantes y desastrosos.

### **Poder y responsabilidad**

Coincidimos con autores como R. Guardini, H. Jonas, y H. Küng que el problema fundamental de la época actual, con respecto al poder humano, sea este personal, social o colectivo, no es el de su aumento, sino el de su dominio y del ejercicio moral de éste. Escribe Guardini:

“El sentido central de nuestra época consistirá en ordenar el poder de tal forma que el hombre, al usarlo, pueda seguir existiendo como tal” (1963, p.17).

Por su parte, Jonas, como se ha visto, establece los fundamentos de una nueva ética, la de la responsabilidad, necesaria ante los alcances y las implicaciones del poder

humano sobre la naturaleza y sobre sí mismo. También Hans Küng considera que la máxima para la ética del tercer milenio es la responsabilidad y una responsabilidad planetaria. El autor considera que, en comparación con la de responsabilidad, es insuficiente una ética de intenciones, porque no se preocupa por las consecuencias de las acciones; ignora la complejidad de las situaciones *históricas*, así como la complejidad de las estructuras sociales y las relaciones de poder. Hoy en día, la ética vuelve a ser un asunto público, porque es asunto público el bien y la supervivencia de la humanidad.

Aquí nosotros, al enfatizar el vínculo entre el poder y la responsabilidad, no estamos pensando en posibilidades apocalípticas como una hecatombe atómica, o una catástrofe medio-ambiental o humana, sino, en la sobrevivencia de nuestra convivencia social y política, amenazada por la corrupción y la inclinación infractora de las normas, o por la indiferencia, que trata las manifestaciones desviadas del poder como hechos irresistibles. No visualizamos una apocalipsis, pero estamos seguros que las amenazas al contrato social producidas por la irresponsabilidad en el uso del poder y la ingobernabilidad derivada, son tan graves en sus consecuencias, que bien justifican una “heurística del temor”, como diría H. Jonas.

Considera Guardini que la época moderna, que tanto ha acrecentado el poder humano en lo productivo, lo económico, lo científico, lo

social y lo político, lo ha hecho con mala conciencia y no ha desarrollado un *ethos* del poder y del dominio.

Ahora bien, nosotros podríamos formular la pregunta ¿En qué consiste un *ethos* del poder? y tratar de responderla.

Un *ethos* del poder tiene que ver con los valores con que se lo ejerce, que podrían ser:

- El sentimiento de la propia fuerza, pero acompañado de una constante *reflexividad* y voluntad de cambiar uno mismo, para ser mejor (“*auto-ética*”, diría Morin, o lo que los teólogos llaman “*metanoia*”).
- El *agradecimiento*, porque el poder, cualquiera que sea, me ha sido dado y nada tengo que no haya recibido.
- Un *ethos* del poder se relaciona con la *humildad*, que no es impotencia, sino, reconocimiento de la verdad de lo que somos, incluso, capaces de las mismas infracciones que, en general, sólo reconocemos en los demás.
- Una visión desviada del poder lo pone a fundamento de la violencia y la destructividad; nosotros lo relacionaremos con el respeto y cuidado de lo existente: estructuras organizadas, atmósfera, litósfera, biósfera, seres vivientes, instituciones, esfuerzos del pen-

samiento para encontrar la verdad, infraestructura, patrimonio cultural, salud, fuentes de agua y alimentación, etc.

Hoy más que nunca sabemos que todos los aspectos del mundo están en manos de la libertad y el poder humano. Por ello sentimos responsabilidad por ellos. Y también *amor*. Un amor especial determinado por el hecho de que el mundo y todas las existencias finitas se encuentran amenazados.

Nos vemos conducidos a retomar un antiguo concepto cristiano y también de otras elevadas tradiciones morales: el ejercicio de la autoridad y del poder no como dominación, sino como *servicio*, lo que implica valores como la *generosidad*, *la nobleza*, *la magnanimidad*.

Entre las virtudes de quien gobierna o decide debería encontrarse la *prudencia*, virtud que Aristóteles ya definía como la cuidadosa operación de encontrar los medios adecuados para los fines. Relacionado con el *ethos* del poder está también el sentido de la *dignidad* propia y ajena, el no estar dispuesto a dejarse manejar por el poder, ni a manipular a los demás (el no ser ni amo, ni esclavo, de *rousseauiana* memoria), pero, sí saber mandar y obedecer, cuando está salva la dignidad de las personas y cuando hay un fin objetivo (por ejemplo, ligado con las tareas y los deberes propios de una organización) que hay que cumplir. El que manda por servicio sabe que no hay dominio alguno que

no implique al mismo tiempo el *dominio de sí mismo*; y no hay tal dominio de sí que no suponga un *autoconocimiento* (“Conócete a sí mismo”, como decía la antigua sabiduría griega plasmada en el templo de Delfos).

La *empatía*, como disposición y capacidad de escuchar con sensibilidad al otro, poniéndose en su lugar y satisfacer sus necesidades objetivas está también relacionada con el estilo de poder del que estamos hablando. Tal estilo implica, al mismo tiempo, *fortaleza y compasión* y repudia la violencia, la brutalidad y la humillación del otro, que se originan en la inseguridad personal y pobreza de corazón.

“La fuerza de que nosotros hablamos – escribe R. Guardini (*op. cit.*, p. 129) procede del espíritu, de la libre donación del corazón; por este motivo, de esta fuerza puede brotar todo lo que llamamos respeto, audacia, bondad, ternura, intimidad”.

El manejar, resolver y prevenir los conflictos que con tanta frecuencia se presentan en nuestras organizaciones, y, en general, en nuestras relaciones humanas, tendría una base positiva en la vivencia de los valores mencionados y relacionados con el uso del poder, en la consideración que los conflictos constituyen una energía y que en nosotros está o bien avivarlos, o bien encauzarlos hacia la paz y la justicia, con creatividad y capacidad de diálogo.

## **La responsabilidad social de las organizaciones**

Una vez concluido lo anterior, mucho mal se podría evitar y mucho bien se podría hacer mediante un uso responsable del poder, vamos a reflexionar sobre cómo las organizaciones, en cuanto a sujetos colectivos, pueden ser éticas y socialmente responsables, si se enfocan al servicio de la sociedad mediante un compromiso cada vez más coherente y sólido.

En medio de una visión de la realidad conformada de conjuntos interrelacionados y complejos, de causalidades no lineales y de energías que se influyen recíprocamente; en una concepción cognitiva en que el sujeto es también parte del objeto, un gobierno auténtico, o una administración eficaz, tendrá que tomar en cuenta tal complejidad para poder hacerse responsable de la realidad en cualquiera de sus aspectos.

Además, la realidad es plástica y cambiante y, en nuestros días, los cambios son cada vez más rápidos y también imprevisibles. Por esto, la adaptación al cambio, es una actitud, al mismo tiempo, de flexibilidad, aprendizaje y creatividad (“liderar el cambio”), es lo que se requiere al ser humano de hoy, en la vida personal y en el trabajo y constituye parte de lo que se llama “nueva cultura organizacional”.

El concepto de “organización” usado por importantes teóricos y

maestros del mundo administrativo, como Peter Drucker y Peter Senge, tiene, sobre todo en el segundo, una concepción sistémica como trans-fondo, mientras que, ambos, relacionan organización con aprendizaje (“las organizaciones que aprenden”, de P. Senge) y con “la era del conocimiento” (P. Drucker).

En los años setenta se aborda sistemáticamente el análisis sobre la responsabilidad social de las empresas y sobre la gestión como profesión. Las preocupaciones por las consecuencias sociales de las actuaciones empresariales llevaron a formular el concepto de Responsabilidad Social de la Empresa, RSE. Muy importante es el paso, que se dio, de la persona a la organización como sujeto de responsabilidad. Este cambio se hace desde el supuesto de que existe un contrato social implícito entre la sociedad y la empresa u organización. Los años setenta fueron un período de expansión de la reflexión sobre las obligaciones de las empresas hacia los diversos grupos sociales, lo mismo que sobre la relación entre el desarrollo humano y el crecimiento económico.

Como escribe Ronald Woodbridge (*La Responsabilidad Social de las Empresas*, inédito, 2005), ciertamente, hacia finales de los años setenta e inicios de los ochenta, aparecieron nuevas perspectivas y preocupaciones que fueron consolidando la ética empresarial como especialidad disciplinaria. A partir de entonces, la producción académica

comenzó a crecer y a sistematizarse formalmente. En cuanto a publicaciones, aparece, en 1981, *Business and Professional Ethics Journal*, editada por el Centre for Applied Ethics de la Universidad de Florida; en 1982 el *Journal of Business Ethics* que ha llegado a ser la revista especializada de referencia en el campo de la ética empresarial; y en 1991, la *Business Ethics Quarterly* editada por la Society for Business Ethics. Como se puede observar, en la década de los ochenta el movimiento fuerte de la ética empresarial se dio en los Estados Unidos de América. En Europa se dio el debate sobre los valores empresariales debido a la crisis de las ideologías al final de la década de los ochenta, y parece que el interés por la empresa y sus valores vino a ocupar el lugar que dejaron vacío las ideologías. En 1987 se creó en Europa la *European Business Ethics Group*, con la intención de potenciar las relaciones entre el mundo académico y el empresarial y de propiciar, tanto publicaciones como la creación de redes en diversos países: Inglaterra, Italia, Francia, Alemania, Holanda, entre otros. Aparecieron las revistas *Etica degli affari e delle professioni* en 1987 y *Business Ethics. A European Review*, editada por la London Business School en 1992. En los primeros años del siglo XXI, los escándalos financieros de grandes corporaciones han mostrado la gravedad de una gestión sin valores éticos, lo que ha producido un mayor interés por el cultivo de valores éticos en el mundo empresarial.

Actualmente la ética empresarial se mira como un puente hacia el futuro de la organización, vivida como una cultura donde todos sus miembros encuentran un sentido a la vida y al trabajo, frente a los desafíos globales. También se mira como una respuesta a las condiciones cambiantes del mundo de hoy, y al problema de como combinar la eficiencia económica con las libertades y garantías individuales, la equidad social y el respeto por los valores humanos.

La ética no sólo es aplicación de las normas y valores morales como la honestidad, la justicia, la transparencia, el respeto, sino que también actúa como herramienta para superar las barreras que impiden la comunicación y aplicación de los mismos. La ética empresarial implica que la empresa cumpla por medio de códigos morales con los requerimientos legales, y que el personal se adhiera a las normas y regulaciones internas, tanto como requerimiento de la organización, como por convencimiento de que la vida empresarial con conciencia de valores y con un clima ético idóneo es la mejor inversión para un verdadero desarrollo empresarial. Los valores éticos de la empresa (u organización) son complementarios a los establecidos por la ley; dentro de la empresa, sobrepasan la normativa legal; surgen de principios y regulaciones que han sido codificados y aprendidos voluntariamente, por medio de la comunicación humana y el consenso, y señalan la forma de comportarse de colaboradores, pro-

veedores, accionistas, gerencia, en los diferentes escenarios donde van a actuar. La ética de la empresa es una herramienta de manejo gerencial que contribuye al mejoramiento de la competitividad, como asimismo de las condiciones de vida de los grupos de interés que interactúan con ella, tales como clientes, proveedores, empleados, miembros de la sociedad, favoreciendo así la construcción de una empresa comprometida con el bien común, la probidad y la transparencia y, por lo tanto, generadora del bienestar propio y de la sociedad.

En realidad, nosotros usamos una aplicación y una extensión, para las instituciones públicas, de conceptos y principios que fueron forjados para las empresas a partir de los años setenta e inicio de los ochenta, con alguna adaptación de términos, por ejemplo: “organización” y no “institución”, ni “empresa”; “excelencia”, en lugar de “competitividad”; “usuario”, en lugar de “cliente” (a propósito de una cultura de “servicio al cliente”); “contribuyente” en lugar de “accionista”. Incluso, la extensión del tema de la ética organizacional a las instituciones públicas, de algún modo resuelve el problema de cierta dificultad y necesidad de mediación que pudiera sentirse al querer relacionar ética y lucro. En las instituciones públicas hay menos peligro, que el definir las como “éticas”, pudiera sonar ideológico y legitimador del sistema capitalista, al ser vista la ética empresarial (y sí lo ha sido) como el nuevo “opio del pueblo”.

La ética de las instituciones es una necesidad sentida para un desarrollo sostenible y para el fortalecimiento de la democracia, el respeto por el ser humano y la utilización óptima de los recursos públicos en la misión propia de cada una de las instituciones. La práctica ética no constituye sólo una ventaja competitiva para las empresas, sino también una legitimación de las instituciones públicas en una era de privatización. La práctica ética y la responsabilidad institucional inciden positivamente también sobre el ambiente interno de trabajo, sobre todo al practicar criterios de responsabilidad hacia los empleados y entre ellos: motivación, empoderamiento, comunicación, prevención y resolución alterna de conflictos.

Como decíamos arriba, parece natural vincular institucionalidad pública y bien común. Ahora bien, al esbozar una ética de bien común para las organizaciones públicas, mencionaríamos los siguientes valores: Transparencia, Rendición de cuentas, Responsabilidad; Prudencia; Humanismo, Objetividad, Materialidad, Calidad en los servicios, Moralidad.

Mientras que la *Transparencia* y la *Rendición de cuentas*, como asimismo la *Prudencia* o la *Precaución* en la utilización de los bienes públicos, son virtudes que se practican fundamentalmente de cara a la sociedad, la *Responsabilidad* es, de alguna manera, de doble vía, en cuanto que las organizaciones así como hoy se las entiende, son res-

ponsables del desarrollo personal de sus miembros, tanto como del desarrollo económico-social y cultural de las sociedades donde operan, y de su sustentabilidad. Entendemos por *Humanismo* la vivencia cotidiana del respeto hacia la dignidad del ser humano y su característica de fin y nunca de medio, cualquiera que sea su condición. Un aspecto particular del humanismo, y también de la nueva cultura organizacional, es la atención puesta en el usuario (cliente), tanto externo como interno, y en el ofrecerle un servicio de calidad. Recordemos que el cliente interno de una organización es representado por las personas o departamentos de la misma, cuyo trabajo y desempeño depende del servicio de otros de la misma organización. Definiremos la '*Objetividad*' a partir de la exigencia que cada organización encarne valores y respete derechos de acuerdo con la especificidad de su actividad y sus bienes internos. También relacionaremos la Objetividad con la alineación de quienes trabajan en la organización con su misión, sus valores y sus metas compartidas. Desde el punto de vista de los integrantes de la organización, Objetividad es comprender que su trabajo es importante, ya que contribuye al bienestar social. La '*Materialidad*' se refiere a la necesidad que los principios éticos no se reduzcan a letra muerta o a retórica, y más bien se materialicen en la experiencia de todos los días y tengan una incidencia civil. La *Calidad de los servicios* es otra noción multidireccional, ya que, a parte los indicadores de calidad total en lo es-

pecífico de cada institución, asegura: el uso adecuado de la información para la toma de decisiones; buena administración de los recursos disponibles; dedicación y entrega de los servidores; excelencia en relaciones humanas y en comunicación, intra y extra-institucionales; información transparente. Por último, la *'moralidad'* es la vivencia de valores de parte de cada persona, ya que, tanto en una visión personalista, como en una sistémica, no hay cambios y mejoras en la totalidad, sin que los haya en las personas.

Para vivir estos valores, las organizaciones requieren formar cultura y visión de largo plazo, pero la consecuencia es grandiosa: contribuyen a producir ciudadanos como miembros leales de una comunidad en cuyas instituciones confían, como se verá, al hablar de ciudadanía y ética pública.

En cuanto a los destinatarios, de la responsabilidad social organizacional de las instituciones públicas, mencionaremos todas las partes sociales y el entorno involucrados (stackeholders), a saber:

los contribuyentes; los usuarios; los servidores (empleados); los proveedores; el entorno social; el medioambiente (cfr. K. Blanchard-M O'Connor, *Dirección por valores*, Barcelona, Ed. Gestión 2000, 1997).

## Ética pública, ciudadanía y democracia

Introduciremos este apartado conclusivo reflexionando sobre una noticia aparecida en nuestros días en nuestro principal matutino: "Respaldo a democracia pierde terreno en el país".<sup>3</sup> Sobre la base de datos de opinión, el Latinobarómetro, concluyó que en el país hay una pérdida porcentual de confianza en la democracia con respecto a otros de América Latina. Interesantes son las percepciones de los encuestados, que en democracia las desigualdades no mejoran y que tampoco mejoran la solución de problemas como suministro de agua potable, salud, educación, control de precio de alimentos, razón por la cual más ciudadanos estarían dispuestos a aceptar un gobierno autoritario con tal que los resolviera.

Nada más quisimos mencionar un dato sintomático para señalar que los valores éticos de las instituciones públicas, aquellos que mencionamos como transparencia, rendición de cuentas, uso eficaz de recursos, humanismo, calidad de los servicios, etc., tienen una profunda incidencia civil, en la creación de ciudadanos como miembros leales de una comunidad en cuyas instituciones confían. El nivel ético de las instituciones públicas y de sus responsables, influye profundamente en la ética ciudadana y en su apego a los valores democráticos.

Desde un punto de vista jurídico, la ciudadanía es la condición de

---

3. "La Nación", 15-11-2008, p. 8ª.

los nacionales de un Estado, que gozan de los habituales derechos civiles y políticos. Sin embargo, si extendemos este concepto al ámbito político (que es donde finalmente surgió, por obra del contractualismo moderno), tenemos que hacer referencia a un ejercicio pleno de derechos y deberes, garantizado eficazmente por los poderes públicos y hecho posible por una condición de equidad socio-económica y educativa. Es muy difícil el ejercicio real y concreto de la ciudadanía en situaciones de autoritarismo, de discriminación, o cuando la brecha social es demasiado marcada, o el acceso a bienes y servicios fundamentales (alimentos, salud, agua potable, educación, información, seguridad, etc.) se hace demasiado difícil para demasiados ciudadanos.

Parece, muchas veces, que las situaciones reales de los ciudadanos van a contrapelo con una exigencia, que se va abriendo camino, de una democracia más participativa, y que, si no es satisfecha con mecanismos establecidos de consulta, diálogo, control y participación ciudadana, puede degenerar en manifestaciones inconsultas y violentas.

Una democracia participativa se manifiesta a través de una ciudadanía corresponsable de diagnósticos de la realidad, decisiones trascendentales, solución de problemas nacionales y locales y vigilante del puntual cumplimiento de la clase política y, en general de la administración de bienes y servicios a los

cuales contribuye económicamente. Estamos hablando de una "sociedad civil" interlocutora del Estado.

En este contexto, si por un lado, en la sociedad postcapitalista, las organizaciones son llamadas a ser "sistemas de valores" y a constituir una cultura corporativa en que el individuo pueda sentirse integrado (v. Cortina, Adela, 2000, p.37), la ciudadanía, por su parte, para ejercer con responsabilidad sus derechos y deberes, deberá también hacerse acreedora a una ética "cívica" o "ciudadana". Es esta una ética derivada del contrato social moderno, teorizado desde finales del siglo XVII por Locke y Spinoza, y que convirtió los súbditos en ciudadanos. Ética que supone los valores de libertad, igualdad, solidaridad (transformación socialista, según la autora citada, del valor de la "fraternidad"). A éstos, se agregan valores muy de nuestros días, como la autonomía, a saber, el concepto, kantiano y constructivista, de que la norma no surge del pensar por encargo, sino de la propia conciencia; la tolerancia activa, la inclusividad, la actitud de diálogo, la conciencia, muy viva, de los derechos propios y del deber de respetar los ajenos.

¿"Ética de Mínimos"? (A. Cortina, 2000, p. 38), sí, en la medida que se compartan las preocupaciones, propias de la autora, por un Estado laico y pluralista, y no, en la medida en que los valores indicados son, no impuestos, sino, vividos por personas, de las que se espera que, en las diversas experiencias y cir-

cunstancias, los enriquezcan de la mayor profundidad humana de que sean capaces.

## Bibliografía

- Blanchard, Ken-O'Connor, Michel, *Dirección por valores*, Barcelona, Ed. Gestión 2000, 1997.
- Boff, Leonardo, *Ética del nuevo milenio: justa medida y cuidado esencial*, "Revista Envío", Universidad Centroamericana, Managua, No. 216, marzo 2000.
- Bunge, Mario, *Sistemas sociales y filosofía*, Buenos Aires, Ed. Sudamericana, 1995.
- Capra, Fritjof, *El punto crucial*, Buenos Aires, Ed. Estaciones, 1996.
- \_\_\_\_\_. *Las conexiones ocultas*, Barcelona, Ed. Anagrama, 2003.
- Capra, Fritjof-Steindl RAST, David, *Pertenecer al Universo*, Madrid, Ed. EDAF, 1994.
- Cortina, Adela, *Ética aplicada y democracia radical*, Madrid, Ed. Tecnos, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Ética de la empresa*, Madrid, Ed. Trotta, 2000.
- Dalla Costa, John, *El imperativo ético. Por qué el liderazgo moral es un buen negocio*, Barcelona, Ed. Paidós, 1999.
- Drucker, Peter, *La sociedad postcapitalista*, Bogotá, Ed. Norma, 1993.
- Guardini, Romano, *El Poder*, Madrid, Ed. Guadarrama, 1963.
- Habermas, Jürgen, *Morale et communication*, t.2, Paris, Fayard, 1987.
- Jonas, Hans, *El principio de responsabilidad. Ensayo de una ética para la civilización tecnológica*, Barcelona, Ed. Herder, 1995.
- Küng, Hans, *Proyecto de una ética mundial*, Madrid, Ed. Trotta, 1992.
- \_\_\_\_\_. *Empresa global y ethos global*, "Concilium", No. 292, 09/2001, pp.593-613.
- Marlasca López, Antonio, *Introducción a la Ética*, San José, Costa Rica, EUNED, 2002.
- Morín, Edgar, *Tierra Patria*, Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 1993.
- \_\_\_\_\_. *El Método 6. Ética*, Madrid, Ed. Cátedra, 2006.

- Rawls, John, *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Sen, Amartia, *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Ed. Paidós, 1998.
- Senge, Peter, *La quinta disciplina*, Buenos Aires, Ed. Juan Grani- ca, 2003.
- Stiglitz, Joseph, *El malestar en la globalización*, Buenos Aires, Ed. Taurus, 2003.
- Torres, Raúl, *Los nuevos paradig- mas en la actual revolución tecnológica y científica*, San José, EUNED, 2004.
- Woodbridge, Ronald, *La Responsa- bilidad Social de las Empre- sas*, San José, inédito, 2005 ◊

# Acceso a la información pública: El principio es la publicidad y el secreto la excepción

Lester Ramírez Irías\*

---

ANALIZA EL FENÓMENO DEL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y SU RESPECTIVA COMPRENSIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO JURÍDICO E INTERNACIONAL, SU INSTITUCIONALIZACIÓN, LOS DIFERENTES ORDENAMIENTOS JURÍDICOS EXISTENTES EN LATINOAMÉRICA, Y EL PAPEL QUE PODRÍA TENER EN LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS REGÍMENES POLÍTICOS.

PALABRAS CLAVES: ACCESO A LA INFORMACIÓN / DERECHO A LA INFORMACIÓN / DERECHOS DE LOS CIUDADANOS / DEMOCRACIA

*No es de extrañar, entonces, que en las sociedades alrededor del mundo la idea de “confianza” haya cambiado drásticamente, ya sea en el gobierno, el sector privado, en las profesiones, en los medios o la sociedad civil. La gente ya no acepta el dictado: “No tengan dudas. Pueden confiar en mí”. Tan frecuentemente aislada de la información, tan a menudo confundida y tan asiduamente engañada, la gente ahora tiende a responder: “¡Demuéstrémelo! ¡Debo cerciorarme!”. La transparencia ha llegado a sustituir a la confianza.*

*Jeremy Pope. Global Corruption Report. 2003.  
Transparency International.*

## Introducción

En un mundo globalizado, donde la información fluye a una velocidad sin precedentes, las pala-

bras: publicidad, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, son cada vez más utilizadas por la ciudadanía. Estos conceptos no solamente se están utilizando en el argot de las relaciones representados–representantes o principal-agente como mecanismos de control, sino que a medida que la pres-

---

\* **Doctor en Gobierno y Administración Pública.**

Recibido: 2 de febrero del 2009.  
Aceptado: 11 de febrero del 2009.

---

Ramírez Irías, Lester (2009). Acceso a la información pública: El principio es la publicidad y el secreto la excepción.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (56-57): 31-98

31

tación de servicios públicos se encuentran cada vez más en la órbita del mercado y las sociedades cada vez más son heterogéneas, complejas y sobre todo sofisticadas, la ciudadanía (en su calidad de contribuyente, cliente o usuario) requiere conocer más a detalle los procesos, instancias, recursos y las formas como la gestión de lo público puede o afecta el desarrollo de sus proyectos de vida y la de su entorno social, político y económico.

El acceso a la información pública es un pilar del desarrollo de la autonomía personal y el ejercicio ciudadano, no obstante, las deficiencias estructurales e institucionales de los gobiernos no permiten que la información fluya libremente o cuando logra llegar, se presenta con graves asimetrías que limitan o imposibilitan su apropiada utilización. Por otro lado, se percibe que la información cada vez se administra a través de entes privados, llámense instituciones financieras o crediticias, aseguradoras, gestoras de salud o sociedades de la información, y que el Estado presenta serios limitantes en la regulación de estas nuevas interacciones, ya sea por su novedoso carácter jurídico, o por la pérdida de su capacidad para influir en la economía nacional como producto de la misma globalización.

Para afrontar estos retos, es necesario repensar las formas de intervención por parte de la ciudadanía, y considerar tomar una ruta hacia la liberalización de la información pública. Liberalización, no en el sentido de dejar al mercado actuar

sin un marco regulatorio e institucional sólido, sino más bien, a través de la construcción de una verdadera conciencia de rendición de cuentas, transparencia y apertura por parte de los estamentos burocráticos, políticos y el empoderamiento del derecho por parte de la sociedad. Se trata de un proceso de educación y socialización, presentado en dos dimensiones:

- Educar al aparato burocrático, en cuanto a la obligación de informar, la que no debe entregar, y la forma de gestionar y administrar la información para ponerla al alcance del público.
- Capacitación ciudadana, promovida, tanto por el Estado como por la misma sociedad, orientada a saber sus derechos, hacerlos efectivos y sobre todo, qué hacer con la información.

Semejante cambio cultural lleva inevitablemente a una actitud más crítica hacia las tareas de la clase política y de las burocracias: el representado o principal ya no permanece como un sujeto pasivo, sino que asume un rol de monitoreo activo. Para esto, es necesario hacer efectivos aquellos principios constitutivos de todas las democracias, que debido a las trayectorias históricas de los sistemas políticos latinoamericanos han permanecido ausentes o en desuso. En primer lugar, es de enfatizar que el derecho al acceso a la información, al ser un complemento del derecho a la libertad de expre-

sión, es un *derecho humano* y sin perjuicio de otros derechos fundamentales, ha de primar jerárquicamente por sobre cualquier derecho positivo. Un segundo postulado democrático es el *principio republicano de publicidad*, la que obliga, tanto a los servidores y funcionarios públicos, como a las autoridades electas de actuar de forma transparente y dar cuenta de sus actos en el ejercicio del poder. En ese sentido, brindar información desde la autoridad estatal no es una buena o mala política pública decidida por el gobierno de turno, sino una exigencia que se desprende de la misma razón republicana y democrática del Estado de Derecho.

Como se ha mencionado anteriormente, este derecho de acceso a la información pública, se ha venido ejercitando de una manera muy limitada, debido, entre otros factores, a que muchos marcos legales, provenientes de una época que aún no era testigo del enorme cambio social, económico, tecnológico y democrático que hoy se experimenta, no contemplaban otros escenarios de peligro más que aquellos que limitaban la expresión o la libre emisión del pensamiento. Por su parte, desde la perspectiva de la acción colectiva, la implementación del derecho de acceso a la información pública en un país, conlleva una serie de modificaciones trascendentales en la forma de operar del Estado. Tradicionalmente, el uso exclusivo y secreto que los gobiernos (servidores públicos, autoridades y representantes electas), han hecho

de la información un instrumento del ejercicio discrecional y vertical del poder, y de los recursos y patrimonio público. Esta condición, sumado a la falta de elementos coercitivos, genera los incentivos para no divulgar información, y consecuentemente el incumplimiento e irrespeto del derecho.

Como se documentará en el presente trabajo, el reconocimiento del derecho al acceso a la información, es el primer elemento que ayuda a que la transparencia y la rendición de cuentas pueda traducirse en la reducción de la discrecionalidad de los agentes públicos, para determinar qué información es pública y cuál es confidencial. Obviamente, en el desarrollo de una estrategia de transparencia y acceso a la información, habrá que considerar la oposición no sólo de fuerzas dinámicas (intereses privados, redes de corrupción, etc.), sino que también pueden existir fuerzas inerciales, como por ejemplo, la combinación perversa entre incompetencia administrativa y reglas informales que pueden minar la efectividad de las instituciones formales, e incluso, valores culturales (capital social negativo, anomia cívica, alta desconfianza interpersonal, baja autonomía personal, etc.), que en la práctica pueden obstaculizar el debido ejercicio del derecho de acceso a la información.

El presente trabajo buscará argumentar a favor del derecho al acceso a la información, como un derecho fundamental que debe primar en las relaciones Estado-ciudadanía de las democracias re-

publicanas liberales contemporáneas, y en consecuencia se ha de cultivar una cultura de rendición de cuentas y transparencia en las administraciones públicas, no solamente para que la ciudadanía pueda controlar o evaluar a sus representantes, sino para promover una mejor eficiencia y eficacia en la gestión de lo público. Bajo la hipótesis que el acceso a la información y su respectiva comprensión puede influenciar en los hábitos de los individuos o de las instituciones, procedimientos, inversiones y cálculos gerenciales sobre el mejoramiento de la eficiencia, se buscará estudiar el fenómeno del acceso a la información; su desarrollo jurídico e internacional, su institucionalización, los diferentes ordenamientos jurídicos existentes (con especial énfasis en América Latina), y el papel que puede tener en la democratización de los regímenes.

En un primer plano, se buscará ilustrar los antecedentes del derecho al acceso a la información, su trayectoria desde la perspectiva internacional. Se ilustrarán los avances en la institucionalidad internacional, y algunas incidencias que se han convertido en estándares internacionales a cumplir por parte de las legislaciones internas. Además, se analizará las conceptualizaciones pertinentes, doctrina relevante y los preceptos jurídicos en que se fundamenta. Al buscar conceptualizar, se hará hincapié en diferenciar el concepto de derecho a la información con el derecho al acceso a la información, considerándose este último como un prerrequisito para

hacer uso o concretar otros derechos, ya sea de índole política, social o económica. Finalmente, se brindará una serie de conclusiones dentro del contexto del desarrollo del derecho al acceso a la información, y el impacto que las normativas han tenido en la ciudadanía, en las administraciones públicas y en los procesos democráticos.

El trabajo de investigación se encuentra estructurado en cinco partes globales. Cada una está subdividida en capítulos. Asimismo, a lo largo del documento hay notas al pie de página que amplían, precisan, matizan o pretenden enriquecer algunos de los aspectos que se detallan. Además, las notas al pie de página sirven para indicar la fuente de la que fue extraída una norma en específico, sea un tratado internacional, convenio, ley, reglamento o acuerdo, como ciertas fuentes secundarias que complementan el contenido e idea que se pretende expresar.

## **Desarrollo del Derecho a la Información Pública**

### ***Antecedentes***

El punto de partida, al estudiar una realidad jurídica, es aquella relativa al origen y a la forma en que se ha configurado a lo largo del tiempo. Habitualmente son factores políticos, económicos, sociales y culturales, además de los que la oportunidad y

el ingenio humano aportan, los que intervienen en la consolidación de un área del derecho y como se apreciará a lo largo del presente trabajo, el derecho a la información y su postulado operativo: el derecho al acceso a la información pública, no se distancian de dicho axioma.

Aún cuando se puede estudiar el derecho a la información desde varios puntos de vista, la presente sección buscará presentar un breve recuento histórico de los avances que se ha tenido en materia de este derecho, a partir de la Revolución Liberal del Siglo XVIII hasta llegar a los instrumentos jurídicos universales de la Organización de las Naciones Unidas, ONU, y el cuerpo jurídico internacional que se ha desarrollado en los últimos años.

### *La Revolución Liberal del Siglo XVIII*

Durante la mayor parte de la historia, la libertad de expresión del individuo ha sido obstaculizada por

---

1. Con la Revolución Liberal, jurídicamente, se generaliza la fórmula de lo que después se llamará Estado de Derecho y sociológicamente significa el paso de una sociedad estamental, compuesta de tres órdenes o estamentos: el clero, la nobleza y el Tercer Estado o estado llano, a una sociedad clasista, representada por la razón y las leyes naturales. Para mayor información acerca del desarrollo histórico del derecho a la información, ver Cendejas Jáuregui, M. (2007). Evolución Histórica del Derecho a la Información. *Revista Derecho Comparado de la Información*. No. 10. Instituciones de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México.

totalitarios y el status quo del régimen. En todas las sociedades y culturas han existido distintos credos políticos y religiosos que han constreñido la razón humana y el conocimiento, porque se consideraba que determinados valores, normas y pensamientos debían ser incuestionables. Este absolutismo ideológico, que operó históricamente con un marcado carácter religioso y tiránico, obligaba a que todos se manifestasen, mediante la palabra o el escrito, con arreglo a los cánones establecidos. La censura representaba un instrumento de control social de la expresión pública de ideas, opiniones o sentimientos que contuvieran algún elemento de ataque a la autoridad del gobierno, o al orden social y moral, que esa misma autoridad estaba obligada a proteger.

En términos políticos, el punto de partida es la separación entre el Estado y la Sociedad. La filosofía que late en torno a esta temática no era una filosofía puramente histórico-sociológica o histórico-política, sino una filosofía que servirá de base para dar justificación teórica al régimen representativo, y subsecuentemente, el surgimiento de los parlamentos como órganos representativos, deliberativos, y públicos por excelencia, en el que la Sociedad encuentra su punto de anclaje, su protección política. De esta forma, los antecedentes próximos del derecho de la información se sitúan a finales del siglo XVIII, con la ruptura del sistema implantado por el Antiguo Régimen en manos del Movimiento Liberal.<sup>1</sup> El principio clave de

todos los cambios que se van a dar será la idea de que todos los hombres tienen iguales derechos, y de que éstos son anteriores a la constitución de los Estados (Azurmendi, 2001: 24). Es a partir de este movimiento filosófico cuando la idea de que la difusión de información, ya sea oral como escrita, se convierte en derecho del hombre, una libertad, un espacio inherente al ciudadano, garantizado por el mismo Estado.<sup>2</sup>

Entre esos derechos estará el de libertad de expresión y de prensa, consagrados en cartas magnas forjadas en la Revolución Francesa<sup>3</sup> y Americana,<sup>4</sup> los que servirán de

antesala para el actual derecho a la información. A partir de la Revolución Liberal, se da comienzo al fenómeno denominado "*constitucionalización de la libertad de expresión*": La difusión de información se concibe como una libertad, es decir, como una facultad propia del ser humano en la que el Estado debe abstenerse de intervenir. Junto a la noción de libertad aparecen inseparablemente las de restricción legal y abuso de derecho. Se establece que una norma sólo puede restringir un derecho fundamental si tiene carácter constitucional, o sí la restricción está basada en una norma de rango constitucional. Las libertades públicas, en la medida en que son reconocidas en un ámbito de convivencia social, no podrán ser ilimitadas.<sup>5</sup>

Es indudable la influencia que tuvieron las declaraciones de Virginia y la francesa en el reconocimiento de las libertades de expresión y de prensa. Sin embargo, aunque su trascendencia superó el primitivo ámbito local de su origen, estos textos no eran universales. Habría que esperar el desarrollo y masificación de las tecnologías de la información, y de la dinámica internacionalista en la comunidad de las naciones, para poder hablar de textos jurídicos universales.

---

2. No debe olvidarse el papel pionero y fundamental que, en la defensa de las libertades, corresponde al sistema jurídico inglés, a través del *Petition of Rights* de 1628, el *Habeas Corpus Act* de 1679 y la *Declaration of Rights* de 1689. Para ampliar más sobre el desarrollo de las libertades individuales a lo largo de la historia, visitar [http://www.aidh.org/uni/Formation/00Home\\_e.htm](http://www.aidh.org/uni/Formation/00Home_e.htm)

3. Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789.

4. La Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia del 12 de junio de 1776 promovida por Thomas Jefferson en su condición de Gobernador de Virginia, es considerada como la declaración más representativa de derechos de los nuevos Estados Unidos de América, y servirá de modelo para las constituciones estatales de la unión americana (Azurmendi, 2001:21).

5. Artículo 4, Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano del 26 de agosto de 1789: *La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no perjudique a otro: por eso, el ejercicio de los derechos naturales de cada hombre no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el goce de estos mismos derechos. Tales límites sólo pueden ser determinados por la ley.* Para ampliar más sobre el liberalismo del siglo XVIII, visitar: [http://www.aidh.org/uni/Formation/00Home\\_e.htm](http://www.aidh.org/uni/Formation/00Home_e.htm)

*La información pública como generadora de opinión pública en el siglo XIX*

Tras la Revolución Francesa se produjo en toda Europa una reacción conservadora y se impuso de nuevo el absolutismo, por lo que los medios impresos liberales tuvieron que dirigir sus esfuerzos a luchar contra las limitaciones impuestas al ejercicio de los derechos individuales. A la par de ese absolutismo, se experimentará un desarrollo sustancial de los medios impresos, el que ha de responder a la necesidad de información por parte de una sociedad cada vez más letrada, a los avances económicos y tecnológicos de la era, por ejemplo, el desarrollo del ferrocarril favoreció la rápida difusión de los periódicos y el telégrafo fue utilizado por las agencias

de noticias para difundir informaciones, y a las nuevas formas de gobierno representativo que se instauran. Con el ingreso de los medios masivos de comunicación y su incorporación a nivel planetario la situación cambia. No sólo es el público de la esfera pública el que se amplía sino sus posibilidades de participación.

Es de esta manera, que se produce un fenómeno sociopolítico caracterizado por generar un proceso psicológico de interpretación colectiva, denominado opinión pública, elemento clave en las democracias para el reconocimiento del poder político.<sup>6</sup> La opinión pública se convierte en el rasgo distintivo más importante del régimen político establecido por el liberalismo, convertido en un régimen de opinión, que consiste en un sistema de gobierno que se legitima por la opinión pública.<sup>7</sup>

Paralelo a los avances en libertad de prensa y de expresión, el poder social y político que adquiere el desarrollo de la prensa le hace asumir funciones de interés público, lo que obligó al legislador de la época a regular jurídicamente una relación cada vez más estrecha entre sociedad, poder político y medios de comunicación. Tras el triunfo del liberalismo, todos los países occidentales reconocieron, hacia 1881, la libertad de expresión y dictaron leyes de prensa. No obstante, estas leyes aparecen apegadas a los vaivenes políticos, liberales o conservadores, con modelos permisivos o limitadores, que tomaban en cuenta

6. Sartori, G. (1997) en *"Homo Videns: La Sociedad Teledirigida"* afirma, que mientras que el principio formal de legitimación de la democracia representativa es la soberanía popular, el principio real subyacente y presupuesto en ésta última es la opinión, que le proporciona sustancia y operatividad.

7. Para autores neomarxistas como Habermas (2001), el surgimiento del Estado de Bienestar del siglo XX provocó nuevas transformaciones del espacio público. La función crítica del periodismo pasa a segundo plano ante el auge de la publicidad, del espectáculo y de las relaciones públicas. La opinión pública ya no es el producto de un discurso racional, sino que se fabrica con la ayuda de la publicidad y de la manipulación mediática. De este modo, con la crisis del Estado, la fragmentación de lo público, los nuevos movimientos sociales y la disponibilidad de las nuevas tecnologías de la comunicación, comienzan a entrelazarse nuevas condiciones históricas de la existencia de un espacio público.

las prevenciones ante los abusos de la prensa, resaltándose la dificultad de impedirlos sin atentar contra el contenido fundamental de la libertad de expresión, lo que dio lugar a las leyes antilabelo que buscaban proteger a los sujetos de derecho de los daños morales que pudiese producir la difamación escrita.

Tomando en cuenta los avances tecnológicos en materia de difusión de información que han de influir en la manera de concebir el derecho a la información, el término “información”, en su faceta de “derecho a ser informado” (Mena Vázquez, J. 2006:34) vendrá a sustituir, y en algunos casos a complementar, las libertades de prensa y de expresión, los que han de quedar insuficientes para afrontar los cambios políticos, sociales, económicos, tecnológicos y culturales del siglo XX. Con la universalización del derecho a la información se apreciará un interés jurídico y moral en garantizar el derecho a ser informado sobre lo “público”, con el propósito de achicar las distancias políticas y económicas de los individuos y las sociedades, y de esta forma ha de guardar una estrecha y simbiótica relación con otros derechos fundamentales. Tal como expresa Toby Mendel (2003a:41):

*“La libertad de información ha sido reconocida no sólo como un elemento crucial para una democracia participativa, de transparencia y buen gobierno, sino también como un derecho humano fundamental,*

*protegido bajo ordenamientos internacionales y disposiciones constitucionales”.*

*El Derecho a la Información  
en el Sistema Universal  
de Derechos Humanos*

Partiendo desde la doctrina jurídica clásica, el derecho internacional en su momento de génesis fue concebido como un ordenamiento que pretendía regular las relaciones entre Estados como sujetos de derecho. Sin embargo, a medida que las relaciones interpersonales y las que éstos mantienen con los Estados se propiciaban en estadios transnacionales, se va abriendo paso una tesis de cierta subjetividad del individuo en el marco del derecho internacional, pues es él, en definitiva, el destinatario directo de la norma. Sumado a tal condición, se van dando situaciones en que el propio Estado incumple las normas internacionales en perjuicio de las personas, y éstas se ven imposibilitadas en recurrir ante las instancias internacionales debido al vacío legal existente; siendo el propio Estado, el único legalmente competente para activar los mecanismos de protección y salvaguarda en el marco del derecho internacional.

En esta fase del derecho internacional, la protección de los derechos humanos quedaba encomendada a los Estados y, sólo en casos excepcionales, el derecho internacional contemplaba mecanismos de

protección a la persona como el derecho de asilo o la intervención por causa de humanidad. Sin embargo, pronto se presenta una relación cada vez más evidente e innegable entre el respeto y la protección de los derechos humanos entre los Estados, incluidas las libertades de expresión e información como derechos fundamentales, y el mantenimiento de la paz internacional; movimiento que tras la Segunda Guerra Mundial, se convierte en una exigen-

cia inexcusable en las relaciones entre los Estados, y que se plasma en una serie de declaraciones y convenios, ampliamente reconocidos en el ámbito internacional.

### **La Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU<sup>8</sup>**

Indiscutiblemente, el punto de partida del derecho a la información en los cuerpos jurídicos, ya sean internacionales como nacionales, es la Declaración Universal de Derechos Humanos del 10 de diciembre de 1948.<sup>9</sup> Autores como Jorge Mena Vázquez (2006:35) aducen que el motivo que el derecho a la información no se logra tutelar hasta 1948, se debe a la misma progresión histórica del derecho y de la misma Sociedad:

*“Mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Mas adelante con la invención de la imprenta, se añadió el derecho a la expresión. Y más tarde, a medida que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir y difundir información se convirtió en la preocupación fundamental”.*<sup>10</sup>

El Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Huma-

8. En el marco del Sistema de las Naciones Unidas, la libertad de expresión es un derecho fundamental reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 59(I) de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la Resolución 104 adoptada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
9. Aunque la Declaración Universal no constituye un documento legal vinculante entre las partes signatarias, ha inspirado a más de sesenta instrumentos sobre derechos humanos, los que configuran el estándar internacional de derechos humanos. Para conocer el texto en su totalidad de la Declaración Universal, visitar: <http://www.unhchr.ch/udhr/miscinfo/carta.htm>
10. Otros argumentan que el retraso en la tutela del derecho se debe a la misma evolución de las formas de gobierno democrático: mucho se debe a que los puntos de vista que todavía permanecían en los círculos gubernamentales pos Segunda Guerra Mundial, aún mantenían conceptos y nociones de las democracias representativas del siglo XIX: conceptos como participación ciudadana, transparencia y rendición de cuentas no se habían desarrollado. En ambos casos, es recurrente el fenómeno evolutivo, ya sea a través de su desarrollo tecnológico o los modelos de gobierno.

nos expone esta progresión histórica-evolutiva: opinión, expresión e información:

*“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión”.*

El contenido de este artículo, constituye la primera manifestación universal del derecho a la información al expresar en su texto que el derecho se gozará y ejercerá *“sin limitación de fronteras”*. A su vez, previene los avances tecnológicos que han de sufrir los medios tradicionales de expresión del pensamiento. El artículo no es, en este sentido, restringido sino abierto, tanto a la comunicación entre personas como a las posibilidades de comunicarse *“por cualquier medio”*.

Sin embargo, al no distinguir con claridad el concepto de *derecho a la información*, el Artículo 19 continúa adscrito a los conceptos antiguos de las libertades de expresión y de opinión del liberalismo del siglo XVIII. Será hasta que el derecho logre su efectividad a través del derecho positivo internacional, tratados vinculantes, y/o derecho positivo interno, leyes, decisiones judiciales y prácticas nacionales, que realmente se establecerá una diferenciación entre ambos preceptos. No obstante, no se puede negar la relación intrínseca que existe entre acceso a la información y la libertad de expresión. Mientras la libertad de expresión como manifestación de la autonomía no parece requerir directamente del derecho al acceso a la información, la libertad de expresión como precondition al proceso de toma de decisiones en un sistema democrático se asocia indiscutiblemente con la libertad de acceso a la información.<sup>11</sup>

---

11. El derecho a la libertad de expresión puede ser entendido, a través de dos interpretaciones: La primera, se refiere a la libertad de expresión asociada al ejercicio de la autonomía personal. Es decir, la posibilidad de expresar las ideas, perspectivas y puntos de vista del individuo, y la segunda, interpretando libertad de expresión como un derecho que implica no sólo la protección de quién se expresa, sino que también aspira a asegurar a los receptores la posibilidad de apreciar la más diversa variedad de puntos de vista posibles en torno a un tema determinado (Saba, R. 2004: 152).

#### Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos

Desde su creación en 1948, la Organización de Estados Americanos, OEA, ha venido desarrollando el Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, el que ha permitido homologar y comunicar a los distintos sistemas jurídicos nacionales de

América, criterios comunes en torno a la observancia de los derechos fundamentales con una relevante actuación en el campo de las libertades públicas. En esa línea, el reconocimiento del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión aparece en el Artículo 13; numeral I de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (suscrita en 1969 y vigente desde 1978): *Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión:*

*1. "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa*

*o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección".*

En octubre del 2000, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aprobó la Declaración Interamericana de Principios sobre la Libertad de Expresión,<sup>12</sup> considerado el primer documento oficial vinculante sobre libertad de información en la OEA.<sup>13</sup> Amparándose en tales Principios, el 8 de julio del 2005 la Comisión Interamericana de Derechos Humanos presentó una demanda ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, la que tenía como fundamento fáctico la negativa del Estado en brindar a las víctimas toda la información que requerían sobre un proyecto de deforestación con impacto ambiental en Chile.<sup>14</sup> La Comisión sostenía que esta negativa de información, así como la falta de un recurso judicial efectivo para impugnarla, generaban la responsabilidad internacional del Estado por la violación del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, y del derecho a la protección judicial. En sentencia del 19 de setiembre del 2006, la CIDH falla reconociendo el derecho de acceso a la información en poder del Estado. La sentencia de la OEA constituye el primer fallo judicial internacional, reconociendo el derecho a la información como un derecho fundamental, sentando precedente a nivel internacional, y en el proceso generando jurisprudencia para futuros casos de violación al derecho fundamental de acceso a la información pública.<sup>15</sup>

---

12. Para obtener el texto completo de los Principios sobre Libertad de Expresión, visitar: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Basicos13.htm>

13. Desde el 2003 la Asamblea General de la OEA, bajo amparo de los Principios sobre la Libertad de Expresión ha emitido cuatro resoluciones específicas sobre el acceso a la información, en las que resalta su relación con el derecho a la libertad de pensamientos y de expresión. Para mayor información sobre las Resoluciones de la Asamblea General, ver: [http://www.oas.org/DIL/esp/resoluciones\\_asamblea\\_general.htm](http://www.oas.org/DIL/esp/resoluciones_asamblea_general.htm)

14. Caso No. 12.108. Marcel Claude Reyes y otros v. Chile- 2006.

15. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2007) "Estudio sobre el Derecho de Acceso a la Información". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos. Washington D.C. p. 8-10, 15.

## El Sistema Europeo de Derechos Humanos

La Convención Europea de Derechos Humanos, CEDH, fue adoptada por el Consejo de Europa<sup>16</sup> en 1950 y entró en vigor en 1953, teniendo por objeto proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, de acuerdo a la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU. El numeral 1 del Artículo 10 de la CEDH, garantiza la libertad de expresión como derecho humano fundamental, y el numeral 2 estipula las limitaciones del derecho en función a consideraciones internas de los Estados signatarios y el conflicto que puede tener con otros derechos fundamentales.<sup>17</sup>

Cabe hacer la observación que el Artículo 10 de la Convención

Europea difiere de las garantías consagradas en los Artículos 19 de la Declaración Universal y del Artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al solamente garantizar los derechos a “recibir y difundir”, omitiendo el derecho a “buscar” información como condición de la libertad de expresión: *Artículo 10*:

*“Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa.”<sup>18</sup>*

- 
16. Para conocer más sobre el funcionamiento interno del Consejo de Europa, visitar su página: [http://www.coe.int/t/es/com/about\\_coe/](http://www.coe.int/t/es/com/about_coe/)
  17. Para el texto completo de la CEDH, ver: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/html/005.htm>
  18. En el análisis de derecho comparado que realiza Toby Mendel (2003b:11) de la normativa internacional en materia de acceso a la información, existen tres sentencias judiciales de la Corte Europea de Derechos Humanos donde no consideraban que la garantía de libertad de expresión comprendiera el derecho de “buscar” información. Para reconocer la existencia de una obligación de suministrar información por parte del Estado, el criterio de la Corte es que se acredite la vinculación o afectación de otro derecho, como el de la vida privada o familiar.

No solamente la necesidad de consolidar los derechos políticos comunitarios han promovido el desarrollo del derecho a la información en la Unión Europea, UE, también las preocupaciones ambientales han favorecido la noción, o más bien la exigencia, del derecho de acceso a la información. Los ambientalistas han advertido que el ejercicio del derecho de acceso a la información es de crucial importancia para llevar a cabo la labor de control de la actividad pública y privada que pudiese poner en riesgo al medio ambiente. Como éste resulta ser de interés general, un “patrimonio común”, es

normal que su manejo reclame la democratización. En ese sentido, el 17 de febrero del 2005, el Consejo de la Unión Europea aprobó la “*Convención sobre el acceso a la información, la participación del público en la toma de decisiones y el acceso a la justicia en asuntos de medio ambiente*” o Convenio de Aarhus.<sup>19</sup>

El pasado 27 de noviembre del 2008, los Estados Miembros del Consejo de Europa suscribieron la Convención Europea para el Acceso a la Información de Documentos Oficiales,<sup>20</sup> cuyo texto se considera el primer ordenamiento jurídico internacional que garantice el derecho al acceso a la información pública, a través de cualquier soporte y en poder de autoridades públicas. La Convención establece que el derecho al acceso a “documentos oficiales” puede ser ejercido por todas las personas sin la necesidad de demostrar un interés particular en torno a la información requerida, sin ningún cobro por la tramitación y entre-

ga de los documentos solicitados. En otras palabras, el acceso debe ser la norma y su denegación, la excepción, para todos los ciudadanos, sin que tengan que demostrar ningún interés personal concreto.

Si bien ha habido un avance en el desarrollo de un cuerpo jurídico internacional vinculante, la Convención Europea para el Acceso a la Información de Documentos Oficiales tiene sus detractores, específicamente en lo que se refiere al alcance. Las ramas judiciales y legislativas solamente están obligadas a publicar documentos relacionados con sus “funciones administrativas”, igual consideración reciben las entidades privadas que gestionen recursos públicos. La Convención también obvia el derecho de apelar al “silencio administrativo” al momento que se solicite información pública, y tampoco define los plazos para hacer entrega de información.

19. El Convenio de Aarhus se basa en la idea de que una mejora del acceso del público a la información y a la justicia, así como una mayor participación en la toma de decisiones en materia de medio ambiente, redundarán en una aplicación más adecuada del Derecho medioambiental, y consecuentemente una mejor protección del medio ambiente. Decisión 2005/370/CE del Consejo, del 17 de febrero del 2005. Para conocer el texto completo del Convenio de Aarhus, ver. <http://europa.eu/scadplus/leg/es/lvb/l28056.htm>
20. Para conocer el texto de la Convención Europea de Acceso a Documentos Oficiales, visitar: <http://www.conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/AccessDoc.htm>

## **Aproximación conceptual**

### ***Derecho a la información***

¿Qué es el derecho a la información? Se puede afirmar que no existe un concepto uniforme y universalmente aceptado, sin embargo, existen diversos elementos que permiten construir una definición compatible con las definiciones recurrentes formadas desde la doctrina jurídica clásica. Para tal fin, es oportuno

tuno tomar como punto de partida el texto del Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, para encontrar una conceptualización universalmente aceptada. En tal sentido se reconoce como una garantía fundamental que toda persona posee para: investigar, recibir y difundir información.

#### *Estructura interna del derecho a la información*

Según Azurmendi (2001:31), el derecho a la información en su calidad de derecho humano puede desglosarse a partir de tres categorías, que constituyen su estructura interna:

- *El sujeto del derecho a la información es un sujeto universal: se atribuye a todas las personas. En función al principio de universalidad, nadie puede ser privado del derecho a la información, pues la comunicación es tan natural en el ser humano como el derecho a vivir; por lo tanto es inalienable como intransferible e irrenunciable. No obstante, no es un derecho absoluto en cuanto a su contenido, porque están condicionados a las normas morales y de orden público que buscan proteger a terceros y la seguridad nacional.*
- *Su objeto, el bien que se trata de asegurar y proteger, es la información: la que se consi-*

dera un medio o instrumento para el ejercicio de otros derechos. De modo que la información tiene, además de un valor propio, uno instrumental, que sirve como presupuesto del ejercicio de otros derechos.

- *Las facultades son las posibilidades de acción del sujeto. En materia del derecho a la información, las facultades que corresponden de forma igual a todos y cada una de las personas, son: recibir, investigar y difundir información. De esta manera, la información debe entenderse en un sentido amplio que abarque los procedimientos: recolectar, almacenar, tratar, difundir, recibir; así como los tipos de información: hechos, noticias, datos, opiniones, ideas; y sus diversas funciones.*

#### **Características del derecho a la información**

- Es un derecho “natural” por cuanto su razón de ser radica en la naturaleza sociable del hombre y en la función social que realiza al informar.
- Es un derecho personal, porque incide en la autonomía de la persona, sobre todo en la esfera pública.
- No es un derecho absoluto, sino susceptible de limitacio-

nes; el ejercicio del derecho entraña deberes y responsabilidades especiales. Por esa razón, está sujeto a ciertas restricciones, que deberán estar expresamente fijadas por la ley con el propósito de:

- Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás.
- La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral pública.
- Es un derecho político, en el sentido de que posibilita y se funda en la participación política o en las funciones públicas. El “acceso a la información”, la “participación del ciudadano en el proceso decisorio” y el “acceso a la justicia” constituyen los tres pilares de lo que se ha convenido hoy día en llamar: la “democracia participativa” (Pérez, E. y Makowiak, J. 2004).
- Es un derecho universal, inviolable e inalienable al considerarse un derecho humano. El derecho a la información se enmarca dentro de los derechos humanos de primera generación, la denominación otorgada a los derechos civiles y políticos y a las libertades públicas.
- Se considera un derecho de doble vía, es decir, no cubre

únicamente a quien informa, sino que incluye también a los receptores del mensaje informativo, quienes están en el deber de reclamar de acuerdo al espíritu del mismo derecho fundamental, una cierta calidad de la información.

*Derecho a la información:  
'lato sensu y estricto sensu'*

De acuerdo al concepto inspirado en el pensamiento liberal del siglo XVIII y operacionalizado a través de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho a la información en su sentido amplio o *lato sensu*, se refiere al derecho fundamental que posibilita el acceso a la información libremente y sin restricciones (salvo las que la ley prevé) a todas las personas (Villanueva, 2003: XVIII). El derecho a la información en este sentido se presenta como un derecho individual que ha de cumplir una función que maximice el campo de autonomía personal, posibilitando el ejercicio de la libertad de expresión en un contexto de mayor diversidad de datos, voces y opiniones (Abromovich y Courtis, 2000:2).

En base al principio de individualidad, el acceso y uso de la información es un acto individual, debido a que las necesidades varían de persona a persona, incluso la misma información podría tener diferentes usos en distintos entornos o momentos. No obstante, se puede

afirmar, que esa misma información interpretada en el ámbito social, puede funcionar como un mercado social de ideas, en el que cada individuo, expresando su propia opinión de la información asimilada y confrontándola con la opinión de los demás, puede dar lugar a que se genere una especie de verdad colectiva u opinión pública.

- 
21. Con la finalidad de argumentar este postulado, es conveniente remitirse a la jurisprudencia costarricense. El Voto No. 03074-2002, de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, desarrolla en forma importante lo que es el derecho a la información, al resolver que: *“El derecho a la información es uno de los derechos del ser humano y está referido a una libertad pública individual cuyo respeto debe ser propiciado por el propio Estado. Este derecho, a la vez, un derecho social cuya tutela, ejercicio y respeto se hace indispensable para que el ciudadano tome parte activa en las tareas públicas y pueda así participar en la toma de decisiones que afectan a la colectividad. En ese sentido, es un derecho inalienable e indispensable en la medida en que se parte de que información significa participación. De esta manera, si la información es requisito para que el ciudadano individualmente considerado adopte decisiones, informar, a la vez, es promover la participación ciudadana...”*
  22. Según Dahl, la democracia parte de un principio, el de que todos los miembros de la comunidad política deben ser tratados -bajo la Constitución- como si estuvieran igualmente cualificados para participar en el proceso de toma de decisiones sobre las políticas que vaya a seguir la asociación (Villoria, M. 2006:134 ).
  23. De acuerdo al jurista hondureño, Leo Valladares Lanza (2007), el derecho a la información es el “sustantivo”, que explica en qué consiste; en cambio, el derecho de acceso a la información pública

Al argumentar que la opinión pública es producto de un proceso social de asimilación e interpretación de la información, el derecho a la información en su sentido estricto o *estricto sensu*, se considera como un derecho colectivo.<sup>21</sup> Tal derecho se considera fundamental para el mejoramiento de una conciencia ciudadana que contribuirá a que las personas se encuentren mejores calificadas para tomar decisiones; requerimiento esencial para el desarrollo político, económico y social de éstas, y para la consecución de una democracia de calidad en términos de Dahl (véase gráfico No. 1).<sup>22</sup>

### **Derecho al acceso a la información pública**

El derecho al acceso a la información pública, se puede definir como: *“la prerrogativa que goza toda persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y em presas privadas que ejercen gasto público y/o cumplan funciones de autoridad, con las excepciones taxativas que establezca la ley (Villanueva, E. 2003: XXIV).”*<sup>23</sup>

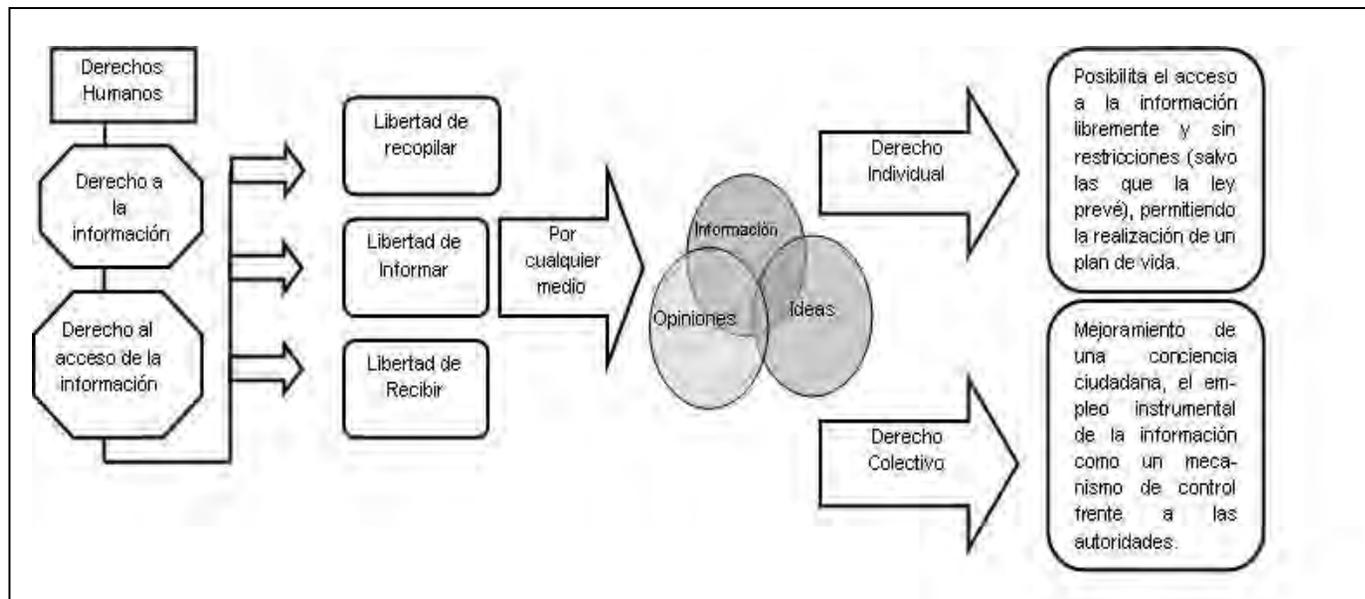
El derecho al acceso a la información pública es un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es el de la publicidad de

---

es el “verbo”, porque establece las maneras de *hacer, realizar y garantizar* el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones.

GRÁFICO No. 1

**DERECHO A LA INFORMACIÓN EN SUS DOS INTERPRETACIONES:  
A) SENTIDO AMPLIO, ID. EST., DERECHO INDIVIDUAL QUE POSIBILITA  
EL ACCESO A LA INFORMACIÓN LIBREMENTE Y SIN RESTRICCIONES  
(SALVO LAS QUE LA LEY PREVÉ), Y B) SENTIDO ESTRICTO,  
ID. EST. DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**



Fuente: Elaboración propia.

los actos de gobierno y transparencia en la administración. Esta característica se explica a partir de los propios cimientos del ejercicio del gobierno representativo: la incorporación democrática tiene carácter temporal, y las funciones públicas que ejercen los delegados o gobernantes estarán abiertas al escrutinio de los representados o gobernados. El acceso a la información sobre la cosa pública y su consecuente comprensión, posibilita a las personas a participar con propiedad, contribuyendo de tal modo al debate público de las ideas, lo que constituye una garantía esencial del sistema democrático (Sartori, G. 1997).

### ***Estructura del derecho al acceso a la información pública***

La conceptualización del acceso a la información como derecho es aún incipiente, y ha sido hasta años recientes que se han iniciado discusiones sobre la justificación y los alcances de este derecho, los

que aún no han adquirido un perfil definitivo en términos jurídicos como en su implementación. Dentro de esa línea, autores como Ernesto Villanueva (2003) buscan describir la estructura del derecho al acceso a la información pública, y se encuentran justamente con las diferentes nociones, interpretaciones y alcances que se tienen sobre el derecho, primordialmente influenciado en gran medida por la cultura jurídica como por el desarrollo institucional de cada país.

- *El sujeto del derecho.* En el derecho de acceso a la información pública concurren dos sujetos: a) el sujeto activo y b) el sujeto pasivo. El activo es el titular del derecho o de la legitimación activa, y en el caso del pasivo; es quien tiene la obligación legal de proporcionar la información solicitada o el titular de la legitimación pasiva.

Al tratar de distinguir a profundidad quien es el "sujeto activo" del derecho, algunas legislaciones consideran a las personas jurídicas, mientras otras se refieren a las naturales. A la vez puede quedar la incertidumbre, sobre sí la titularidad del derecho debe recaer únicamente sobre los ciudadanos o cualquier persona residente en el país. En todo caso la tendencia internacional, liderada por la Ley Modelo de Acceso a la Información<sup>24</sup> y los 10 Principios

---

24. La Ley Modelo ha sido diseñada con el propósito de asistir a países que están considerando adoptar legislación en materia de acceso a la información. La Ley contiene muchas de las estructuras y provisiones de legislaciones del *Commonwealth* Británico que se consideran efectivas e innovadoras en la promoción del derecho a la información, así como otros elementos considerados por la organización en el Artículo 19. Para conocer el texto completo de la Ley Modelo, ver: <http://www.article19.org/work/regions/latin-america/FOI/pdf/Modelolei.pdf>

del Derecho al Acceso a la Información Pública (*10 Principles on Right to Know*); busca uniformar las legislaciones al dejar por sentado que el derecho de acceso a la información es de naturaleza tal que puede ser reclamado por cualquier persona, sin necesidad de demostrar nacionalidad y justificación.<sup>25</sup>

En lo que concierne al sujeto pasivo, inicialmente las leyes lo limitaban al Poder Ejecutivo, no obstante, en la actualidad buena parte de las legisla-

ciones nacionales, abarcando las latinoamericanas, incluyen como sujeto pasivo a los tres poderes y a empresas privadas o entidades del Tercer Sector que ejercen gasto público.<sup>26</sup>

- *Objeto del Derecho*: se refiere a la *información*<sup>27</sup> administrada por el Estado que le pertenece al público. En este sentido, no solamente se trata que tales datos e informaciones le sirvan al ciudadano para conocer mejor los diversos procesos de funcionamiento del Estado y generar un mayor control de las actuaciones de los representantes al promover un gobierno más abierto y transparente que rinde cuentas, sino que esta información sirva para las decisiones del día a día de las personas, en el desarrollo de sus vidas. Decisiones que se deben tomar sobre: ¿qué escuela pública ofrece la mejor propuesta educativa para un padre que busca dar la mejor educación a sus hijos? o ¿cuáles son las empresas que respetan las leyes ambientales?, en el caso de personas interesadas por un desarrollo sostenible de sus comunidades.

---

25. Para mayor información, véase: *10 Principles on Right to Know*. Ver: <http://www.justiceinitiative.org/Principles/index>

26. Así lo establece el Artículo 1º de la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción de la OEA: *Artículo 1º: Derecho de Información y de Acceso a los Expedientes y Actas de carácter administrativo. "Toda persona tiene derecho a solicitar y a recibir información completa, veraz, adecuada y oportuna, de cualquier órgano perteneciente a la administración central, descentralizada de entes autárquicos, empresas y sociedades del Estado, sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria, empresas e instituciones autónomas, órganos desconcentrados de la administración, y en todas aquellas otras organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital o en la formación de decisiones societarias; así como del Poder Legislativo y Judicial, salvo disposición en contrario, en cuanto a su actividad administrativa."* Para conocer el texto completo de la Ley Modelo de Acceso a la Información Administrativa para la Prevención de la Corrupción de la OEA [http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate\\_docs/dr\\_alfredo\\_chirino\\_s%C3%A1nchez.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/preventivas/guate_docs/dr_alfredo_chirino_s%C3%A1nchez.htm)

---

27. De esta manera, la información debe entenderse en un sentido amplio que abarque los procedimientos: recolectar, almacenar, tratar, difundir, recibir; así como los tipos de información: hechos, noticias, datos, opiniones, ideas; y sus diversas funciones (Villanueva. 2003:XVII).

### **Acceso a la información pública: una herramienta para un fin y no el fin en sí mismo**

La vinculación entre el derecho del ciudadano al acceso a la información y el ejercicio de otros derechos constitucionales no es casual: precisamente la garantía del acceso resulta ser el fundamento básico para el ejercicio libre y responsable de otros derechos fundamentales y el desarrollo de la vida pública y privada de las personas. Esto resulta particularmente claro cuando se tiene en cuenta que si un ciudadano no recibe información amplia, veraz, actualizada, completa y comprensible sobre los asuntos que le interesan, no podrá tomar decisiones mejores calificadas.

En ese sentido, la información funciona como presupuesto de la posibilidad de una decisión racional por parte del titular de un derecho. En muchos casos, las personas se ven afrontadas por un abanico de posibilidades de acción o elección, el ejercicio efectivo del derecho sólo tendrá sentido en la medida de la existencia de información previa que haga posible una verdadera y adecuada elección. El derecho al voto, es el ejemplo paradigmático de esta situación (aunque además de información también necesita asimilar estos datos dentro de un proceso cognoscitivo), pero también se pueden considerar ejemplos en el derecho del consumidor, en el que, la información está dirigida a determinar las preferencias del consumidor,

y de esta manera decidir con un conocimiento mejor cualificado las cualidades y atributos de los productos o servicios en el mercado.

Todos los derechos antes mencionados requieren diversos niveles de información para poder adquirir un cierto rango de ejecutividad y, por supuesto, la carencia de los datos y valoraciones que requiere podría provocarle disfunciones en el ejercicio de sus derechos, o incluso el temor o miedo a su realización:

*“Un ciudadano que enfrenta vacíos y lagunas de información sobre asuntos públicos tampoco tendrá oportunidad de expresar su pensamiento sobre dichos asuntos, lo que socavaría los principios fundamentales de toda democracia: el control popular y la igualdad política”. (Villoria, M. 2006:110).*

Conforme a tal aseercción se puede concluir que el afianzamiento del derecho al acceso a la información es *condición sine qua non* para la consecución de otros derechos y consecuentemente la debida participación ciudadana en el proceso democrático y en el desenvolvimiento social y económico.

### ***El acceso a la información pública y la consolidación democrática***

Según la Teoría Normativa de la Democracia de Robert Dahl (1999:7), existen cinco criterios de un gobierno democrático, a saber:

- Participación efectiva.
- Igualdad de votos en la etapa decisoria.
- Formación de juicios propios de todos los ciudadanos.
- Control final de la agenda.
- Inclusión.

Conforme a estos criterios, si las autoridades públicas, de manera deliberada y dolosa retienen, retrasan o manipulan la información pública para vedar la posibilidad de que la ciudadanía pueda participar libre y objetivamente en la formación de la voluntad general, en el proceso de toma de decisiones y en el control popular, incurrirán en una violación a un derecho fundamental y sobre todo se estará violentando los principios democráticos republicanos (Villoria, M. 2006).

28. El estudio efectuado por el *Open Society Justice Initiative* buscó descubrir cómo las oficinas y agencias gubernamentales de catorce países respondían a las solicitudes específicas de información. De estos países incluidos en el estudio, siete (Armenia, Bulgaria, Francia, México, Perú, Rumania y Sudáfrica) poseían leyes de acceso a la información en el momento del monitoreo. Los tres restantes (Argentina, Chile y España) poseían disposiciones sobre acceso a la información en diversos textos jurídicos, pero aún no habían adoptado una legislación plena sobre el acceso a la información. Cuatro de los países monitoreados (Ghana, Kenia, Macedonia y Nigeria) no poseyeron leyes de acceso a la información de ninguna clase. (Macedonia adoptó una ley de acceso a la información después del estudio, en el 2006).

El concepto de la democracia se funde sobre un principio básico: el poder reside en la ciudadanía y es ésta la que elige a sus representantes para que lo ejerzan. Con el voto, los ciudadanos delegan el poder para la administración del Estado, sin renunciar al derecho de conocer qué es lo que se hace en nombre de ellos. De esta forma, el sistema democrático liberal supone dos principios fundamentales:

- La obligación de los representantes de rendir cuentas.
- Publicar los actos de gobierno.

El reconocimiento del derecho al acceso a la información es el primer elemento que ayuda a que la transparencia y la rendición de cuentas pueda traducirse en la reducción de la discrecionalidad de los agentes públicos, para determinar qué información es pública y cuál es confidencial. Prueba de esto se evidencia en el estudio de monitorio denominado "Transparencia y Silencio", llevado a cabo por *The Open Society Justice Initiative* en catorce países de diversos sistemas jurídicos y administrativos en el 2004.<sup>28</sup> De acuerdo a los resultados obtenidos, se logró evidenciar que en los países con leyes de acceso a la información, las solicitudes de información a las entidades gubernamentales obtuvieron respuestas con un 20% más de frecuencia, en comparación con aquellos sistemas legales carentes de una ley de acceso a la información.

La rendición de cuentas y transparencia en la gestión pública no son elementos aislados, pero no deben confundirse. El gobierno debe rendir cuentas para reportar y explicar sus acciones, y debe ser transparente para demostrar sus acciones y ser objeto de escrutinio público. Con esto se asegura que los funcionarios se responsabilicen de sus actos ante la misma administración pública, el sistema legal o la propia sociedad. Con la transparencia se garantiza que los gobernantes se desenvuelvan conforme unos principios éticos y morales o marcos legales aceptados y reconocidos por la ciudadanía. Con la rendición de cuentas el agente se justifica ante su principal, y con la transparencia el principal puede conocer si el agente está actuando de acorde a la normativa (Guerrero, 2002:13-14).

Con la transparencia los gobernantes se comprometen a la discusión abierta. Con la rendición de cuentas los representantes manifiestan el grado de receptividad ante las demandas ciudadanas, y consecuentemente se les evalúa su desempeño, ya sea en el voto, *vertical electoral accountability*, o por la misma deslegitimación de su mandato-*social accountability*- (Peruzzotti y Smulovitz. 2006:8). En ese sentido, la rendición de cuentas es una herramienta útil para castigar gobernantes ineficaces o deshonestos y premiar a quienes atienden los intereses de sus electores. No obstante, estos mecanismos acarrear un precio. Al defender la transparencia y la rendición de cuentas, la ciuda-

danía debe asumir costos económicos, sociales y políticos, pues las instituciones y autoridades públicas deben tomar la nueva tarea de dar a conocer información que anteriormente no divulgaban, (implica una reorganización y reordenamiento administrativo en términos estructurales, operativos y culturales) y en el ínterin; las burocracias (acostumbradas a la opacidad administrativa), y las élites que controlan la información para fines particulares, contraatacarán toda iniciativa que busque modificar sus comportamientos y nichos de poder.

A continuación se pretende ilustrar el rol del acceso a la información pública como herramienta para el control popular y una mejor gestión pública. Se vincularán los conceptos "transparencia" y "rendición de cuentas" con el derecho de acceso a la información en el contexto de las administraciones públicas. Se delimita de esta manera, en vista que la acción de la Administración Pública, AP, no sólo incide sobre las instituciones del mercado y de la democracia, sino porque la administración pública tiene una influencia directa en las percepciones y grado de confianza que la ciudadanía tiene del gobierno, especialmente si tomamos en cuenta la naturaleza clientelar y patrimonialista de nuestros gobiernos.

### *Transparencia*

Un concepto que guarda estrecha relación con el derecho al

acceso a la información pública es el de transparencia; en palabras de Nuria Cunill Grau (2005:7): “Indudablemente al referirse a transparencia es referirse a la información”. El Instituto del Banco Mundial, IBM, define la transparencia como “el flujo de oportuna y confiable información económica, social y política, accesible a todos los implicados.” Para el Instituto Federal de Acceso a la Información de México, IFAI, transpa-

rencia se puede entender como: “aquella cualidad de los gobiernos democráticos consistente en dejar ver al público sus estructuras, funcionamiento y procesos de toma de decisiones.”

En términos generales, transparencia significa fundamentalmente, que las actuaciones del poder deben ser limpias y públicas, que nada debe permanecer oculto: que debe abolirse el secreto en el ejercicio del poder y en la administración del Estado. Es la necesidad de que todos los procedimientos del Estado se apeguen a la ley y al principio de publicidad, que aseguren la correcta ejecución de los recursos públicos, y que puedan ser revisados sin obstáculo alguno por cualquier ciudadano.

Muchos expertos y no expertos coinciden con la noción en torno a la transparencia como instrumento efectivo en la lucha contra la corrupción. No es nada nuevo comprender que al publicar y divulgar los datos de la administración, se limitan las vías y medios para cometer irregularidades y monopolizar los recursos de la administración pública. Acciones como la publicación de los salarios y declaraciones patrimoniales de los funcionarios públicos, los procesos de licitación, los concursos a puestos o los presupuestos administrativos, pueden inhibir la concesión de privilegios individuales, la comisión de sobornos, fraude o prácticas clientelares,<sup>29</sup> que atenten contra la consecución del interés general.<sup>30</sup> No obstante, la transparencia no es

- 
29. Existe enorme consenso por parte de los medios de comunicación y por la ciudadanía en general, en asociar clientelismo y corrupción como sinónimos. La razón principal de su asociación se encuentra en que el clientelismo, en ocasiones, puede ser un instrumento al servicio de la corrupción, y ésta a su vez, puede ser consecuencia del clientelismo. Otro motivo, se debe a que, tanto en el clientelismo como en la corrupción, se produce un intercambio. No obstante, esta característica no es suficiente como para equipararlos, aunque se recalca la parecida función instrumental que tienen, -en cuanto a que privatizan la vida política y tratan a los bienes públicos como elementos divisibles, excluyentes y a los que se les otorga un precio-, no se desenvuelven dentro de los mismos parámetros de la legalidad, ni de lealtad (Corzo, S. 2002:10-11).
30. Manuel Villoria (2006: 104) realiza una diferenciación de la corrupción en función al bien esencial dañado. En el caso de la corrupción administrativa, el bien esencial sería “la eficacia en la consecución de los intereses generales”. Para el caso de la corrupción política, el bien esencial sería la propia “política”, al olvidarse la razón de ser de la misma e incumplirse los principios en que se fundamenta este instrumento de concertación y dialogo para la resolución de los problemas comunes. Para ampliar más sobre el tema de Corrupción Política, ver Villoria M. (2006) *La Corrupción Política*. Edit. Síntesis. Madrid.

un elemento que surge por simple *autopoiesis* en las instituciones, ésta requiere de la existencia de normas y mecanismos que garanticen que en todo momento los ciudadanos puedan conocer lo que sucede en la gestión de lo público, es decir, un derecho a la información y uno al acceso a la información garantizado por instituciones sólidas, imparciales e impermeables que desincentiven el apropiamiento personal de la información.

Otro punto loable de discusión, es la correlación directa existente entre eficiencia y transparencia. Se puede argumentar que mayor transparencia, genera un incentivo para que exista una mayor productividad en el funcionamiento de la administración del Estado. En otras palabras, la transparencia de los resultados obtenidos por los distintos organismos públicos, fomenta la competencia entre éstos, por conse-

guir aprobación social. De esta forma, los directivos y funcionarios en general se comprometen y se estimulan con el cumplimiento de metas, de manera que los organismos de la administración pública mejor calificados, en un año se ven estimulados a continuar realizando esfuerzos para mantenerse en las posiciones de avanzada, mientras que los entes públicos mal evaluados se esforzarán el doble para abandonar los últimos lugares.<sup>31</sup>

A la vez, la transparencia puede convertirse en un incentivo a la mejora del desempeño, vía la presión social. Motta en Grau (2005:33) en su estudio sobre *“Ansiedad y miedo en el trabajo; la percepción del riesgo en las decisiones administrativas”* detalla que la publicidad sobre los resultados obtenidos por una organización puede constituirse en un sistema eficaz de incentivos para los dirigentes, sobre todo si se tiene en cuenta que los gestores públicos informan preocuparse más por las reacciones políticas y a los cuestionamientos sociales sobre un posible uso arbitrario de los recursos públicos, que a las críticas de la clientela sobre la calidad de los servicios.

Los atributos que convierten a la información en transparencia

Según el Banco Mundial, BM, los atributos que convierten a la información en transparencia son: a) *fácil acceso*; la información debe ser

---

31. Un buen ejemplo al respecto lo proporciona Costa Rica, a través del Sistema Nacional de Evaluación, SINE, implementado desde 1996. Esta experiencia sugiere que en ausencia de incentivos materiales que fomente una cultura de gestión orientada a resultados, la rendición de cuentas en foros públicos puede constituirse en un incentivo moral para motivar el uso de las evaluaciones en la mejoría de la gestión. De hecho, el reconocimiento público de los niveles de desempeño institucional y sectorial, constituye el principal mecanismo con que cuenta el SINE, para comprometer y estimular a los gerentes con el cumplimiento de las metas sectoriales, plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo de Costa Rica.  
<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/7/7777/SesionXII.pdf>

*comprehensiva*; b) *dotada de relevancia*, y finalmente debe c) ser de *calidad y confiable*.

La información que la ciudadanía necesita en particular puede verse inmersa en una avalancha de datos irrelevantes. ¿Qué se gana al recibir información que carezca de *relevancia* o que no sea *comprehensiva* para la ciudadanía? La previsión más clara es que hay que “*ciudadanizar*” la información, lo que interesa a la ciudadanía no necesariamente es lo que concierne a los gestores o a los políticos, es decir, que la información debe estar asociada en forma directa a su utilidad para la ciudadanía referida. En otras palabras, para tener la facultad de decidir, los padres deben conocer más que la dimensión del presupuesto educativo del Estado; deben poder identificar con exactitud el presupuesto de la propia escuela de sus hijos, de lo

contrario, las posibilidades de descubrir preferencias en la tramitación de peticiones y recursos, o desviaciones en el desembolso de los fondos, se verán constreñidas.

Unos de los retos más importantes que plantea el ejercicio del derecho al acceso a la información es lograr que sea de *fácil acceso*. En las zonas rurales de nuestros países en desarrollo, la importancia del derecho de acceso a la información se relativiza, si para obtener esta información la persona debe viajar grandes distancias hacia los lugares donde se entrega la información. En este caso particular, no se trata del derecho a la información limitado en su campo de acción por garantías individuales o la prerrogativa estatal concerniente a temas de seguridad nacional, sino la disyuntiva que existe entre las exigencias de información por parte de la ciudadanía y las capacidades administrativas y técnicas de producir y hacer llegar la información.<sup>32</sup>

No cabe duda que la creación de páginas de Internet en las que las personas puedan fácilmente conseguir la información, constituye un mecanismo sencillo para los Estados, de forma tal que puedan facilitar el acceso y cumplir con la obligación de regirse por los principios de máxima divulgación, publicidad y transparencia para garantizar el derecho de acceso a la información en poder del Estado.<sup>33</sup> En otras palabras, la creación, mantenimiento y actualización de una página *web* es un mecanismo más que tiene el Estado para cumplir con su obligación

- 
32. Según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, uno de los motivos más comunes de censura, se debe a la falta de información, o bien en la desactualización o pobreza de la información presentada por los países miembros (Abromovich y Courtis, 2000).
  33. Por otro lado, la Internet se ha convertido en una herramienta de gran utilidad para reducir la corrupción en las contrataciones públicas, permitiendo publicar los llamados a licitación, hacer un seguimiento de todas las compras públicas y ofrecer los resultados de las mismas *on line*. Brasil y Chile, al establecer Comprasnet ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)) y ComprasChile ([www.compraschile.cl](http://www.compraschile.cl)) respectivamente, se convirtieron en los pioneros de la región sudamericana (Transparencia Internacional. *Global Corruption*. 2003).

de coleccionar, guardar y diseminar la informacion que se encuentra en su poder, pero de ninguna manera puede ser el unico, considerando el limitado acceso o desconocimiento en el manejo de las Tecnologias de la Informacion y de las Comunicaciones, TIC, por parte de grandes sectores de la poblacion.

Dentro del contexto de *fácil acceso* de la informacion, no solamente se debe tomar en cuenta "qué" informacion se hace accesible al público, sino "cómo". Investigaciones como la de Eduardo Flores-Trejo (2005) sobre la efectividad de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Informacion Pública de México (*ex post* 2 años), demostraron que el número ascendente de solicitudes de informacion era más bien el reflejo de sistemas pobres de divulgacion de informacion pública, y no necesariamente de signos de mayor apertura.<sup>34</sup> En este sentido, parece ser que transparentar la gestion pública representa inevitablemente una nueva forma de organizacion de las instituciones públicas. No solamente se trata de una nueva lógica en la gestion de los archivos, sino una reor-

ganizacion de las estructuras y procedimientos, con la finalidad de que la funcion de gestion de la informacion sea efectivamente cumplida.

### *Rendición de cuentas*

En América Latina, a medida que han evolucionado los sistemas políticos, cada vez es mayor la demanda ciudadana por informacion precisa y comprobable de la administracion pública, tanto de sus recursos como de la toma de decisiones y de los resultados de la gestion gubernamental. Por otro lado, con el advenimiento de la competitividad electoral que trajo consigo las transiciones democráticas, los gobiernos divididos y la alternancia en el poder, rendir cuentas se ha vuelto una prioridad de los gobiernos, de los cuerpos legislativos y de los demás estamentos gubernamentales (Aguilar Villanueva, L. 2006). En ese sentido, la rendición de cuentas es el elemento central de las democracias representativas de la region latinoamericana, ya que en su realizacion se encuentra uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder, y garantizar que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato otorgado por la ciudadanía.

Andreas Schedler (1999:46), al conceptualizar rendición de cuentas, menciona que el concepto presenta dos dimensiones, por un lado, la obligacion de los políticos y fun-

---

34. Las entidades responsables a nivel estatal de garantizar el derecho de acceso a la informacion recurrieron a utilizar, como principal indicador del impacto de las leyes, el número de solicitudes de informacion presentadas. Flores Trejo, E. (2005) *Perfeccionamiento y clasificacion de las leyes de transparencia y acceso a la informacion*. X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administracion para el Desarrollo, CLAD, sobre la reforma del Estado y la Administracion Pública. Santiago, Chile.

cionarios públicos de informar y justificar sus actos, *answerability*, y, por el otro, la capacidad para imponer sanciones negativas a los funcionarios y representantes que violan ciertas normas de conducta, *enforcement*. *Answerability* implica el derecho ciudadano de recibir información y la obligación de los funcionarios de proveerla, pero de manera paralela significa también contar con los mecanismos para supervisar los actos del gobierno. *Enforcement*, simboliza hacer cumplir la ley y sancionar a los gobernantes y representantes que incumplan su mandato, con el propósito de que paguen las consecuencias de sus actos y se active un mecanismo de control preventivo.

A pesar de este precepto democrático, América Latina presenta serios problemas de rendición de cuentas o "accountability".<sup>35</sup> En gran parte debido a los graves déficits institucionales: ausencia de sistemas efectivos de pesos y contrapesos, una administración de justicia carente de independencia, corrupción sistémica en todos los niveles de la administración pública, y las actuales prácticas electorales, han puesto en entredicho el propio ejercicio de la rendición de cuentas y los peculiares mecanismos tradicionales de accountability (Peruzzotti y Smulovitz, 2006: 3).<sup>36</sup>

Como respuesta a esos déficits institucionales, ha surgido un nuevo estadio político, ocupado por una variedad de actores sociales y redes de Organizaciones No Gubernamentales, ONG, que exigen y monitorean la legalidad de las acciones gubernamentales, y por otro lado, medios de comunicación que a través de sus esfuerzos periodísticos han investigado y denunciado la corrupción. Este nuevo estadio político se ha traducido en "*social accountability*",<sup>37</sup> donde actores socia-

---

35. Rendición de cuentas es una traducción inexacta de la palabra anglosajona "*accountability*", que según la definición brindada por el diccionario de la lengua inglesa Merriam-Webster significa: ser sujeto a la obligación de reportar, explicar, justificar algo; ser responsable ante alguien de algo. ("*Accountability: an obligation or willingness to accept responsibility or to account for one's actions.*")<http://www.merriam-webster.com/dictionary/accountability>

36. Estudios recientes han demostrado que los mecanismos tradicionales de *accountability* suelen prestar énfasis en la disponibilidad y naturaleza de los instrumentos institucionales de control, sin embargo marginan la contribución de la sociedad civil en el ejercicio del control, sobre todo como elemento catalizador de los mismos mecanismos legales y políticos de *accountability*. Para mayor ampliación sobre el tema de *accountability*, véase O'Donnell G. (1999), *The (Un)Rule of Law and the Underprivileged in Latin America*. University of Notre Dame Press. Notre Dame

---

37. Entiéndase *Social Accountability* como un mecanismo no-electoral, sin embargo, vertical de control sobre las autoridades políticas, a través de las múltiples acciones llevadas a cabo por asociaciones cívicas, movimientos sociales y medios de comunicación. Estas múltiples acciones tienen como objeto el monitoreo de los actos de las autoridades públicas, denunciar irregularidades en la gestión de lo público, logrando catalizar las agencias de *accountability* horizontal (Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2006:10).

les, no solamente incorporan nuevos recursos a los clásicos repertorios electorales e institucionales de control gubernamental, sino que pueden compensar muchas de los déficits internos que presentan los mecanismos de rendición de cuentas tradicionales.<sup>38</sup>

Semejante cambio cultural lleva inevitablemente a una actitud más crítica hacia las tareas de la clase política: el representado ya no permanece como un sujeto pasivo sino que está asumiendo un rol de monitoreo más activo y participativo. Esta nueva interpretación del contrato representativo enfatiza el establecimiento de mecanismos y recursos para monitorear y disciplinar a los representantes políticos. Ya no se trata simplemente de delegar la confianza o responsabilidad en las dize *calidades* personales de un líder, sino que existe una preocupación por complementar el acto de autorización política con el fortalecimiento de una red impersonal de dispositivos institucionales de supervisión y control del poder.

---

38. Para Guillermo O'Donnell (1999, 2004), los mecanismos tradicionales de *accountability* se pueden clasificar en dos grupos: 1) **accountability horizontal**, versa sobre el sistema de separación de poderes, de frenos y contrapesos, y de debido proceso; y 2) **accountability vertical**, corresponde a la función disciplinaria que supone la existencia de elecciones periódicas y competitivas, considerados como controles externos.

39. Para mayor información sobre el concepto de registro que maneja el United Nations Public Administration Network, UNPAN. Ver: *Access to Information, Transparency and Accountability*.

La pregunta central que hay que responder, en torno al concepto de rendición de cuentas, es precisamente: ¿cómo regular y reducir el margen entre el representante y el representado, y simultáneamente, preservar la diferenciación entre autoridades políticas y la ciudadanía? Se puede considerar que ante más *accountability* habrá mayor disuasión para realizar actividades contrarias al mandato conferido. No obstante, para lograr el efecto disuasivo es importante fortalecer dos elementos esenciales: por un lado, las agencias asignadas deben tener la suficiente autonomía, autoridad y compromiso para realizar sus funciones, sin que sean intervenidas o manipuladas por intereses particulares (para esto se debe abogar por mecanismos más transparentes y participativos en los procesos de nominación y nombramiento de los encargados políticos de las agencias de *accountability horizontal*; y un segundo elemento, se requiere de una ciudadanía más participativa, organizada y exigente, capaz de movilizarse y no perpetuarse en la anomia.

#### La gestión y manejo de la información para una mejor rendición de cuentas

En muchos de los países en desarrollo el sistema formal de registros es débil, está por colapsar o ha colapsado.<sup>39</sup> La falta de personal capacitado y el poco énfasis que se

presta en la importancia y necesidad de la rendición de cuentas, tanto por el gobierno, como por la sociedad, son considerados como las mayores causas de la ineficacia en los sistemas de administración de información. A la par de esta triste realidad, aparecen sistemas informales de gestión de información y que al igual que su contraparte formal, presentan deficiencias estructurales, producto de la administración que improvisan en vez de gestionar. Los sistemas informales que aparecen, producto de reglas poco claras sobre el manejo de información pública, en muchas ocasiones debido a la propia ausencia de reglas, generan los incentivos y oportunidades para manipular arbitrariamente los datos, lo que produce un sentimiento de informalidad en la actividad burocrática, que conlleva a desigualdades en la prestación de los servicios, dificultades en el monitoreo y evaluación, incrementa el costo administrativo y es criadero de prácticas corruptas.

La fuerza más grande detrás de la necesidad y urgencia de sistemas de registros adecuados, recae en el impacto de la revolución digital sobre la capacidad de gestión de los gobiernos. Con la computarización se espera que los gobiernos brinden mayores y mejores servicios públicos, acompañados con mayor transparencia y *"accountability"*. Desafortunadamente, en muchos de los países en desarrollo, el excesivo énfasis puesto en las TIC como herramientas de manejo de información, en vez de la oportuna gestión de la información, ha venido a agra-

var la situación. Iniciativas para sobreponer sistemas computarizados, para remediar los colapsados registros en soporte físico, ha conllevado a gastos excesivos y sistemas de registro, tanto físicos como electrónicos pocos confiables. Lo recomendable es que la transición hacia el soporte electrónico se haga de manera gradual, con el debido cuidado para asegurar la autenticidad, confiabilidad y veracidad de los registros.

En realidad todos los gobiernos aún llevan a cabo la mayoría de sus operaciones en soporte físico, y por lo visto, continuarán utilizando estos formatos como apoyos indispensables en sus operaciones cotidianas, ya que todavía constituyen un medio confiable y seguro, en contraposición a los riesgos que conllevan mantener registros electrónicos. De esta manera, las administraciones del Estado deben asegurarse que sobre los datos electrónicos que se recopilen, exista documentación física original que certifique la veracidad de éstos. Dentro de esta recomendación es de considerar: los registros personales, de pensión, préstamos hipotecarios, propiedades inmobiliarias, contratos públicos y procesos de tomas de decisión de políticas públicas. Hasta que se determine que los registros y archivos electrónicos puedan ser preservados y mantenidos durante el tiempo de forma confiable y auténtica, los aplicativos TIC deberían complementar, en vez de suplantar los ya existentes en soporte físico.

*El precio de la transparencia  
y la rendición de cuentas*

Una de las lecciones que ofrece la experiencia, es que la transparencia y la rendición de cuentas constituyen un proceso cuyo desarrollo no puede dejarse librado a la discrecionalidad de las propias autoridades, sino requiere de un abordaje multifacético que incluya a actores sociales, económicos y políticos. La razón de fondo es que la transparencia y la rendición de cuentas afectan los balances de poder y, por lo tanto, requiere del desarrollo de una estrategia que obligue a quienes detentan la información oficial a conceder ese poder. Como menciona Schedler en Grau (2005:40): *“la transparencia nunca es absoluta: hay que contar siempre con cierta opacidad de poder”*.

Los países latinoamericanos manifiestan sistemas legales altamente codificados y administraciones sumamente verticalizadas y jerárquicas, que han seguido con frecuencia la vía más ineficaz y costosa para que sus gobiernos rindan cuentas. Se han creado innumerables controles administrativos para limitar la corrupción, pero estos controles internos sólo han dado lugar a

altos costos burocráticos y trativos y, en ocasiones, han generado más corrupción, al haber más documentos que llenar, más informes que entregar y más obstáculos que evadir, surgen *“rentseekers”* que se aprovechan del ambiente legal, la excesiva *tramitología*, y el monopolio de la información, logrando un beneficio económico particularista.

La idea de la transparencia como recurso para promover la rendición de cuentas se encuentra, con una paradoja. En muchos países con legislación reciente, las leyes de transparencia han funcionado para detener los datos que, de facto, se conseguían con la simple noción compartida de que la información pública es pública y ya está. A los pocos días de la entrada en vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información en Honduras,<sup>40</sup> quedó en esta patología: la ley obstaculiza el acceso a la información al establecer nuevos procedimientos y nuevos actores en el manejo de ésta. Se puede invertir enormes cantidades de recursos en la creación de instancias burocráticas que vigilen a los poderes públicos y a la administración del Estado, para descubrir después que necesita otra instancia burocrática para vigilar a ese vigilante. Y la cadena se puede hacer infinita sin producir resultados. Las leyes pueden obligar a los gobernantes a informar de sus actos, pero si resulta difícil comprobar esa información o si las sanciones en

40. Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública de Honduras: Decreto Legislativo 170-2006 del 30 de diciembre del 2006, regula el acceso a la información pública de los tres poderes de la República y sobre el sector privado que gestiona fondos o servicios públicos.

caso de incumplimiento son de difícil aplicación, el sistema de rendición de cuentas es ineficaz. De esta forma, un diseño político o institucional deficiente de rendición de cuentas, puede volver demasiado oneroso controlar el abuso de poder y llamar a cuentas a los gobernantes.

Además del costo burocrático-político, es importante el reconocimiento a la eficiencia administrativa. Así, si un ciudadano solicita información sobre determinado tema y logra acceder a ésta sin ningún tipo de problema, pero la información que le fue entregada es poco confiable, ¿de qué le sirve? La propia eficacia del número de solicitudes de información para medir el impacto de las leyes de información es puesta en discusión en este sentido. Como ejemplo, se puede retomar el estudio realizado a las solicitudes interpuestas ante el IFAI de México, en la que se demostró empíricamente que el número alto y ascendente de solicitudes de información, era reflejo de sistemas pobres de manejo y entrega de información pública. En este caso se da a entender que si la información fuera más fácilmente accesible y confiable, no sería necesario que la ciudadanía tuviera que preguntar por ella de forma constante, y la AP no desperdiciaría sus limitados recursos en trabajos repetitivos de poco valor.

---

41. Para Giovanni Sartori (1997) es "como distribuir permisos de conducir sin preguntarse si las personas saben conducir."

### *El acceso a la información pública dentro del contexto institucional de América Latina*

Muchas constituciones latinoamericanas reconocen formas de democracias *semidirectas* que aseguran a la ciudadanía mecanismos de participación en los procesos de toma de decisiones, e.g.; el derecho al voto, el referéndum, presupuestos participativos, etc. Sin embargo, estas formas de participación resultan ilusorias si la ciudadanía no cuenta con un acceso asegurado a la información que obra en poder del Estado para poder analizar sus opciones. ¿Qué sentido tiene invitar al ciudadano a participar en una audiencia pública para debatir acerca de un tema de agenda si no se le brinda la posibilidad de contar con la información con que cuentan las autoridades? ¿Qué objeto tendría convocar a plebiscitos o referéndum, si para contestar a los interrogantes propuestos, la ciudadanía requiera conocer los datos a los que sólo el gobierno tiene acceso y no hace públicos?

La proclamación e implementación de la democracia participativa resulta incompleta sin el reconocimiento del derecho de acceso a la información. Dar poder a la ciudadanía para que decida cuestiones públicas sin darle la posibilidad de conocer toda la información necesaria para decidir, conduce a un proceso de toma de decisiones imperfecto que puede arrojar resultados contraproducentes (Sartori, G. 1997).<sup>41</sup>

Analizando el estudio sobre "Transparencia y Silencio" realizado por *The Open Society Justice Initiative* en el 2004, uno de los hallazgos más importantes obtenidos fue que la participación activa de la sociedad civil, logró contribuir al cumplimiento de las leyes de acceso a la información. El estudio reveló que las solicitudes de información realizadas en países como México, solamente el 21% no fueron atendidas y en Perú el 39%, se debe en parte a que las ONG estaban involucradas en promover y asegurar la implementación de las leyes; interponiendo numerosas solicitudes de información, y asumiendo litigios estratégicos en respuesta a la imposibilidad o negación por parte de las entidades gubernamentales de proveer la información solicitada, conllevando a recibir más respuestas que las solicitudes de información efectuadas en otros países en donde la sociedad estuvo menos involucrada.<sup>42</sup>

Es de esta manera que se reconoce el papel fundamental de la

---

42. El caso contrario lo ejemplifica Francia, donde se obtuvieron resultados por debajo a los esperados de una democracia madura (51% de las solicitudes no fueron atendidas). Una evaluación del régimen de acceso a documentos en Francia, así como también entrevistas realizadas antes y después de este estudio, indicaron que existe un nivel de conocimiento relativamente bajo de las disposiciones legales del país entre los periodistas y los activistas de ONGs, dos grupos cruciales que podrían hacer que se preste atención a las cuestiones de transparencia del gobierno.

participación pública como elemento de construcción de la ciudadanía, y la importancia del acceso a la información como condicionante de esta participación. Así por ejemplo, Putnam et. alia. (1983: 66) propone la idea de que una importante dimensión de la democracia es aquella relativa a la democratización del sentido cívico ciudadano, y a la (re)construcción de redes sociales que contribuyen a fomentar la confianza, el capital social, la disposición y el involucramiento cívico. Concluye, manifestando que las diferencias en el desarrollo entre los países o regiones no se deben tan sólo a la calidad de los gobiernos, ni a los diseños institucionales, ni al carácter de los grupos políticos; por el contrario, los factores que las explican de mejor manera son aquellos relativos a la cultura cívica, especialmente la densidad de redes sociales y participación.

Por otro lado Manuel Villoria (2006:156), hace mención de la confianza intersubjetiva producto de esa cultura cívica, como elemento que favorece la existencia de votantes bien informados, participación y preocupación en la política, implicación ciudadana en la elaboración de las leyes, respeto al derecho y control del poder político y de la administración. En conclusión, a medida que se logre acceder a información, mayor será el grado de democracia participativa e igualmente, ante mayor participación, mayores serán las posibilidades de generar los mecanismos e incentivos para modificar

las conductas opacas de las administraciones públicas.<sup>43</sup>

La experiencia mexicana:  
el Grupo Oaxaca y la Ley  
Federal de Acceso  
a la Información Pública

Indiscutiblemente, el verdadero hito del movimiento popular de acceso a la información en América

Latina lo establece la asociación cívica<sup>44</sup> "Grupo Oaxaca", el que surgió de una conferencia sobre "El Derecho a la Información y la Reforma Democrática", celebrada en Oaxaca, en mayo del 2001, entre periodistas, abogados, académicos y ONG, donde resolvieron formar una comisión técnica que promoviera una legislación federal sobre acceso a la información. En su origen, sólo se pretendía que el Gobierno Fox cumpliera con enviar la iniciativa de la ley prometida en campaña política, no obstante, la Comisión Técnica se convirtió posteriormente en el elemento catalizador de la movilización de opinión pública que puso en marcha la coalición de medios, periodistas y académicos que se articularon en el Grupo Oaxaca (Escobedo, F. 2007: 66).

Este grupo aprovechando la coyuntura política y social,<sup>45</sup> buscó incidir en el espacio público, a través del proceso de *agenda setting* y el posicionamiento del acceso a la información en el argot cotidiano, conciente que podía influenciar la opinión pública ante un gobierno muy al tanto de las apreciaciones que podían tener los medios de comunicación, las encuestas y los votos. De esta forma, en octubre del 2001, el Grupo Oaxaca presenta al Congreso de México su propio proyecto de ley, siendo la primera vez que un grupo de la sociedad civil mexicana había elevado un proyecto de ley de manera unilateral, sin el apadrinamiento político de los partidos.

- 
43. La ampliación del argumento se encuentra en el informe de Torres, N., Braguinsky, E. y Araujo, M. (2005: 120) *Primer Informe del Mecanismo de Cumplimiento del Reglamento General de Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo*. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC. Buenos Aires, Argentina.
  44. Peruzzotti y Smulovitz. (2006:10). en *Enforcing the Rule of Law, Social Accountability in the New Latin American Democracies*, brindan una sucinta conceptualización del término "asociación cívica": como una red de asociaciones y ONG ciudadanas altamente profesionalizadas, y que se ubican en lo que podría denominarse los sectores de élite de las sociedades civiles latinoamericanas. Generalmente, los programas, iniciativas y propuestas de estos grupos están guiadas por una visión sistémica que apunta a generar respuestas para problemas que son percibidos como estructurales o de larga data.
  45. En el análisis que brinda Francisco Escobedo (2007) sobre la participación del Grupo Oaxaca, la coyuntura política y social ocasionada por la alternancia de gobiernos, el Gobierno de Fox, representa el fin del Partido Revolucionario Institucional, PRI, como partido hegemónico, conlleva a nuevas oportunidades que hace posible que el tema del acceso a la información, logre posicionarse en la esfera pública mexicana.

Ambas cámaras del Poder Legislativo finalmente consensuaron y aprobaron el proyecto de ley en abril del 2002, creándose de esta manera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, LFTAI. La normativa mexicana se ha convertido en una poderosa herramienta para la transparencia y, en este sentido, se ha constituido en un referente, tanto nacional como internacional. Mas allá de establecer el carácter público de prácticamente toda la información que posee y genere el gobierno, la Ley dispone de un listado de obligaciones de transparencia que cada dependencia y entidad debe observar para su cumplimiento. Por otro lado, la legislación llena el vacío institucional, a través del IFAI, al garantizar el acceso a la información, proteger los datos personales y fomentar una cultura de transparencia y rendición de cuentas de los servidores públicos.<sup>46</sup>

---

46. Un logro importante del IFAI, en lo que concierne a la reducción de obstáculos burocráticos que limitan el ejercicio del derecho a solicitar información, ha sido a través del portal de Internet denominado: Sistema Integrado de Solicitudes de Información, SISI. Se trata de una herramienta que sirve de enlace entre las diferentes administraciones o gobiernos locales y estatales, y la instancia coordinadora a nivel federal, el IFAI. Para mayor información acerca del IFAI remitirse al Marco Teórico Metodológico y al Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas para el fortalecimiento de Organizaciones Civiles. México. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI.

### *Combatiendo la opacidad en las administraciones del Estado a través de reglas formales*

Pese al reconocimiento constitucional del derecho a solicitar información al Estado, se vuelve imperativo contar con una ley que altere los incentivos que parece tener hoy las burocracias públicas (al mencionar “burocracias públicas” en la presente sección, se refiere a las administraciones de los tres poderes del Estado y las agencias descentralizadas del Estado), para negar la información solicitada por una persona. Partiendo del presupuesto de que la burocracia estatal buscará siempre el modo, la excusa o la razón para no brindar información que se le requiere, una ley que reglamente adecuadamente el derecho al acceso a la información pública puede modificar los comportamientos, costumbres y valores de las burocracias públicas.

Dos son las razones por las cuales es importante una ley de acceso a la información:

- Una, establecerá con mayor concreción los principios de acceso a la información, por ejemplo; una función muy importante de una ley de acceso a la información es estipular qué tipos de información serán excepciones al principio general de máxima divulgación.
- Otra, implantará los mecanismos y procedimientos para

hacer valer el derecho de acceso a la información. Determinará quiénes son responsables de garantizar en la práctica el derecho de acceso a la información.

Para materializar esta normativa, es de considerar oportuno el establecimiento de canales expeditos que permitan que el derecho pueda ser reclamado, toda vez que las autoridades públicas intenten violarlo. A tales efectos, cobra relevancia la creación de un órgano administrativo independiente de revisión, control y fomento, que complemente a los mecanismos judiciales y administrativos tradicionalmente establecidos.

La AP, al responder a una solicitud de información o un reclamo de denegatoria de la misma, tiende a responder negativamente a los requerimientos presentados. La razón que motiva tal conducta, generalmente tiene que ver con comportamientos habituales de la burocracia a no brindar información que obre en su poder, por temor a poner en riesgo o peligro el cargo público, cuando se cuestione esta decisión por un superior, o al exponer conductas o prácticas que pueden levantar sospechas. En ese sentido, cada ley de acceso a la información ha de ser única y dependerá del contexto en el que se ponga en práctica. Por ejemplo, en países con una larga tradición de autoritarismo y ocultamiento, serán necesarias disposiciones legales más explícitas con respecto al papel y las responsabilidades de los

servidores públicos, e incluso será necesario contar con reglamentación específica sobre los procedimientos concretos para proveer la información. De igual manera, en aquellos países donde exista un sistema de archivos y registros menos desarrollados, el texto de la ley y los reglamentos deberán hacer énfasis en estos temas.

Junto al desarrollo de las leyes de acceso a la información, ya sea para luchar contra la corrupción, acrecentar la participación pública, o brindar a las personas las herramientas necesarias para ejercer sus derechos humanos fundamentales, se debe incrementar el conocimiento respecto a las disposiciones sobre el alcance e implementación de las leyes.

Si nada obliga a la autoridad o funcionario público a brindar la información solicitada, y la negativa no acarrea ninguna sanción moral o legal, la autoridad o funcionario no cuenta con ningún incentivo para responder positivamente al requerimiento y, en cambio, cuenta con todos los incentivos para negar la información.

Obviamente, en el desarrollo de esta estrategia hay que considerar que se pueden oponer al acceso a la información no sólo fuerzas dinámicas, (tales como intereses privados, redes de corruptela, etc.), sino que también pueden existir fuerzas inerciales, como por ejemplo, la combinación perversa entre incompetencia administrativa y ca-

rencia real o reglas informales opacas que conviven junto con las formales, e incluso, valores culturales (capital social negativo, anomia cívica, desconfianza interpersonal, baja autonomía personal, etc.), que en la práctica atentan contra la transparencia.

### **El derecho al acceso a la información en los ordenamientos jurídicos internos**

El derecho de acceder a la información en poder de los organismos públicos se ha convertido en el referente del desarrollo democrático. Según Helen Darbishire de Access Info Europe (2008), al menos 76 países alrededor del globo poseen

actualmente leyes que establecen mecanismos para que el público solicite y reciba información en poder del gobierno. Desde 1992 hasta el 2007 se han promulgado cuarenta y cuatro leyes de acceso a la información alrededor del mundo (véase gráfico No. 2). Europa Central y del Este es la región pionera en los últimos años en consagrar el derecho de acceder a la información en sus ordenamientos jurídicos, seguido por América Latina, Asia y África. Esta situación se debe a las coyunturas que ha creado el advenimiento de las nuevas democracias que produjo el colapso de la guerra fría,<sup>47</sup> la incorporación a organismos supranacionales, los movimientos ambientalistas,<sup>48</sup> y la necesidad u obligación de los países, cualesquiera que sea su nivel de desarrollo, en formar parte del movimiento globalizador actual (véase, mapa No. 1).

---

47. Tras la caída del muro de Berlín en 1989, Hungría se convirtió en el primer país post-comunista en adoptar una ley de acceso a la información pública en 1992. Para mayor información ver Mendel, T. (2003a) "Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente" en *Revista de Derecho Comparado de la Información* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1 (1): 41-78.

48. Se otorgó mayor ímpetu al movimiento de acceso a la información a nivel europeo, con el éxito de los activistas ambientales en asegurar la adopción de la Convención de Aarhus, que conecta el acceso a la información ambiental con la participación ciudadana en el gobierno. A la vez, a nivel de la ONU se encuentra el Principio 10 de la Cumbre de Río, de junio de 1992, el que garantiza el acceso a la información, la participación y la justicia en la toma de decisiones medioambientales.

Las fuerzas que han impulsado a los gobiernos y las legislaturas en promover leyes de acceso a la información abarcan desde campañas de la sociedad civil, inspiradas por los movimientos pro-libertad de expresión del gremio periodístico, a presiones por parte de organizaciones intergubernamentales y donantes multilaterales, que buscan promover el fortalecimiento democrático de los países en desarrollo. Ha sido durante los últimos veinte años que la mayor parte de los cuerpos legislativos vigentes a nivel mundial han sido promulgados, y la tendencia global es que más países se incorporen al reto de la transparencia y el acceso a la información pública.

---

**MAPA No. 1**

**LEGISLACIONES EN MATERIA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN  
2007**

**National Freedom of Information Laws 2007**



\*Not all national laws have been implemented or are effective. See [www.privacyinternational.org/fdi/survey](http://www.privacyinternational.org/fdi/survey) for analysis and updates of the laws and practices.

	Ley de Access a la Información vigente
	Regulaciones sobre acceso a la información vigente
	Legislación sobre acceso a la información en proceso
	No existen disposiciones legales sobre acceso a la información

*Fuente: Privacy International*

---

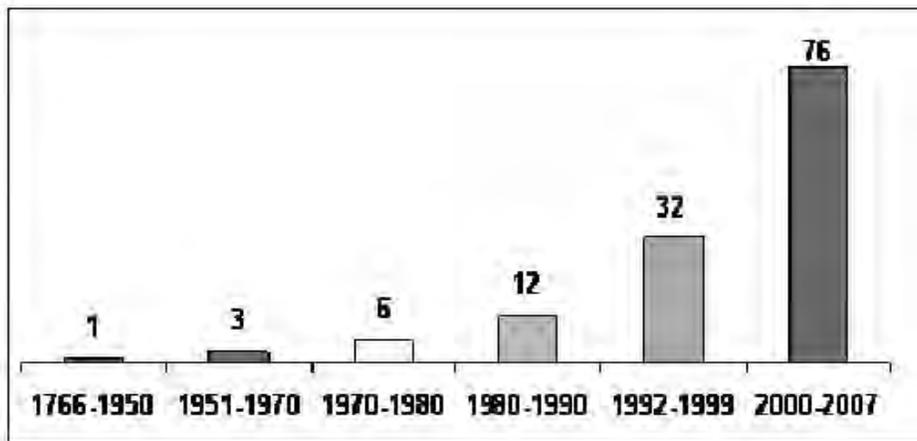
Sin embargo, la proliferación de las leyes de acceso a la información conlleva algunos riesgos: es posible que los Estados con el ánimo de demostrar sus avances en la consolidación democrática ante la comunidad internacional, adopten leyes por debajo de los estándares o principios. Incluso en lugares donde las leyes son excelentes en papel, pueden implementarse deficientemente en la práctica. En respuesta a tal situación es necesario un monitoreo continuo por parte de la ciuda-

danía en su condición de titulares del derecho (ya que no se les puede garantizar). No sólo se debe verificar si las leyes nacionales cumplen con los estándares internacionales, sino también, si se implementan de acorde a los principios que rigen al derecho de acceso a la información. Sin el debido monitoreo, realmente no se podría efectuar los ajustes internos necesarios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones enmarcadas en la ley.

---

### GRÁFICO No. 2

#### DESARROLLO CRONOLÓGICO DE LAS LEYES DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA A NIVEL MUNDIAL



Fuente: Helen Darbshire (2008), <http://www.access-info.org>

---

***El desarrollo de leyes de acceso a la información pública en las legislaciones europeas y anglosajonas***

Aunque la libertad de expresión concebida en el liberalismo del siglo XVIII era considerada beneficiosa para aquellos que divulgaban información como los que la recibían, la noción de que los ciudadanos tenían el derecho a acceder a la información era considerada “taboo” en las primeras democracias modernas. Esta situación se ejemplifica en los comentarios de autores como el americano Walter Lippman (1889-1974), quien consideraba que las obligaciones del funcionario público estaban circunscritas al gobierno en turno y no al electorado: “*where mass opinion dominates government, there is a morbid derangement of the functions of power*”.

En esa misma línea, el sistema británico de democracia parlamentaria estaba basado en el razonamiento, que era responsabilidad únicamente del Parlamento inquirir sobre las acciones del gobierno y no la del público. En palabras de Walter Bagehot (1826-1877), el principal teórico del sistema parlamentario británico del siglo XIX; (la democracia solamente puede funcionar si sus verdaderos gobernadores se encuentran protegidos de pesquisas vulgares), (“*democracy could only work if its real rulers are protected from vulgar enquiries*”). A pesar de los obstáculos que ha afrontado la codificación del derecho al acceso a la información en los últimos 250 años, se puede decir que este derecho tuvo su primer reconocimiento a través del ordenamiento sueco.<sup>49</sup>

Es de adelantarse, hasta 1966, con el *Freedom of Information Act- FOIA* (Ley de Libertad de Información) de los Estados Unidos de América, donde se retoma la necesidad de regular el acceso a la información.<sup>50</sup> La tendencia estadounidense de apertura en el acceso a la información que es iniciada en 1966, se revierte a raíz de las restricciones a diferentes libertades y derechos impuestas por la Administración Bush como producto de los ataques terroristas del 11 de setiembre del 2001. Durante el 2001, la Administración Bush incrementó en 20% el número de documentos clasificados. (Pérez y Makowiak. 2004). El costo del secreto es alto; el Gobierno Federal gastó 9.2 billones de dólares para mantener secreta información

---

49. La Ley de Libertad de Prensa de Suecia de 1766 fue la primera en introducir el Principio de Publicidad de los documentos oficiales.

50. La aprobación de la US Freedom of Information Act de 1966 produjo la creación del *Freedom of Information Clearing House*. Por primera vez se crea un organismo regulatorio al que se le asigna la tarea de velar por la eficacia práctica de la aplicación de la Ley. La Ley sólo permite acceso a “registros”, que deben ser identificados por el solicitante, y no cubre algunas ramas del gobierno, incluidos el Poder Legislativo, los tribunales federales, o aquellas partes del Poder Ejecutivo o de la administración que responden al Presidente.

pública en el 2005, logrando un incremento del 13% sobre el año anterior.<sup>51</sup>

En la década de los ochenta, otros países del derecho común anglosajón como Australia,<sup>52</sup> Canadá<sup>53</sup> y Nueva Zelanda<sup>54</sup> continuaron la línea retomada por los Estados Unidos veinte años atrás, al promulgar leyes de acceso a la información, y designar funcionarios u organismos reguladores que asegurasen el cumplimiento de la normativa. Por su parte, el Reino Unido aprobó el *Freedom of Information Act* en el 2000, que enmendó la *Protection Act de 1998* y *Public Records Act* de 1958. Estas leyes consagraron uno de los principios fundamentales del derecho de acceso a la información que estaba surgiendo: que los solicitantes no necesitan justificar su interés en la información buscada. Por el contrario, cualquier

ciudadano puede solicitar cualquier clase de información en poder de organismos públicos, como parte inherente de la rendición de cuentas de los gobiernos de forma periódica.

En el caso de Europa Continental, durante la década del setenta y ochenta se adoptaron una serie de leyes sobre acceso a documentos oficiales: Noruega aprobó su ley en 1970; y Francia y Holanda acreditaron leyes similares en 1978, las que tipificaron los procedimientos administrativos para brindar información al público, y se concentraron en los organismos administrativos más que en los del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mientras tanto, Grecia, Malta, Chipre, Luxemburgo y España son los únicos países de la Unión Europea, UE, que no tienen una ley de acceso a la información pública.<sup>55</sup>

### **Legislación en materia de acceso a la información pública en América Latina**

El desarrollo del derecho al acceso a la información en las Américas se ha producido, tanto en respuesta a las violaciones de los derechos humanos de la década de los ochenta, los constantes problemas de corrupción, haciéndose acompañar por las presiones de las organizaciones intergubernamentales y donantes multilaterales, en lo concerniente a mayor transparencia en la gestión de lo público, como los movimientos sociales en torno a pronunciamientos pro-libertad de

51. Doyle. K (2006, agosto). "Activistas buscan crear en los Estados Unidos un organismo similar al IFAI", Trabajo presentado en la *Tercera Semana Nacional de Transparencia*, Instituto Federal de Acceso a la Información, IFAI, México D.F.
52. *Freedom of Information Act, 1982*. [http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol\\_act/foia1982222/](http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/foia1982222/)
53. *Access to Information Act, 1985*. <http://www.justice.gc.ca/en/ps/atip/index.html>
54. *Official Information Act, 1982*. <http://www.privacy.org.nz/the-official-information-act-and-privacy-new-zealand-s-story/>
55. Para mayor información ver Mendel, T. (2003) "*Freedom of Information. A comparative legal survey*". Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).

expresión y *accountability social*, en respuesta al déficit institucional presente. En general, se ha venido desarrollando en conjunto con la apertura democrática que los países latinoamericanos han experimentado en los últimos treinta años (véase Mapa No. 2).<sup>56</sup>

A nivel internacional, como se documentará en la sección "Acceso a la información pública", la OEA ha tenido un papel preponderante en el desarrollo de iniciativas legislativas que han sido adoptadas por los Estados Signatarios.<sup>57</sup> Por otro lado,

algunas legislaciones que carecen de una ley específica de acceso a la información, han subsanado tal deficiencia a través de la creciente jurisprudencia basada en disposiciones constitucionales sobre libertad de información y el derecho de presentar peticiones ante las autoridades (véase cuadro No. 1). En Costa Rica, por ejemplo, periodistas y ciudadanos han colaborado con la Corte Suprema de Justicia para transformar las disposiciones constitucionales relativas al derecho de petición (Artículo 27) y el derecho a información administrativa (Artículo 30) en un sólido cuerpo de jurisprudencia que impone un alto nivel de transparencia al gobierno.<sup>58</sup>

---

56. En este sentido, Luis F. Aguilar Villanueva (2007:6) brinda una interesante explicación sobre el impacto de la ola democratizadora en América Latina, la cual puede ayudar a comprender la necesidad de fortalecer las instituciones para favorecer mejores y más eficientes mecanismos de *accountability legal*: "En el contexto de las democracias en consolidación, la ingobernabilidad es también escenario probable debido a que la democratización fue entendida y practicada como "transición" (de un régimen/gobierno autoritario a uno democrático), de modo que se puso mayor énfasis en la necesidad de elecciones legales y ciertas para asegurar los derechos políticos de los ciudadanos y favorecer la "alternancia" al mando del Estado, pero no la necesidad de construir el orden político propio y esencial del gobierno democrático para que esté en aptitud de gobernar. El resultado es que, en la mayor parte de nuestros países, los gobiernos democráticos no poseen en modo suficiente las capacidades requeridas (legales, fiscales, administrativas, de diseño de políticas, de autoridad política) para dirigir efectivamente a sus sociedades..."

57. Ejemplo de la participación de la OEA en el desarrollo del derecho de acceso a la información pública es la Convención Interamericana contra la Corrupción,

---

CICC, adoptada en 1996. Su contenido cubre un amplio espectro de obligaciones en cuanto al acceso a la información por parte de los ciudadanos: desde la obligación de reglamentar declaraciones juradas para los funcionarios públicos, hasta la cooperación entre Estados Signatarios sobre las normas del secreto bancario, transparentar el régimen de compras del Estado, y tipificar como delitos determinadas acciones de ocultamiento.

58. La Corte Suprema de Justicia de Costa Rica ha señalado en sus fallos que el acceso a la información pública es un "derecho humano inalienable e indispensable" recalcando que "...entes públicos están llamados a ser verdaderas casas de cristal en cuyo interior pueden escrutar y fiscalizar, a plena luz del día, todos los administrados." (Darbishire, H. 2006: 260).

---

**MAPA No. 2**

**ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA**



-  No hay ley de acceso a la información pública.
-  Legislación de acceso a la información pública en proceso de adopción.
-  Legislación de acceso a la información pública vigente (Leyes o Decretos Ejecutivos).

*Fuente: Article XIX.*

---

**CUADRO No. 1**

**ESTADO DE RESULTADOS DE LA LEGISLACIÓN DE TRANSPARENCIA  
Y ACCESO A LA INFORMACIÓN EN AMÉRICA LATINA**

País	Ley de Acceso a la Información vigente (Si/No)	Toda persona sin justificación (Si/No)	Tres Poderes del Estado (Si/No)	Solicitudes orales	Días hábiles para responder solicitud	Costo (qué se exige pagar)	Silencio (-/+)	Excepciones definidas (Si/No)	Prueba interés público (Si/No)	Publicación proactiva (Si/No)	Oficial de información (Si/No)	Órgano independiente Regulador (Si/No)	Apelación (Si/No)
Argentina*	No	No	No	No	30 cal.	Copias	-	Si	N/A	N/A	Si	No	N/A
Bolivia*	No	Si	No	No	15	Copias	N/A	Si	No	Si	No	No	Si
Chile*	No	No	No	No	2 – 20	Copias	+	N/A	N/A	Si	N/A	No	Si
Colombia	Si	No	No	No	10	Copias	-	Si	N/S	Si	No	No	Si
Costa Rica*	No	No	Si	No	10	Copias	+	Si	N/A	N/A	N/A	Defensor	Si
Ecuador	Si	Si	Si	No	10	Copias	-	Si	Si	Si	No	Defensor	Si
El Salvador*	No	No	No	No	10	Copias	N/A	Si	N/A	Si	N/A	No	Si
Guatemala*	No	Si	No	No	30	Copias	N/A	Si	No	Si	Si	No	Si
Honduras	Si	Si	Si	No	10-20	Copias	N/S	Si	Si	Si	Si	Comisionado	Si
México	Si	Si	Si	Si	20	Copias	+	Si	Si	Si	Si	Comisionado	Si

Continúa...

...viene

País	Ley de Acceso a la Información vigente (Si/No)	Toda persona sin justificación (Si/No)	Tres Poderes del Estado (Si/No)	Solicitudes orales	Días hábiles para responder solicitud	Costo (qué se exige pagar)	Silencio (-/+)	Excepciones definidas (Si/No)	Prueba interés público (Si/No)	Publicación proactiva (Si/No)	Oficial de información (Si/No)	Órgano independiente Regulador (Si/No)	Apelación (Si/No)
Nicaragua	Si	Si	Si	Si	15	Copias	+	Si	Si	Si	No	No	Si
Panamá	Si	Si	Si	No	30	Copias	Prohibido	Si	No	Si	No	Defensor	Si
Paraguay*	No	Si	Si	No	N/S	Copias	N/S	No	No	No	No	No	Si
Perú	Si	Si	Si	No	7 - 12	Copias	-	Si	No	Si	Si	No	Si
República Dominicana	Si	Si	Si	No	15-25	Copias	-	Si	Si	Si	No	No	Si
Uruguay*	No	Si	No	No	N/S	Copias	N/S	Si	No	No	No	No	Si
Venezuela*	No	Si	No	Si	N/S	Copias	-	N/S	N/S	No	No	No	Si

\* Representa países que no han promulgado una Ley de Acceso a la Información (Decreto Legislativo). Para fines de la presente investigación se ha remitido a otras normas del derecho positivo interno (Constitución Política, Decreto Ejecutivo, Reglamento, Ley de Procedimientos Administrativos, Ley de Simplificación Administrativa, Ley de Sistema Nacional de Archivos, etc.) que toman en cuenta algunos principios del derecho al acceso a la información.

N/A = No aplica.

N/S = No sabe.

Fuente: *Elaboración propia con base con documentos oficiales.*

Colombia fue el primer país en adoptar una ley de acceso a la información, a través de la Ley sobre Publicidad y Documentos Oficiales (Ley 57 del 5 de julio, 1985).<sup>59</sup> En el 2002, la región se vio marcada por una serie de reformas democráticas impulsadas por la actividad de la sociedad civil, y concentrada en la promoción de mayor transparencia gubernamental. Como producto de este movimiento se promulgan las leyes de acceso a la información pública en México, Panamá y Perú. Posteriormente en el 2004, Ecuador y República Dominicana promueven sus propias leyes en la materia, en el 2006 lo hace Honduras y más recientemente Nicaragua en el 2007 (véase Mapa 2).

Argentina, Bolivia y Guatemala han emitido Decretos Ejecutivos que regulan el acceso a la información, sin embargo, no han de considerarse leyes *per se*. Existen dos problemas subyacentes al emitir un decreto ejecutivo: primero, como su nombre

lo dice, solamente es aplicable a la esfera de competencias del Poder Ejecutivo, quedando por fuera los otros dos Poderes de Estado, y demás entidades que gestionan o reciben fondos públicos; y segundo, es susceptible a modificación unilateral por parte del Poder Ejecutivo: un Decreto Ejecutivo siempre es susceptible de ser derogado por el gobierno de turno, sin más trámite y sin justificación alguna, por lo que lo ideal sería la emisión de la respectiva ley.

En lo que concierne a Chile, su legislación ha incorporado regulaciones generales en materia de acceso a la información, como el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo del 29 de mayo del 2003 (Ley N° 19.880), que establece y regula las bases del procedimiento administrativo de los actos de la administración del Estado, y que consagra el principio de Transparencia y Publicidad. En 1999 se promulga la Ley de Probidad que busca ordenar la aplicación del principio de probidad y transparencia, y además, estableció la declaración de intereses, definida como la individualización de las actividades profesionales y económicas en que participe un funcionario público, formalizada por escrito y bajo juramento por el propio funcionario.

En Chile, si bien el índice de corrupción de Transparencia Internacional del 2007 le designa la posición veintiocho de 180 países,<sup>60</sup> según el estudio "Transparencia y Silencio" del *Open Society Justice Initiative*, el 69% de las solicitudes

59. Para mayor información ver Mendel, T. (2003) "Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente" en *Revista de Derecho Comparado de la Información* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1 (1): 41-78.

60. Actores como Helmke y Levitsky (2006:34) son de la opinión que el éxito chileno en su desempeño democrático a partir de su transición, se debe en gran medida a las instituciones informales que han logrado coexistir con las sólidas instituciones establecidas desde tiempos autoritarios. En ese sentido, las reglas informales reducen los elevados poderes presidenciales formalmente estipulados, activando mecanismos de pesos y contrapesos que coartan el establecimiento de redes de corruptela.

de información presentadas ante la administración pública chilena no fueron atendidas, logrando obtener el segundo puesto más alto de los catorce países estudiados, solamente detrás de Ghana.<sup>61</sup> Las entrevistas con funcionarios públicos confirmaron que la falta de respuestas en Chile se originaba, en parte, debido a la inadecuación de la legislación actual de acceso a la información, enfatizando la necesidad de clarificar, armonizar y racionalizar los plazos de respuesta para las solicitudes de información. Además los datos y experiencias del estudio, lograron evidenciar que el reclamo de información por parte del público chileno permanece bajo, lo que contribuye poco a promover el desarrollo de mejores sistemas internos como externos.

De los países restantes del cono sur: Uruguay, Paraguay y Venezuela, adolecen de normativa alguna en materia de acceso a la información pública, sin embargo, se han iniciado procesos por parte de la sociedad civil organizada para movilizar opinión pública a favor de una ley de acceso a la información pública, específicamente por los capítulos nacionales de Transparencia Internacional.

#### *El acceso a la información pública en Centroamérica*

Para el caso de los países de la región centroamericana, Panamá,<sup>62</sup> Honduras<sup>63</sup> y Nicaragua<sup>64</sup> han promulgado leyes de acceso a la información pública en el 2002, 2006 y 2007, respectivamente. Mientras que El Salvador, Guatemala<sup>65</sup> y Costa Rica<sup>66</sup> todavía no han promulgado legislación específica en materia de acceso a la información pública.

En lo que concierne a la normativa panameña, la Ley No. 6 del 22 de enero del 2002 que dicta "Normas para la Transparencia en la Gestión Pública", establece la Acción de *Habeas Data* y otras disposiciones. Como punto negativo a la iniciativa propuesta por el Defensor del Pueblo de Panamá, al poco tiempo de promulgarse la Ley No. 6, varias de las dependencias estatales, arguyendo la ausencia de reglamentación, se negaron a brindar información, que la misma ley definía cómo de carácter público y de libre acceso.

- 
61. Open Society Justice Initiative (2005). *Transparencia y Silencio*. Open Society Institute. New York, NY.
  62. Ley No. 6 del 22 de enero del 2002 que dicta Normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de *Habeas Data* y otras disposiciones.
  63. Ley de Transparencia de Acceso a la Información Pública de Honduras: Decreto Legislativo No. 170-2006 del 30 de diciembre del 2006.
  64. Ley de Acceso a la Información Pública de Nicaragua (Ley No. 621 del 16 de mayo del 2007).
  65. Acuerdo Gubernativo de Normas Generales de Acceso a la Información Pública de observancia para el Organismo Ejecutivo y sus dependencias del 8 de diciembre del 2005 (Acuerdo 645-2005).
  66. Para mayor información ver Ortega, J. (2003) "*Marco Jurídico del Derecho de Acceso a la Información Pública en Costa Rica*", ponencia presentada en la celebración del XVI Congreso Archivístico Nacional. San José, Costa Rica.

Ante esta negativa, se interpusieron por parte de los solicitantes, los recursos contemplados en la Ley, para el caso de funcionarios renuentes a facilitar la información. Cabe destacar que algunos magistrados del Poder Judicial se han pronunciado a favor de la obligación de las dependencias estatales a suministrar la información definida como de carácter público y de libre acceso.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LTAI, de Honduras (Decreto Legislativo No. 170-2006 del 30 de diciembre del 2006) nace como una promesa electoral del Presidente Manuel Zelaya Rosales (2006-2010), después de que el Congreso Nacional congelara desde el 2004 un proyecto presentado por Alianza 72.<sup>67</sup> Sin duda alguna ha sido uno de los logros más importantes por parte de la sociedad civil en función a la capacidad de incidir en las políticas públicas, en su capacidad de movilizar opinión pública como en su coordinación interna. La LTAI se inspi-

---

67. En octubre del 2005, dieciséis organizaciones sociales se unen para coordinar y ejecutar los esfuerzos en pro de la regulación del derecho al acceso a la información a través de la coalición "Alianza 72". La coordinación de la "Alianza 72" (nombre inspirado en el Artículo 72 de la Constitución de Honduras que consagra Libertad de Expresión) recayó inicialmente en cinco organizaciones: Centro de Investigación y Promoción de los Derechos Humanos, CIPRODEH, Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras, FOPRIDEH, Foro Social de la Deuda Externa de Honduras, FOSDEH, la organización humanitaria COFADEH y C-Libre.

ra en su contenido y objetivos en la Ley de Acceso a la Información Pública de México, y actualmente el Instituto de Acceso a la Información Pública, IAIP, de Honduras, recibe asesoría y capacitación técnica de su homólogo mexicano.

En su Artículo 66 la Constitución Política Nicaragüense reconoce el principio de petición y queja, que faculta al ciudadano dirigirse a los poderes públicos para solicitar una información determinada, y éstos a la mayor brevedad posible están obligados a dársela. En el 2007 se logra garantizar el cumplimiento de este principio, junto a los de transparencia, publicidad y acceso a la información a través de la Ley de Acceso a la Información Pública (Ley No. 621 del 16 de mayo del 2007).

Costa Rica no ha promulgado una ley de acceso a la información pública, sin embargo, se ha presentado ante la Asamblea Legislativa el Anteproyecto de Ley No. 15.079 del 22 de diciembre del 2002. Para lograr materializar esta legislación, se debe buscar la sistematización y uniformidad con las normas ya existentes (Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley General de Policía, Ley General de Administración Pública, etc.), con el objeto de hacer operativo y efectivo el ejercicio de tal derecho.

El Salvador no tiene una ley de acceso a la información, ni tampoco se ha propuesto un proyecto para tal fin, al no existir un consenso generalizado de que una normativa

de este tipo sea necesaria.<sup>68</sup> Desde el punto de vista jurídico, la Constitución Política de El Salvador ofrece derechos complementarios que son necesarios para acceder a la información gubernamental, como por ejemplo el de petición. A nivel local, hay indicios para promover mejores condiciones de acceso a la información. El Artículo 125b del Código Municipal, establece que los ciudadanos tienen derecho a solicitar información por escrito a los concejos municipales y a recibir respuesta de manera clara y oportuna, ser informados de las decisiones gubernamentales que afecten al desarrollo local, y conocer el funcionamiento del gobierno municipal y del manejo de su administración.

En lo que respecta a Guatemala, desde el 2002, el Congreso ha conocido varias iniciativas de ley de libre acceso a la información. Sin embargo, las propuestas de ley no han encontrado el apoyo suficiente

entre los diputados para materializarse en una ley de acceso a la información pública que abarque los tres poderes del Estado. El 8 de diciembre del 2005, el Gobierno de Oscar Berger emitió el Acuerdo Gubernativo de Normas Generales de Acceso a la Información Pública de observancia para el Organismo Ejecutivo y sus dependencias (Acuerdo 645-2005 y reformado a través del Acuerdo 535-2006). Este Acuerdo, instruye a los ministerios publicar informes sobre sus gastos, contrataciones, honorarios pagados, viáticos para viajes y otros desembolsos. Además, define un plazo para la entrega de la información de no más de treinta días, el que coincide con el derecho de petición, también constitucionalmente garantizado. Una debilidad manifiesta en el Acuerdo es la inexistencia de sanciones para el funcionario que deniegue la información, incluso no toma en cuenta un mecanismo de reclamo por la vía administrativa.

---

68. Por ejemplo en febrero del 2004, cuando era candidato el ahora presidente, Elías Antonio Saca, declaró que "en libertad de expresión, la mejor ley es la que no existe, y lo que tiene que haber es voluntad política del mandatario y de todos sus funcionarios, para abrir las puertas de la información a todos los medios". Saca agregó: "No creo en una ley para regular la información... este tipo de leyes terminan restringiendo la libertad de información" López, J. (2006). Perspectivas de la libertad de información en El Salvador. Recuperado el 13 de enero del 2008 de Red Probidad en <http://www.revistaprobidad.info/tiki-index.php?page=PerspectivasLibertadInformacionElSalvador>

### **Los elementos de una ley de acceso a la información pública**

Para lograr el establecimiento de un régimen efectivo de transparencia, se debe tomar en cuenta tres fases durante la elaboración de una ley de acceso a la información pública: aprobación, implementación, y

cumplimiento de la ley.<sup>69</sup> Dentro de cada una de estas fases, igualmente se deben de considerar ciertos elementos estructurales de toda ley, a saber:

- Objetivos y principios fundamentales.
- Alcance de la ley.
- Publicación automática.
- Procesos/procedimientos.
- Exenciones.
- Procedimientos de apelación.

A continuación se presenta una descripción de los principios fundamentales y elementos mínimos, necesarios para una ley de acceso a la información íntegra y efectiva, siguiendo los estándares internacionales<sup>70</sup> y algunas experiencias legislativas relevantes en el ámbito latinoamericano, específica-

---

69. Estos elementos han de constituir el “triángulo de transparencia” Para mayor información acerca de los mínimos que debe contener una ley de acceso a la información, ver Neuman, L. (2004) *Leyes de Acceso a la Información: piezas de un rompecabezas*. Centro Carter.

70. Ley Modelo sobre Libertad de Información de la Organización Article XIX (*Model Freedom Of Information Law*), los resultados del trabajo de monitoreo que realizó la organización *Open Society Institute* en catorce países en el 2004, y el trabajo de sistematización realizado por la OEA a través del “*Estudio Especial sobre el Derecho al Acceso a la Información*”.

mente de los sistemas legales donde se han promulgado e implementado leyes de transparencia y acceso a la información pública: México, Ecuador, Perú, Honduras, Nicaragua, República Dominicana y Panamá.

### **Objetivos y principios fundamentales**

El principio general de toda ley deberá ser el de *máxima divulgación*, que establece que toda la información en poder de organismos públicos está sujeta a publicidad (sin perjuicio de las exenciones que estipule la ley). El papel del Estado se restringe a salvaguardar y administrar la información para las personas. En tal sentido, el punto de partida debería estar basado en que:

- Existe un derecho a “acceder, recibir y difundir” la información de acuerdo al Artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, acceso a la información como derecho humano.
- Toda información pública es accesible, excepto bajo condiciones muy claras y estrictamente definidas.

El acceso a la información debe de ser garantizado a “*todas las personas*” sin limitaciones de raza, ciudadanía, lugar de residencia, género, clase social, edad, etc., y su efectividad no debe estar condicionada a justificación o motivo para

acceder a la información pública.<sup>71</sup> No obstante, determinados tipos de información se excluyen del principio de máxima divulgación: la protección de secretos patrimoniales, la privacidad general, la seguridad nacional, la seguridad pública o personal, datos confidenciales del gobierno, y la autonomía del Estado en la investigación, prevención y detección de delitos, como en los procesos judiciales e intereses económicos públicos.

Aún cuando divulgar información perjudicara a uno de estos intereses, de cualquier modo sería posible publicarla si el hacerlo beneficiara el interés público. El fundamento para rechazar una solicitud de información sólo debiera ser la existencia de un *legítimo interés público* para no suministrar los documentos. Si hay una negativa para comunicar información, suponiendo que fuera

pertinente a las categorías antes mencionadas, cualquier denegación debe aprobar la siguiente prueba dividida en tres partes:

- La información debe relacionarse con un propósito legítimo estipulado en la ley.
- La divulgación debe amenazar con causar un perjuicio considerable a este objetivo.
- El perjuicio al objetivo debe ser mayor que el interés público de tener esa información.

#### **Alcance de la ley**

En esta sección de la ley se debe estipular el alcance de las regulaciones sobre las entidades públicas y privadas, por ejemplo, los derechos y obligaciones de los sujetos del derecho.

Como se explicó el objetivo de una ley de acceso a la información pública es garantizar que todas las personas, puedan solicitar información y hacer uso de sus prerrogativas, como titular del derecho, para hacerlo efectivo. En el caso de la obligación de divulgar, el principio que debe regir es que la ley se aplique a todas las instituciones que realicen funciones públicas, o que dispongan de fondos públicos para la prestación de servicios delegados por el aparato estatal.<sup>72</sup> No solamente se debe considerar las acciones de las administraciones públicas, sino el compromiso adquirido por los poderes públicos; sus órga-

71. Un ejemplo de esta clara disposición se encuentra en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, LFTAI, de México en el Artículo 4, al establecer como primer objetivo de la Ley: “Proveer lo necesario para que toda persona pueda tener acceso a la información mediante procedimientos sencillos y expeditos;”. En contraste, la legislación de República Dominicana, contiene un pequeño requisito que atenta con el espíritu de la misma Ley, al exigir que los solicitantes, manifiesten la “motivación de las razones por las cuales se requieren los datos e informaciones solicitadas”.

72. Principio II del Derecho a la Información Pública: Derecho aplicable a todas las instituciones que realicen funciones públicas. Open Society Institute (2005) *10 Principles on Right to Know*. <http://www.justiceinitiative.org/Principles/index>

nos y dependencias descentralizadas, los contratistas del Estado y organizaciones del Tercer Sector que ejercen gasto público.

Los estándares internacionales establecen lineamientos con respecto a la información que el sector empresarial debe divulgar, con el objeto de no incurrir en una intromisión no justificada de la privacidad (respeto a la propiedad privada), garantizar seguridad jurídica en las transacciones y libre competencia de mercado. En el caso mexicano y el hondureño, ambas leyes de acceso a la información pública, consideran como “información reservada” la relacionada a los secretos comerciales, industriales, fiscales, bancarios, fiduciarios u otros que disponga la ley.

### ***Publicación automática***

El enfoque publicación automática o de oficio, según el cual los gobiernos proactivamente publican tanta información como sea posible, es importante para aumentar la transparencia y reducir los costos, tanto para el Estado como para el solicitante.<sup>73</sup> Al desarrollar un esquema de publicación automática, debe tomarse en cuenta ciertas va-

---

73. La experiencia del estudio de Eduardo Flores-Trejo (2005) sobre la efectividad de la ley de acceso a la información pública en México, demostró que cuánto mayor sea la información que se pone automáticamente a disposición del ciudadano, sin la necesidad de una toma de decisión individual para cada solicitud, menor será el costo del proceso.

riables en torno a su implementación, entre ellas: el tiempo necesario para identificar la información disponible automáticamente; el diseño de procedimientos y sistemas para la difusión de la información; y la capacitación de los servidores públicos responsables en la prestación del servicio público.

Durante la implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública de Honduras, se estableció un plazo de un año para facilitar la adecuación gradual de las nuevas exigencias en torno a la generación, sistematización y divulgación de información. Al margen del año para implementar efectivamente la Ley, se estableció que cierta información esencial debía hacerse accesible para todas las personas a través de los portales de Internet de las instituciones públicas, específicamente, datos generales relativos a la organización (organigrama, normativa, recursos humanos y procedimientos), ámbitos de actuación, gestión financiera y adquisición de bienes y servicios, (incluyendo montos, proveedores contratados, cantidad y calidad de los bienes y servicios).

Por otra parte, la legislación nicaragüense establece obligaciones para las entidades privadas sometidas bajo la ley de acceso a la información, entre estos deberes se encuentra la publicación de: concesiones, contratos, subvenciones, donaciones, exoneraciones u otros beneficios o ventajas otorgadas por el Estado; contratos suscritos por el Estado; los tipos de servicios que prestan al Estado y las tarifas que

cobran por éstos; procedimientos establecidos para el reclamo de los servicios, y toda aquella información que permita a los ciudadanos, comprobar el grado de cumplimiento de los objetivos públicos convenidos entre el Estado, así como el uso que hace de los bienes, recursos y beneficios fiscales u otras concesiones o ventajas otorgadas por el Estado.<sup>74</sup>

### **Procesos y procedimientos**

Los procesos de solicitud y provisión de información han de resultar los más determinantes en lo referente al valor y efectividad de la ley. Por lo tanto, deben establecerse pautas claras y prácticas con el pro-

pósito de asegurar que el derecho a la información sea accesible y comprensible a todas las personas. Al desarrollar procesos y procedimientos en una ley, se deben de tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

#### *Solicitud de información*

El requerimiento de información no debe consignar el motivo por el que se solicita la información, aunque las personas que la solicitan deben otorgar su nombre, una dirección, medio o formato por el cual pretende que la misma sea entregada; detallar con claridad lo que se solicita. La legislación debería obligar a los solicitantes a describir la información requerida con suficiente detalle para facilitar la identificación de la misma por parte de la oficina gubernamental. Los requerimientos que obligan a presentar las solicitudes en un formato específico, o ante una persona en particular dentro del organismo en cuestión, pueden provocar obstaculizaciones innecesarias al ejercicio del derecho a la información.

Con respecto a la forma en que se puede presentar la solicitud de información, las prácticas internacionales estipulan que las mismas pueden ser interpuestas por escrito, ya sea presencialmente o por medios electrónicos, y algunas leyes han incluido la recepción oral como una opción para garantizar el acceso a la información a todas las personas.<sup>75</sup> En todos los casos, la legislación debe precisar que las solicitudes de información se presen-

74. Indiscutiblemente, estos avances son un reflejo de la participación del sector privado en el manejo de recursos públicos, y en la provisión de servicios que el Estado en su momento ha buscado delegar. La legislación en esta materia es loable, no obstante: ¿a quién le corresponde garantizar el cumplimiento de las obligaciones del sector privado y cómo se impondrán las sanciones? En el caso particular de la ley en mención, deja un vacío importante que posiblemente un ente independiente regulador podría subsanar, situación que tampoco previene la Ley.

75. A nivel latinoamericano solamente dos sistemas jurídicos permiten que las solicitudes sean interpuestas de forma oral: México y Nicaragua. En los sistemas de recepción oral, el Estado registra la solicitud realizada de forma oral y se transcribe, tomando especiales medidas para garantizar que personas en situaciones especiales, por ejemplo, que no saben leer o escribir, que no conocen el idioma o que sufren algún tipo de discapacidad, puedan acceder a la información que solicitan (Open Society Justice Initiative, 2005).

ten con los suficientes detalles (obviando barreras artificiales y requisitos formales), para facilitar la identificación y entrega de la misma.

#### *Respondiendo a las solicitudes de información*

Las leyes de acceso a la información deberían establecer claramente el procedimiento que deben seguir las entidades públicas al responder a las solicitudes de información, y la manera en que el funcionario público debería suministrarla. Esta sección de la ley debe establecer los plazos precisos para responder a las solicitudes, incluyendo la posibilidad de una extensión por causas justificadas, y las circunstancias en las que una solicitud puede ser transferida a otra entidad dentro del marco de la ley.

En lo que respecta a la definición de plazos de entrega, una ley

muy ambiciosa con plazos cortos e imposibles de satisfacer de manera consistente, puede socavar la efectividad de la norma, y la pérdida de credibilidad en la política de transparencia y acceso a la información. La LTAI de Honduras, considera que diez días es un plazo razonable para tramitar una solicitud de información, pudiendo ser prorrogable por un período de igual duración, según se justifique las circunstancias.<sup>76</sup> En la práctica, el cumplimiento con un tiempo abreviado puede ser difícil, considerando las limitantes en infraestructura técnica y recurso humano capacitado, sin olvidar las constricciones presupuestarias y la trayectoria histórica de la administración pública.<sup>77</sup>

Además de referirse a los plazos, la ley debe incluir un procedimiento específico y obligatorio para la transferencia, (donde la solicitud es internamente redirigida dentro de la misma entidad) o derivaciones (cuando la información se encuentre en poder de otra agencia y se orienta al solicitante hacia esta agencia) de solicitudes. Actualmente, no existe una norma o estándar internacional que defina qué hacer en caso de transferencias y derivaciones, situación que se refleja, tanto en la normativa hondureña como mexicana. En el ámbito hondureño, se estipula que la institución que reciba la solicitud solamente debe orientar al solicitante ante la instancia competente. Mientras tanto, la legislación mexicana dispone que la entidad que recibe la solicitud, lleve la carga administrativa de transferir la solicitud a la agencia estatal correspondiente.<sup>78</sup>

76. Artículo 21- Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública de Honduras (Decreto No. 170-2006).

77. Helen Darbshire de Access Info Europe (2006:265) ha estudiado más de 40 leyes de acceso a la información a nivel mundial y encuentra que un periodo recomendable para tramitar solicitudes es de 14 días hábiles.

78. La Recomendación 2002(2) del Consejo de Europa sobre el Acceso a Documentos Oficiales establece en el Principio VI.4 que: "Si la autoridad pública no posee el documento oficial requerido, debería, cuando sea posible, derivar al solicitante a la autoridad pública competente." El objetivo de responsabilizar a la entidad pública, sirve para aliviar el fenómeno "ping-pong" de mantener al solicitante de una agencia a otra sin encontrar respuesta a su solicitud (Neuman, L. 2004:6).

## *Denegación de información*

El derecho de toda persona a toda la información que se encuentre en poder del Estado, no es un derecho absoluto, cuyo ejercicio no admite limitantes. En ese aspecto, todas las leyes de acceso a la información deben establecer un procedimiento para denegar solicitudes de información según las exenciones aplicables.<sup>79</sup> Las mejores prácticas, dictan que las solicitudes de información sean rechazadas solamente con base a una exención específica enmarcada en la misma ley, y que la denegación se proporcione por escrito. Disposiciones legales que establezcan que los rechazos por silencio no son admisibles, pueden servir para incentivar a las administraciones públicas a divulgar la información (Darbshire, H. 2006: 266).<sup>80</sup>

En México, la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información interpreta el silencio adminis-

trativo relativo a solicitudes de información como una respuesta positiva por defecto, lo que significa que el organismo público acordó en principio divulgar la información. Los solicitantes que no tienen noticias del organismo público dentro de los veinte días hábiles, pueden apelar directamente a la Comisión de Información de México del IFAI, que se encarga del seguimiento del organismo en cuestión para solicitarle la divulgación de la información. En la práctica, esto significa que la agencia debe otorgar prioridad a responder las solicitudes que no fueron previamente respondidas, y divulgar la información siempre que sea posible. En todo momento que el IFAI interviene por esta razón, el organismo público en cuestión debe asumir los costos de reproducción y entrega, que son por lo general responsabilidad del solicitante, y los funcionarios públicos involucrados pueden estar sujetos a penalidades conforme al derecho administrativo.

---

79. Principio V del derecho al acceso a la información pública: las denegaciones de información deben ser y estar justificadas. Open Society Institute (2005) *10 Principles on Right to Know*. <http://www.justiceinitiative.org/Principles/index>

80. Para el caso de la ley peruana, el Artículo 13, establece que la denegatoria debe ser fundada en las exenciones que la ley establece y por escrito, pero previamente en el Artículo 11 deja por sentado que la omisión de la administración pública de hacer entrega de la información dentro de los plazos establecidos, se considerará automáticamente como una respuesta negativa.

## *Responsabilidad y sanciones*

La ley de acceso a la información debe revertir los incentivos habituales que un servidor público tiene para negar información. La imposición de sanciones frente a la negativa de dar información, puede persuadir a los funcionarios públicos a responder en forma afirmativa el requerimiento de información. En algunas legislaciones hay castigos de tipos administrativos, civiles y

penales para quien cometa infracciones a la normativa, de acuerdo a la gravedad y tipificación otorgada.<sup>81</sup> Además, resulta interesante resaltar que las sanciones y asignaciones de responsabilidad también pueden operar como un “refuerzo legal y administrativo” del empleado o funcionario, que teniendo disposición para dar información se sienta constreñido por órdenes o instrucciones superiores, o por las reglas informales presentes dentro de la institución pública (Saba, R. 2004).

A tales efectos cobra relevancia la creación de un órgano administrativo independiente de revisión, control y fomento, que complemente a los mecanismos judiciales y administrativos tradicionalmente establecidos.<sup>82</sup> En un segundo plano, la designación de un Oficial de Información deberá ser uno de los primeros pasos para una implementación

adecuada de la Ley de Acceso a la Información. La legislación debe establecer las atribuciones y obligaciones del Oficial, tales como la responsabilidad por la operación e implementación del esquema de publicación automática, así como ver que las solicitudes de información sean resueltas en tiempo y forma, sin olvidar la importancia de armonizar los procedimientos de manejo de la administración, con el propósito de mantener cierta consistencia en el procesamiento de las solicitudes.

#### *Costos*

El derecho de acceso a la información supone también el derecho de realizar copias en el formato que sea técnicamente posible. Las prácticas internacionales consideran no estipular costo alguno por la tramitación de la solicitud de información, con el ánimo de no desincentivar el ejercicio del derecho, aunque sí es posible establecer cobros razonables para compensar los costos de reproducción del material requerido y cánones más elevados para diligencias comerciales, como un medio de subsidiar las solicitudes de información de interés público.

#### *Sistema de archivo y registros*

El establecimiento de sistemas de archivo y registro resulta ser el paso más engorroso y costoso, especialmente si no hay una práctica

---

81. Para el caso de la ley ecuatoriana, se establecen una serie de sanciones según la gravedad de la falta, y sin perjuicio de las acciones civiles y penales correspondientes. Las penas van desde multas, suspensión de funciones sin goce a sueldo, hasta destituciones del cargo. Para mayor profundización sobre la legislación ecuatoriana, ver: Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Ley No. 2004-34 del 18 de mayo del 2004. Artículo 23: De las Sanciones.

82. Considerando los gastos legales que los solicitantes incurrirán al interponer acciones, y el tiempo que ha de invertirse en un proceso judicial, sin olvidar la carga que puede generar en el sistema judicial, es provechoso disponer de un órgano independiente que pueda resolver los reclamos de manera expedita, previo a recurrir a una instancia judicial.

consuetudinaria, normas y procedimientos definidos o recurso humano calificado. Para facilitar el manejo adecuado de los sistemas de archivo, las prácticas internacionales recomiendan la unificación de normas y guías procedimentales o la aprobación de legislación, que establezca, entre algunos parámetros: la obligación de mantener registros bajo el principio de publicidad, el manejo de archivos reservados o confidenciales, la baja de documentos clasificados y la manipulación de documentos electrónicos.<sup>83</sup>

#### *Informe anual*

Los informes anuales permiten a los gobiernos identificar los resultados positivos y negativos en la implementación y ejecución de la normativa, identificando aquellas áreas que necesitan más recursos o atención. Los informes, como instrumentos de rendición de cuentas, facilitan también a los ciudadanos en el monitoreo de los esfuerzos y cumplimiento del gobierno con la ley.

---

83. El caso ecuatoriano brinda un buen ejemplo de tal previsión al armonizar la Ley del Sistema Nacional de Archivos con la Ley de Acceso a la Información, y al delegar en el Sistema Nacional de Archivos la capacitación pertinente de los funcionarios públicos. Para mayor información véase, Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública: Ley No. 2004-34 del 18 de mayo del 2004. Disposición Transitoria: Sexta.

84. En el caso latinoamericano, solamente las leyes de México, Ecuador, Panamá y Honduras contienen disposiciones de esta índole.

En ese sentido, las leyes de acceso a la información deben contener disposiciones relativas al seguimiento que debe hacer el ente regulador a las instituciones obligadas y la exigencia que tiene éste de rendir cuentas del trabajo realizado dentro de un determinado período de tiempo.<sup>84</sup>

#### **Exenciones**

El derecho de toda persona a toda la información que se encuentre en poder del Estado, no es un derecho absoluto, cuyo ejercicio no admite limitantes algunas. El límite al ejercicio del derecho de acceso a la información radica en el ejercicio de otros derechos fundamentales de las personas, y en motivos de orden público relacionados con la seguridad nacional e interés público general.

Uno de los principales problemas en no definir claramente conceptos como “Confidencial”, “Reservado”, “Legítimo interés público”, etc., es que esta práctica puede conducir a la comisión de abusos. Puede darse situaciones en las que los funcionarios públicos al no respetar el espíritu de la ley, o en los mejores de los casos, simplemente en la mala interpretación de los conceptos, se dediquen a generar mayores obstáculos a la transparencia, estampando “reservado” o “confidencial” en cualquier documento, sin dedicar la suficiente atención a revisar si la información realmente cabe

o no en la categoría de exención, y sin verificar si la divulgación de la información causaría algún daño.

Las exenciones deben ser claras y debidamente especificadas, y definen explícitamente el interés público que se está protegiendo (y el daño público que se pretende evitar) al negar la entrega de información. Si bien la estrategia de enumerar en una sección especial las exenciones, es la más utilizada en las normas latinoamericanas analizadas, cabe mencionar que ésta se basa primordialmente en el grado de precisión con que se describe la información que puede denegarse. Dado que es prácticamente imposible evitar una mediana indeterminación en esa descripción, es recomendable combinar el señalamiento de la información “denegable” con un procedimiento especial y exigente que conduzca a la determinación del secreto de manera objetiva y consensuada (Saba, R. 2004: 182).<sup>85</sup>

---

85 Una posible alternativa para evitar entrar en ambigüedades interpretativas, podría ser el establecimiento de un órgano representativo integrados por miembros parlamentarios, que a través de una votación calificada, defina el secreto. Ejemplo de tal opción lo presenta Chile, al incorporar en el 2005 un nuevo artículo en su Constitución Política (Artículo 8º), que consagra el principio de la transparencia y la publicidad de los actos, estableciendo que sólo una Ley de Quórum Calificado puede establecer la reserva o secreto.

### **Procedimientos de apelación**

Así como la implementación, los mecanismos para hacer cumplir la ley (el tercer lado del triángulo) deberán ser plenamente tomados en consideración durante la redacción de la ley. Si existiera una creencia generalizada en una posible inobservancia a las normativas de la ley, el supuesto derecho a la información pierde todo sentido. La debilidad e ineficacia de los mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de la ley pueden llevar a negaciones arbitrarias, o bien fomentar el “efecto avestruz”, según el cual no existe una negación explícita, pero sí una situación en la que las agencias gubernamentales de manera figurada meten sus cabezas bajo tierra y hacen caso omiso de la ley. Por lo tanto, resulta crucial la estipulación de un mecanismo apropiado de revisión externa para garantizar la eficacia general de la ley.

En este punto, se debe resaltar que se reconoce que la problemática de la falta de acceso de información en poder del Estado no sólo proviene de su normativa o de la falta de ella, sino también de la cultura del secretismo y las otras instituciones informales comúnmente presentes en las administraciones públicas. En este aspecto, la reticencia de los funcionarios de entregar información puede minar incluso las legislaciones más progresistas en la materia. Por ello, para lograr modificar las prácticas estatales, se debe

adoptar, como medida indispensable de lucha contra el secretismo, el silencio y la arbitrariedad; programas de capacitación a los órganos, autoridades y agentes públicos encargados de atender las solicitudes de información. Además, los Estados deben garantizar la efectividad de un procedimiento administrativo adecuado para la tramitación y resolución de las solicitudes de información, fijando plazos para resolver y entregar información.

Los organismos independientes de fiscalización, llámense Instituto de Acceso a la Información, Defensoría del Pueblo, Ombudsman, etc., desempeñan un papel fundamental en cuanto a educar a la sociedad y a los funcionarios públicos y en garantizar la eliminación de todos los obstáculos al libre flujo de la información. Estos procesos pueden dar lugar a un fortalecimiento institucional de las entidades gubernamentales, vía el sistema de pesos y contrapesos que la propia ley de acceso a la información pública ha establecido. No obstante, todavía existen carencias en torno a órganos independientes dedicados especialmente a la supervisión y promoción de la ley, hecho que puede generar desconocimiento del derecho entre el público e incluso en el gobierno mismo.

Por último se encuentra la labor de monitoreo y evaluación que se le debe hacer al cumplimiento de la ley. Un hallazgo importante que surgió del análisis realizado por el *Open Society Justice Initiative* a

través del estudio "Transparencia y Silencio" en catorce países, es que los elevados niveles de cumplimiento con las leyes de acceso a la información dependen de los procedimientos consistentes en el procesamiento de solicitudes de información. En este caso particular el objetivo del monitoreo fue evaluar no sólo si las leyes nacionales satisfacían los estándares internacionales, sino también si se implementaban de conformidad con los requerimientos formales que dictan los parámetros internacionales.

## Conclusiones

Dentro del amplio universo de los derechos humanos, el derecho a la información se ha constituido en fechas recientes, como uno de los ámbitos centrales de la discusión en torno a la amplitud y sentido de la acción estatal y a la relación Estado-ciudadanía. Al seno de esta prerrogativa se encuentran otros derechos y libertades, vinculadas entre sí y que no pocas veces parecen contraponerse. Sin posibilidad de acceso a la información, simplemente no se puede participar en el control popular de las autoridades públicas, en el debate nacional sobre la política económica del gobierno, sobre la calidad de los servicios que brindan las administraciones públicas, ni obtener la información imprescindible para desarrollarse en el entorno

societal, sólo por dar algunos ejemplos.

El derecho al acceso a la información pública no es sólo un referente para combatir la corrupción, lograr mayor rendición de cuentas y transparencia por parte de las instituciones gubernamentales, sino, es más que eso: una herramienta para mejorar la calidad de vida, si se considera que la eficacia de las decisiones tomadas dependen de la accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad de información disponible. Por tal razón, junto al afianzamiento del derecho, es de suma importancia incluir el eje “educación” en la configuración de una cultura ciudadana de la información, pues sin este elemento sería imposible que las personas conozcan el tipo de información que deben solicitar y posteriormente qué hacer con la misma.

Uno de los fundamentos más frecuentemente utilizados para justificar el derecho a la información es el que lo asocia con la libre expresión de las ideas. Mientras la libertad de expresión como manifestación de la autonomía no parece prestar atención al derecho al acceso a la información, la misma como precondition al proceso de toma de decisiones en un sistema democrático lo asocia indiscutiblemente con la libertad de acceso a la información. Sin la libertad de expresión no hay información y sin ésta no hay democracia, entendida como un sistema de autogobierno ciudadano. En suma, se protege la libertad de expresión con la finalidad de proporcionar

a la ciudadanía la mayor cantidad de información posible para que tome las mejores decisiones de autogobierno.

No obstante, el derecho a la libertad de expresión como instrumento que hace posible el acceso a la información, no es suficiente para justificar la existencia de un derecho a exigir información que se encuentra en poder del Estado. La “teoría democrática de la libertad de expresión” puede ser utilizada por los tribunales como una estrategia útil para evitar la censura o limitar a los medios de comunicación, pero no parece ser suficiente para exigir al Estado que libere o publique información que se encuentre en su poder. De este modo se podría decir que el derecho al acceso a la información como producto de la libertad de expresión, posibilita la discusión de un derecho ciudadano a exigir información, pero no parece ser un argumento completamente sustentable para exigir que las administraciones públicas, los parlamentos o la justicia reconozcan un derecho de acceso.

Para lograr materializar este derecho ciudadano a exigir información, se debe analizar el acceso a la información pública a través de dos supuestos interconectados entre sí:

- El acceso a la información pública es un derecho individual de toda persona, su goce y ejercicio es condición indispensable para el desenvolvimiento de la vida en todas sus

facetas, tanto pública como privada. Las personas necesitan acceso a la información en prácticamente todas las facetas de la vida cotidiana, ya sea para acceder a la educación, solicitar un puesto de trabajo, requerir la inclusión en un programa de asistencia social, construir o comprar una casa, fundar una empresa o cobrar una jubilación.

En ese sentido, la información funciona como presupuesto de la posibilidad de una decisión racional por parte del titular de un derecho. En muchos casos, las personas se ven afrontadas por un abanico de posibilidades de acción o elección, el ejercicio efectivo del derecho sólo tendrá sentido en la medida de la existencia de información previa que haga posible una verdadera y adecuada elección. Nuevamente el derecho al voto, es el ejemplo paradigmático de esta situación, pero también se pueden considerar ejemplos en el derecho del consumidor, en el cual, la información está dirigida a racionalizar las opciones del consumidor, y tiene por objetivo la transparencia, es decir permitirle enterarse para decidir con conocimiento fundado las cualidades y atributos de los productos o servicios puestos a disposición.

- El reconocimiento constitucional del derecho, a través del

principio republicano de publicidad, el que está fuertemente ligado a la transparencia de la acción pública y el derecho de petición, no solamente visto desde la perspectiva del derecho administrativo, sino como una forma de rendir cuentas por parte de las autoridades.

Hacer pública la información en poder del Estado no es, un acto condescendiente de aquellos que se encuentran ocasionalmente en el poder, sino una obligación exigida por toda Constitución que establece un sistema republicano. El acceso a la información, constituye un mecanismo de control que no puede ser activado a instancia y arbitrio del controlado (en este caso el gobierno), razón por la cual no puede ser el gobierno el que, frente a cada requerimiento, decida cuándo y cómo la información que obra en su poder ha de ser divulgada o quien será el destinatario de esa información. Si así fuese, la herramienta de control carecería de efectividad y propósito alguno. En síntesis, el acceso a la información como mecanismo de control del gobierno, solo será efectivo si se considera un derecho de todos los ciudadanos, y no como una posibilidad cuya efectiva realización depende de la discreción de la autoridad pública.

Una vez reconocido la existencia del derecho humano y constitucional de exigir acceso a la información, la siguiente interrogante que nace versa sobre la necesidad de una ley que proteja y vele por el cumplimiento efectivo del acceso a la información. A simple vista y tomando en cuenta que ya el acceso a la información pública se garantiza por ser un derecho humano inalienable y ratificado por las mismas constituciones políticas, puede darse la impresión que una ley de acceso a la información pública simplemente vendrá a sumarse a los extensos cuerpos jurídicos latinoamericanos que gozan de desuso, y entorpecen el ejercicio del derecho que regula, una ley *per se* no garantiza el estricto cumplimiento o ejercicio efectivo del derecho. Las normas nunca resuelven el problema instantáneamente, sino más bien son una invitación a la realización de un sinnúmero de tareas y desafíos para la Administración del Estado y la ciudadanía en general.

Sin embargo, es posible sostener que sin la existencia de una ley, el derecho se torna de difícil ejercicio y cumplimiento en la práctica. Una ley de acceso a la información pública proporciona un instrumento para el ejercicio y potencial reclamo administrativo o judicial del derecho, de la misma manera que las normas de protección al consumidor no impiden que existan abusos, no obstante, establecen los procedimientos de reclamo ante la autoridad competente, como el tipo

de sanción a imponer en caso de incumplimiento de la ley.

A menudo los procesos de solicitud y provisión de información resultan más determinantes que cualquier otra disposición en lo referente al valor y la efectividad de la ley. Una ley de acceso a la información, debe establecer en forma clara y taxativamente aquellos casos en los que el Estado no sólo está obligado a brindar información, sino aquellos en los que debe haber excepciones a la publicación (protección de la intimidad, seguridad nacional, secretos comerciales, etc.). Pese a la amplitud con que pueden interpretarse estas excepciones, la cantidad de información que no encuadra dentro de éstas, y que habitualmente se niega o simplemente no se publica automáticamente es vasta. Información relativa a procesos de licitación o contratación pública, listados del personal de las administraciones del Estado, presupuestos de agencias gubernamentales, etc., en muchos casos no son conocidos por el público.

Es de conocimiento generalizado, que el establecimiento del secreto sobre materias tales como seguridad nacional u orden público, son habituales en las leyes de acceso a la información, pero también es de práctica común, que bajo tales conceptos imprecisos, los gobiernos deniegan una considerable cantidad de información que podría brindar sin la necesidad de arriesgar el *legítimo interés público*. Tomando en cuenta la trayectoria de las administraciones públicas latinoamericanas

y la naturaleza misma del derecho en cuestión, se puede afirmar que una ley de acceso a la información pública que establezca con claridad los requisitos que deben darse para brindar o negar información solicitada, es absolutamente necesaria e imprescindible.

Para tal fin, una ley de acceso a la información pública debe invertir los incentivos habituales que un empleado o funcionario público tiene para negar la información. La imposición de sanciones frente a la negativa de dar información puede persuadir a los empleados y funcionarios públicos a responder en forma afirmativa el requerimiento de información. Además, resulta interesante resaltar que las sanciones y asignaciones de responsabilidad también pueden operar como un “refuerzo legal y administrativo” del empleado o funcionario que teniendo disposición para dar información se sienta constreñido por órdenes o instrucciones superiores, o por aquellos valores presentes que imponen las instituciones informales dentro de una organización pública.

Con respecto al cumplimiento de los principios de acceso a la información, se ha demostrado que los gobiernos tienen mayores probabilidades de respetar el derecho de un individuo a solicitar información, y entregar la información solicitada en países que poseen leyes de acceso a la información que en países que no poseen estas leyes. Además de la referencia hecha a favor de una ley como instrumento para garantizar

el efectivo respeto y cumplimiento del derecho, es importante resaltar la necesidad de llevar a cabo procesos de monitoreo y evaluación, tanto por parte de la sociedad civil organizada como por los gobiernos. El objetivo del monitoreo es evaluar no sólo si las leyes nacionales cumplen con los estándares internacionales, sino también si se implementan de conformidad con los requerimientos formales que dictan los parámetros internacionales. Sin el debido monitoreo, realmente no se podría efectuar los ajustes internos necesarios para asegurar el cumplimiento de las disposiciones enmarcadas en la ley.

Si muchos son los ciudadanos que utilizan una ley de acceso a la información, se podrá ir afinando paso a paso los mecanismos para la recepción, provisión y sistematización de la información, e ir avanzando de este modo hacia sociedades participativas e instituciones más sólidas y transparentes. Sumada a tal propuesta, se encuentra la voluntad política, los esfuerzos conjuntos de los gobiernos y de la participación ciudadana, destinados a crear y promover espacios de acceso a la información, una actitud ética en los servidores públicos dispuesta a combatir la cultura del secreto, y a la vez, se logre fomentar en la ciudadanía la conciencia de la existencia de un derecho que les permite estar bien informados acerca del funcionamiento, proyectos y ejercicio presupuestal de sus gobiernos.

Para concluir, el acceso a la información pública en muchos de

los países del mundo se encuentra en su etapa incipiente, y con los avances tecnológicos, económicos, políticos y sociales vendrá mayor demanda de información por parte de las personas. Como es común, la codificación del derecho se mantiene varios pasos atrás de los acontecimientos que influyen presión sobre éste. En el desarrollo de esta estrategia hay que considerar que se pueden oponer al acceso a la información no sólo fuerzas dinámicas (tales como intereses privados, redes de corruptela, etc.), sino que también pueden existir fuerzas inerciales, como por ejemplo, la combinación perversa entre incompetencia administrativa y reglas informales opacas que conviven junto con las formales, e incluso, valores culturales (capital social negativo, anomia cívica, desconfianza interpersonal, baja autonomía personal, etc.), que en la práctica pueden atentar contra los principios del acceso a la información.

Ante estos obstáculos estructurales, institucionales y culturales, se puede afirmar que la función del acceso a la información es producir, tanto presiones económicas, sociales como políticas para inducir cambios. El acceso a la información puede influenciar en los hábitos de los individuos o de las instituciones, elección de empleos, inversiones y cálculos gerenciales sobre el mejoramiento de la eficiencia. Los individuos o grupos pueden utilizar la información para influenciar acciones de sus representantes electos, en los votos, en las decisiones adminis-

trativas y en general en la gestión de lo público.

Es por tal razón, que hay que seguir apostando por mecanismos transparentes y deliberativos, constituidos a través de sinergias entre una sociedad civil participativa y un Estado representativo y receptivo. Ésta será la única forma de lograr transformar administraciones públicas lentas, rígidas, verticales y patrimonialista a uno eficiente, eficaz y profesional, que responda tanto a las necesidades de una ciudadanía cada vez más compleja, diversa y exigente, como a un mercado cada vez más globalizado y competitivo.

## Bibliografía

- Abramovich, V. y Courtis, C. (2000). *El Acceso a la Información como Derecho*. Anuario del Derecho a la Comunicación; 1 (1). Buenos Aires, AR : Siglo XXI.
- Aguilar, L. (2007) *El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza*. En: XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santo Domingo. R Consultado el 10 de febrero del 2008 Disponible en <http://www.clad.org.ve/congreso/aguilav.pdf>
- Aguilar Villanueva, L. (2006) *Gobernanza y Gestión Pública*.

- México D.F : Fondo de Cultura Económica.
- Azurmendi, A. (2001) *Derecho de la información. Guía Jurídica para Profesionales de la Comunicación*. Panplona, ES : Universidad de Navarra.
- Baniser, D (2006) *"Freedom of Information around the World.2006- A Global Survey of Access to Information Government Laws."* Privacy International. Londres, GB. Consultado 10 de febrero del 2008. Disponible en <http://www.privacyinternational.org/foi/foisurvey2006.pdf>
- Bastons, J. y Eliades, A. (2007). *El derecho de acceso a la información pública en el ámbito iberoamericano*. Consultado el 17 de noviembre del 2007. Disponible en <http://www.noticias.juridicas.com/articulos/00-Generalidades/200703-5102003278491354578.html>
- Carver, R. (2003) *Freedom of Information Training Manual for Public Officials*. Consultado el 22 de diciembre del 2007. Disponible en <http://www.article19.org/pdfs/tools/foitrainersmanual.pdf>
- Castro, M. (2006, junio). Principio de Publicidad y Transparencia. Consideraciones para su adecuado resguardo y nuevos desafíos para el Estado. *En Seminario "Los Desafíos de la Administración Pública del Bicentenario"*. Santiago, Chile : Universidad de Chile, Instituto de Asuntos Públicos, Escuela de Gobierno y Gestión Pública.
- Cendejas Jáuregui, M. (2007) *Evolución Histórica del Derecho a la Información*. Revista Derecho Comparado de la Información. No. 10. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado el 15 de octubre del 2007. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/decoi/cont/10/art/art3.htm>
- Corzo, S. (2002) *El clientelismo político como intercambio*. Barcelona, ES : Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Cunill Grau, N. (2005) *La Transparencia en la Gestión Pública ¿Cómo construirle viabilidad en Transparencia en la Gestión Pública: ideas y experiencia para su viabilidad*. Guatemala, Guatemala : Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, INDES-BID.
- Dahl, R. (1999): *La democracia: una guía para ciudadanos*, cap. 4, Madrid, ES : Taurus.
- Darbishire, H. (2006). *El derecho de la información en América Latina* Anuario de Derechos Humanos, (2). Santiago, Chile : Facultad de Derecho, Universidad de Chile.

- De Vega, P. (1997) *Parlamento y Opinión Pública En: Ramírez, M. (ed.) El Parlamento a Debate*. Madrid, ES : Trotta.
- Escobedo, F. (2007) *Obstáculos Fundacionales a la Información Pública Estatal*. En revista *Transparentemente*. Consultado el 20 de diciembre del 2007. Disponible en [http://www.caip.org.mx/revista/v1\\_articulos\\_01\\_p01.htm](http://www.caip.org.mx/revista/v1_articulos_01_p01.htm).
- Estrada, M. (1998) *Principios constitucionales del Derecho a la Información*. Consultado el 6 de noviembre del 2007, en [http://www.cybertesis.edu.pe/sdx/sisbib/notice.xsp?id=sisbib.1998.estrada\\_cm-principal&qid=pcd-q&base=documents&dn=1&id\\_doc=sisbib.1998.estrada\\_cm=&query=estrada%20cuzcano&isid=sisbib.1998.estrada\\_cm-principal](http://www.cybertesis.edu.pe/sdx/sisbib/notice.xsp?id=sisbib.1998.estrada_cm-principal&qid=pcd-q&base=documents&dn=1&id_doc=sisbib.1998.estrada_cm=&query=estrada%20cuzcano&isid=sisbib.1998.estrada_cm-principal)
- Flores Trejo, E. (2005) *Perfeccionamiento y clasificación de las leyes de transparencia y acceso a la información*. En: X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Santiago de Chile : CLAD.
- Guerrero, E. (2003). *La luz en busca del cristal. Hacia la transparencia y rendición de cuentas en México*. En ensayos de Cultura de Transparencia y Rendición de Cuentas en la Gestión Pública. México, D.F. : Instituto Federal Electoral.
- Habermas, J. (1981) *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*. Barcelona, ES. : Gustavo Gill.
- Helmke, G. y Levistky, S. (2006) *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore, EU : John Hopkins University Press.
- Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (2003) *Marco Teórico Metodológico*. Secretaría de Acuerdos. México, D.F. : Dirección General de Estudios y Relaciones Internacionales.
- \_\_\_\_\_ (2005) *Manual de Acceso a la Información, Transparencia y Rendición de Cuentas para el Fortalecimiento de Organizaciones Civiles*. México, D.F. : Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, IFAI.
- Kaufmann, D. (2002) *Transparency, Incentives and Prevention (TIP) for corruption control and good governance*. Empirical Findings, Practical Lessons, and Strategies for Action Based on International Experience. New York : The World Bank. Consultado 10 de febrero del 2008. Disponible en <http://www.worldbank>.

org/wbi/governance/pdf/  
quinghua\_paper.pdf

Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres, GB : Sage.

López Ayllón, S. (2000) *El Derecho a la Información como Derecho Fundamental en Derecho a la Información y Derechos Humanos*. Doctrina Jurídica (37). México, D.F : Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

McClean, Ian. (1996) *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford, GB : University Oxford.

Mena Vázquez, J. *Reflexiones sobre el Origen y Desarrollo del Derecho a la Información* en Revista del Departamento de Derecho del Tecnológico de Monterrey, Publicación (1). Consultado el 18 de octubre del 2007. Disponible en <http://www.ccm.itesm.mx/dhcs/juripolis/archivos/articulo5.pdf>

Mendel, T. (2003a) *Libertad de información: derecho humano protegido internacionalmente*. Revista de Derecho Comparado de la Información. (1) México, D.F. : Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Consultado el 17 de noviembre del 2007 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/decoin/cont/1/cnt/cnt3.pdf>

\_\_\_\_\_. (2003b) *Freedom of Information. A comparative legal survey*. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Consultado el 15 de octubre de 2007 Disponible en: [http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001341/134191\\_E.pdf](http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001341/134191_E.pdf)

Novell, Rosa. (2002). *Transparencia y buen gobierno*. Barcelona, ES : Icaria.

Nueman, L. (2004) *Leyes de Acceso a la Información: piezas de un rompecabezas*. Centro Carter. Consultado el 10 de setiembre del 2007. Disponible en [http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati\\_pieces\\_of\\_puzzle\\_spanish.pdf](http://www.cartercenter.org/resources/pdfs/peace/americas/ati_pieces_of_puzzle_spanish.pdf)

O'Donnell, G. (2004) *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. Revista Española de Ciencia Política, (11). Madrid, ES.

Open Society Justice Initiative (2005). *Transparencia y Silencio*. New York, NY. : Open Society Institute.

Ortega, J. (2003) *Marco Jurídico del Derecho de Acceso a la Información Pública en Costa Rica*, ponencia. En: XVI Congreso

- Archivístico Nacional. San José, CR. : Dirección General del Archivo Nacional, Ministerio de Cultura Juventud y Deporte.
- Pérez, E. y Makowiak, J. (2004) *El Derecho de Acceso a la Información en Europa y América Latina: Un Enfoque Constitucional*. Revista Electrónica de Derecho Ambiental. (10). Sevilla, ES. Consultado el 10 de febrero del 2008 Disponible en <http://www.cica.es/aliens/gimadus/>
- Peruzzotti, E. y Smulovitz C. (2006) *Enforcing the Rule of Law, Social Accountability in the New Latin American Democracies*. Pittsburg, PA. : University of Pittsburg Press,
- Putman, R. et. al. (1983) *Explaining Institutional Success: The Case of the Italian Regional Government* American Political Science Review. 77(1).
- Relatoría para la Libertad de Expresión (2007) *Estudio sobre el Derecho de Acceso a la Información*. Washington D.C : Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Organización de Estados Americanos.
- Saba, R. (2004) *El derecho de la persona a acceder a la información en poder del gobierno*. Revista Derecho Comparado de la Información. (3). Consultado el 10 de enero del 2008. Disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=decoin&n=3>
- Salazar, R. y Carazo, M. (2003) *El derecho al acceso a la información: Legislación y Jurisprudencia*. Capítulo Transparencia Internacional de Costa Rica. Consultado el 11 de noviembre del 2007. Disponible en <http://www.transparenciacr.org/listado.php/5>
- Sartori, G. (1997) *Homo Videns: La Sociedad Teledirigida*. Madrid, ES : Santillana.
- Schedler, A. (1999) *Conceptualizing Accountability* en *The Self-Restraining State: Power and Accountability*. En: *New Democracies*, Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- Stiglitz, J. (1999) *Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos, incentivos e instituciones*. Planeación y Desarrollo. 30 (1). Bogotá, CO.
- Torres, N., Braguinsky, E. y Araujo, M. (2005) *Primer Informe del Mecanismo de Cumplimiento del Reglamento General de Acceso a la Información Pública en el Poder Ejecutivo*. Buenos Aires, AR. : Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento, CIPPEC.
- Transparency International (2004) *Global Corruption Report*

2003. Consultado el 11 de octubre del 2007. Disponible en [http://www.transparency.org/publications/gcr/download\\_gcr/download\\_gcr\\_2003#download](http://www.transparency.org/publications/gcr/download_gcr/download_gcr_2003#download)

Ugalde, L. (2002) *Rendición de Cuentas y Democracia. El caso de México*. México D.F. : Instituto Federal Electoral.

Valladares, L. (2007) *Elementos para una conceptualización del derecho a la información*. Consejo Nacional Anticorrupción, CNA. Tegucigalpa, MDC.

Consultado el 4 de marzo del 2007. Disponible en <http://www.cna.hn/>

Villanueva, E. (2003) *Derecho de Acceso a la Información Pública en Latinoamérica*. México. D.F. : Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México.

Villoria M. (2006) *La Corrupción Política*. Madrid, ES : Síntesis ◇

# **Sociedad, organización y poder. El liderazgo: Una visión epistemológica predominantemente individualista**

Juan Huaylupo Alcázar\*

---

ANALIZA LOS IMPLÍCITOS EPISTEMOLÓGICOS, TEÓRICOS E HISTÓRICOS DE LA CONCEPCIÓN PREDOMINANTE SOBRE EL LIDERAZGO. LA VISIÓN INDIVIDUALISTA DEL LIDERAZGO ESTÁ ASOCIADA CON FORMAS PARTICULARES DE INTERPRETACIÓN DE LA HISTORIA Y LA SOCIEDAD, ASÍ COMO, CON LA CONSERVACIÓN Y REPRODUCCIÓN DEL PODER EN LAS ORGANIZACIONES Y LA SOCIEDAD. EL LIDERAZGO, COMO EXPRESIÓN DEL PODER, ES UNA RELACIÓN SOCIAL QUE REPRESENTA LAS NECESIDADES, SENTIMIENTOS, INTERESES Y ASPIRACIONES DE COLECTIVIDADES ORGANIZADAS, LUEGO NO SE ENCUENTRA DESARRAIGADO DEL DEVENIR DE LA ORGANIZACIÓN, NI DEL MEDIO SOCIAL E HISTÓRICO DE LAS SOCIEDADES.

PALABRAS CLAVES: LIDERAZGO / PODER SOCIAL / ORGANIZACIÓN

## **Introducción**

La comprensión de la actuación de los individuos en las organizaciones, ha sido una preocupación permanente a lo largo de la historia, tanto en el quehacer de las organizaciones empresariales, como en la práctica política de los gobiernos. Asimismo, ha sido objeto de exploración en las ciencias socia-

les, y particularmente en el pensamiento y práctica administrativa y organizativa.

Los análisis efectuados en torno al liderazgo tienen una regularidad que deriva de una cosmovisión liberal e individualista propia de las tradiciones occidentales. Ella actúa como el contexto legitimador de una época que se conserva y reproduce. En el pasado, el agotamiento de las formas organizativas que fundamentaban el poder en las sociedades, significaba también la pérdida de vigencia de interpretaciones, donde lo divino o lo inexplicable constituía el principio ordenador del mundo y

---

\* **Catedrático, Escuela de Administración Pública, Facultad de Ciencias Económicas y Sistema de Estudios de Posgrado, Universidad de Costa Rica.**

Recibido: 20 de marzo del 2009.  
Aceptado: 4 de mayo del 2009.

---

Huaylupo Alcázar, Juan (2009). Sociedad, organización y poder. El liderazgo: una visión epistemológica predominantemente individualista.

de la vida en sociedad. La conformación de nuevas formas sociales era también la emergencia simultánea de nuevas visiones, de este modo la concepción del mundo y del poder perdía su divinización para hacerse terrenal y se destacaba la voluntad y la acción de individuo concreto, el hacedor de las relaciones sociales, las organizaciones y las sociedades. Esta visión individualista no ha desaparecido, en parte, por las relaciones sociales que fundaron originariamente el sistema imperante.

Las revoluciones burguesas del siglo XVIII transformaron las sociedades y liquidaron las concepciones que validaban sus formas sociales y políticas, a la vez que se impusieron otros fundamentos ideológicos, políticos y también económicos. El liberalismo formalizó, materializó e hizo suya la aspiración colectiva por la libertad e igualdad de las personas que sufren opresión en sus sociedades. La liberación de las formas de opresión ha constituido hitos en la historia de la humanidad como utopías de sociedades igualitarias. La constitución burguesa logró la formalización de la igualdad jurídica de las personas y entre las personas, sin duda una revolución que superaba el pasado, pero también conformaba nuevos mitos y fantasías en correspondencia con formas de apropiación individual de riquezas y recursos generados colectivamente. Esa época no termina, aún se reconoce la necesidad de su continuidad propositiva y transformadora, la que alcanza niveles de

intensificación y masificación sin precedente alguno en el pasado. Sin embargo, ello no implica el análisis y reconocimiento de la inconsistencia interpretativa de su praxis social.

Los procesos de desigualdad social alcanzados en el presente, evidencian la necesidad de superar la impronta individualista de la libertad y de la propiedad en las relaciones predominantes, así como la de hacer más integral la explicación del desempeño de las organizaciones en las sociedades.

### **El mito del individuo hacedor del mundo y su destino**

La revolución francesa y la americana son los momentos constitutivos que marcaron el fin de una época que impregnaba las relaciones de poder en los países y en las relaciones internacionales. Fueron acontecimientos derivados de contradicciones y acciones colectivas internas, pero que no fueron totalmente extrañas a los acontecimientos y formas de poder en las relaciones monárquicas y coloniales en otras formaciones sociales, como tampoco lo fueron las formas organizativas adoptadas posteriormente en otros espacios. Las historias nacionales son parte de la historia de las sociedades del mundo, conforman épocas o construyen continuidades y comunidades históricas entre sociedades particulares.

El descubrimiento de la capacidad colectiva de transformación, liberó de la creencia que todo estaba controlado y predeterminado por la voluntad de un ser superior omnipotente, sapiente y presente. Desde ese momento, se asumió que eran los individuos quienes tenían la capacidad para autoconservarse y definirse a sí mismo, a la vez que condicionar a los otros y a la naturaleza, para ponerla al servicio de su decisión e interés. Esto fue, la ruptura con el pasado, y significó simultáneamente la asunción de una conciencia, saber y razón,<sup>1</sup> para despojar de poderes a los aristócratas, terratenientes y colonialistas, a los que no se les reconocía tener las nuevas facultades o poderes de una época naciente. La facultad de transformar la sociedad, la naturaleza y el ambiente, hacedor de mercancías y la apropiación de valores generados colectivamente, era la fuente del nuevo poder, del nuevo dios. Así, la capacidad autopoietica del *homo faber*, fue el fundamento para la construcción del poder individual, que pretendidamente todos tenían la facultad para desarrollarla, pero pocos quienes lo lograban. Estas consideraciones del pasado guardan continuidad con los postulados y prácticas liberales contemporáneas, aún cuando:

“Ninguna clase de vida humana, ni siquiera la del ermitaño en la agreste naturaleza, re-

sulta posible sin un mundo que directa o indirectamente testifica la presencia de otros seres humanos.

Todas las actividades humanas están condicionadas por el hecho de que los hombres viven juntos, si bien es sólo la acción lo que no cabe ni siquiera imaginarse fuera de la sociedad de los hombres. La actividad de la labor no requiere la presencia de otro, aunque un ser laborando en completa soledad no sería humano, sino un *animal laborans* en el sentido más literal de la palabra.” (Arendt, 2005: 51).

La magnificación de la libertad e igualdad formal de los individuos, se constituyó en un controversial, paradójico e irresoluble modelo paradigmático, porque se instauraba en un contexto que recreaba desigualdad, explotación y esclavitud real para individuos y sociedades. Pero esta visión exclusiva y excluyente no es nueva, es previa a la instauración ideológica liberal. Platón (428 a C. - 347 a C.) sustenta el individualismo al suponer que el individuo se crea a sí mismo. El universo esclavista de esa libertad individual platónica, es vista por Aristóteles (384 a C. - 322 a C.), como el resultado natural del nacimiento de esclavos y esclavistas.

A lo largo de la historia, las sociedades excluyentes no han tenido suficientes artificios para mimeti-

---

1. La razón actuaba como el “desencantamiento del mundo” (Weber, 1983) del que estaba sumido por las concepciones religiosas.

zarse en discursos igualitarios y democráticos. La individualización está integrada en las relaciones capitalistas desde su génesis (Fromm, 1987), a pesar de haber sido el sistema que usa, extensa e intensivamente, el trabajo colectivo como una extraordinaria fuerza productiva y que ha articulado el trabajo productivo e improductivo en el inmenso proceso de valorización del capital.

En el individualismo es transparente la separación y discriminación social, siendo la postulación de la igualdad, libertad y democracia un recurso formal e ideológico, como en tiempos de la Grecia esclavista. Por ejemplo, no es posible postular igualdad ni democracia, cuando las personas en ese entonces como en el presente, no tienen garantizados sus derechos civiles ni políticos (Sen, 2000), lo que era evidenciado por Horkheimer y Adorno en 1944, ante la decepción de las promesas benefactoras, mostrando la dominación de los individuos, las colectividades y el control concentrado y centralizado de las propiedades y recursos de la sociedad (Horkheimer y Adorno, 2004).

Asimismo, la relativa comunidad social en cada época de la historia, hace referencia a la unidad en las relaciones internacionales, pero también de las heterogeneidades y polaridad entre países, proceso que se ha fortalecido y profundizado en la globalización del presente. La desigualdad en las relaciones entre individuos y sociedades, reproducen inequidades y provoca antagonismos

y resistencias sociales contra las pretensiones de imposición de igualdades mecánicas en el dominio de poderes exclusivos, la producción o el consumo estandarizado. La polaridad y exclusión social actual no está referida a contextos locales o nacionales, es mundial, lo que hace del individuo un ser social complejo, directamente referido a sus relaciones en cada época y cada sociedad global.

La conmovición iluminista del siglo XVIII-XIX que trasladó la fe religiosa a la divinización del individuo y sus cualidades como ser racional, objetivo y pragmático, así como en la igualdad, justicia, libertad o democracia, como derivación simple y simplificada de la acción individual, aún extiende su impacto en las sociedades del siglo XXI, las que reproducen de manera matizada sus creencias y prácticas. Sin embargo, las loas al individuo y sus capacidades, han sido y son, la reducción de éste a sus productos, a su conversión en instrumento de intenciones en apariencia propias, que lo aliena y subordina.

Esto es, la individuación significó la destrucción de un mito, para sustentarse en otro. La construcción del imaginario colectivo magnificó al individuo en medios complejos e interdependientes, lo que es una visión que representa los prejuicios de una época que ha tenido que objetivar las experiencias de una sociedad en transformación. Sin embargo, es relativa la magnificación al individuo, pues éste es apreciado

y ponderado en tanto que posesionario, pero también a condición de haber materializado el uso de medios e instrumentos para el logro de determinados y absolutos resultados,<sup>2</sup> lo que, no es sino, la secularización del mito que destruyó en su constitución originaria, pero que es recreado en su reproducción, pero esta vez en un contexto tecnocrático.<sup>3</sup>

“El *Homo faber*, el hombre fabricante, crea también mitos delirantes. Da vida a dioses feroces y crueles que cometen actos bárbaros. [...] Aunque producidos por los humanos, los dioses adquieren una vida propia y el poder de dominar a los espíritus. Así la barbarie humana engendra dioses crueles que, a su vez, incitan a los humanos a la barbarie. [...]

Como las ideas, las técnicas nacidas de los humanos se vuelven contra ellos. Los tiempos contemporáneos nos muestran una técnica que se desata y escapa a la humani-

dad que la ha producido. Nos comportamos como aprendices de brujos. Además, la técnica aporta su propia barbarie, una barbarie del cálculo puro, frío, helado, que ignora las realidades afectivas propiamente humanas.” (Morin, 2007: 14-15).

De esta manera, las relaciones económicas y sociales en general, fueron vistas como reguladas por procedimientos, en donde el individuo, por la fetichización de las técnicas o métodos, es sólo el medio para el logro de resultados. Esto es, la individuación de las relaciones sociales, alienó y distorsionó la complejidad de las relaciones sociales.

“La enfermedad de la razón – afirma Horkheimer – tiene sus raíces en su origen, en el deseo del hombre de dominar la naturaleza, y la “convalecencia” depende de una comprensión profunda de la esencia de la enfermedad, y no de una curación de los síntomas posteriores.” (Horkheimer, 1969: 184).

El uso de las técnicas o métodos ata a los individuos a la aplicación fiel y mecánica de procedimientos asumidos como exactos y absolutos, no sólo tiene incidencia en el ámbito económico, incide en todo el quehacer social.

Pero, la constitución del mito de la individuación, también se funda en la representación simbólica de sí

- 
2. Son innumerables las afirmaciones del pasado y del presente donde se privilegia a la técnica, como la creadora de bienestar y desarrollo, o dicho de otra manera, la condición de los individuos y sociedades, son en esa perspectiva, como productos, secuelas o efectos de las aplicaciones instrumentales.
  3. Tales son los casos de las pautas existentes en la fijación de las tasas de interés, inflación, precios de las divisas o en la valoración del capital, así como aplicaciones técnicas para la inversión, la producción, el mercadeo, e incluso para la realización de investigaciones científicas.

mismo<sup>4</sup> y con ello se imposibilitaba a reconocerse en un universo social integrado, así como se condena al empleo de recursos tautológicos y mono causales en la comprensión de su tiempo-espacio. La representación de esa realidad también será simbólica y fetichizada, la que proporciona la atmósfera subjetiva a todas las relaciones sociales, aun cuando objetivada en el individualismo posesivo, para convertirse en el principio regulador de la época. (Blumenberg, 2004).

El reconocimiento de las limitaciones de las visiones que anteponen la interpretación a la exploración de la realidad, como el formalismo (Castells y De Ipola, 1983) y la matemática (Kant, 1942; Huaylupo, 2006a), se han dado en distintos momentos de la historia, aún cuando no son masivos ni extensivos. Sin

4. La fuerza social de una construcción colectiva que no acaba de modo automática ni inmediata, imposibilita la sustitución de un ente omnipresente y omnipotente, por otro constituido por la totalidad integrada de los individuos que comparten una historia y cultura. En este sentido, el mito de la individuación es ruptura y continuidad de un proceso social y de la construcción de conocimiento, símbolo de una época que no ha concluido.
5. Bacon presenta a la naturaleza como el reto del individuo al que debe domesticar para constituir el Reyno del Hombre (*Regnum hominis*) sobre la tierra. En este sentido, a la ciencia general y en particular a la economía, administración y algunas ciencias naturales, le ha sido adjudicado, el proporcionar los conocimientos para dominar la realidad y ponerla al servicio de los intereses de un sistema que ha sacralizado la posesividad de la propiedad y los medios que garantizan la riqueza, como fuente de poder.

embargo, no ha sido suficiente para asumir la complejidad y la interdependencia en las relaciones sociales, el ambiente y la naturaleza. El poder, la ideología, la cultura, las condiciones cotidianas de vida, los prejuicios o estereotipos, entre otros aspectos, constituyen auténticas barreras para la comprensión en su complejidad a las sociedades, organizaciones y actores.

La constitución originaria de la sociedad occidental, al sacralizar la libertad del individuo, lo hizo creyente de una vida y un destino autónomo, que se expresa en una posesión ajena al individuo, pero que lo representa. En ese horizonte de visibilidad, las organizaciones y la sociedad, sólo son expresiones de sus integrantes. El individuo y la colectividad no tienen distinción alguna. La inextricable unidad de la parte y el todo, es inexistente en esa concepción. El individuo es, absurda y simultáneamente, su contexto histórico, social y ambiental.<sup>5</sup> Así, ninguna entidad social o natural podía ser comprendida más allá de la voluntad, interés y actuación de los individuos, o de los objetos y productos que supuestamente representa la acción individual.

La sociedad concebida como un conjunto agregado de individuos, no tiene estatuto científico, esta es una creencia empirista e individualista metodológica (Pereyra, 1979), que disuelve la sociedad en los individuos, como si ésta fuera la concreción de la “teoría” de los conjuntos de la matemática. Sin embargo, esa

ponderación del individuo, también es metamorfoseada, al estar circunscrita a la condición de propietario o poseionario de recursos y riquezas con alta valoración social. Esto es, la negación-exclusión a los otros, como colectividad, son quienes crean la subjetividad de la época, donde paradójicamente el individuo está indiferenciado en la totalidad social de la sociedad de masas y del trabajo colectivo.

La sociedad para el individualismo posesivo, es metafísica con existencia solo formal, así como aprecia a la libertad individual como concreta y pragmática para fortalecer y ampliar las facultades pretendidamente gestadas por el individuo (sujeto) y dirigidas a otros individuos (objetos). La cosificación de la libertad individual, es la separación tangible con los otros, así como, es la conversión de las propiedades o cosas, en la representación simbólica del poder de los individuos libres.

En esa perspectiva, los individuos libres sin posesiones es una contradicción, los individuos desposeídos serán subordinados, sin capacidad para ser libres. Sin embargo, la pretendida libertad del individuo poseionario, es la de estar alienado a cosas que determinan sus grados de libertad. Ello se evidencia en una sociedad mercantilizada, donde la posesión de recursos y propiedades, es una condición para el ejercicio de una libertad pautada para la sobrevivencia, el crecimiento o la expansión, cuyos límites

están determinados por la significación mercantil de estas posesiones, sobre las que no tiene el control ni el dominio.

Pero, el mito de la individuación es una condición social que se impone a los individuos. No es una creencia que se toma o apropia a voluntad, es una fuerza colectiva que se impone a todos los individuos poseionarios o no. Este poder posibilita el respeto a las facultades arrojadas por los propietarios, así como la sumisión y el dominio en los desposeídos. El mito, como toda creencia arraigada social, cultural e históricamente, será una fuerza que destruirá o combatirá ideas, creencias o prácticas que lo cuestionen (Freud, 1981). La preservación de un estilo de vida y de sociedad, es también la conservación de creencias míticas. La reproducción de una sociedad que pregona libertad, justicia e igualdad para todos, como medio para la conservación de privilegios, supone e implica contradicción, antagonismo y violencia generalizada, ya sea por el control social cotidiano, el imperio de la ley, de la autoridad, o de la fuerza coactiva privada y estatal, nacional o transnacional (Huaylupo, 2006b).

Contemporáneamente la pérdida de democracia es vista como una necesidad para la mayor libertad y poder de las empresas globales (Sen, 2000), así como la destrucción de la organicidad de los desposeídos, como un medio que violenta derechos laborales y humanos, para el incremento de la renta-

bilidad,<sup>6</sup> lo que es una práctica fundamentada ideológicamente en la generación y reproducción de la desigualdad y el dominio. Desde luego, no es posible imaginar libertad e igualdad política en un contexto de supeditación absoluta y desigualdad social generalizada, así como invisibiliza la acción colectiva del presente y pasado, también crea un sistema de relaciones sociales en el ámbito político, económico y cultural, que viabiliza y legaliza la inequidad y desigualdad entre los individuos, grupos y clases.

“Es cierto que Adam Smith y David Ricardo concebían la libertad en términos de libre empresa. Según las ideas de Adam Smith, el progreso social conduciría a los hombres a ser iguales en lo que respecta a sus bienes económicos. Los obreros, como consecuencia de una ley de la naturaleza, tendrían salarios y remuneraciones cada vez más altos, mientras que la que se denominará posteriormente «clase capitalista» vería sus ingresos cada vez más reducidos en virtud de otra ley natural. Es dudoso que estos augurios describan una situación social real;

lo que resulta incontrovertible es que los filósofos del liberalismo económico eran humanistas en sus creencias, en la libertad ejercida desde el control estatal. No es sorprendente que Marx, en su deseo de igualdad, fuese discípulo y seguidor de Adam Smith y David Ricardo en este sentido. Es cierto que la libertad concebida de este modo puede, en la práctica esclavizar al hombre, alienarlo y reducirlo a la categoría de objeto, como sucede cuando el propietario reduce su ser al tener, o cuando los desposeídos son utilizados como medio, no como seres humanos que tienen un fin en sí mismos.” (Fromm, 2007: 48).

El individualismo, tradicional y liberal está arraigado a la interpretación que cree que es inmanente al individuo, el poder del liderazgo, así como la facultad de crear todos los procesos sociales, las organizaciones, las sociedades y los Estados. La necesidad del poder para el poder posesivo, ha conformado una visión funcional en todas las relaciones sociales predominantes. Los órganos mediáticos, los patrones morales, la educación formal, las leyes y la práctica cotidiana, son los medios como se reproduce la concepción individualista del mundo, la que limita y encubre las relaciones sociales desiguales e inequitativas, así como obstruye otras interpretaciones de la realidad. La simplifica-

---

6. En el Perú el antagonismo de comuneros locales contra el proyecto minera Majaz-Río Blanco, en el 2005, hizo que el jefe del campamento minero, en colusión con la policía, detuviera y torturara a veintinueve comuneros que no cedieron su tierra en labores agrícolas para la explotación minera (Prado, 2009, Álvarez, 2009).

ción en lugar de la complejidad, la ignorancia frente al saber científico crítico, ha tenido una gran regularidad a lo largo de la historia.

En la actualidad ante la crisis financiera mundial, son muchos quienes creen que el triunfo de Barack Obama en Estados Unidos de Norte América, modificará las tendencias recesivas en su país y por efecto, también las eliminará al mundo.<sup>7</sup> La visión individualista no posee capacidad explicativa frente a los fenómenos completos de las organizaciones, sociedades ni de las relaciones internacionales. La actual crisis es la agudización de las contradicciones de un sistema-mundo, que le impide crecer y expandirse. Mientras que las relaciones creadas colectivamente, no puedan ser explicadas de manera integral, no se podrá comprender la complejidad, ni adoptar decisiones y acciones consecuentes. La crisis es la expresión del fracaso de la razón instrumental que predomina en las relaciones sociales desde el siglo XVIII al presente. Asimismo, mientras no se reconozca el papel y significación social y económica de los desposeídos, en la historia y cultura de los pueblos, así como en el consumo, en el trabajo, la producción, en la productividad o en su actuación creadora de riqueza y capacidad

reproductora de las sociedades, posiblemente seguiremos creyendo en líderes omnipresentes, omnipotentes y omnisapientes, con lo que se reafirma una contrarrevolución teórica y científica, que niegan que las relaciones construidas social e históricamente, constituyen el principio ordenador-transformador de las sociedades.

### **El liderazgo ¿expresión de la individualidad?**

La socialidad de los individuos no es un atributo que pueda ser omitido en el pensamiento y actividad de las personas. La particularidad del individuo está profundamente arraigada a su vida social, así como a la cultura e historia de una sociedad, o dicho de otra manera, está articulado con una organicidad que le pertenece y trasciende a su propia existencia. Así, las relaciones sociales no son extrínsecas al individuo, les son inherentes en una interacción pautada socialmente. Esto es, todo individuo es un producto social, donde el comportamiento y el pensamiento, están moldeados por una intersubjetividad de una colectividad, lo que de ninguna manera supone una estandarización mecánica o robótica en la actuación de los individuos.

---

7. La revista de *Gestión de Negocios* promocionándose afirma: "El innovador líder demócrata que transformó la política en un juego diferente y ahora con Estados Unidos en sus manos revolucionará al mundo". <http://www.mx.hsmglobal.com/contenidos/gestionhome.html> (enero, 2008).

"La vida anímica individual, aparece integrada siempre, efectivamente, el «otro», como modelo, objeto, auxiliar o adversario, y de este modo, la

psicología individual es al mismo tiempo y desde un principio, psicología social, en un sentido amplio, pero plenamente justificado.” (Freud, 1996: 2563)

“La psicología –que persigue los instintos, disposiciones, móviles e intenciones de los individuos, hasta sus actos y en sus relaciones con sus semejantes-, llegada al final de su labor y habiendo hecho la luz sobre todos los objetos de la misma, vería alzarse ante ella, de repente, un nuevo problema. Habría, en efecto, de explicar el hecho sorprendente de que en determinadas circunstancias, nacidas de su incorporación a una multitud humana que ha adquirido el carácter de «masa psicológica», aquel mismo individuo al que ha logrado hacer inteligible, piense, sienta y obre en un momento absolutamente inesperado.” (Freud, 1996: 2564).

“La tesis individualista extrema, es decir, la teoría de que cada individuo es plenamente autónomo y que podría existir como una persona totalmente independiente respecto de los colectivos a los que pertenece, es un reflejo de la teoría de que las relaciones que una persona tiene con sus colectivos son completamente externas y en consecuencia totalmente contingentes. Esta

teoría tampoco puede ser consistentemente sostenida.” (Harré, 1982: 103).

La acción y pensamiento de las personas están pautados colectivamente, en ellas convergen las determinaciones sociales y son la condensación de las relaciones culturales e históricas de las sociedades a las que pertenecen. Las condicionalidades culturales y morales constituyen regulaciones en el quehacer y prácticas particulares de cada individuo. Nadie en una sociedad es impermeable ni puede abstraerse a los condicionamientos sociales, así como tampoco la sociedad es la agregación de individuos, ni sus contradicciones y conflictos son resultados de acciones individuales (Pereyra, 1984).

La socialidad del ser humano es inherente a su existencia e incluso es previa a su evolución como especie *homo sapiens*, ni puede ser liberada de sus condicionamientos hereditarios. Independientemente de la conciencia individual, los patrones sociales forman parte de la identidad y pertenencia del individuo a una colectividad. El dinamismo de una vida compartida permite la integración a las formas de vida, acción y pensamiento de una colectividad, así como también orienta y posibilita el desarrollo de las capacidades individuales.

La visión simplificadora y autosuficiente cree erróneamente que el individuo puede controlar y determinar individualmente sobre los

acontecimientos sociales, así como su inserción a una comunidad e incidir en las relaciones con los otros (Fischman, 2000a). Sin embargo, ninguna colectividad es un conjunto amorfo, sin consistencia, por el contrario, las relaciones sociales están reguladas social, histórica y culturalmente. Esto es, toda colectividad supone e implica organicidad. La socialidad humana se expresa en su capacidad organizativa. La complejidad o simplicidad de las organizaciones, las dimensiones o las cantidades de ellas, están en correspondencia con las relaciones sociales de sus colectividades.

La división del trabajo para la convivencia y la reproducción de las poblaciones implican la labor de individuos, grupos y clases sociales, para el desempeño de distintas actividades definidas necesarias e imprescindibles para la conservación o reproducción de las formas de vida social existente. El poder, así como su ejercicio, supone e implica tantas formas organizativas de la sociedad, como culturales, de interés, trabajo, etc., que abrigan las sociedades, las que conforman complejas redes de interacción organizacionales que se implican, complementan o antagonizan en el tejido de la sociedad.

Los poderes en una sociedad u organización son un producto social, diversos y dinámicos, como heterogéneas y desiguales son los espacios de las relaciones sociales. De ninguna manera son cosas, mercancías o patrimonios privados. Los fetiches o las materializaciones de la

época, contruidos por el imaginario colectivo y los poderes validados socialmente, se han convertido en parte consustancial de un sistema que usufructúa privadamente lo gestado y logrado colectivamente.

La homogeneidad del poder en las organizaciones, Estados o sociedades, es tan sólo aparente, por la diversidad de intereses y conciencias, así como de las situaciones y condiciones materiales de los actores sociales. Esta característica fundamenta la potencialidad de transformación de los cuerpos sociales. La denominación de hegemonía es la expresión gramsciana, hace mención a este fenómeno, el que no hace referencia a la unicidad del poder, sino a una diversidad de poderes que en circunstancias particulares están subordinados por determinadas relaciones que gestan, sustentan o inviabilizan un determinado poder.

El poder es una relación social, la interacción conflictiva y/o funcional entre actores sociales en espacios delimitados, constituyen ámbitos organizativos del poder. No es ajeno ni extraño a las relaciones cotidianas entre individuos, grupos o clases, como tampoco son manifestaciones alejadas de las creencias y prácticas cotidianas de los individuos o colectividades en un espacio social. Esto es, en el poder todos los actores están representados, aun cuando no de manera igualitaria, equitativa ni democrática, en el sistema de relaciones existentes en ámbitos históricos particulares.

El poder es la manifestación de la capacidad organizativa de cada ente social. La forma como se materializa el poder guardará correspondencia con la red de relaciones internas y externas en cada espacio social. Sin embargo, en las visiones preponderantes de la individuación del poder, éste se objetiviza en prácticas, actitudes y estilos de comportamiento, independientemente de los individuos que lo detentan y de las organizaciones y sociedades donde puedan ser funcionales tales prácticas. De este modo, el poder es fetichizado en determinadas actitudes o en otros casos es apreciado como una cosa tangible susceptible de ser tomada, desplazada o transferida, como la búsqueda de la toma del poder de grupos políticos, de los atributos conferidos ante designaciones divinas de reminiscencias feudales o de las cosificaciones del individualismo posesivo.<sup>8</sup>

Gran parte de los estudios sobre las múltiples expresiones de los poderes en las organizaciones, han sido ponderados desde el poder dominante, en razón de sus efectos, por los individuos que encabezaron estas formas o de los contenidos ideológicos, políticos o militares de tales manifestaciones. Si bien los fenómenos sociales requieren perspectivas distintas para comprender su complejidad, los estudios sobre el

---

8. De este modo, se estaría haciendo una diferencia del poder real, como una relación social, del poder que es conferido por una autoridad formal reconocida, así como del poder que nace de la propiedad privada de una organización empresarial.

poder necesitan interpretaciones que analicen las relaciones sociales que inciden directamente en la gestación, instauración y en el ejercicio tangible de sus formas particulares. Las experiencias fascista y stalinista, apreciadas como patológicas (Foucault, 2008), invisibilizan las historias y culturas de los pueblos, de sus visiones y organizaciones, así como ocultan las tensiones y antagonismos en las relaciones sociales. No es posible satanizar de sanguinarios los gobiernos, como únicos responsables culpables de la violencia como ejercieron el poder, sin apreciar la violencia cotidiana y acumulada en las relaciones sociales, que son los referentes de una actuación estatal, dominante o hegemónica en una formación social, así como no es posible comprender una radical transformación del Estado o de los poderes sin haber apreciado el nacimiento y consolidación de una nueva voluntad colectiva (Gramsci, 1999). Así, el antisemitismo alemán no nació ni se liquidó con la derrota nazifascista, como seguramente no desaparecerá fácilmente las tensiones en las organizaciones y políticas palestinas contra los israelíes, ante la ocupación y destrucción de su espacio social por parte del Estado judío.

La conducción o dominio de un poder posibilita la reproducción de las condiciones sociales que lo conformaron, de esta manera se propicia la continuidad de su influencia y privilegios, pero no será una garantía absoluta ni idéntica, por el dinamismo de la sociedad, grupos u

organizaciones, así como por la acción contestataria, disidente o antagónica de actores internos o globales. El poder tiene una relación recíproca con específicas relaciones sociales en ámbitos dinámicos, complejos e incluso contradictorios, que inciden en su naturaleza, manifestación y transformación. No existe poder autónomo de las uniones sociales que lo gestan y sustentan, como tampoco existen relaciones que perennicen poderes particulares.

La democracia o la dictadura, no le pertenece a los gobiernos y menos aún a gobernantes benefactores o tiranos, son las condiciones sociales nacionales las que lo permiten y dan sostenibilidad a las prácticas políticas de los Estados, como también serán las relaciones en las organizaciones las que posibilitan el surgimiento de líderes, así como la delimitación de su actuación en las colectividades organizadas. Sin organización social, no hay poder ni líderes. La disgregación de la población en unidades familiares sin integración entre sí, no es lo característico de la vida social del ser humano, desde tiempos lejanos en la historia, menos aún en el mundo capitalista, que ha integrado a las sociedades, organizaciones e individuos, como nunca antes en el pasado.

Si bien la organización es un requisito para el liderazgo, sin embargo, no todas los entes constituidos formalmente, tienen la posibilidad de crearse ante la desintegración social en entidades grandes, jerarquizadas o por procesos de

trabajos individualizados y competitivos entre sus integrantes, como es el caso de empresas privadas e incluso en entidades públicas.

“La diversificación de las actividades en la sociedad capitalista ha implicado la multiplicación de organizaciones, de intereses y de poderes que interactúan complementándose o disputándose espacios de influencia, aun cuando no necesariamente la creación de organizaciones supone la posibilidad del surgimiento de líderes. Las organizaciones estables con regularidad en el cumplimiento de sus fines y estructuradas con jerarquías y divisiones sociales del trabajo estandarizadas, se convierten en “máquinas” despersonalizadas que no son permeables al surgimiento de nuevos intereses y voluntades grupales, con lo que limitan, impiden o reprimen la existencia de representantes que amparen, negocien u orienten la acción de una colectividad. [...]

El dinamismo de las relaciones sociales de la sociedad contemporánea, implica fluctuaciones en los espacios de su poder y en las formas de ejercerlo, por la interacción con otras fuerzas sociales en la organización o con otras entidades orgánicas. De este modo, la escisión y la contradicción, es una posibilidad latente en toda organización, en

donde la actuación del grupo y sus líderes podrían ser actores protagónicos.” (Huaylupo, 2006b: 125-126)

La organización es la expresión de la socialidad de las personas y poblaciones, es la unidad de pensamiento, cultura y visión de mundo, así como la de acción y la de construcción de un destino compartido. La organización es la unidad social que funda lo que es común a una colectividad determinada. De ninguna manera, la organización es la amalgama de intereses y prácticas individuales, es la integración para la consecución de propósitos que los unen, a pesar de la diversidad de aspectos y otras aspiraciones diferenciales entre los individuos en una organización.

La organización es el punto de partida para la constitución de lo público, de lo que es común a todos sus integrantes. La organicidad de las poblaciones en los espacios urbanos, crearon las condiciones para la gestión urbana autónoma y la conquista de la ciudadanía y lo público en la sociedad moderna. Las ciudades son centros multiplicadores de organizaciones, por la diversidad de trabajos y ocupaciones, creando una extensa red de lazos de interdependencia en la producción y mercados, así como en las relaciones sociales, políticas y militares. Asimismo, las organizaciones formalmente igualitarias en la estructura social en las ciudades, han sido forjadoras de las más diversas formas de democracia, ante la pluralidad de

intereses y su convergencia en un espacio compartido con relaciones interdependientes e incluso, ha sido en las ciudades donde lo público trascendía a una dimensión nacional, creándose las condiciones para la constitución del Estado Nacional o Estado Social.

En una sociedad desigual la organización condensa y potencializa la voluntad y actuación individuales. De este modo, la organización es una fuerza otorgada por la representación de la voluntad colectiva, integrada y unificada en torno de propósitos compartidos. Esto es, la integración social de un grupo humano brinda las condiciones para la actuación del líder, sin integración, grupo u organización (Browne, 1958), sólo se tendrá individuos que se auto representan y sin poder. El líder al interactuar con los otros externos a la organización, lo hará con facultades de convocatoria y negociación de una organización con capacidad propositiva y de acción colectiva. El líder no sustituye a la organización. Esto es, cada unidad orgánica marca límites a la acción individual de sus miembros y del líder, así como en el establecimiento de alianzas y de acción complementaria con otras organizaciones, o ante potenciales o reales contrapoderes en cada contexto social particular, porque toda relación de poder en democracia, genera también resistencia y posibilidades alternativas de decisión y de acción.

La validación social del interés y voluntad colectiva, tiene en la or-

ganización su ente originario que legitima y construye lo común o público en una organización, así como la igualdad y la democracia entre sus miembros, lo que es posibilitado por una atmósfera social y orgánica con la que interactúa cotidianamente.

Los individuos están insertos en espacios sociales estructurados e integrados en específicas relaciones en el poder y con el poder prevaleciente. Así, ningún individuo puede abstraerse del tiempo-espacio de su ubicuidad en una sociedad, menos suponer que sea la fuente del poder de una colectividad, con independencia incluso de las relaciones sociales y de poder existente en una estructura social determinada.

La consideración del liderazgo como el ejercicio de poder por un individuo en una colectividad organizada, ha llevado a innumerables definiciones e interpretaciones, las que privilegian las cualidades del

individuo,<sup>9</sup> pero invisibilizan las determinaciones organizacionales y sociales en la designación y en la delimitación de su actuación del líder.

“El liderazgo ha sido definido en términos de rasgos individuales, conducta del líder, patrones de interacción, relaciones definidas por roles, percepciones de los seguidores, influencia sobre los seguidores, influencia sobre los objetivos de la tarea, e influencia sobre la cultura organizacional. La mayor parte de las definiciones de liderazgo implica un proceso de influencia, pero las numerosas definiciones de liderazgo que han sido propuestas tienen poco más en común. Dichas definiciones difieren en muchos aspectos, incluyendo importantes diferencias en términos de quien ejerce influencia, el propósito de los intentos de influenciar y, la manera a través de la cual se ejerce la influencia. Las diferencias no son solamente un caso de minuciosidad académica. Ellas reflejan profundo desacuerdo acerca de la identificación de los líderes y de los procesos de liderazgo.” (Yukl, 1990: 443).

El imaginar que el liderazgo pueda actuar y condicionar el devenir de una organización o sociedad, como si estuviera en un universo vacío de todo contenido social o

---

9. El estudio del liderazgo ha sido una parte central e importante de la literatura sobre gerencia y conducta organizacional por varias décadas. Los libros, capítulos y artículos sobre el tema se cuentan hoy día por varios miles y la publicación de nuevos manuscritos continúa a una alta tasa. El área es verdaderamente interdisciplinaria. Las publicaciones sobre liderazgo pueden ser encontradas en una gran variedad de revistas académicas y aplicadas en varias disciplinas, incluyendo gerencia, psicología, sociología, ciencias políticas, administración pública, y administración educativa. "Leadership Quarterly", una nueva revista dedicada exclusivamente al tópico del liderazgo, fue iniciada en 1989. (Yukl, 1990: 442).

desprovisto de toda capacidad de condicionamiento, sin duda es una ilusión sin referente empírico alguno. Sin embargo, esta es una creencia que prevalece en medios académicos e incluso políticos. Así, se asume, enseña y divulga que con el cumplimiento de determinados requisitos, así como el control y manejo de ciertos medios, se convierte a las personas en líderes (Hughes, 2007; Maxwell, 2007a; Lussier y Achua, 2005; Scholtes, 1999; Rice, 1985;).

El suponer que iguales cualidades personales son requisitos para ser líder en cualquier organización, es creer que todas las organizaciones son iguales, o que sus peculiaridades no importan o que son intrascendentes para el reconocimiento y aceptación del líder (Maxwell, 2006). Sin embargo, no existe un líder ni organización estándar.

“En el quehacer académico y empresarial se ha ignorado la determinación de las organizaciones como prácticas sociales diferenciadoras de lo cotidiano, así como del devenir político de las sociedades. Las organizaciones públicas y privadas han sido apreciadas como expresiones unitarias, independientes y hasta autárquicas. Por ello se ha criticado con acritud unas veces al Estado y otras a las empresas privadas nacionales y mundiales. En otras ocasiones, los periodistas, los políticos y los académicos han interpretado a

las organizaciones como manifestaciones de los individuos. Así, han magnificado el rol del dirigente, del presidente, del gerente y del líder para negar o hacer invisibles a las colectividades, culturas y sociedades. Los premios al gerente del año, las encuestas sobre los individuos, gobernantes, delincuentes o futbolistas, así como la abundante literatura administrativa sobre cómo ser individuos exitosos, son las manifestaciones superficiales y falaces para comprender las sociedades, los Estados, las empresas y el propio comportamiento de los individuos.” (Huaylupo, 2001: 104-105).

El privilegio al individuo sobre la organización o sociedad, no sólo es una práctica común en la interpretación de las historias nacionales, también es un recurso empleado por el poder para su legitimación. Así, se asume que el liderazgo, es imponerse a la voluntad colectiva, como se afirmó al finalizar el proceso electoral costarricense en el 2006:

“Este proceso no ha sido fácil porque hemos defendido temas que no son necesariamente populares, pero el liderazgo consiste en hacer algo impopular en algo popular.” (Alvarado, 2006: 5A).

El poder del individuo o liderazgo, como una expresión del poder social, supone e implica particulares relaciones sociales directamente vinculadas con las características y

peculiaridades de la organización en cada formación social. No puede existir liderazgo sin organicidad de un grupo o una población, sin que exista un espíritu ni una voluntad colectiva unitaria y compartida, los que son atributos que deberá encarnar un líder (Stogdill, 1958), a la vez que constituirán pautas que delimitan la actuación y representación de su poder.

Un individuo ajeno a los intereses y voluntad colectiva, y que imponga su criterio interesado extraño a una organización, quizás será un autócrata o tirano, pero jamás podrá ser su líder, como tampoco existen líderes para cualquier organización ni para cualquier tiempo social ni sociedad. La designación o reconocimiento del liderazgo de una persona, es efectuada en todos los casos por una colectividad de una organización, formalizada o no, en razón de la representación, compromiso y acción del individuo con las intencionalidades, propósitos y espíritu de la organización. Esto es, no son las cualidades o características de una persona, valorada en sí mismas las que están incidiendo para convertirse en un líder, sino cuando estas cualidades, identidad y actuación individual, son valoradas y reconocidas por los integrantes de una organización, como un fiel representante de la voluntad colectiva de la organización. Por ello, el liderazgo es un poder legítimo porque representa democráticamente a una colectividad orgánica.

Esto es, de ninguna manera es posible afirmar que el líder es líder de sí mismo o que sea un arte como cree Peiró (2008), así también se interpreta que se es líder quien persuade, motiva y conduce a una colectividad, en razón de su personalidad y trato personal (Goleman, Boyatzis y McKee, 2003), o se llega a imaginar paradójicamente que se es líder, aun cuando no logra la confianza ni se ejerce liderazgo en una población (Fairholm, 1994), e incluso se cree que un individuo es líder porque tiene una estructura neuronal particular que lo hace seguir siendo líder aún cuando es “disonante” o un disociador de los miembros de una organización (Goleman, Boyatzis y McKee, 2003). Estas interpretaciones monistas, simplistas e independientes de grupo humano, son similares a las empleadas por programas contrasubversivos, como la Alianza para el Progreso (1961-1970), aplicado en América Latina por el Departamento de Estado de Estados Unidos, el que entre otras actividades detectaba líderes en las comunidades agrarias para capacitarlos o adoctrinarlos fuera del país, dado que creían que eran ellos quienes podrían orientar la acción de las comunidades por otros caminos políticos, pero ocurrió que cuando fueron reincorporados esos “líderes” en sus lugares de origen, simplemente habían dejado de ser líderes, porque eran extraños, ya no representaban las necesidades, preocupaciones, intereses ni aspiraciones de sus comunidades.

“Es así como poder y organización están ligados entre sí de manera indisoluble. Los actores sociales no pueden alcanzar sus propios objetivos más que por el ejercicio de relaciones de poder, pero al mismo tiempo, no pueden ejercer poder entre sí más que cuando se persiguen objetivos colectivos cuyas propias restricciones condicionan en directa sus negociaciones.” (Crozier y Friedberg, 1990: 65).

La designación de un líder no es por un acto electoral, aunque éste podría confirmar el poder del líder, convirtiéndolo también en autoridad. Pero, en todos los casos el liderazgo es el resultado de un proceso democrático del grupo humano u organización. El liderazgo, es el resultado de una relación social cotidiana entre

los individuos de una organización, en donde la colectividad destaca la labor de un individuo en la consecución de las acciones y orientaciones de la organización en un tiempo determinado. El líder materializa la identidad entre el individuo y la colectividad organizada en un tiempo o coyuntura determinada, pues no es posible imaginar un líder eterno, pues no existe entidad colectiva que sea incólume a los cambios en un mundo dinámico, aun cuando la conversión de líder en tirano, no es extraño en la historia de las organizaciones, pueblos o sociedades en Latinoamérica y el mundo.

La autosuficiencia individualista y de la concepción predominante sobre el liderazgo, supone el control de todas las circunstancias de un peculiar presente, el que es concebido como una hechura de individuos, autónomos y sin antecedentes ni historia que los condicione (Fischman, 2000b). De manera similar, el futuro en esa visión, sólo es apreciado como una prolongación del presente, susceptible de la manipulación individual. Dicho de otro modo, la individuación asume una vida social sin pasado ni futuro, sólo es un incesante presente. Esta visión es también compartida con el pensamiento económico<sup>10</sup> y las prácticas económicas y las técnicas administrativas del presente.

La visión individualista del liderazgo es transhistórica, sin tiempo ni espacio, a la vez que reduce la comprensión del fenómeno del poder en la organización social a una interpre-

---

10. En el pensamiento económico hay una precaria o nula apreciación de las relaciones sociales del pasado en la economía del presente. El pasado en la visión neoclásica, se simplifica con cantidades, las que pueden ser modificadas sin ninguna otra determinación. Asimismo, Keynes al afirmar “... a largo plazo estamos todos muertos” (Keynes, 1981), renuncia a comprender las tendencias del pasado y presente sobre el futuro, pero también guarda continuidad con el formalismo neoclásico, al suponer el control y manipulación del presente para transformar la realidad por la acción individual. De ninguna manera se sustenta la determinación fatalista del pasado sobre el presente, pero tampoco, es posible validar la indeterminación de las relaciones sociales ni el control individual en la complejidad de las relaciones del presente.

tación simplista y mecanicista. Asimismo, revela estar sustentado en un epistemológico idealista, incapaz de comprender un mundo complejo y multideterminado.

En consecuencia, la ponderación individualista del pasado, presente y futuro, no podría ser más que la inevitable sucesión caótica de prácticas individuales, en sociedades desiguales y contradictorias. En tal sentido, la pretendida racionalidad de las prácticas individuales, suponen un mundo armónico, alejado de contradicciones y antagonismos, lo que es una interpretación *weberiana* y funcionalista de la acción racional, en donde la disfuncionalidad y el conflicto es apreciada como irracional y anómica, o como una intervención patológica de individuos (Fromm, 1970).

“La presunción de que sea posible hablar de racionalidad sólo cuando se aplican ciertos criterios y determinados métodos, fijados *a priori*, no puede sino ser fruto de cierto dogmatismo. Un auténtico pensamiento crítico debe, por el contrario, inducirnos a admitir que la racionalidad se puede explicar de manera siempre nueva.” (Geymonat, 1980: 82).

“En general vivimos con una imagen falsa de lo que es la acción organizada. Sobrevaluamos demasiado la racionalidad del funcionamiento de las organizaciones, lo cual nos conduce, por una parte a admirar desconsideradamente su

eficacia o, por lo menos, a creer que ésta está implícita en ellas, y por otra, a manifestar temores exagerados ante la amenaza de opresión que podrían representar para los hombres.” (Crozier y Friedberg, 1990: 35).

El privilegio al individualismo está inscrito en un sistema predominante que legitima su privilegio en un sistema patrimonialista y de linajes (Braudel, 1985), como en el sistema feudal, que niega la igualdad y sataniza las ideas y actuación de actores sociales distintos o contrarios al poder prevaleciente. En ese contexto, el poder se ejerce autocráticamente, en una atmósfera social que lo valida, pero de ninguna manera es la representación colectiva y democrática de un líder en su organización. Esto es, la individuación del poder, no es equivalente de liderazgo, sólo es aparente la interpretación individualizada del poder de autócrata o tirano.

Suponer que los líderes necesariamente son promotores o continuadores del poder, creencia o ideología dominante, más allá de la posición de la organización a la que se pertenece, es la negación de la posibilidad de construcción de una identidad social orgánica, distinta, contradictoria o antagónica con el poder centralizado. Sin embargo, la complejidad y diversidad organizativa en la sociedad, admite y requiere el disenter ideas y prácticas distintas al poder político, como una condición para la construcción de una demo-

cracia y de un futuro compartido o interdependiente.

“Todos sabemos cómo es un líder: triunfador, exitoso, agresivo, dinámico;... [...]

La mayoría de las personas sabemos perfectamente que los líderes son visionarios; tienen una elevada capacidad para resolver problemas; saben motivar, trabajan en equipo, son fuertes de carácter, asumen riesgos.” (Borghino, 1998: 15).

“Este cambio de la administración al liderazgo es principalmente de punto de vista y actitud. El liderazgo nos mueve de la rigidez a la flexibilidad. Permite que nos adaptemos a un entorno más incierto, nos lleva a asumir responsabilidades, tomar la iniciativa, hacer lo correcto y, en consecuencia a ser excelentes.

No debe sorprender que el liderazgo dinámico esté arrasando con las “normas sociales” familiares y tradicionales que se establecieron en la era de la administración jerárquica estable. [...] Las empresas necesitan menos administradores y más líderes, ...” (Goldsmith, 2001: 15).

Las caracterizaciones omnipotentes atribuidas al liderazgo, en ocasiones son concepciones interesadas que enmascaran propósitos muy distintos a la comprensión del

poder en las organizaciones, para ponderar prácticas que emanan de poderes posesivos y autocráticos. Así, incluso se llega a desarraigar la noción de liderazgo a las personas y las relaciones sociales en sus organizaciones, para denominar a las empresas globales y las tecnologías como líderes, cuando éstas controlan monopólicamente o cuasi monopólicamente los mercados, con lo que se transfigura la relación social entre el líder con la organización, para asociarlos con procesos políticos de dominación en las relaciones mercantiles (Aaker y Joachimsthaler, 2006). El liderazgo no es una técnica ni es una organización, como tampoco es una potencia política, militar o económica. La denominación de liderazgo a las prácticas desde el poder posesivo y privado, encubre el poder excluyente de personajes, empresas y naciones, niega la democracia y violenta los derechos individuales y sociales, lo que es contrasentido del poder que emana de la voluntad de una colectividad en cada organización (liderazgo). Asimismo, en una perspectiva similar se cree que todo éxito en las organizaciones es obra de los líderes que las han conducido (Barnes, 1997; Rothschild, 1993; Businessweek, 2007), lo que oculta a los integrantes, las organizaciones con las que interactúa y las condiciones del contexto que han posibilitado un eventual éxito.

El estudio del liderazgo adquiere importancia particular en el presente, por la ausencia de representación democrática en los proce-

tos organizativos de la sociedad, y por la pérdida de organicidad de los sectores subalternos de la sociedad contemporánea, lo que ha concedido espacio para que poderes autocráticos y posesivos, privaticen las categorías y el análisis, así como el interés general y representación de la sociedad. Rescatar el poder como una relación social es la valorización del estado actual del conocimiento científico, así como analizar el liderazgo como una expresión democrática con cada colectividad orgánica, es la ponderación de la democracia como el mejor medio para lograr la libertad, igualdad y la justicia social.

### Bibliografía

- Aaker, David y Joachimsthaler, Erick (2006). Liderazgo de marca. Barcelona. Ediciones Deusto.
- Alvarado, E. (2006). "No resulta fácil defender temas impopulares" *Diario La Nación* 23 de febrero del 2006 (San José).
- Álvarez, Augusto (2009). "No hay derecho. La tortura en Maraz no debe quedar impune." Claro y Directo. *Diario La República*. Lima, 14 de enero. p. 10.
- Arendt, Hannah (2005). La condición humana. Barcelona. Editorial Paidós.
- Barnes, Tony (1997). Cómo lograr un liderazgo exitoso: lo mejor de las estrategias kaizen: guíe su organización hacia el mejor futuro. Santa. Fe de Bogotá. Editorial McGraw-Hill Interamericana.
- Blumenberg, Hans (2004). El mito y el concepto de realidad. Barcelona. Herder Editorial.
- Borghino, M. (1998): El nuevo paradigma del liderazgo. México. Editorial Grijalbo.
- Braudel, Fernand (1985). La dinámica del capitalismo. Madrid. Alianza Editorial.
- Browne, C. y Thomas, C. (Compiladores) (1958): El estudio del liderazgo. Buenos Aires, Editorial Paidós.
- Businessweek (2007). El poder del liderazgo. México. Editorial McGraw-Hill.
- Castells, Manuel y De Ipola, Emilio (1983). Epistemología y Ciencias Sociales. México. *Cuadernos Teoría y Sociedad*. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard (1990). El actor y el sistema. México. Alianza Editorial Mexicana.
- Fairholm, Gilbert (1994). Leadership and the Culture of Trust. Connecticut. Praeger Publishers.
- Fischman, David (2000a). El espejo del líder. Lima. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y El Comercio.

- \_\_\_\_\_ (2000b). El camino del líder. Lima. Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y El Comercio.
- Foucault, Michel (2008). "El sujeto y el poder" [http://www.grupos.emagister.com/documento/el\\_sujeto\\_y\\_el\\_poder\\_m\\_foucault/1086-23478](http://www.grupos.emagister.com/documento/el_sujeto_y_el_poder_m_foucault/1086-23478) Consulta: 25 de febrero del 2009.
- Freud, Sigmund (1996). "Psicología de las masas y análisis del yo." *Obras Completas*. España. Editorial Biblioteca Nueva. Tomo III.
- \_\_\_\_\_ (1981). Totem y tabú. Madrid. Alianza Editorial.
- Fromm, Eric (2007). La vida auténtica. Barcelona. Ediciones Paidós Ibérica.
- \_\_\_\_\_ (1987). Miedo a la libertad. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- \_\_\_\_\_ (1970). Psicoanálisis de la sociedad contemporánea. México. Fondo de Cultura Económica.
- Geymonat, Ludovico (1980). Ciencia y Realismo. Barcelona. Ediciones Península.
- Gramsci, Antonio (1999). Cuadernos de la Cárcel. México. Coedición Ediciones Era / Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Tomo 5.
- Harré, Rom (1982). El ser social. Madrid. Alianza Editorial.
- Horkheimer, Max (1969). Crítica de la razón instrumental. Buenos Aires. Editorial Sur, S.A.
- Horkheimer, Max y Adorno, Theodor (2004). Dialéctica de la Ilustración. España. Editorial Trotta.
- Huaylupo, Juan (2006a). "La epistemología del dato." *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas* de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. N° 30. Tercera Época. Año XI. Lima. UNMSM. pp. 133-164.
- \_\_\_\_\_ (2006b). "El liderazgo: un poder relativo." *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*. N° 2. Vol. III. Universidad de El Salvador, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, Universidad de Costa Rica y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. 2006. pp. 117-149.
- \_\_\_\_\_ (2001). "Las organizaciones y las ciudades en tiempos de la privatización mundial del bienestar." *Revista Reflexiones* N° 80(2). Costa Rica. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Costa Rica.
- Hughes, Richard (2007). Acrecentando las lecciones de experiencia. México. Editorial Mcgraw-hill.

- Kant, Emmanuel (1942). *Crítica de la razón pura*. Argentina. Editorial Sopena.
- Keynes, John (1981). "Las posibilidades económicas de nuestros nietos." *Papeles de la economía española*. Nº 6. España. Editores Fundación de las Cajas de Ahorro.
- Lussier, Robert y Achua, Christopher (2005). *Liderazgo*. México. Editorial Thomson.
- Maxwell, John (2007a). *Las 21 leyes irrefutables del liderazgo: [siga estas leyes, y la gente lo seguirá a usted]*. Nashville. Editorial Grupo Nelson.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Líder de 360º*. Estados Unidos de Norte América. Maxwell Motivation y JAMAX Realty.
- Maxwell, Max (2007b). *El ABC de las Relaciones*. Buenos Aires. Editoras V&R.
- Morin, Edgar (2007). *Breve historia de la barbarie en Occidente*. Buenos Aires. Paidós. Espacios del Saber.
- Peiró, Daniel (2008). ¿Somos líderes de nosotros mismos? <http://www.losrecursoshumanos.com> - [info@losrecursoshumanos.com](mailto:info@losrecursoshumanos.com) - Documento generado: 23/12/2008 - 05:06 PM
- Pereyra, Carlos (1984). *El sujeto de la historia*. Madrid. Alianza Editorial.
- \_\_\_\_\_ (1979). "El individualismo metodológico: un caso de contrarrevolución teórica". *Configuraciones: Teoría e historia*. México. EDICOL.
- Prado, Elizabeth (2009). "Instancia internacional vería torturas en Majaz." *Diario La República*. Lima, 14 enero. p. 4.
- Rice, Kenneth (1985). *Aprendizaje de liderazgo: relaciones interpersonales e intergrupales*. Barcelona. Editorial Herder.
- Rothschild, William (1993). *Las cuatro caras del liderazgo estratégico*. Buenos Aires. Editorial Macchi.
- Scholtes, Peter (1999). *Cómo liderar. Manual Práctico*. Colombia. McGraw-Hill Interamericana, S.A.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. México. Editorial Planeta.
- Stogdill, R. (1958): "Factores personales asociados con el liderazgo: examen de la literatura." *El estudio del liderazgo*. Buenos Aires. Editorial Paidós.
- Weber, Max (1983). "Ética económica de las religiones universales." *Ensayos de sociología*

de la religión. Madrid. Editorial Taurus. Volumen I.

Yukl, Gary (1990). "Liderazgo Gerencial: una revisión de la teoría y la investigación". *Ciencia y Sociedad*. Volumen XV. N° 4. República Dominicana. Instituto Tecnológico de Santo Domingo ◇

# Las tendencias de la gestión de la innovación en la función pública: El caso de Costa Rica\*

Juan C. Bermúdez Mora\*\*

---

DISCUTE LOS RESULTADOS DE INVESTIGACIÓN SOBRE ALGUNAS DE LAS TENDENCIAS DE GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN EN LA FUNCIÓN PÚBLICA DE COSTA RICA, DESDE LA ECONOMÍA Y LA ADMINISTRACIÓN DE LA TECNOLOGÍA, Y ESPECÍFICAMENTE, DESDE EL ENFOQUE DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, NGP, QUE CONSIDERA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO UN ACTIVO NACIONAL QUE DINAMIZA EL DESARROLLO ECONÓMICO, SOCIAL Y POLÍTICO DE UN PAÍS.

PALABRAS CLAVES: TENDENCIAS MODERNAS / GESTIÓN DE LA INNOVACIÓN / FUNCIÓN PÚBLICA / COSTA RICA

*Si el rol de la función pública no es la de una empresa privada que lucra para obtener utilidades y dividendos para sus accionistas, cuya sobrevivencia depende de su capacidad para mantenerse en mercados globales y cada vez más competitivos que la obligan a hacer algo nuevo o mejorado, y su propia naturaleza de lo público supone una contradicción del concepto de innovación tecnológica, entonces valdrá la pena cuestionarse ¿cuáles son las tendencias de gestión de la innovación en el sector público de Costa Rica?*

## Introducción

En este artículo se presenta un aporte teórico-empírico sobre los

nuevos conocimientos acerca del fenómeno de la gestión de la innovación en el sector público de Costa Rica, y que como un campo de estudio de ciencias sociales en la administración pública y la economía de la tecnología, constituye un punto de partida que permite resolver los pro-

---

\* Existen fallos del Estado que obstaculizan el dinamismo innovador en Costa Rica, derivado del estudio realizado por el Instituto de Estudios Sociales en Población, IDESPO, de la Universidad Nacional en el 2005, en el que según la población costarricense, el Estado no provee las condiciones que favorecen los procesos de innovación en las organizaciones.

---

\*\* Académico, Programa Gestión de Proyectos, Vicerrectoría de Investigación, Universidad Nacional.

Recibido: 10 de setiembre del 2008.  
Aceptado: 8 de diciembre del 2008.

blemas de conocimiento planteados para la toma de decisiones eficiente y efectiva de los responsables de la administración de la ciencia y la tecnología a nivel central, regional o local.

El aporte metodológico de la investigación no se enfocó en la técnica utilizada, sino en la unidad de análisis. A diferencia de los estudios realizados en el país en torno a la investigación, desarrollo e innovación, I+D+i, que han examinado la innovación tecnológica en las empresas y las unidades de investigación de las universidades públicas, esta investigación llena el vacío teórico-empírico sobre la gestión de la innovación no tecnológica en el ecosistema del sector público.

La principal conclusión a la que se llega consiste en que existen fallas sistémicas en la función pública, Estado, con orientación en el proceso de construcción del Sistema Nacional de Innovación, SNI, costarricense. Esto justifica la creación de programas específicos para fortalecer la gestión de la innovación en el sector público. Dado que la finalidad para innovar en el sector público es diferente a la del sector privado, cuya principal falla detectada, es la inexistencia de una filosofía de administración total de la innovación en la función pública.

## **Economía y administración de la innovación**

La adopción, la adaptación y la creación de tecnología se constituyen en el motor tecnológico de un país, y a su vez dinamizan su transición de una economía caracterizada por la transferencia tecnológica hacia una de la innovación tecnológica y no tecnológica.

Dado que, los fenómenos de adquisición, adaptación y desarrollo de tecnología son complejos, los mercados no evidencian serias fallas, la transmisión de la información y de los conocimientos es imperfecta, y las empresas del sector público actúan con racionalidad acotada. Por tanto, hoy en día, desde la economía, los estudios en torno a la I+D+i, y su impacto en la competitividad de un país, es abordado desde la visión de las teorías económicas evolucionistas.

### ***El enfoque lineal***

Hasta mediados de los años setentas la hipótesis que explicaba la innovación fue de linealidad. Se concebía como un proceso en el que el conocimiento científico básico y aplicado, era el resultado de las eta-

pas de investigación, invención, innovación y difusión. El principal indicador del nivel o grado de la actividad económica fueron los *inputs* de la I+D, según el Manual de Frascati de la *Organization of Economic Cooperation and Development*, (OECD, 2005), las patentes registradas en la Oficina de Patentes de Estados Unidos, la Organización Mundial de la Propiedad Industrial, OMPI, y de la Oficina Europea de Patentes; e indicadores bibliométricos, que reagrupan las publicaciones y citas científicas a partir, fundamentalmente, de la base de datos elaborada por el *Institute for Scientific Information*, ISI, de Philadelphia, Estados Unidos.

La principal desventaja de este set de indicadores se debe a que los datos de I+D no reflejan los resultados de la innovación y subestiman la actividad innovadora de las pequeñas empresas, ya que numerosas empresas innovan con éxito y relativamente con pocos recursos para la I+D. Asimismo, los datos sobre patentes son limitados, no sólo porque no todos los países y las empresas tienen políticas en materia de protección de la propiedad intelectual, sino porque las patentes se refieren a la invención y no a la comercialización y su impacto económico. Por último, los indicadores bibliométricos sólo informan de la investigación básica, pero no del proceso de innovación.

El enfoque lineal se inspira en las teorías económicas neoclásicas, que fundamentalmente estudia el

cambio técnico, en el que la innovación es un proceso lineal.

Predominantemente aborda las interacciones de la dicotomía de dos grandes instituciones “el mercado y el Estado”.

En el enfoque lineal, la tecnología es externa a la economía, o en otras palabras, es una condición exógena y se adquiere como paquete tecnológico que está protegido por la legislación de propiedad intelectual.

Asimismo, el conocimiento que es perfectamente codificable es generado por los departamentos de I+D del sector privado, que usan los conocimientos que se generan en las universidades.

En cuanto a las salidas, en este enfoque los resultados de I+D en el sector público, se derraman hacia los usuarios como bienes públicos. En el sector privado se difunden internamente en los procesos de producción y llegan al mercado constituyéndose en innovaciones tecnológicas de productos y procesos. En términos generales, hace énfasis en la generación de innovaciones.

### ***El enfoque sistémico***

Para mejorar este abordaje, en los años ochentas se desarrolla un modelo que implicó cambios radicales para la gestión tecnológica de

las empresas, o el diseño de la política tecnológica por parte de las administraciones públicas.

Este modelo fundamenta su diseño en la lógica de una mayor y continua interacción entre los agentes económicos que participan en la economía de la tecnología, desde la etapa de la investigación hasta la de difusión, no quedándose allí, pues al ser continuo el proceso se perfecciona.

Mientras que en el modelo lineal se destacaban solamente las actividades tecnológicas del departamento de I+D, el modelo dinámico "abarca la capacidad tecnológica de la empresa en general, considerando la gestión empresarial como un proceso estratégico y corporativo en el que tendrá que estar implicada toda la empresa, incluidos sus distribuidores y clientes. La capacidad tecnológica de una empresa se basa en su "saber hacer" y tiene una dimensión tácita y acumulativa", (Culebras, 2006).

Este modelo se inspira en las teorías económicas evolutivas. Predominantemente estudia los procesos tecnológicos en el que la innovación es un proceso dinámico. Aborda las interacciones entre todos los actores: Estado-Universidad-Empresa-Sociedad, bajo el enfoque denominado Sistema Nacional de Innovación, SNI. Para el modelo evolutivo, el conocimiento científico y tecnológico no es perfectamente codificable y su transferibilidad es imperfecta.

La tecnología es una condición endógena, y la generación del conocimiento es interna. Para aprovecharlo se requiere la acumulación de capacidades para dar lugar a innovaciones incrementales, en cuyo proceso el aprendizaje es una variable crucial. Estas capacidades son científicas, tecnológicas, técnicas, organizacionales, entre otras.

Al respecto Chudnovsky sostiene que la noción de capacidades tecnológicas intenta capturar la gran variedad de conocimientos y habilidades requeridas para comprar, asimilar, usar, adaptar, cambiar y crear tecnologías. Este concepto va más allá de la adquisición de maquinaria y equipo, y de las nociones tradicionales de ingeniería y *know how* tecno-productivo, para incluir, tanto el conocimiento de los procedimientos y estructuras organizacionales, como de los patrones de comportamiento, por ejemplo, de trabajadores o clientes, (Chudnovsky, 1998, 6).

Dada la complejidad de la dimensión epistemológica del conocimiento en la que éste es tácito y no codificado, que se aprende mediante la observación e imitación, y que es explícito, que se codifica y sistematiza, así como la complejidad de la dimensión ontológica en que interesa el trayecto que recorre el conocimiento del individuo al grupo, a la organización, al ámbito interorganizacional y al social, las numerosas interacciones que caracterizan a los procesos innovativos, han sido bien captadas en la literatura neos-

chumpeteriana a través del concepto de SNI, descritas por Freeman (1995), Lundvall (1992), Nelson (1993) y Edquist (1997), entre otros.

Según Chudnovsky, el enfoque basado en el SNI considera a la innovación y al aprendizaje como aspectos cruciales. Si bien las empresas son la espina dorsal del SNI, éstas no innovan solas. La innovación es un proceso interactivo y, por ende, el enfoque pone un gran énfasis en la importancia de las interacciones entre los distintos actores e instituciones que participan en el complejo proceso colectivo. (Chudnovsky, 1998, 7).

Este enfoque basado en el SNI pone tanto o más énfasis en la difusión que en la generación de innovaciones, y permite comprender la especificidad de las actividades innovativas, las fallas en el funcionamiento de los mercados y de las instituciones públicas o privadas, la ausencia o debilidad de las interacciones o retroalimentaciones entre las diversas instituciones.

En conclusión, la construcción del SNI es una responsabilidad de las instituciones del sector público y privado, y en este proceso, la detección y la corrección de las fallas sistémicas en la función pública de la gestión de la innovación, es necesaria para potenciar una cultura innovativa entre los distintos agentes e instituciones que participan en el SNI.

### ***El modelo de dependencia de política científica-tecnológica***

Desde el modelo de dependencia científico-tecnológica del investigador argentino Jorge Sábato, los fallos causan que ciertas funciones de producción pasen al mercado, lo que motiva que el Estado se quede con las funciones de regulación que en la actualidad dependen de las capacidades institucionales y las condiciones estructurales existentes.

Las funciones de regulación no facilitan que el Estado diseñe y ejecute la política científico-tecnológica, y no favorece la interrelación fuerte y permanente con el sector de la infraestructura científico-tecnológica, como sector de oferta de tecnología, y el sector productivo, como demandante de tecnología.

A su vez, no facilita la constitución de sólidas intra-relaciones entre las diversas instituciones que componen el Estado, lo que causa que no haya debida coherencia entre la política implícita y la explícita, entre los diversos ministerios y organismos autónomos, existiendo inter e intra-relaciones entre las instituciones de un sector y extra-relaciones con entidades del exterior, las que dependiendo de su intensidad, éstas serán inversamente débiles o fuertes, lo que podría demorar al país en la disminución de su dependencia tecnológica, por lo que no dinamiza la innovación. Su aplicación al caso de Costa Rica sería la de un país

con un “static performance” y con un modelo de dependencia de la política científico-tecnológica.

### ***La nueva gestión pública***

En el campo de la administración pública, el Estado tiene un papel estratégico en la promoción de la reforma gerencial para ofrecer mejores respuestas a los desafíos de competitividad que trae consigo la globalización, y esto se logra mediante el fortalecimiento de las capacidades institucionales y condiciones estructurales que determinan el dinamismo innovador en Costa Rica.

“El cambio del papel del Estado en los sectores económicos y sociales es otra tendencia estructural. La actuación del Estado debe orientarse primordialmente hacia el área social, asegurando la universalidad de los servicios de salud y educación, y hacia la creación de instrumentos que ayuden a promover el desarrollo económico, garantizando las condiciones macroeconómicas favorables a la inversión privada y al aumento de la competitividad sistémica del país, mediante políticas sólidas en los sectores de ciencia y tecnología y del comercio exterior. La gran modificación del papel del Estado, sin embargo, tiene que ocurrir en lo que concierne a la forma de intervención, en el plano económico y en el plano político”, (CLAD, 1998, 8).

“En este sentido, en términos económicos, en lugar de una intervención directa como productor, el aparato estatal debe concentrar sus actividades en la regulación. Las privatizaciones y la creación de agencias reguladoras forman parte de este proceso. Igualmente, el Estado debe desarrollar su capacidad estratégica para actuar junto al sector privado y a la universidad, a efectos de crear un entorno adecuado al aumento de la competitividad de las empresas. Se destaca que el Estado también debe actuar para que los nuevos ciclos de desarrollo y la elevación de la productividad sean virtuosos en lo que se refiere al uso de los recursos naturales, al incremento de la base tecnológica y a la distribución de la renta, escapando así del círculo vicioso del “crecimiento empobrecedor” que caracterizó a América Latina en el pasado”, (CLAD, 1998, 8).

“En el área social, el camino está en fortalecer el papel del Estado como formulador y financiador de las políticas públicas. Para esto, se torna fundamental el desarrollo de la capacidad catalizadora de los gobiernos en cuanto a atraer a la comunidad, a las empresas o al Tercer Sector, para compartir la responsabilidad en la ejecución de los servicios públicos, principalmente los de salud y educación básica. Pe-

ro debe hacerse un primer llamado de atención para el caso latinoamericano: es necesario mantener el poder de intervención estatal directa, en caso de que no estuviesen dadas las condiciones sociales mínimas para compartir las actividades con la sociedad. Por consiguiente, es preciso diferenciar las situaciones en las cuales los servicios podrán ser suministrados por más de un proveedor y/o por entidades públicas no estatales, de aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar la uniformidad y la realización sin interrupciones de las políticas públicas”, (CLAD,1998, 8).

“Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal”, (CLAD, 1998,7).

Esta reforma gerencial implica un paradigma organizacional y se refiere al mejoramiento de las capacidades de gestión de la innovación

tecnológica y no tecnológica del Estado costarricense.

Según el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, (1998), el modelo “burócrata-gerencial” se deriva de los cambios organizacionales en el sector privado, en el que la administración piramidal pasó a ser más horizontal, flexible, y con acento en la autonomía de decisión de los burócratas; de ahí el término gerencial. En síntesis la administración pública gerencial se enfoca en la rendición de cuentas o los resultados y no en el cumplimiento de procedimientos, donde predomina el deber de que los gestores públicos actúen de conformidad con el interés público. Esto garantiza la supervivencia de las instituciones del sector público, en virtud de que los gobiernos se legitiman por la vía democrática, y las empresas del sector privado como resultado de la competencia en el mercado.

Este modelo gerencial tiene un papel importante que desempeñar en el perfeccionamiento de la gobernabilidad democrática de la ciencia y la tecnología, ya que supone y procura profundizar los mecanismos democráticos de responsabilidad y transparencia de la administración pública.

El modelo gerencial tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las que modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la ges-

ción, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes, de ahí el nombre de gerencial. Con estos cambios, se pasó de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos. Este nuevo modelo procura responder con mayor rapidez a los grandes cambios ambientales que acontecen en la economía y en la sociedad contemporáneas.

Caiden (1991, 88) sostiene que “el gobierno no puede ser una empresa, pero sí puede tornarse más empresarial”. Esto implica una transición de la administración pública burocrática, modelo burocrático *weberiano*, hacia la administración pública gerencial, reforma gerencial, eficiente, flexible, orientada en las expectativas de los ciudadanos a través de la profesionalización de la burocracia. En otras palabras, que su visión sea la democratización del servicio público.

El modelo gerencial propuesto por el CLAD implica el fortalecimiento de las capacidades institucionales y las condiciones estructurales de regulación del Estado, “con funcionarios públicos calificados y permanentemente entrenados, protegidos de las interferencias políticas, bien remunerados y motivados”, (CLAD, 1998, 11), así como un cambio de “los incentivos institucionales del sistema, de modo de transformar las

reglas burocráticas más generales, lo que permitiría a los administradores públicos adoptar estrategias y técnicas de gestión más adecuadas”, (CLAD, 1998, 12).

En otras palabras, lo que se busca es concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas a nivel político.

Para lograrlo, no solo es necesaria una inversión en condiciones estructurales, sino capacidades institucionales tales como la definición clara del modelo de gestión coherente con las expectativas del contribuyente, con objetivos organizacionales claros, responsables de las metas y conscientes de la misión de su organización, mediante el empoderamiento y autonomía.

“Este mecanismo altera la forma de la gestión y la cultura organizacional de los integrantes de la burocracia, que inclusive podrán sentirse más motivados por un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la responsabilidad ante los objetivos de su organismo público”, (CLAD, 1998, 16).

Según Castells (1998), y el CLAD, la propuesta integral consiste en la adopción del concepto de Estado Red, como catalizador de distintos intereses sociales y de los provenientes del mercado.

Para concluir, la reforma gerencial a la que se ha referido esta

sección “busca aumentar la eficiencia, la efectividad y la democratización del Poder Público, y a partir de esto, fortalecer la capacidad del Estado para promover el desarrollo económico y social”, (CLAD, 1998, 20), en la que el aprendizaje continuo y las personas, son variables esenciales.

## **La gestión de la innovación**

### ***Estado del arte de la investigación sobre la gestión de la innovación***

Existen iniciativas de investigación para profundizar en el conocimiento de los sistemas de innovación y, especialmente, de la relación entre sus agentes. Sus análisis incluyen los ámbitos nacionales e internacionales, y prestan especial atención a los entornos legal, administrativo y social.

Otras analizan el funcionamiento del mercado de la tecnología con objeto de conocer las causas de su ineficiencia. Se presta especial atención a la interacción entre el sistema público de I+D y las empresas, la transferencia de tecnología entre ellos y el papel que en ésta

deben jugar las organizaciones de intermediación.

Otras determinan la variedad y condiciones que deben tener los recursos necesarios para el éxito de los procesos de innovación, y conocer su situación en el sistema de innovación de un país. Se da especial importancia al estudio de las diferentes fuentes y formatos de los recursos económicos, a la disponibilidad y la calidad del capital humano, y a la necesidad de grandes infraestructuras.

Finalmente, se investiga y difunde la evolución de la gestión, en su sentido más amplio, de las actividades de innovación de la empresa. Se ocupa de las bases que hacen a una empresa innovadora, de las operaciones que hacen posible la innovación, y de las prácticas que la valorizan.

En Costa Rica se han realizado investigaciones para determinar el inventario de las fuentes y formatos de la infraestructura, los recursos económicos y humanos en el SNI para el éxito de los procesos de innovación tecnológica en las empresas, así como las causas de las ineficiencias del mercado de la tecnología, la I+D pública y la transferencia de la tecnología hacia las empresas o sector privado. Véase Gráfico No. 1.

---

## GRÁFICO No. 1

### TIPOS DE INVESTIGACIONES EN TORNO A LA INNOVACIÓN



Fuente: *Elaboración propia.*

---

#### **Estado del arte de la investigación sobre la gestión de la innovación en el sector público**

Existe una vasta literatura sobre la innovación tecnológica en la administración privada, pero existe un vacío teórico sobre la gestión de

la innovación tecnológica y no tecnológica en la función pública de la administración en las instituciones de gobiernos regionales, nacionales o locales del sector público.

Las investigaciones que se han realizado sobre la innovación en el sector público han tenido una variedad de enfoques.

Según (Mulgan, 2007, 31), en los años sesentas los investigadores observaban los rasgos de las organizaciones innovadoras que son más receptivas a las ideas, incluyendo los estudios sobre la difusión de las innovaciones en los EEUU por Walker's and Gray's. Asimismo, otros trabajos han sido realizados por Mohr sobre innovación en la política, y otros por Etzioni sobre la burocracia y cómo ocurre el cambio y la innovación. Una de las conclusiones principales del trabajo de Mohr indicó que los gobiernos más grandes fueron los que resultaron más innovadores.

En los años setentas y los ochentas otros investigadores le dieron un giro, y estudiaron las características psicológicas de la gestión de la innovación, usando el trabajo de Bandura sobre la eficacia personal, y de los valores y de las motivaciones del servicio público de H. George Frederickson. Además, existen trabajos significativos que han puesto de manifiesto la diferencia entre los patrones totales de la innovación pública Altshuler y de Behn.

En el presente siglo, entre los principales investigadores de la gestión de la innovación en la administración pública se encuentra Everett Rogers (2003), EEUU, quien es uno de los precursores a nivel mundial, y ha realizado múltiples publicaciones de forma continua sobre la difusión de la tecnología.

Sin embargo, en Europa una red de investigadores denominada PUBLIN ha intentado obtener mayor entendimiento sobre la dinámica de la innovación pública, en particular con el trabajo sobre la salud laboral y la creciente importancia de los usuarios en formar el proceso de la innovación. Otros modelos de pensamiento acerca de la innovación han comenzado a ser utilizados con una perspectiva ecológica.

Por ejemplo, el trabajo reciente realizado por Greenhalgh *et al* (2004) es una extensión del trabajo iniciado por Rogers, que intenta profundizar los factores cruciales para el desarrollo del entorno de una organización innovadora.

Canadá ha sido un centro para el estudio, ayudado en años recientes por una Red de Innovación y un Diario de Innovación apoyados por el Gobierno, así como varios centros académicos para el estudio de la innovación social.

Sanford Borins (2001) ha emprendido una de las pocas y significativas encuestas sobre la gestión de la innovación en el sector público, la que indicó que la mayoría de las veces la innovación se inicia en el personal de mandos bajos y medios (50%); que la gestión de la innovación no es una respuesta a una crisis de la organización (70%); que existen bondades transversales en la organización por parte de la gestión de la innovación (60%); y que ésta es motivada más por el reconoci-

miento y el orgullo que por la recompensa financiera.

En el Reino Unido, la investigación sobre la gestión de la innovación en el sector público ha aumentado a partir del 2000. La *Cabinet Office* publicó un informe sobre la gestión de la innovación del sector público en el 2003, con la finalidad de sintetizar el nuevo conocimiento a todo el mundo.

Asimismo, la gestión de la innovación en el gobierno nacional y local ha sido abordada con seriedad por parte de la *National Audit Office* y *Audit Commission* (2006), entre otras entidades gubernamentales y no gubernamentales. Dentro de los hallazgos más relevantes de estas investigaciones subyace el hecho de que las autoridades más innovadoras no son generalmente las más competentes, y que a la vez, raramente tienen necesidad de innovar, aunado a que éstas han recibido mayor presupuesto y apoyo financiero.

Según Mulgan, (2007, 32) Nutley ha estudiado el proceso y elaboración de las políticas públicas para la gestión de la innovación en el Reino Unido. Ha probado con evidencia empírica que existe una gran complejidad a la hora de basar las políticas en programas ya existentes o en programas piloto.

Hartley y Bennington (2006) han mirado en detalle la forma en que se desarrolla la innovación y el grado en el que las organizaciones que adoptan ideas innovadoras

están dispuestas a adaptarlas. Han concluido que el paradigma existente en las organizaciones en torno a la adaptación, influye en la disposición que tengan éstas para adoptar ideas innovadoras.

Otra perspectiva de la investigación se ha centrado en la geo-innovación, incluyendo el trabajo de Landry (2006) sobre ciudades creativas, y Hall (1998) sobre los entornos innovadores. Ambos han sido popularizados por Richard Florida.

Finalmente, a finales del 2007 se publica la investigación más reciente realizada en el Reino Unido por *Audit Commission* denominada *Seeing the light: innovation in local public services*, (*National Report*, 2007).

Dentro de los principales hallazgos destacan sobre las fallas de la gerencia en el manejo del riesgo, la estimación de la capacidad de innovación, la carencia de la dirección estratégica y eficaz, la pobre comunicación organizacional entre el personal, la ausencia o deficiente gerencia de proyectos, los métodos de divulgación inadecuados, las fallas en el uso de consejo o consultoría externa y la pobre administración de relaciones contractuales.

## **Conceptos**

### *El sector Administración*

“Este sector comprende todos los departamentos, oficinas y

otros organismos que suministran, generalmente a título gratuito, servicios colectivos, excepto la enseñanza superior, que no sería fácil ni rentable suministrar de otro modo y que, además, administran los asuntos públicos y la política económica y social de la colectividad, (las empresas públicas se incluyen en el sector empresas), y a las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro, IPSFL, controladas y financiadas principalmente por la administración, con excepción de las administradas por el sector de la enseñanza superior”, (Cotec, 2007, 65).

Según la definición dada por el Sistema de Cuentas Nacionales, SCN, (ONU, 1968; CEC et al., 1993) de “productores de servicios otorgados por las administraciones públicas”, a excepción de los centros de enseñanza superior sometidos a control público, este sector incluye todos los ministerios, servicios y oficinas de las administraciones públicas (centrales, de los Estados de una federación, de las provincias, de los distritos o condados, de los departamentos, de las municipalidades, de las ciudades y de los pueblos), que desarrollan una amplia gama de actividades tales como: administración; defensa y mantenimiento del orden público; sanidad, enseñanza, servicios culturales, recreativos y sociales en general; promoción del crecimiento económico y del bienestar; y desarrollo tecnológico. Los órganos legislativos y ejecutivos, los

departamentos, establecimientos y otros organismos de la administración deben incluirse aquí, independientemente del tratamiento que se les dé en la contabilidad pública. Los fondos de la seguridad social administrados por el Gobierno también se incluyen. Resulta irrelevante si sus actividades son financiadas con cargo al presupuesto ordinario, a presupuestos extraordinarios o a fondos extrapresupuestarios.

Este sector comprende igualmente las IPSFL, no mercantiles, controladas y financiadas principalmente por la Administración, a excepción de las que son administradas por los centros de enseñanza superior. Todas las IPSFL no mercantiles controladas y financiadas por la Administración se clasifican en el sector Administración, cualesquiera que sean las unidades institucionales que se benefician fundamentalmente de sus actividades. “Controladas” alude a la capacidad de determinar la política general o el programa de las IPSFL gracias a la potestad de nombrar a los responsables de la gestión. Estas IPSFL son financiadas principalmente con subvenciones de la Administración, y las cantidades asignadas a ese “apoyo institucional” se publican en informes oficiales o en los presupuestos del Estado. Las IPSFL financiadas principalmente por la Administración se deberán incluir dentro del sector Administración aunque no esté claro si es el Estado el que ejerce el control. Igualmente se clasifican en este sector las unidades asociadas al sector enseñan-

za superior, y que fundamentalmente están al servicio de la Administración.

La norma internacional utilizable por el sector Administración es la clasificación de las funciones de las administraciones públicas denominada Clasificación Oficial de las Funciones de los Organismos Gubernamentales, COFOG, de Naciones Unidas, la que no se considera apropiada para la clasificación de las actividades de I+D. Es por ello que no existen criterios de clasificación por la OECD.

Sin embargo, la OECD se refiere a otras subclasificaciones institucionales de las unidades estadísticas divididas en tres categorías según el nivel administrativo en el que se sitúan, junto con una cuarta categoría para unidades que no pueden clasificarse por nivel administrativo. Éstas son:

- Unidades administrativas centrales y federales.
- Unidades administrativas estatales y provinciales.
- Unidades administrativas locales y municipales.
- IPSFL controladas y financiadas principalmente por la Administración.

#### *Investigación y desarrollo*

“La investigación y el desarrollo experimental comprenden

el trabajo creativo llevado a cabo de forma sistemática para incrementar el volumen de conocimientos, incluido el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad, y el uso de esos conocimientos para crear nuevas aplicaciones”, (Cotec, 2007, 30).

Las ciencias sociales y las humanidades se tienen en cuenta al incluir en la definición de I+D “el conocimiento del hombre, la cultura y la sociedad”. Incluye la I+D relativa al conocimiento de la conducta y las organizaciones.

La I+D comprende, tanto la I+D continua (formal) de las unidades de I+D, como la I+D ocasional (informal) de otras unidades. El interés por la I+D depende cada vez más de los nuevos conocimientos e innovaciones, así como de los efectos económicos y sociales que de ellos se derivan, que de la propia actividad.

Existen varios recursos para medir los *outputs* de la I+D o, en general, de la Ciencia y la Tecnología, CyT. Las encuestas sobre la innovación constituyen una tentativa de medir los resultados y los efectos del proceso de la innovación, en la que la I+D juega un papel importante.

“La I+D está relacionada con otras actividades que se basan en la ciencia y la tecnología. Aunque a menudo esas otras actividades están estrechamente ligadas a la I+D a

través de flujos de información y en términos de funcionamiento, instituciones y personal, tales actividades no deben ser tenidas en cuenta a la hora de medir la I+D. La I+D y esas actividades afines pueden considerarse bajo dos títulos: el conjunto de actividades científicas y tecnológicas y el proceso de innovación científica y tecnológica”, (Cotec, 2007, 16).

“El Sistema de Contabilidad Nacional, SCN, (ONU, 1968) hace una distinción entre los siguientes sectores: sociedades no financieras, sociedades financieras, administraciones públicas, instituciones sin fines de lucro al servicio de los hogares, y hogares”, (Cotec, 2007, 55).

Se distinguen cinco sectores: empresas, administración pública, instituciones privadas sin fines de lucro, enseñanza superior y extranjero.

#### *La innovación tecnológica*

Según la Organización para el Desarrollo y la Cooperación Económica, en el Manual de Oslo para los países desarrollados, existen tres tipos de innovación tecnológica considerados como más relevantes: a) bienes o servicios, b) en procesos y c) en la gestión organizativa.

El primer tipo lo es la innovación tecnológica en bienes o servicios como resultado de la difusión de conocimientos tecnológicos, o de inversiones en investigación y desarrollo que generan novedades en la organización.

- Innovación tecnológica de bienes y servicios

Se refiere a la implementación tecnológica de métodos que cambian las acciones de la organización, diferentes de los agrupados en el concepto de innovación organizacional que incluye la introducción de cambios en la estructura organizacional, la implementación de técnicas gerenciales avanzadas, y la implementación de cambios (nuevos o sustanciales) en la orientación de la organización.

También se la debe diferenciar de otras variaciones en el trabajo y/o en los procesos, como los cambios que resulten insignificantes o no originales dentro de la organización.

La innovación en bienes o servicios puede tomar dos formas. La primera es como un bien o servicio tecnológicamente nuevo, es decir, cuyas características tecnológicas difieren significativamente de las correspondientes a los bienes o servicios anteriores. Puede implicar tecnologías radicalmente nuevas o la combinación de tecnologías existentes con nuevos usos, así como también, derivarse del uso de un cono-

cimiento nuevo, tecnología dura y blanda. La segunda forma es la de un bien o servicio existente que ha sido tecnológicamente mejorado. Esto se puede dar por el uso de recursos, humanos, materiales, financieros, de gestión administrativa, entre otros, de mejor desempeño, o por un bien o servicio complejo compuesto de un conjunto de subsistemas técnicos, que pudo haber sido mejorado a través de cambios parciales en alguno de los subsistemas que lo conforman.

- Innovación tecnológica de procesos

Ocurre con la adopción de métodos tecnológicos nuevos o mejorados, incluyendo los métodos de trabajo, y puede comprender cambios en equipos, en la organización de los procesos, o ser una combinación de los anteriores. Puede, también, derivarse del uso de un nuevo conocimiento.

Estos métodos tecnológicos pueden ser aplicados para ofrecer bienes o servicios tecnológicamente mejorados, lo que no sería posible usando métodos convencionales de trabajo o, esencialmente, mejorando el trabajo para obtener los bienes o servicios ya existentes.

Las innovaciones tecnológicas, tanto en bienes o servicios como en procesos, pueden ser novedosas mundialmente o para la organización, así como estar referi-

das a los grupos poblacionales de un área geográfica determinada.

- Innovaciones tecnológicas en la gestión organizativa

El tercer tipo lo son las actividades de innovación que "son el conjunto de etapas científicas, tecnológicas, organizativas, financieras y comerciales, incluyendo las inversiones en nuevos conocimientos, que llevan o que intentan llevar a la implementación de productos y de procesos nuevos o mejorados. La I+D no es más que una de estas actividades, y puede ser llevada a cabo en diferentes fases del proceso de innovación, siendo utilizada no sólo como la fuente de ideas creadoras, sino también para resolver los problemas que pueden surgir en cualquier fase hasta su culminación", (Cotec, 2007, 17).

Por cierto, no todas las actividades de innovación resultan en innovaciones efectivas, pero todas las innovaciones reales deben ser vistas como resultado del conjunto de las actividades innovadoras de la organización.

#### *La gestión de la innovación*

El concepto de gestión de la actividad innovadora es introducida por el Manual de Bogotá (RICYT, 2001), que es la respuesta homóloga del Manual de Oslo para los países

en desarrollo, específicamente los latinoamericanos.

Se desplaza el eje de análisis en el esfuerzo tecnológico o la gestión de las actividades innovadoras. Capta los rasgos idiosincráticos que adoptan los procesos innovativos en las instituciones del país, y abarca el conjunto de estrategias organizacionales que determinan los esfuerzos de gestión no tecnológica.

Vista la gestión de la actividad innovadora como un proceso, se hace necesario involucrar la dimensión organizacional en el análisis de la innovación, ya que la modernización organizacional aparece como mecanismo esencial de esta reconversión.

Asimismo, es necesario considerar el carácter de la decisión de inversión que tiene la determinación de innovar: las condiciones de la inversión resultan fundamentales para la acumulación de capacidades que requieren los esfuerzos de reconversión, dentro de los cuales se articula la innovación.

Finalmente, es importante considerar el impacto de las actividades innovadoras en términos de objetivos empresariales, tales como el incremento de la productividad o de la competitividad.

Uno de los componentes esenciales de este proceso es el conocimiento, que considera en su abordaje, la dimensión epistemológica; es decir, el conocimiento tácito

no codificado, que se aprende mediante la observación e imitación, y el conocimiento explícito, que es el codificado y sistematizado.

Asimismo, se incluye en el abordaje la dimensión ontológica del conocimiento; es decir, el trayecto que recorre el conocimiento, del individuo, al grupo, a la organización, al ámbito inter-organizacional y al social.

Para finalizar, por tratarse del sector público, y dado que el concepto de innovación tecnológica no refleja en forma adecuada gran parte de la innovación en el sector servicios, esta investigación tiene como objeto de estudio la gestión de la innovación tecnológica y no tecnológica, que incluye según revisiones de la OECD, la innovación organizativa y en mercadotecnia.

“Con el fin de desarrollar políticas apropiadas en apoyo de la innovación es necesario entender mejor diferentes aspectos críticos del proceso de innovación, tales como las actividades de innovación distintas de la I+D, las interacciones entre los agentes, y los correspondientes flujos de conocimiento. El desarrollo de políticas también requiere de otros avances en el análisis de la innovación que a su vez se basan en la obtención de una mejor información”, (OECD, 2005, 16).

### ***El ecosistema empresarial e institucional***

En esta sección se describe el modelo de referencia de gestión total de la innovación en las organizaciones públicas o privadas que proporciona una representación teórica de todos los elementos que intervienen en la innovación y en su gestión, así como las relaciones entre los mismos.

Se entiende por ecosistema como una organización ecológica formada por componentes bióticos o vivos y componentes abióticos o no vivos, que interactúan entre sí.

Cuando se aborda la investigación de la gestión de la innovación en las organizaciones públicas o privadas, se enfrentan dos paradigmas. El primero tiene que ver con el problema de concebir la innovación como un fin, cuando en realidad es un medio para ayudar a la organización a conseguir sus objetivos; y el segundo, tiene que ver con el pensamiento de que la innovación es responsabilidad de algún departamento o área de innovación, cuando es una responsabilidad colectiva.

El modelo seleccionado para estudiar la gestión de la innovación, se le conoce en sus siglas en inglés como COTIM o *Cash-Oriented Total Innovation Management* para el sector privado, y *Citizen-Oriented Total Innovation Management* para el sector público.

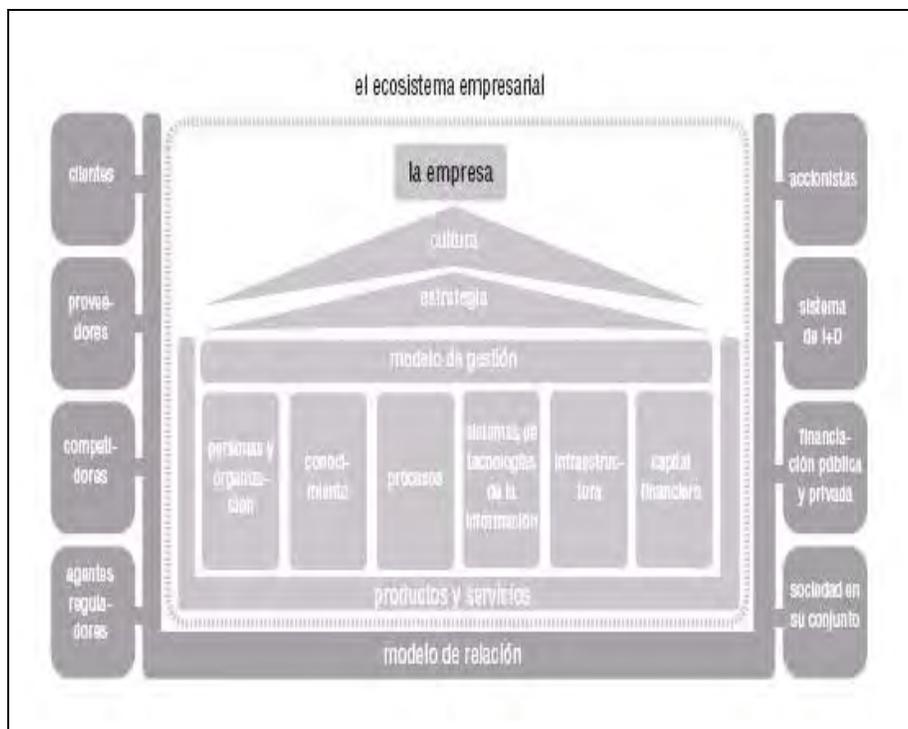
Los dos conceptos claves del modelo COTIM para el sector privado son *cash orientation*, como respuesta al primer problema y *total management*, como solución al segundo.

La diferencia entre estos modelos de Administración Total de la Innovación radica en la orientación. En el primero, todos los esfuerzos están determinados por la demanda del cliente y/o mercado. En el segundo, los esfuerzos en la gestión de la innovación están determinados por la demanda del ciudadano como contribuyente.

“El primer modelo está orientado al sector privado. Lo que busca es un retorno claro del esfuerzo y de la inversión, ubicando la innovación en un enfoque constante de *Innovation-To-Cash*. Véase Gráfico No. 2.

El modelo de relación en el ecosistema empresarial está compuesto por los clientes, los proveedores, los competidores, los agentes reguladores en las entradas, los accionistas, el sistema de I+D, el financiamiento público y privado, y la sociedad en su conjunto. En su interior, el ecosistema está compuesto por la cultura, la estrategia y el modelo de gestión que genera productos y servicios. Este modelo está conformado por las personas y la organización, el conocimiento, los procesos, los sistemas de tecnologías de la información, la infraestructura y el capital financiero.

**GRÁFICO No. 2**  
**EL ECOSISTEMA EMPRESARIAL**

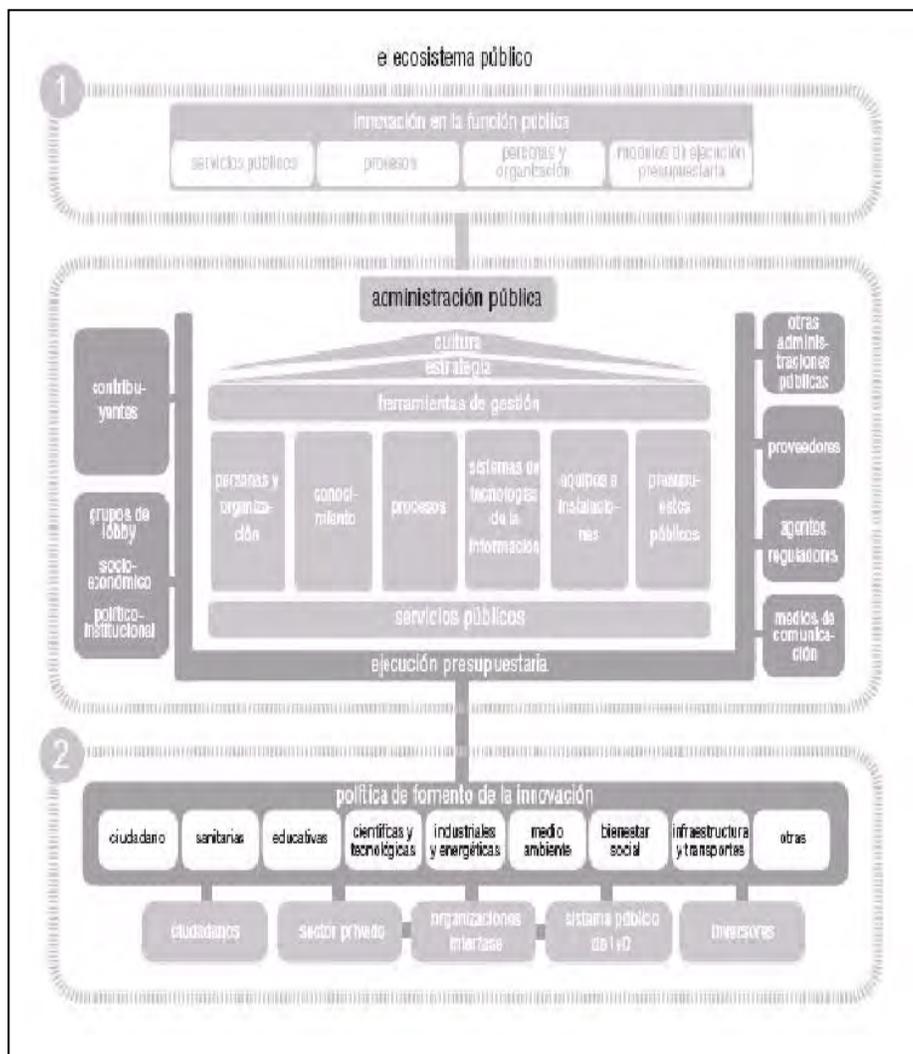


Fuente: Everis Consulting, España.

El segundo modelo está orientado al sector público, tanto en lo que respecta a la innovación en la función pública, considerando a la administración pública como una

organización susceptible de innovación, como en lo referente a las políticas de innovación que la administración ofrece a la sociedad, (Cotec, 2007, 135). Véase el Gráfico No. 3.

**GRÁFICO No. 3**  
**EL ECOSISTEMA PÚBLICO**



Fuente: Everis Consulting, España.

El modelo de relación del sector público es más complejo. En éste la gestión de la innovación en la función pública abarca los servicios públicos, los procesos, las personas y la organización, así como los modelos de ejecución presupuestaria.

Como resultado, la política de fomento de la innovación, atiende necesidades de la población, particularmente el contribuyente como ciudadano, sus necesidades sanitarias, educativas, científicas y tecnológicas, industriales y energéticas, medio ambientales, de bienestar social, de infraestructura y transporte, entre otras.

En este proceso se involucra la ciudadanía, el sector privado, las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, el sistema público de I+D, y los inversionistas.

A lo interno del ecosistema público, y en el seno de la institución, el modelo de relación lo determina la ejecución presupuestaria, con la debida articulación entre los contribuyentes, los grupos de *lobby* socio-económicos y de política institucional, junto con otras administraciones públicas, los proveedores, los agentes reguladores y los medios de comunicación.

Así entonces, la administración pública a través de la cultura institucional, las estrategias y las herramientas de gestión proveen los servicios públicos con las personas de la organización, conocimiento,

procesos, sistemas de tecnologías de información, equipos e instalaciones y presupuestos públicos, entre otros.

En conclusión, el abordaje de la función pública de la gestión de la innovación en el ecosistema institucional, es más complejo que el abordaje de la gestión de la innovación en el ecosistema empresarial.

### ***El modelo de análisis***

La representación visual tridimensional del modelo de análisis utilizado en esta investigación se denomina Cubo COTIM que en sus siglas en inglés significa *Citizen-Oriented Total Management* y en español Administración Total de la Innovación Orientada al Contribuyente, en adelante ATIC.

El modelo ATIC pone al servicio de los objetivos empresariales o institucionales, los tres pilares o dimensiones de la gestión de la innovación: a) ejes de innovación, b) los activos para la innovación y c) las acciones de innovación.

En el modelo, los ejes de innovación determinan qué soluciones ofrece la innovación para conseguir los objetivos empresariales o institucionales; los activos para la innovación definen todos los elementos internos y externos de la empresa en los que se tiene que apoyar y fijar la gestión de la innovación; y las accio-

nes de innovación describen todas las medidas que se pueden y tienen que lanzar para innovar en el corto, medio y largo plazo. Véase Gráfico No. 4.

La interrelación estrecha y directa entre estas dimensiones y en ambos sentidos, garantiza que la innovación se ponga al servicio de la mejora empresarial o institucional para el logro de sus objetivos.

Ahondando en estas relaciones, “cada eje impacta en cada activo de forma distinta; cada activo se pone al servicio de cada eje de forma distinta; cada eje implica el lanzamiento de acciones distintas; cada acción impacta en cada eje de forma distinta; cada activo se pone al servicio de cada acción de forma distinta; y cada acción impacta en cada activo de forma distinta”, (Cotec, 2007, 137).

A efectos del gráfico No. 4, el ecosistema de la organización que prevalece en el modelo ATIC corresponde a la empresa, sin embargo, éste incluye también el ecosistema de la institución del sector público.

### **Las dimensiones de análisis**

#### *Los ejes de la innovación*

En concordancia con la distinción realizada por el Manual de Oslo, el modelo COTIM considera seis ejes de innovación, entendidos como

los distintos tipos de innovación al servicio de los objetivos empresariales o institucionales.

Éstos son innovación en:

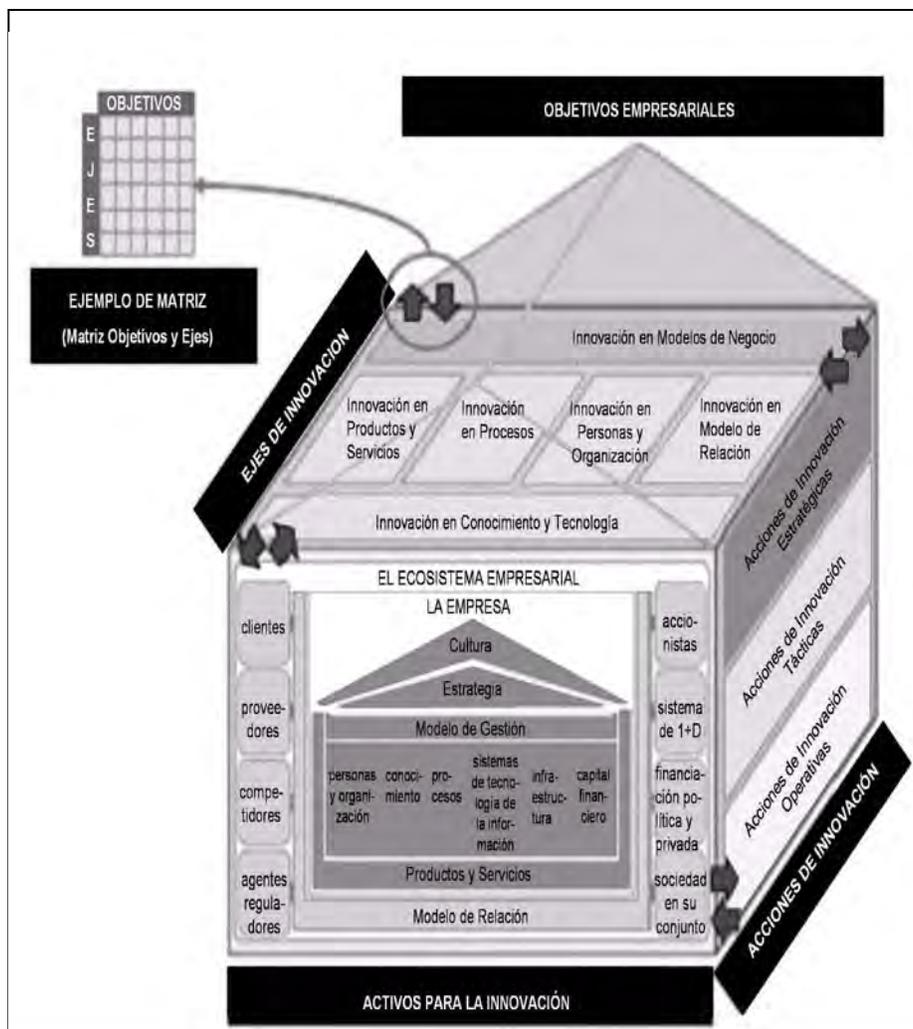
- a. Modelos de negocio.
- b. Productos y servicios.
- c. Procesos.
- d. Personas y organización.
- e. Modelo de relación.
- f. Conocimiento y tecnología.

#### *Los activos para la innovación*

Esta dimensión de análisis tiene en cuenta los activos de que dispone la empresa o institución para innovar. Estos activos pueden ser internos o externos. Cada uno de ellos aporta unos activos al servicio de la innovación, ya sea como motores o dinamizadores, facilitadores o beneficiarios de la gestión de la innovación.

Los activos internos son todas las capacidades institucionales y condiciones estructurales que tiene una empresa o institución. Éstos son “la cultura, la estrategia, el modelo de gestión, las personas y organización, el conocimiento, los procesos, los sistemas y tecnologías de la información, las infraestructuras, el capital financiero y los productos y servicios”, (Cotec, 2007, 138).

**GRÁFICO No. 4**  
**MODELO ATIC**



Fuente: Fundación Cotec, España.

Los activos externos con los que interactúa y se relaciona la empresa o institución están conformados por “el modelo de relación, los clientes, los proveedores, los competidores, los agentes reguladores, los accionistas, los centros/sistemas I+D+i, la financiación pública y privada y el resto de la sociedad en su conjunto”, (Cotec, 2007, 138).

Aún cuando en el Cubo del Gráfico No. 4 está inserto el ecosistema empresarial, el modelo de análisis utilizando el ecosistema público es el pertinente para esta investigación.

Con un enfoque en los recursos humanos, el modelo ATIC se fundamenta en las personas y la forma en que éstas se organizan en la empresa o institución como uno de los principales activos para la gestión de la innovación. En síntesis las capacidades institucionales son las personas y la organización como activo empresarial o institucional.

Esto se debe a que:

“Las personas son uno de los principales activos de la compañía ya que, aparte de desarrollar la actividad de la empresa, toman las decisiones que marcan la ruta a seguir por la empresa, o institución”.

“Las personas no son entes aislados sin orden, sino que forman una organización que define y delimita los niveles de responsabilidad, la dependen-

cia jerárquica, y los roles y funciones desempeñados por cada persona dentro del conjunto. Además de las personas, la organización aglutina y ordena muchos de los otros activos de la empresa”, (Cotec, 2007, 139).

Como activo para la innovación, éste incluye “todos los elementos que, aplicados a la gestión de las personas de la compañía, ayudan a fomentar la innovación en la empresa; todos los elementos que, aplicados al diseño organizativo de la compañía, ayudan a fomentar la innovación en la empresa; la innovación propiamente dicha en la gestión de personas de la empresa; y la innovación propiamente dicha en el diseño de la organización de la empresa”, (Cotec, 2007, 139:140).

#### *Las acciones de innovación*

“La dimensión de acciones de innovación se estructura en tres tipos distintos de acciones, diferenciándose en ciertos atributos temporales (corto/medio/largo plazo) y organizativos (niveles organizativos de la empresa)”, (Cotec, 2007, 140).

Los tres tipos de acciones de innovación en las empresas o instituciones identifican un tipo de actuación estratégica, táctica u operativa, que deriva en un proyecto para alcanzar el objetivo empresarial o institucional.

## **La gestión de la innovación en el sector público**

Este apartado presenta los resultados de estudios exploratorios y descriptivos que han sido realizados por el Instituto de Estudios Sociales en Población, IDESPO, en los años 2005 y 2006, y sirvieron de base para afinar preguntas de investigación en su proceso de interpretación, establecer patrones de comportamiento y proponer nuevas hipótesis.

En estos estudios, en la fase cualitativa se utilizó la entrevista profunda y estructurada, así como sesiones grupales o grupos de enfoque, observaciones, revisión de documentos, registros o fuentes secundarias, entre otros. En la fase cuantitativa se utilizó la encuesta y como instrumento el cuestionario, el análisis cuantitativo de contenido, así como indicadores o estadísticas existentes de fuentes secundarias.

La unidad declarante son las organizaciones del sector público a

la que se aplicaron los elementos de información deseados. La unidad estadística es el informante o persona que es mayor de edad, tiene estudios universitarios y al menos tres años de laborar en la organización del sector público.

*La selección de la muestra probabilística o aleatoria.* Los instrumentos que se utilizaron se validaron con encuestas piloto telefónicas y personales para mejorar los constructos. Los datos obtenidos en la aplicación de las encuestas recibieron un tratamiento estadístico descriptivo; en particular las respuestas abiertas se categorizaron para obtener la distribución de frecuencias. El error máximo de muestreo fue del 5%, con un 90% de nivel de confianza.

De las personas consultadas, al momento de la encuesta, el 48,3% informó que trabajaban en el sector público, principalmente en servicios y educación. Véase cuadro No. 1.

**CUADRO No. 1**  
**COSTA RICA**  
**DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA ACTIVIDAD A LA QUE SE DEDICA**  
**LA ORGANIZACIÓN EN LA QUE TRABAJAN**  
**LAS PERSONAS CONSULTADAS**

**EN PORCENTAJES**

Participación	Sector público Año 2005 (n=145)	Sector público y privado Año 2005 (n= 300)
Servicios	42,1	36,0
Educación	37,0	21,7
Otros	20,9	42,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: Instituto de Estudios Sociales en Población, IDESPO, Universidad Nacional.*

La primera encuesta se realizó en octubre del 2005 a 300 personas mayores de 18 años que estaban trabajando en la organización tres o más años, tenían estudios universitarios y residían en el territorio nacional. De éstas, 55% eran hombres y 45% mujeres. Véase cuadro No. 2.

Sobre los puestos que las personas consultadas desempeñaban en la organización, un 16% eran directores, gerentes o administradores; un 12,7% jefes, coordinadores o encargados; un 10,3% asistentes, auxiliares u oficinistas, un 9,7% informaron ser técnicos, analistas de cómputo o electricistas; un 9% dijo

ser asesor, vendedor, ejecutivo o agente de ventas, y el restante porcentaje otros puestos.

Dentro de la caracterización, se obtuvo que de las personas consultadas, el 34,7% tenía el grado de bachillerato universitario, un 32,3% el de licenciatura, el 9% el de maestría, el 1,3% el de doctorado, y el restante porcentaje diplomado.

La segunda encuesta se realizó en octubre del 2006 a sesenta y ocho de los aproximadamente 120 personas que asistieron el primer día al I Encuentro Nacional Universidad-Empresa, organizado por la Comi-

**CUADRO No. 2**  
**COSTA RICA**  
**DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LAS**  
**PERSONAS ENTREVISTADAS**  
**SEGÚN SU EDAD Y SU GÉNERO**  
**(n=300)**  
**EN PORCENTAJES**

Edad	Hombres	Mujeres
De 18 a 24	7,00	7,67
De 25 a 34	17,67	15,33
De 35 a 44	17,67	14,33
De 45 a 54	9,33	6,33
De 55 o más	3,33	1,33
<b>Total</b>	<b>55,00</b>	<b>45,00</b>

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

sión NEXO: Vinculación Universidad-Empresa del Consejo Nacional de Rectores que reúne a las cuatro universidades públicas. Los resultados no son de carácter inferencial.

De las personas consultadas, el 63,2% informó que trabaja en educación, el 26,5% en servicios, y

el porcentaje restante en industria y comercio, entre otros sectores.

En relación con el grado académico, el 45,6% de las personas consultadas informaron tener un doctorado, el 22,1% el grado de maestría, un 10,3% el de licenciatura y el restante porcentaje de bachillerato o diplomado.

De estas sesenta y ocho personas consultadas, el 19% informaron ser directores de unidades académicas universitarias, el 17% investigadores, el 14% docentes, el 10% coordinadores de servicios en empresas, el 8% directores de proyectos, el 8% dueños o gerentes de empresas, el 5% asesores o consultores, el 5% gerentes de operaciones, y otro 5% gerentes de ventas, entre otros porcentajes mínimos, otros puestos.

### ***Papel de la administración pública***

Sobre el papel del Estado en torno a su desempeño como actor dinamizador de la innovación en el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, SNCT, el 34% de las personas consultadas del sector público señalaron que están a favor de que el Estado provea las condiciones que favorecen los procesos de innovación en las organizaciones. Véase cuadro No. 3.

**CUADRO No. 3**  
**COSTA RICA**  
**GRADO “DE ACUERDO” DE LAS PERSONAS CONSULTADAS**  
**CON ALGUNAS PROPOSICIONES EN MATERIA DE INNOVACIÓN**  
**EN PORCENTAJES**

Proposición	Sector público Año 2005 (n=145)	Sector público y privado Año 2005 (n= 300)	Sector académico Año 2006 (n=68)
La innovación en la organización es el resultado de una interacción colectiva	81,1	83,0	52,9
Las universidades se integran en los procesos de innovación de las organizaciones	79,2	78,7	57,4
La organización en la que trabajo es capaz de enfrentar los retos en innovación que plantea un Tratado de Libre Comercio, TLC	53,0	65,3	34,3
El Estado provee las condiciones que favorecen los procesos de innovación en las organizaciones	34,0	32,0	5,9

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

Por otro lado, del conjunto de académicos y empresarios reunidos en el I Encuentro Nacional Universidad-Empresa, organizado por el Consejo Nacional de Rectores, CONARE, denominado “Hacia un Sistema Nacional de Innovación”, “el 5,9% de los académicos y empresarios consultados, manifestaron estar a favor de que el Estado provea las condiciones que favorecen los procesos de innovación en las organizaciones”.

Estos resultados pusieron de manifiesto el papel deficiente del Estado costarricense como actor dinamizador de los procesos de innovación. A su vez, y derivado de ambos estudios se observa que para el sector académico la vinculación universidad-organización no es tan fuerte.

A conclusiones similares llegó (Monge et al, 2003) en un estudio sobre las actividades de investigación y desarrollo en las Unidades de Investigación, UI, de las universidades públicas costarricenses.

Al respecto, los obstáculos más citados por las UI como “para desarrollar mayores vínculos con la empresa privada son la falta de disponibilidad de recurso humano calificado en la UI (89,1%), la falta de infraestructura y equipamiento (64%)”.

Hasta aquí, las investigaciones antes citadas han coincidido en sus conclusiones. El papel del Estado es deficiente. Sin embargo, nin-

guna de estas investigaciones han estudiado las oficinas del conjunto de instituciones, entidades y órganos del sector público que forman parte del SNCT, y que también determinan el dinamismo innovador en el sector productivo, orientado hacia una economía basada en el conocimiento en Costa Rica.

Es por ello, que es pertinente preguntarse en este estudio ¿cuáles son las capacidades institucionales y las condiciones estructurales de las oficinas del conjunto de instituciones, entidades y órganos del sector público que forman parte del SNCT, y que dinamizan la innovación en Costa Rica?; ¿cómo contribuir con un conjunto de políticas y estrategias de desarrollo para mejorar la eficiencia del Estado como actor del SNCT, de tal forma que se facilite la transición que realiza Costa Rica hacia una economía del conocimiento, para pasar de una etapa de absorción y adaptación de tecnologías a una de creación de tecnologías?

Al dar respuesta a la interrogante principal y otras derivadas de ésta, la investigación caracterizará las actitudes, las prácticas y los conocimientos que se constituyen en fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que tienen las oficinas del conjunto de instituciones, entidades y órganos del sector público que forman parte del SNCT, para dinamizar la creación de nuevas tecnologías mediante políticas y medidas de políticas tecnológicas pertinentes en Costa Rica.

### **Significado de innovación**

Con el objetivo de conocer el significado del término innovación en el imaginario de la población costarricense, y en particular el sector público, a partir de las experiencias de las personas consultadas de lo que ocurre en el seno de la organización en la que trabajaban al momento de la encuesta del 2005, en esta sección se presentan los principales hallazgos.

Al preguntar qué entienden por innovación, las personas consultadas del sector público informaron que para la organización en la que trabajaban consistía en la creación e implementación de un nuevo desarrollo técnico o tecnológico; la puesta en marcha de una modificación o cambio para mejorar y la aplicación diferente de los conocimientos actuales en la solución de problemas, véase cuadro No. 4.

## **CUADRO No. 4**

### **COSTA RICA**

#### **DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LO QUE LA POBLACIÓN COSTARRICENSE DEFINE POR INNOVACIÓN**

#### **EN PORCENTAJES**

<b>Definición de innovación</b>	<b>Sector público Año 2005 (n=145)</b>	<b>Sector público y privado Año 2005 (n= 300)</b>
Creación e implementación de un nuevo desarrollo técnico o tecnológico	49,9	47,3
Puesta en marcha de una modificación o cambio para mejorar	35,4	37,0
Aplicación diferente de los conocimientos actuales en la solución de problemas	12,7	10,7
Otros	1,4	3,7
NS/NR	0,7	1,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

En términos generales la innovación es entendida como la creación y puesta en marcha de algo nuevo o mejorado. En este sentido, el 49,9% de las personas consultadas entienden por innovación la creación e implementación de un nuevo desarrollo técnico o tecnológico; un 35,4% la puesta en marcha de una modificación o cambio para mejorar; un 12,7% la aplicación diferente de los conocimientos actuales en la solución de problemas; un 1,4% otros significados, y el 0,7%

de las personas no sabían o no respondieron.

Luego de realizar un tratamiento de las respuestas del sector público se observa que el significado de innovación siempre implica la creación y puesta en marcha de algo nuevo o mejorado, con la adición de que es para responder a las necesidades de la sociedad y beneficiar la calidad de vida de la ciudadanía. Véase cuadro No. 5.

## CUADRO No. 5

### COSTA RICA

#### DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LO QUE LAS PERSONAS DEL SECTOR PÚBLICO DEFINE POR INNOVACIÓN

#### EN PORCENTAJES

Definición de innovación	Sector público Año 2005 (n=145)
Hacer y aplicar algo nuevo o novedoso que responda a las necesidades de la sociedad	66,8
Hacer un cambio o mejora que beneficie la calidad de vida de la ciudadanía	29,7
Otros	3,5
<b>Total</b>	<b>100,0</b>

Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.

Otro de los hallazgos relacionados con el significado de la innovación para las personas consultadas del sector público, consiste en que la innovación primero se asocia a mejoras que a nuevas creaciones, y esas mejoras son creativas y de calidad.

Con mayor detalle, las personas consultadas dijeron que están a favor en un 89,6% de que la innovación implica mejoras creativas; un 86,6% mejoras en la calidad; un 86,5% que es algo nuevo; y un 78,3% que es algo nuevo o mejorado; y un 63,5% que es algo mejorado. Véase cuadro No. 6.

### CUADRO No. 6

#### COSTA RICA

#### OPINIONES A FAVOR DE LO QUE LA POBLACIÓN COSTARRICENSE CREE QUE ES INNOVACIÓN

#### EN PORCENTAJES

La innovación es	Sector público Año 2005 (n=145)	Sector público y privado Año 2005 (n= 300)
Mejoras creativas	89,6	91,0
Mejoras en la calidad	86,6	87,3
Algo nuevo	86,5	84,0
Algo nuevo o mejorado	78,3	66,0
Algo mejorado	63,5	81,0
Mejoras no significativas	14,4	18,7
No hay cambio	6,0	6,0

Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.

Hasta aquí en conclusión la innovación es entendida por el sector público como la creación o mejora de algo. Más adelante se confronta esta definición con las

prácticas reales en materia de innovación que ocurren en las organizaciones del sector público en las que trabajaban las personas consultadas, al momento de la encuesta.

**Orígenes, efectos  
y obstáculos de la innovación**

Tener información de los orígenes, efectos y obstáculos para la innovación en el sector público, permite orientar las políticas internas implícitas y explícitas de trabajo en las instituciones del Estado.

Los principales hallazgos fueron que la innovación se origina principalmente en el interior de la organización (59,5%); las universidades no son agentes dinamizadores, excepto en la opinión del sector académico; y existe una brecha de percepción de la vinculación Universidad-Organización entre los actores. Véase cuadro No. 7.



**CUADRO No. 7**  
**COSTA RICA**  
**OPINIONES A FAVOR DEL ORIGEN DE LA INNOVACIÓN**  
**EN LAS ORGANIZACIONES**  
**EN PORCENTAJES**

Origen de la innovación	Sector público Año 2005 (n=145)	Sector público y privado Año 2005 (n= 300)	Sector académico Año 2006 (n=68)
Departamentos o empleados dentro de la misma organización	59,5	60,7	83,8
Congresos, reuniones y revistas profesionales	46,2	41,7	51,5
Organismos públicos de investigación o centros tecnológicos	42,7	29,0	50,0
Ferias y exposiciones	41,6	39,3	39,7
Clientes, usuarios o consumidores	37,7	40,3	52,9
Competidores y otras organizaciones de su misma rama de actividad	36,2	39,3	36,8
Proveedores de equipo, materiales, componentes o <i>software</i>	34,4	35,3	30,9
Universidades u otros institutos de enseñanza superior	33,7	26,0	60,3
Otro(s)	7,0	7,0	-

Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.



A diferencia de las opiniones de la población costarricense en general, esta vez los académicos y los empresarios opinan que la innovación es generada en gran medida desde las universidades. Lo que si son similares, son las opiniones en torno a que la innovación proviene del interior de la organización.

Sobre los efectos que produjo la innovación en las organizaciones del sector público, principalmente éstos incidieron en la mejora de la calidad (56,0%), el cumplimiento de normas (53,9%), el aumento de capacidades en la organización (53,2%) y en el aumento de los usuarios, consumidores o beneficiarios (46,9%). Véase cuadro No. 8.

**CUADRO No. 8**  
**COSTA RICA**  
**EFFECTOS QUE “SIEMPRE” TUVO LA INNOVACIÓN**  
**EN LAS ORGANIZACIONES**  
**EN PORCENTAJES**

Efectos de la innovación	Sector público Año 2005 (n=145)	Sector público y privado Año 2005 (n= 300)	Sector académico Año 2006 (n=68)
Mejora de la calidad de los productos o servicios	56,0	59,0	66,2
Cumplimiento de los reglamentos o normas	53,9	54,0	33,8
Aumento de la capacidad de la organización	53,2	54,0	64,7
Ampliación de los clientes, usuarios, consumidores o beneficiados	46,9	49,7	48,5
Desarrollo de la variedad de productos o servicios	43,1	44,3	51,5
Incremento de los ingresos o beneficios	41,5	50,7	45,6
Avance de la salud y la seguridad	40,3	42,7	33,8
Menor impacto medioambiental	31,7	35,3	29,4
Otro(s)	1,4	2,3	2,9

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

En relación con la experiencia innovadora, las personas consultadas manifestaron que se mejoró el talento humano de la organización (22,8%), se satisfizo las necesidades de los clientes y/o contribuyentes (13,9%), se renovó la posición de la organización (13,9%), y se perfeccionaron los procesos y los métodos

de trabajo (13,9%). Véase cuadro No. 9.

Los principales obstáculos para la innovación fueron la formación del recurso humano (85,6%), las normativas (78%), y la legislación en general (76,4%). Véase cuadro No. 10.

**CUADRO No. 9**  
**COSTA RICA**  
**RAZONES POR LAS CUALES LAS EXPERIENCIAS RESULTARON INNOVADORAS EN LAS ORGANIZACIONES**  
**PORCENTAJES**

Razones	Sector público Año 2005 (n=101)	Sector público y privado Año 2005 (n=213)
Gestión del talento humano	22,8	14,1
Implementación exitosa acorde a expectativas del cliente	13,9	17,4
Posicionamiento de la organización	13,9	13,1
Procesos y métodos de trabajo mejorados	13,9	11,3
Aceptación y respuesta del cliente	10,9	14,5
Otros	5,0	4,7
Utilidades/beneficios en la organización	4,0	6,1
Cambio de visión y misión de la organización a nivel nacional e internacional	4,0	4,2
Comunicación y educación laboral	4,0	2,8
Acceso de productos y servicios	3,0	6,1
Calidad de vida en el trabajo	2,0	3,3
NS/NR	2,6	2,4
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

**CUADRO No. 10**  
**COSTA RICA**  
**OBSTÁCULOS A LA INNOVACIÓN CONSIDERADOS**  
**“MUY IMPORTANTES” EN LAS ORGANIZACIONES**  
**EN PORCENTAJES**

Obstáculos a la innovación	Sector público Año 2005 (n=145)	Sector público y privado Año 2005 (n= 300)	Sector académico Año 2006 (n=68)
La formación del personal	85,6	87,3	80,9
Las normativas referentes a medio ambiente, higiene, control de calidad, etc.	78,0	77,7	33,8
La legislación sobre patentes, derechos de autor, etc.	76,4	73,7	55,9
Los impuestos	53,7	60,7	20,6
La inversiones en otras actividades menos prioritarias	49,3	51,0	47,1
Otros	4,9	4,3	1,5

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

Solo cuarenta y cuatro de las 145 personas del sector público manifestaron que en las organizaciones en la que trabajaban no habían tenido experiencias en innovación, de las cuales veinticuatro informaron las razones por las cuales eso ocurrió.

Sólo cincuenta y seis de las 300 personas de ambos sectores manifestaron que en las organiza-

ciones en la que trabajaban, no habían tenido experiencias en innovación.

La principal razón por la que no tuvieron experiencias en innovación, se debió a que no existía una directriz para innovar (59,0%), y no existía una necesidad (12,5%). Véase cuadro No. 11.

---

**CUADRO No. 11****COSTA RICA****DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LAS RAZONES POR LAS CUALES  
LAS ORGANIZACIONES “NO HAN TENIDO EXPERIENCIAS”  
EN INNOVACIÓN EN LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS****EN PORCENTAJES**

Razones	Sector público Año 2005 (n=24)	Sector público y privado Año 2005 (n= 56)
No existe una directriz para innovar	50,0	35,7
No existe necesidad	12,5	12,5
Otras	12,5	17,9
No existe preocupación por los clientes	12,5	12,5
No existen recursos económicos	8,3	7,1
Existe poco tiempo de la fundación de la organización	4,2	14,3
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.

---

***Prácticas y experiencias  
en innovación***

En relación con las prácticas, la innovación consiste en adaptaciones de nuevas tecnologías (82,6%), así como cambios o mejoras de los métodos de trabajo (77,0%). Véase cuadro No. 12.

En términos generales, las acciones de innovación consistieron en cambios en las estrategias de trabajo (39,3%), y en la apariencia o imagen de los productos y servicios (35,7%). Véase cuadro No. 13.

**CUADRO No. 12**  
**COSTA RICA**  
**OPINIONES A FAVOR DE ALGUNAS AFIRMACIONES**  
**SOBRE LAS PRÁCTICAS DE INNOVACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES**  
**EN PORCENTAJES**

Prácticas	Sector público Año 2005 (n=145)	Sector público y privado Año 2005 (n= 300)	Sector académico Año 2006 (n=68)
Adapta nuevas tecnologías a las necesidades de la organización	82,6	82,7	75,0
Cambia o mejora los métodos de trabajo actuales	77,0	82,0	80,1
Introduce innovaciones de productos y procesos	75,5	77,3	79,4
Desarrolla productos y servicios nuevos	70,4	72,3	78,0
Imita a la competencia en materia de innovación	41,8	43,7	25,0

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

**CUADRO No. 13**  
**COSTA RICA**  
**ACCIONES EN MATERIA DE INNOVACIÓN QUE “SIEMPRE”**  
**SE PONEN EN PRÁCTICA EN LAS ORGANIZACIONES**  
**EN PORCENTAJES**

Acciones	Sector público Año 2005 (n=145)	Sector público y privado Año 2005 (n= 300)
Estrategias de trabajo nuevas o muy cambiadas	39,3	40,7
Cambia la apariencia o imagen en sus productos o servicios	35,7	37,0
Cambia sensiblemente sus estrategias para comercializar productos o servicios	30,8	36,3
Estructuras organizativas nuevas o muy cambiadas	30,3	28,7
Técnicas de administración avanzadas	28,2	34,0

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

En cuanto a las experiencias en innovación, sólo 101 de las 145 personas consultadas del sector público informaron que si tuvieron experiencias innovadoras. La principal experiencia innovadora estuvo relacionada con inversión en infraestructura (24,7%), y la segunda fue en productos y servicios (21,8%). Véase cuadro No. 14.

**Participación, éxito y fracaso en la gestión de la innovación**

En relación con la participación por género, el principal hallazgo en el sector público indica que las mujeres participaron más en los procesos de innovación. Véase cuadro No. 15.

**CUADRO No. 14**

**COSTA RICA**

**DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LAS PRINCIPALES EXPERIENCIAS EN INNOVACIÓN QUE “SI HAN TENIDO” LAS ORGANIZACIONES EN LOS ÚLTIMOS TRES AÑOS**

**EN PORCENTAJES**

Principales experiencias	Sector público Año 2005 (n=101)	Sector público y privado Año 2005 (n= 213)
Inversión en tecnología dura	24,7	18,3
Productos y servicios	21,8	26,8
Comunicación y educación	19,8	13,2
Procesos productivos y administrativos	17,8	22,6
Ferías y promoción de nuevos mercados	7,0	6,1
Inversión en tecnología suave	6,0	8,0
Otros	2,9	5,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

**CUADRO No. 15**  
**COSTA RICA**  
**DISTRIBUCIÓN RELATIVA DE LA PERCEPCIÓN**  
**SOBRE PARTICIPACIÓN POR GÉNERO EN INNOVACIÓN**  
**EN LAS ORGANIZACIONES**  
**EN PORCENTAJES**

Participación	Sector público Año 2005 (n=145)	Sector público y privado Año 2005 (n= 300)
Ambos por igual	45,7	44,3
Más las mujeres	34,1	27,3
Más los hombres	16,8	26,3
NS/NR	3,5	2,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

Solo cincuenta y cuatro de 145 personas del sector público manifestaron que sí habían participado en esta experiencia de innovación.

Sólo 125 de 300 personas de ambos sectores afirmaron que sí

habían participado en esta experiencia en innovación.

De las personas que participaron, lo hicieron por el trabajo en equipo (25,9%); la responsabilidad del puesto (24,1%); y el interés personal (22,2%). Véase cuadro No. 16.

**CUADRO No. 16**  
**COSTA RICA**  
**RAZONES POR LAS QUE “SI PARTICIPARON” LAS PERSONAS**  
**EN EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES**  
**EN PORCENTAJES**

Razones	Sector público Año 2005 (n=54)	Sector público y privado Año 2005 (n=125)
Trabajo en equipo	25,9	24,0
Responsabilidad del puesto que ocupa en la organización	24,1	28,8
Interés personal y profesional	22,2	22,4
Dar respuesta a necesidades y problemas en el servicio	9,3	7,2
Por necesidad, oportunidad y supervivencia de la organización	7,5	8,0
Otros	7,3	5,6
Por intereses publicitarios e imagen de la organización	3,7	4,0
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

No fue razón principal la obligación de dar respuesta a las necesidades de los clientes y/o contribuyentes y el desarrollo de la organización.

Por otro lado, sólo cuarenta y siete de las 145 personas del sector público manifestaron que no habían participado en esa experiencia en innovación.

Sólo ochenta de las 300 personas de ambos sectores

manifestaron que no habían participado en esa experiencia en innovación.

De estas personas que no participaron en las experiencias en innovación, la razón principal se debió a que no le correspondía al departamento en el que trabajaban (66,0%), y porque no se les pidió opinión (12,8%). Véase cuadro No. 17.



**CUADRO No. 17**

**COSTA RICA**

**RAZONES POR LAS QUE LAS PERSONAS “NO PARTICIPARON”  
EN EXPERIENCIAS DE INNOVACIÓN EN LAS ORGANIZACIONES**

**EN PORCENTAJES**

<b>Razones</b>	<b>Sector público Año 2005 (n=47)</b>	<b>Sector público y privado Año 2005 (n=80)</b>
No le corresponde al departamento	66,0	67,6
No se pidió la opinión del personal	12,8	10,0
Proceso en etapa inicial y no todos están participando	10,6	8,8
Otros	5,6	11,2
Proyecto a nivel institucional	2,5	1,2
Porque trabaja en área de Recursos Humanos	2,5	1,2
<b>Total</b>	<b>100,0</b>	<b>100,00</b>

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*



***Indicador de percepción***

En la escala de 1 a 5, predominó el 4 sobre el nivel de gestión de

la innovación en el sector privado, y principalmente en los productos o servicios y los procesos; sin distinguir. Véase cuadro No. 18.

**CUADRO No. 18**  
**COSTA RICA**  
**PERCEPCIÓN SOBRE EL NIVEL DE LA INNOVACIÓN**  
**EN LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PRIVADO**  
**(1 ES UN NIVEL BAJO Y 5 ES UN NIVEL ALTO)**  
**EN PORCENTAJES**

Tipo de innovación	1	2	3	4	5
En productos o servicios	7,95	5,30	30,46	36,42	19,87
En procesos	5,96	10,60	28,48	36,42	18,54
En gestiones	8,55	11,84	25,66	35,53	18,42

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

En la escala de 1 a 5, público, y principalmente en los pro-  
predominó el 3 sobre el nivel de ductos o servicios. Véase cuadro  
gestión de la innovación en el sector No. 19.

**CUADRO No. 19**  
**COSTA RICA**  
**PERCEPCIÓN SOBRE EL NIVEL DE LA INNOVACIÓN**  
**EN LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PÚBLICO**  
**(1 ES UN NIVEL BAJO Y 5 ES UN NIVEL ALTO)**  
**EN PORCENTAJES**

Tipo de innovación	1	2	3	4	5
En productos o servicios	9,79	8,39	45,45	28,67	7,69
En procesos	8,51	7,80	37,59	36,17	9,93
En gestiones	6,94	20,14	37,50	24,31	11,11

*Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.*

En conclusión, la Puntuación del Nivel de Innovación, PNI, es mayor en el sector privado que en el público. Parece que en ambos sectores el nivel de innovación en las gestiones no predomina.

En el sector privado la gestión de la innovación es mejor puntuada

en lo relacionado con los productos o servicios, que con los procesos, y en último término las gestiones. En el sector público la gestión de la innovación es mejor puntuada en los procesos que la que ocurre en los productos o servicios. Véase cuadro No. 20.

---

#### CUADRO No. 20

#### COSTA RICA

#### PUNTUACIÓN DEL NIVEL DE INNOVACIÓN, PNI EN LAS ORGANIZACIONES

Tipo de innovación	Público	Privado
En productos o servicios	3,16	3,55
En procesos	3,31	3,51
En gestiones	3,13	3,43

El PNI es un índice de puntuación ponderado basado en la escala de Likert. 1 es un nivel bajo y 5 es un nivel alto.

Fuente: IDESPO, Universidad Nacional.

---

Lo que si queda claro es que la gestión de la innovación en los ámbitos organizacionales, por ejemplo, tiene en ambos sectores la puntuación más baja.

En otras palabras, en el sector público la percepción de la gestión

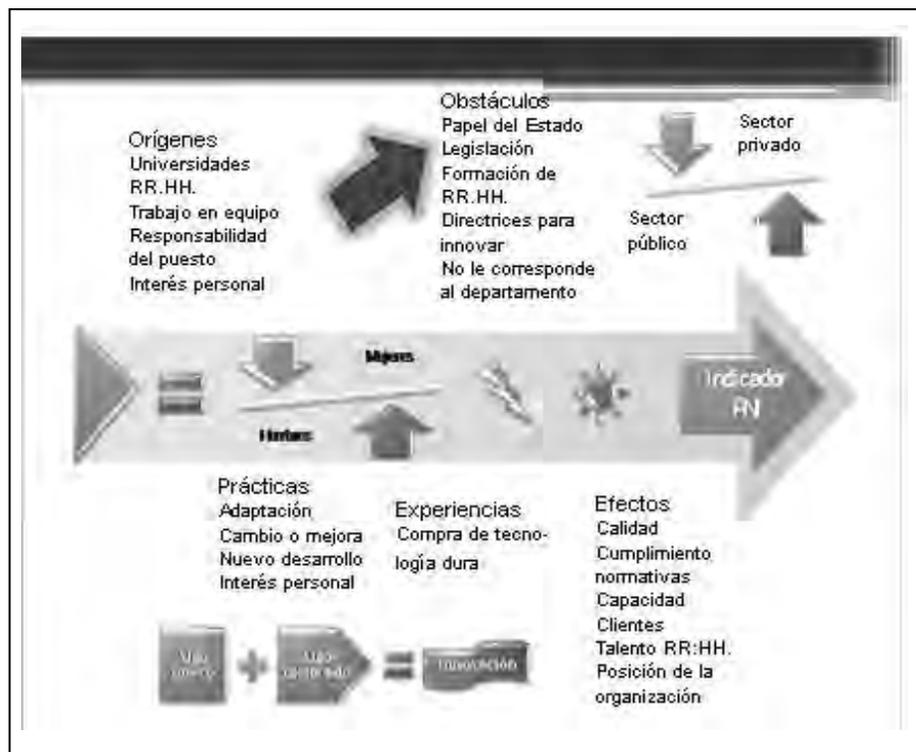
de la innovación es en procesos y en el privado en productos. Por lo tanto, el enfoque es diferente y el abordaje de las investigaciones en el sector público y el privado deben ser diferentes.

## Conclusiones

Una vez realizado el análisis de los datos obtenidos en el estudio sobre la gestión de la innovación en el sector público en Costa Rica, rea-

lizado por el IDESPPO en el 2005, en el Gráfico No. 5 se muestra una representación gráfica de los obstáculos, orígenes, prácticas, experiencias y efectos de la gestión de la innovación en el sector público en Costa Rica.

**GRÁFICO No. 5**  
**MODELO DE ANÁLISIS**



Fuente: Elaboración propia.

Del mismo se destaca que los principales obstáculos o fallas de la función pública sobre la gestión de la innovación, se refieren al papel del Estado como proveedor de condiciones para favorecer los procesos innovativos, la legislación, la formación de recursos humanos, las directrices existentes para innovar en la función pública, así como el paradigma de pertenencia de la gestión de la innovación para la función pública.

Esto presupone una hipótesis de que existen fallas sistémicas en la función pública, Estado, con orientación en el proceso de construcción del SNI costarricense, y esto justifica la creación de programas específicos para fortalecer la gestión de la innovación en el sector público. La principal falla es la inexistencia de una filosofía de administración total de la gestión de la innovación en la función pública, lo que presupone la inexistencia de un enfoque de gestión de la innovación en la administración pública por parte del Estado.

Dado que dentro de los orígenes de la innovación en el sector público no destacan la responsabilidad del puesto y el interés institucional, esto presupone la inexistencia de una idiosincrasia institucional en gestión de la innovación, no siendo ésta última una prioridad de la política institucional y estatal.

En síntesis, y derivado del análisis del índice de percepción sobre el nivel de la innovación en el sector público, queda claro que la razón para innovar en la función

pública es diferente a la que se supone en la función privada.

Todas estas conclusiones llevan al autor a sostener la hipótesis de que existen fallos en la función pública en la gestión de la innovación por parte del sector público o la administración pública, que obstaculizan el dinamismo innovador en Costa Rica.

Dado que esta conclusión incide en el modelo de dependencia de la política científico-tecnológica, y que su desempeño no sea dinámico, hasta este punto de la investigación, vale la pena entonces hacerse las siguientes preguntas:

- ¿Cuáles son las capacidades institucionales y las condiciones estructurales de las entidades y órganos del sector público que conforman el SNCT?
- ¿Cuáles son los obstáculos que tienen las instituciones, entidades y órganos del sector público para diseñar y ejecutar políticas científico-tecnológicas?
- ¿Las funciones de regulación son un obstáculo predominante para diseñar y ejecutar políticas científico-tecnológicas?
- ¿Cómo es la interrelación de las instituciones, entidades y órganos del sector público con el sector de la infraestructura científico-tecnológica como sector de oferta de tecnología, y con el sector pro-

ductivo como demandante de tecnología?

- ¿Cómo son las intrarelaciones entre las diversas instituciones, entidades y órganos del sector público que forman parte del SNCT?
- ¿Existe debida coherencia entre la política implícita y la explícita, entre las diversas instituciones, entidades y órganos del sector público que forman parte del SNCT?
- ¿Existen extra-relaciones entre uno o más sectores con entidades del exterior?
- ¿Cómo son las extra-relaciones entre los sectores y las entidades externas?
- ¿Cómo son las inter e intrarelaciones entre las instituciones de un sector, y entre ellos?

#### Bibliografía de referencia

Borins, S. (2001). Public management innovation in economically advanced and developing countries, *International Review of Administrative Sciences*.

Caiden, G. (1991). Administrative Reform Comes of Age, Walter de Gruyter, Berlin/New York.

Castells, M. (1998). Hacia el Estado Red? Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información, Seminario Internacional "Sociedade e Reforma do Estado", São Paulo, Março.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (1998). Una Nueva Gestión Pública para América Latina.

Chudnovsky, D. (1998). La política tecnológica y las PyMEs: fundamentos, objetivos y desafíos. Washington, DC.

Commission of the European Communities, CEC, (1993). International Monetary Fund, Organization for Economic Cooperation and Development.

Cotec (2007). La persona protagonista de la innovación.

Culebras, A. (2006). La teoría evolucionista de la innovación. Un enfoque microeconómico. III Congreso Online - Observatorio para la Cibersociedad.

Edquist, C. (1997). Systems of Innovation: Technologies, Institutions and Organizations, Pinter, London.

Freeman, C. (1995). The National System of Innovation in Historical Perspective, Cambridge Journal of Economics, Vol. 19, N° 1.

- Greenhalgh, T., Robert, G., MacFarlane, F., Bate, P. & Kyriakidou, O. (2004). Diffusion of Innovations in Service Organisations: Systematic Review and Recommendations, The Milbank Quarterly.
- Hall, P. (1998). Cities in Civilisation, Weidenfeld & Nicolson, London.
- Hartley, J. (2006). Innovation and improvement in Local Government.
- Landry, C. (2006). The Art of Making Cities, Earthscan, London.
- Lundvall, B. (1992). National systems of innovation. Towards a theory of innovation and interactive learning, Pinter, London.
- Monge, R., et al. (2003). I&D, Innovación y Transferencia de Tecnología en el Sector Productivo Costarricense más orientado hacia Economía Basada en el Conocimiento, Costa Rica.
- Mulgan, G. (2007). Ready or not? Taking innovation in the public sector seriously. [http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/Ready\\_or\\_not.pdf](http://www.youngfoundation.org.uk/files/images/Ready_or_not.pdf) Recuperado el 21 de enero del 2008.
- Naciones Unidas (1968). A System of National Accounts, Studies in Methods Series F, No. 2, Rev. 3, Nueva York.
- Naciones Unidas y Banco Mundial (1994), System of National Accounts.
- NAO (2006). Audit Commission's research into Innovation in Local Government.
- National Report (2007). Seeing the light: innovation in local public services. Audit Commission, UK.
- Nelson, R. (1993). National Innovation Systems. A comparative analysis, Oxford University Press, New York. Nicolson, London.
- OECD (2005a). Manual de Oslo. Guía para la recolección e interpretación de datos sobre innovación. EuroStat, Tercera edición.
- \_\_\_\_\_ (2005b). Propuesta de Norma Práctica para Encuestas de Investigación y Desarrollo Experimental, Manual de Frascati, Fundación Cotec, España.
- RICYT (2001). Manual de Bogotá. Normalización de Indicadores de Innovación Tecnológica en América Latina y el Caribe.
- RICYT-CYTED, (2006). Manual de Lisboa.
- Rogers, E. (2003). Diffusions of Innovations, Free Press, New York ◇

# Experiencias de incorporación de emprendedurismo en Instituciones de Educación Superior

Miguel Ángel Guevara Agüero\*

Oscar Gamboa Calderón\*\*

---

PRESENTA UN PRIMER ACERCAMIENTO A UN ESTUDIO DEL ABORDAJE QUE REALIZAN LAS UNIVERSIDADES A NIVEL CENTROAMERICANO SOBRE EL TEMA DEL EMPRENDEDURISMO EN LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR, ILUSTRÁNDOLO CON EL CASO DEL INSTITUTO TECNOLÓGICO DE COSTA RICA, ITCR.

PALABRAS CLAVES: EDUCACIÓN SUPERIOR / EMPRENDEDURISMO / PEQUEÑA Y MEDIANA EMPRESA / DESARROLLO ECONÓMICO

## Introducción

En la era de la Sociedad del Conocimiento, los expertos han planteado tres formas de ver cómo las universidades abordan el desarrollo del espíritu emprendedor. Como

parte de este nuevo esquema, la universidad, en el mejor de los casos, pasa a formar parte integral del desarrollo económico de las naciones, convirtiéndose en generadoras y difusoras del acervo científico y tecnológico de la sociedad. La difusión, por tanto, debe ir más allá de la compleja tarea de formación académica, y debe ser capaz de llevar ese conocimiento al ámbito empresarial y productivo.

Dados los cambios actuales de la sociedad, es necesario tomar en cuenta la existencia de una situación difícil, relacionada con los niveles de desocupación de los graduados universitarios, especialmente

---

\* **Candidato a Doctor en Dirección de Empresas, Universitat de Valencia. Director del Programa de Educación Técnica, Instituto Tecnológico de Costa Rica y Miembro de la Comisión de Decanos y Decanos del Consejo Nacional de Rectores, CONARE.**

\*\* **Director de Maestrías en Sistemas Modernos de Manufactura del Instituto Tecnológico de Costa Rica**

Recibido: 12 de diciembre del 2008.

Aceptado: 24 de febrero del 2009.

---

Guevara Agüero, Miguel Ángel y Gamboa Calderón, Oscar (2009). Experiencias de incorporación de emprendedurismo en instituciones de educación superior.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (56-57): 171-182

171

en países en vías de desarrollo. Ante tal situación, algunas universidades han iniciado un proceso dentro de sus recintos para generar nuevas experiencias, es así como han empezado a impulsar la creación de empresas por parte de sus estudiantes.

No obstante, los nuevos empresarios universitarios se enfrentan a una serie de barreras para la implementación de su empresa como lo son, por ejemplo: la falta de capacidad instalada, de habilidades de administración y gestión, y la escasa financiación, entre otros.<sup>1</sup> Este último aspecto se considera uno de los más grandes obstáculos en el proceso de creación de empresas, tal como lo destaca el *Informe Global Entrepreneurship Monitor Project, GEM*. (GEM, 2007).

Es necesario por tanto, realizar un análisis de los casos exitosos en diferentes universidades, para comprender qué actividades se han desarrollado para establecer un programa victorioso de emprendedores. Acciones que han comprendido entre otras, el desarrollo de un plan académico del espíritu emprendedor, un proyecto de promoción de las ideas de negocios y la creación de parques de incubación de empresas.

El presente trabajo pretende a través de la presentación del caso del Instituto Tecnológico de Costa Rica, ITCR, mostrar evidencia de

cómo el abordaje del tema puede realizarse desde varios frentes, siendo la investigación de la universidad, un eje motor del desarrollo del espíritu emprendedor. Este es un primer acercamiento a un estudio del abordaje que realizan las universidades a nivel centroamericano sobre el tema.

### **Emprendedurismo y universidad desde la literatura**

Para hablar del emprendedurismo en las universidades, es necesario dar un vistazo a las investigaciones que se realizan en estos centros de estudios. Revisar la naturaleza, antecedentes y efectos del desarrollo a nivel universitario, puede mostrar no sólo cómo se aborda el tema, sino la forma en cómo se proyectará dentro de estas casas de estudios. En los últimos veinticinco años, se ha tenido un gran progreso sobre el desarrollo de espíritu emprendedor y la creación de empresas, tal y como se percibe en la literatura especializada. Y en este sentido es necesario que nos hagamos una pregunta, ¿qué podría haber desencadenado esta evolución en las universidades?

Powers y McDouglas (2005), sugieren dos razones. La primera de ellas, debido a un aumento espectacular del uso comercial de la investigación universitaria en los EE.UU. y Europa, que llevó al surgi-

---

1. Guevara, 2003; Castro et al, 2001, Cano et al, 2004.

miento del fenómeno de transferencia tecnológica. La segunda razón, se refiere al papel de la universidad en los Sistemas Nacionales de Innovación, transformando a la tercera misión de estos entes con respecto al desarrollo económico y social, las que además de una enseñanza de la investigación (Etzkowitz et al., 2000; Etzkowitz, 2003) se propone el surgimiento de las universidades empresariales, como resultado de dos revoluciones académicas. La primera se desarrolla a finales del siglo XIX, haciendo de la investigación en la universidad, una función adicional, además de la tarea tradicional de la enseñanza. Una segunda, logra una transformación de la enseñanza, a partir de la investigación y el desarrollo económico empresarial.

Es así como los artículos publicados en las principales revistas especializadas, se enfocan en tres ejes centrales de la investigación:

- Enfoque *universidad emprendedora*.
- El espíritu *empreendedor académico*.
- *La transferencia de tecnología universitaria (Yusof y Jain, 2007)*.

---

2. Kirby, 2006; Powers y McDouglas, 2005; Bains, 2005.

3. Louis et al., 1989; Klofsten y Jones-Evans, 2000; Laukkanen, 2003.

4. Brennan et al., 2005; Brennan y McGowan, 2006.

Varios autores se refieren al enfoque de universidad emprendedora como la que estudia el proceso de emprendimiento en dos direcciones, tanto internamente, como aquellas actividades que se desarrollan de cara a la sociedad. En el campo interno, se estudian las acciones que la universidad ejecuta con sus estudiantes y sus docentes, las que pueden conducir no sólo a la creación de las nuevas empresas, y otras formas de organización; sino que también las actividades de transferencia tecnológica que incluyen, desde la comercialización hasta la relación Universidad-Gobierno-Industria.<sup>2</sup>

En lo que se refiere al enfoque del Espíritu Emprendedor Académico, se hace notar que entra en conflicto con la visión tradicional de la universidad,<sup>3</sup> y por tanto, se produce desde las afueras de la universidad; se centra en la creación de las nuevas empresas, a partir de los aportes que desde la propiedad intelectual, como fuente del conocimiento, se puedan realizar.

El tercer enfoque por su parte, da un mayor énfasis a la transferencia tecnológica desde las universidades a las industrias,<sup>4</sup> y la necesidad de desarrollar más rápidamente los vínculos entre la ciencia y la tecnología. La utilización de esta línea de investigación ha sido causada, entre otros, por el rápido ritmo de cambio de la tecnología y los ciclos de vida de los productos, los que se están acortando. Este esfuerzo ha generado sinergias para la creación

de parques tecnológicos, oficinas de enlace con la industria, incubadoras de empresas y otros bienes y servicios que podrían generar, potencialmente, ingresos para la universidad. Los conocimientos forjados de este tipo de experiencias, pueden tener efectos secundarios a las empresas locales, por su impulso y desarrollo, y la creación de nuevos empleos e industria.

La investigación y el interés por determinar un nivel universitario del emprendedurismo, definitivamente hace crecer de cara hacia el futuro, debido a una serie de factores, entre los principales se mencionan en la literatura:

- El aumento de los debates de políticas entre los gobiernos y las universidades sobre cómo deberían gestionar la propiedad intelectual.
- La creciente realización de que las inversiones en materia de propiedad intelectual, puede generar riqueza en las universidades (Wright et al. 2004).

La cultura en las universidades está cambiando hacia una mayor aceptación y una actitud más positiva hacia el desarrollo del espíritu emprendedor en las facultades y departamentos. De hecho, recientemente ha habido un mayor énfasis en el espíritu emprendedor como estrategia de la universidad, especialmente en el fomento de la investigación y la comercialización de

la tecnología, y las invenciones desarrolladas por sus estudiantes y/o sus profesores.

Así, como cada uno de ellos concibe una determinada forma de generar investigación, también da una serie de pautas de cómo concebir el papel de la universidad en el desarrollo del espíritu emprendedor. Dependiendo del enfoque, así será la orientación del movimiento que en el desarrollo de las investigaciones se genere en la universidad, así también será la dirección que tomará el impulso para el desarrollo del espíritu emprendedor.

#### **La creación de empresas: iniciativas dentro del aula**

En la Sociedad del Conocimiento y como resultado del proceso de investigación, las universidades pueden asumir una determinada postura, y con ello pretender ser parte del engranaje que contribuya al desarrollo económico de las naciones. Con el aporte de las investigaciones que realiza la universidad, se pretende contribuir como generadora y difusora del conocimiento; emisión que va más allá de la compleja tarea de formación, y tiene que reflejarse en avances científicos y tecnológicos eficazmente transmitidos al sistema productivo. Las universidades en algunos de los casos juegan un nuevo papel, contribuyendo no sólo con la investigación para que se puedan dar las condiciones para la generación de nuevas empresas, sino como

promotora de su gestación dentro de su seno, tanto de sus estudiantes como de sus docentes.

En consecuencia, dentro del ámbito universitario, una gran cantidad de facultades han implementado programas para el fomento del espíritu emprendedor, y la creación de empresas en la comunidad universitaria, especialmente en el estamento estudiantil. Estos bocetos varían de acuerdo con el modelo a emplear, ya sea inclusión de asignaturas relacionadas con la creación de empresas, dentro del marco de la oferta académica,<sup>5</sup> la institucionalización de oficinas de apoyo y asesoría a la creación de empresas, e incluso, el establecimiento de fundaciones para la cofinanciación de los proyectos productivos, como es el caso de las *spin-off* académicas (Leiva, 2004).

Producto de estos programas, dentro de las aulas universitarias se genera una gran gama de iniciativas para la creación de nuevas empresas de diferente naturaleza y en diferentes sectores económicos, desde las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, hasta empresas de alta tecnología. La mayoría de estas iniciativas corresponden a pequeñas y medianas empresas.

Uno de los principales obstáculos a los que se enfrentan los nuevos empresarios es la consecución de fuentes de financiación, debido a la baja o casi inexistencia de

capital de riesgo en países en vía de desarrollo.<sup>6</sup> Lo anterior ha hecho que desde las universidades se busquen otras alternativas que faciliten el nacimiento de estas empresas. Dada esta circunstancia es que deben buscarse opciones que puedan ayudar al desarrollo de estas empresas desde la fase de gestación, procurando minimizar la mortalidad de ellas.

Las posturas que asuman las universidades para abordar el desarrollo del espíritu emprendedor estará de acuerdo con sus experiencias. El aprendizaje generado por las investigaciones realizadas, muestran los caminos que asumen las universidades.

Los centros de estudio que abordan el tema bajo el esquema del espíritu emprendedor académico, asumen una postura desde el abordaje académico del tema. En este caso, la atención se centra en la implementación de uno o dos cursos, en los que se pueda abordar la temática. El plan de estudio incluye contenidos tales como:

- Creatividad.
- Generación de ideas.
  - Valoración de ideas.
  - Escogencia de ideas.
- Plan de negocios.
  - Estudio de mercado.
  - Estudio de producto.
  - Estudio administrativo.
  - Estudio financiero.

5. Cever y de la Torre, 2004. Rusque, 2004.

6. Castro et al, 2001; Bosma et al., 2008.

- Requisitos para la creación de la empresa.
- Fuentes de financiamiento.
- Para promover las ideas de los emprendedores mediante eventos, como ferias o certámenes que motiven la generación de ideas.

Los esfuerzos que se realizan bajo esta concepción están orientados a las acciones que se dan dentro de los salones de clase, para que los estudiantes puedan contar con herramientas y hacer frente al esfuerzo de la creación de empresas, (Rusque, 2004). Pero, la motivación y el esfuerzo necesario para la creación de estas empresas queda por parte del estudiante, dado que “como universidad, más de allí no se puede hacer”, y este es un argumento que se utiliza por muchas universidades.

En el caso de la universidad emprendedora, como parte de su investigación, reconoce que el esfuerzo necesario para impulsar la creación de empresas no sólo se cumple con la incorporación de contenidos para dotar al estudiante en esta labor. Por el contrario, se requiere de una serie de actuaciones adicionales para lograr resultados. Los esfuerzos que se realizan en algunos casos, incluyen a las comunidades o los sectores que están en contacto con la universidad, y ésta es parte de la misión de trasladar los conocimientos del centro de estudio a la sociedad (Subotzky, 1999).

Algunas acciones que se emprenden adicionales a la incorporación de los cursos, están las actividades:

- Encuentros de empresarios consolidados con emprendedores, ya sea para establecer convenios de cooperación o para el patrocinio de esas ideas. Los cursos y las actividades para este tipo de organizaciones, no se realizan en forma exclusiva en el entorno universitario, por el contrario, es posible que se lleven a cabo diligencias similares para la comunidad nacional o regional (Jacob et al., 2003).

En este caso como en los anteriores, los cursos dirigidos a los estudiantes serán uno de los elementos iniciales con los que se puede dar un primer paso de motivación para que retomem sus ideas, y a partir de ellas, generar una empresa.

Las acciones que llevan a cabo las universidades para respaldar este proceso, implican un flujo de recursos para su desarrollo. Acciones tales como, feria de promoción de ideas de los emprendedores o concursos, pueden considerarse como un primer paso. La capacitación a los emprendedores será una actividad permanente para este tipo de universidades, pero de igual forma, los parques tecnológicos, y las incubadoras de empresas, estarán dentro de las aplicaciones con las que se comprometen para el desa-

rollo de nuevos emprendimientos (Kirby, 2006).

Los modelos expuestos en este apartado puede que no se desarrollen estrictamente tal y como se han descrito, pero cada uno de ellos tiene características que nos pueden ayudar a comprender el desarrollo que se da en las universidades con relación al tema del espíritu emprendedor. Es claro, que de acuerdo con la experiencia, los recursos y la misma investigación que realiza la universidad, se facilita la combinación de estos aspectos.

### **Caso de universidades exitosas**

El caso del ITCR es un proceso que no se puede ubicar exactamente en uno de los modelos; su comportamiento de desarrollo es atípico, pero no por ello contrario a lo que podemos encontrar en América Latina. Si bien su inicio pareciera el de una universidad ubicada en el proceso de transferencia tecnológica, esto se refiere sobre todo a su origen y misión. La universidad como un centro de estudio tecnológico, nació con la finalidad de generar procesos que pudieran integrarse a la industria del país. Los primeros pasos en el campo del espíritu emprendedor no se dieron precisamente en el ámbito de la investigación, por el contrario, se inició directamente con un trámite de incubación de empresas.

En 1994, se inicia el procedimiento con la apertura del Centro de Incubación de Empresas, CIETEC, como un centro para la generación de empresas de base tecnológica. Los emprendedores que podían hacer uso del Centro podían provenir del ITCR, ya fueran egresados o estudiantes, incluso funcionarios, tanto administrativos como docentes. De igual forma, estaba abierto para que no profesionales o empresarios pudieran hacer uso de las instalaciones y servicios del Centro. Entre los servicios que brinda el CIETEC están la incubación dentro o fuera del Centro, capacitación a emprendedores y a empresas, asesorías y consultorías.

La capacitación dentro del Centro, incluye que las empresas incubadas comparten ciertas funciones, con el propósito de minimizar los costos y no poner en riesgo el nacimiento de la empresa. Servicios como secretariado, instalaciones, servicio eléctrico y telefónico, entre otros, son puestos a disposición de los emprendedores, ya sea a costos muy bajos o asumidos por la universidad. La intención con la incubación dentro del Centro es recrear un espacio físico protegido para la nueva empresa que se esté creando. Durante este proceso de formación, los emprendedores son guiados por expertos de la universidad y empresarios, con el propósito de llevar a cabo la diligencia en forma exitosa. Pasado cierto tiempo, que se determina de acuerdo con los indicadores financieros, y de mercadeo de la empresa, se puede tomar la deter-

minación de "graduar" a la empresa, y por lo tanto, se inicia su proceso para salir del CIETEC.

Por el contrario, las empresas incubadas fuera del Centro, llevan un proceso diferente que implica la reunión cada cierto tiempo, del emprendedor o emprendedores con diferentes expertos, para ir evaluando y dar seguimiento a la empresa. De esta forma se establece un programa en el que se le dará seguimiento a la empresa y capacitación a los emprendedores. Algunas funciones, de secretariado o incluso de instalaciones pueden ser facilitadas para el desarrollo de esta nueva empresa, al igual que si se tratara de una empresa de incubación dentro de las instalaciones del Centro. Después de un tiempo, y si sus indicadores dan evidencia de que puede subsistir sin la ayuda del CIETEC, se procede a "graduar" a la empresa.

Otra de las acciones que el ITCR ha desplegado dentro del proceso de desarrollo del espíritu emprendedor, es el referente al curso de "desarrollo emprendedor". Está orientado a que los estudiantes de último año exploren su creatividad, y consideren algunos de los proyectos desarrollados a lo largo de sus estudios para ser retomados como nuevo proyecto, con la finalidad de que se transforme en un producto innovador que pueda ser el inicio de una nueva empresa. En este curso se brinda a los estudiantes la motivación para fomentar la creatividad, y se dan las herramientas necesarias para poder elaborar un plan de negocios,

con el que puedan determinar la viabilidad de la nueva empresa.

Junto al curso, se ha desarrollado una actividad denominada Feria de Ideas de Negocios, en la que los estudiantes de los grupos de esta asignatura muestran durante dos días, sus ideas, tanto a la comunidad universitaria como a la nacional, quienes juzgarán los productos que se ofrezcan. En forma anónima un panel de jueces evaluará las diferentes propuestas realizadas por los estudiantes, y se obtendrán las mejores ideas para ser desarrolladas en el CIETEC. Normalmente, esta actividad se realiza al finalizar el primer semestre del año lectivo.

Así como se tiene la Feria de Ideas de Negocios, en la que participan estudiantes de la universidad, también se cuenta con un proyecto destinado a emprendedores a nivel nacional; esta actividad se llama Concurso Nacional de Emprendedores, y es un proyecto mediante el cual emprendedores de todo el país pueden poner a prueba sus ideas para comenzar una nueva empresa. Inicia con un proceso de capacitación a los emprendedores o futuros empresarios, mediante el cual desarrollarán sus habilidades elaborando un plan de negocios que muestre la viabilidad y el compromiso que tienen con su proyecto. Aquellos que concluyan con éxito el proceso de capacitación, expondrán ante una comisión su proyecto, un prototipo de su producto y su plan de negocios. El jurado está integrado por empresarios y académicos quienes

evaluarán los diferentes proyectos, y decidirán quienes serán los ganadores, los que iniciarán el proceso de incubación dentro del CIETEC.

Grandes investigaciones en torno al tema de desarrollo del espíritu emprendedor nacen posteriores a las tres actividades que se han descrito anteriormente. Actualmente, se realizan estudios que se publican en diferentes revistas, tanto nacionales como internacionales, así como se dan a conocer a través de congresos locales y mundiales. De igual forma, varios de los investigadores del ITCR forman parte de redes de investigadores a nivel nacional y de Iberoamérica. Con lo que se procura que las investigaciones que se hacen en el campo del espíritu emprendedor puedan, no sólo ser de ayuda a nuestros emprendedores, si no verse fortalecida por el intercambio de opiniones y estudios con investigadores de otros centros universitarios y de otros países.

## **Conclusión**

El seguimiento a las investigaciones no determina el camino que va a continuar una universidad para poder emprender su proyecto de desarrollo del espíritu emprendedor. Son las mismas búsquedas las que pueden indicar cuáles pueden ser las principales acciones por seguir. Una universidad enmarcada dentro del modelo clásico como tal, y que quiera desarrollar un proyecto en esta temática, se mantendrá dentro

de lo que considera más apropiado dentro del modelo académico para desarrollar el proyecto. En este caso, el desarrollo de un curso de corte magistral o taller, podría ser uno de los elementos que implemente, y con ello apelará a la creatividad de los estudiantes para que por iniciativa propia, con las herramientas necesarias, puedan desarrollar su propia empresa.

Por el contrario, una universidad que apele a su propio emprendimiento, a desarrollar emprendedores internos, que busquen generar sinergias y hacer florecer los proyectos dentro de la universidad, impulsará una serie de actividades en las que intente que sus propios estudiantes y funcionarios puedan generar pequeñas empresas, y colaborará en el nacimiento de las mismas. Será un proceso más dinámico, con una universidad comprometida para el crecimiento de los emprendedores y de sus empresas.

Aquellas universidades que tienen un corte más social, podrán tomar sus innovaciones para llevarlas al mundo empresarial, desarrollarán dinámicas que no sólo serán para proyectos al interior del centro de estudio, sino para poder acrecentar la región o inclusive comprometerse con el desarrollo nacional. Cursos, parques tecnológicos, centros de incubación de empresas, capacitación, y otras actividades son las que se pueden encontrar en este conglomerado de universidades, donde el foco de las mismas siempre es el emprendedor.

No por ello podemos decir, que por su actividad de investigación una universidad tenderá a seguir un modelo determinado; por el contrario, dependiendo de su desarrollo, de su misión y de lo que concibe como investigación y extensión, puede ir complementando y generando su propio modelo para entender su particular proceso. Asimismo, una universidad puede ubicarse en un solo modelo o bien, sus diferentes escuelas y departamentos pueden crear sus propios tratamientos de desarrollo del espíritu emprendedor.

Este proceso en América Latina apenas inicia, por lo que falta mucho por caminar, pero lo importante es saber que no tenemos que marchar solos, sino saber que los mejores procesos de emprendimiento son aquellos generados en colaboración, ya sea de universidades, gobiernos locales, empresarios y Gobierno Central. En este sentido, el mejor ejemplo de ellos puede ser en el emprendimiento desarrollado en Medellín, donde universidades públicas y privadas, empresarios, gobierno local y nacional, se unieron para generar y ayudar a las pequeñas y medianas empresas.

No queda más que decir que el presente trabajo, es sólo un aporte de lo que en Centroamérica podríamos empezar a impulsar: un trabajo conjunto en el que se puedan compartir las acciones que se estén desarrollando, frutos de los diversos procesos emprendidos por varios sectores, de manera que la investigación generada, la capacitación y

sobre todo la motivación, nos ayuden a entender y comprender el proceso mediante el cual cada región puede llegar a desarrollar el espíritu emprendedor.

## Bibliografía

- Bains, W. (2005). *How academics can make (extra) money out of their sciense*. Journal of Commercial Biotechnology, 11(4), 353-363.
- Bosma, Niels; Jones, Kent; Autio, Erko; y Levie, Jonathan. (2008). *Global Entrepreneurship Monitor 2007 Executive Report*. London Business School.
- Brennan, M. C., Wall, A. P., y McGowan, P. (2005). *Academic entrepreneurship. Assessing preferences in nascent entrepreneurs*. Journal of Small Business and Enterprise Development, 12(3), 307-322.
- Brennan, M. C., y McGowan, P. (2006). *Academic entrepreneurship: An exploratory case study*. International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research, 12(3), 144-164.
- Cano, Jesús et al (2004). *Actitudes emprendedoras en los estudiantes universitarios*. I Congreso Emprendedurismo y V Reunión Anual RED MOTIVA: El emprendedor innovador y

las empresas de I+D+I Universitat de Valencia, Valencia, España.

- Castro, J.; Pistrui, J.; Coduras, A.; Cohen, B.; Justo, R. (2001). *Proyecto GEM: Global Entrepreneurship Monitor Project. Informe Ejecutivo 2001*, España. Instituto de Empresa. Madrid, España.
- Cever E. y de la Torre A. (2004). *Un análisis de los programas docentes de creación de empresas en la Universitat de Valencia*. I Congreso Emprendedurismo y V Reunión Anual RED MOTIVA: El emprendedor innovador y las empresas de I+D+I Universitat de Valencia, Valencia, España.
- Etzkowitz, H. (2003). *Research groups as "quasi-firms": The inventions of the entrepreneurial university*. *Research Police*, 32, 109-121.
- Etzkowitz, H.; Webster, A.; y Terra, B. R.C. (2000). *The future of the university and the university of the future: evolution of the ivory towers to entrepreneurial paradigm*. *Research Police*, 29, 313-330.
- Guevara, Miguel Ángel. (2003). *Informe de labores Feria Ideas de Negocios 2003*. ITCR, Cartago. (Sin publicar).
- Jacob, M., Lundqvist, M., y Hellsmark, H. (2003). *Entrepreneurial transformations in Swedish university system: The case of Chalmers University of Technology*. *Research Policy*, 32(9), 1555-1568.
- Kirvy, D.A. (2006). *Creating Entrepreneurial universities in the UK: Applying entrepreneurship theory to practice*. *Journal of Technology Transfer*, 31(5), 691-707.
- Klofsten, M., y Jones-Evans, D. (2000). *Comparing academic entrepreneurship in Europe - The case of Sweden and Ireland*. *Small Business Economics*, 14(4), 299-309.
- Laukkanen, M. (2003). *Exploring academic entrepreneurship: Drivers and tensions of university-based business*. *Journal of Small Business and Enterprise Development*, 10(4), 372-382.
- Leiva, Juan Carlos (2004). *Estudio exploratorio de la motivación emprendedora en el Instituto Tecnológico de Costa Rica*. I Congreso Emprendedurismo y V Reunión Anual RED MOTIVA: El emprendedor innovador y las empresas de I+D+I Universitat de Valencia, Valencia, España.
- Louis, K. S., Blumenthal, D., Gluck, M. E., y Stoto, M. A. (1989). *Entrepreneurs in academe: An exploration of behaviors*

- among life scientists*. Administrative Science Quarterly, 34(1), 110–131.
- Powers, J.B. y McDouglas, P.P. (2005). *Universities star-up formation and technology licensing with firms that go public: A resource-based view of academic entrepreneurship*. Journal of Business Venturing 20 (3), 291-311.
- Rusque, Ana María (2004). *Reflexiones en torno a un programa emprendedor para universidades Latinoamericanas*. I Congreso Emprendedurismo y V Reunión Anual RED MOTIVA: El emprendedor innovador y las empresas de I+D+I Universitat de Valencia, Valencia, España.
- Subotzky, G. (1999). *Alternatives to the entrepreneurial university: New modes of knowledge production in community service programs*. Higher Education, 38(4), 401–440.
- Wright, M., Birley, S., y Mosey, S. (2004). *Entrepreneurship and university technology transfer*. Journal of Technology Transfer, 29(3–4), 235–246.
- Yusof, M. y Jain, K. (2007). *Categories of university-level entrepreneurship a literature survey*. International Entrepreneurship and Management Journal. Springer Science ◇

# **Reforma y modernización del Estado en Costa Rica 1982-2004: Antecedentes, desarrollo y perspectivas\***

Justo Aguilar\*\*

---

REALIZA UNA EVALUACIÓN DEL PROCESO DE REFORMA DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE DURANTE EL PERÍODO COMPRENDIDO ENTRE 1982-2004, TANTO A NIVEL DE DISEÑO COMO DE IMPLEMENTACIÓN, IDENTIFICANDO LOS DIFERENTES MOMENTOS DE SU DESARROLLO.

PALABRAS CLAVES: REFORMA DEL ESTADO / COSTA RICA / PROGRAMA DE AJUSTE ESTRUCTURAL

## **La modernización del Estado en el marco de la estrategia del ajuste estructural y de promoción de las exportaciones**

La estrategia del ajuste estructural fue promovida por los organismos financieros internacionales en particular por el Banco Mundial, BM, y el Fondo Monetario Internacional, FMI, en los países de la región a mediados de los ochentas. Esta

estrategia tenía el propósito de orientar la reestructuración de estas economías para el logro de condiciones de crecimiento y de aumentar su capacidad de pagos externos. Bajo este enfoque, los gobiernos adoptaron políticas de desgravación arancelaria, de desregulación de sus mercados internos, de modernización e internacionalización de sus sistemas financieros y de flexibilización de los mercados laborales; políticas que se complementaron con la promoción de incentivos de exportación. Además se impulsó un proceso de reforma del Estado para

---

\* Conferencia presentada en el Programa de Pasantías "Tendencias Modernas de la Administración Pública", celebrado en San José, Costa Rica, del 25 al 29 de abril del 2005 y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

\*\* Director del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y Profesor de la Escuela de Economía de la Universidad de Costa Rica. Es gradua-

---

do de la Universidad de Connecticut y especialista en las áreas de Finanzas Públicas y Regulación Económica.

Recibido: 4 de diciembre del 2007.  
Aceptado: 9 de setiembre del 2008.

adecuarlo a los nuevos requerimientos de la internacionalización de sus economías.

Panamá en 1983 y Costa Rica y Honduras en 1985, fueron los países líderes de la Región que formalizaron el ajuste estructural por medio de aprobaciones legislativas y políticas públicas. Un segundo grupo de países, Guatemala, El Salvador y Nicaragua entraron en forma tardía al ajuste estructural y de inserción de sus economías en los mercados mundiales. La presencia de conflictos militares en estos países (Nicaragua, 1979; El Salvador, 1982; y Guatemala, 1982) distrajo su atención de la solución de los problemas económicos de sus poblaciones, y ello limitó su capacidad para enfrentar los ajustes requeridos por sus economías en el nuevo entorno de la economía mundial. Debido a ello, el ajuste estructural fue acompañado en forma explícita de políticas redistributivas.

Costa Rica implementó dos préstamos de ajuste estructural: PAE I y PAE II con el BM en 1985 y 1989, y todavía ejecutó un tercer programa de ajuste estructural a partir de 1995

---

1. Para mayor detalle ver el trabajo "Las Políticas de Reforma en Centroamérica y la Nueva Economía Regional" de J. Aguilar y M. Elizondo. Conferencia presentada en el Seminario "El Ajuste Estructural en Centroamérica durante los Noventa" organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas en el Auditorio de la Ciudad de Investigación de la Universidad de Costa Rica en octubre del 2004.

el que fue financiado con recursos propios, los que fueron apoyados con donaciones de la Agencia Internacional para el Desarrollo, AID, del gobierno norteamericano, y que tuvieron incidencia directa en reformas de tipo institucional. Debe señalarse que para efectos prácticos, las políticas de ajuste estructural adoptadas desde 1985, complementaron las políticas de estabilización macroeconómica, apoyadas por el FMI, razón por la cual los resultados observados en el comportamiento de la economía son atribuibles a ambos tipos de políticas.<sup>1</sup>

La estrategia fue ejecutada por el gobierno costarricense mediante las siguientes políticas:

- Apertura comercial: reducción arancelaria, eliminación de impuestos de exportación, creación de incentivos para la exportación y de instituciones públicas que simplificaron los procedimientos y ofrecieron servicios a las firmas exportadoras.
- Modernización del sistema financiero, incluyendo la apertura del monopolio bancario estatal.
- Eliminación de la intervención gubernamental en la producción agropecuaria.
- Solución del problema de deuda externa bajo los acuerdos del Plan Brady.

- Una reforma y modernización del sector gubernamental:<sup>2</sup> contención de la planilla estatal, privatización de programas e instituciones públicas, entre otras medidas.

En Costa Rica, la modernización del sector estatal fue formalizada al extremo de crearse una Comisión Consultiva para la Reforma del Estado Costarricense, COREC, con representación bipartidista que formuló el Plan de Reforma del Estado, el que fue ejecutado por un Ministerio de Reforma del Estado creado para ese mismo propósito.<sup>3</sup> Sin embargo, cuando el plan perdió dinamismo, el Ministerio de Reforma del

Estado fue eliminado y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, asumió las responsabilidades de su ejecución, como parte de sus responsabilidades en la negociación del tercer programa de ajuste estructural con el BM.

### **La Reforma del Estado durante el período 1988-1996**

La propuesta de Reforma del Estado de la COREC, fue asumida por la Administración Calderón Fournier (1990-1994) y continuada por la Administración Figueres Olsen de manera formal durante 1995 y 1996, hasta su cierre formal a mediados de 1996.

### ***Los problemas relevantes del Estado y la administración pública***

La propuesta de Reforma del Estado de la COREC (1990) consideró los siguientes problemas:

- Insuficiente capacidad del Estado para enfrentarse a las nuevas dinámicas de un entorno internacional caracterizado por la globalización, la formación de nuevos bloques políticos y un acelerado cambio en el conocimiento científico y tecnológico aplicado a los procesos productivos y sociales.

---

2. El proceso de reforma estatal se ejecutó bajo las siguientes modalidades: Plan de Reforma del Estado en Costa Rica (1990) a cargo del Ministerio de Reforma del Estado en su fase inicial y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en su fase posterior. Programa de Modernización del Estado en Honduras (1990) bajo la responsabilidad de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado de Honduras. Programa de Modernización del Sector Público en El Salvador (1992) ejecutado por el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Acuerdo Gubernativo N° 151-86 para la Reorganización y Reformas Administrativas del Gobierno de la República, en Guatemala (1986) bajo la responsabilidad de la Vicepresidencia de la República. Programa de Reforma y Modernización del Sector Público en Nicaragua (1994) bajo la coordinación del Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública, CERAP, y responsabilidad del Ministerio de la Presidencia.

3. Aguilar, J; C. M. Echeverría; W. Jiménez; J. Meoño; M. Murillo; R. Solano; C. Vargas y J. M. Villasuso. Reforma del Estado en Costa Rica. San José: EDICOSTA, 1990.

- Excesiva concentración del poder en el ámbito central del Estado (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones) lo que generó una cultura del Estado en perjuicio del desarrollo de las instancias municipales, regionales y comunales.  
  
Ello se constituyó en un cuello de botella para la profundización de reformas democráticas en el sistema político, e imposibilitó reformas del control ciudadano sobre la gestión pública.
- La aparición de límites en la estructura social al no permitir la generación de espacios suficientes para la ampliación de los derechos personales y sociales, así como de las libertades de los ciudadanos.
- Restricciones del sistema político para que la sociedad civil pudiera desarrollar formas propias y alternas de gobernabilidad que balancearan la relación Estado/sociedad civil.
- Debilitamiento del Régimen Municipal al perder una parte importante de sus funciones y atribuciones, las que son asumidas por instituciones nacionales.
- Pérdida de autonomía administrativa en los entes públicos descentralizados, razón por la cual estas instituciones se transforman en nuevas dependencias del Gobierno Central (Jiménez, 1992) con resultados inmediatos y negativos sobre su eficiencia.
- Sobredimensionamiento de la estructura estatal por la gestión de negocios propios de la empresa privada con implicaciones en el desfinanciamiento gubernamental.
- Duplicidades, excesos de controles legales, ineficiencias y traslapes institucionales, factores que debilitaron la capacidad de gestión ministerial, particularmente de los Ministros Sectoriales, dando origen a un problema muy serio de gobernabilidad y descoordinación de la administración pública.
- Presencia de una estructura tributaria desfasada con los cambios ocurridos en la estructura de la nueva economía, con efectos en un congelamiento de la carga tributaria frente a mayores requerimientos del gasto público.
- Esta interpretación del Estado en lo relativo a su organización, formas de funcionamiento y problemas de relevancia, constituyen el marco de referencia para la programación de la reforma del Estado costarricense, tal como fue con-

cebida en el Proyecto Político de la COREC y posteriormente de la Administración Calderón Fournier, la que fue responsable por iniciar su implementación a partir de mayo de 1990.

### ***La propuesta de Reforma del Estado (COREC, 1990)***

La Reforma del Estado, se gestó a fines de 1988, cuando el Presidente de la República, Dr. Oscar Arias Sánchez, autorizó la creación de la COREC, como mecanismo de orientación y coordinación política para emprender la programación de la reforma del Estado costarricense.<sup>4</sup> La propuesta de la COREC propuso:

- Reformas políticas para cambiar los procesos de representación política, el fortalecimiento del control político en el manejo de la administración pública, la creación de mecanismos que garantizaran la transparencia de las decisio-

nes del gobierno, y el reforzamiento de los derechos personales y sociales de los ciudadanos.

- Reestructuración institucional para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública incluyendo a las empresas públicas y los monopolios estatales. Asimismo, recomendó revisar la estructura organizacional del Estado para generar los espacios necesarios que permitieran trasladar instituciones y programas a la empresa privada, las cooperativas, gobiernos locales y órganos comunitarios.
- Reorganización de la administración pública con base en marcos de descentralización, desconcentración, regionalización, y revisión de la organización de su conducción sectorial (con ministros rectores por sector) para mejorar la gobernabilidad del Estado costarricense.
- Modernización de la gestión de los recursos humanos; la revisión del principio básico de inmovilidad del funcionario público como fundamento del Régimen del Servicio Civil Costarricense, y la introducción del principio de estabilidad laboral.
- Revisión del sistema de planificación y de las formas de

---

4. El Plan Global de Reforma Administrativa formulado por OFIPLAN en 1976 constituye el antecedente directo del Plan de Reforma del Estado, dado que ambos fueron preparados bajo la coordinación del Ministro de Planificación y algunos miembros de la COREC que participaron en la formulación de ambas propuestas. Ver J. Meoño, en su trabajo *"Evolución, Actualidad y Prospecciones del Modelo Político Institucional Costarricense"*, en proceso de publicación por el IICE/UCR. p. 86.

formulación y gestión de las políticas públicas, y de la legislación requerida para poner en marcha el proceso de la reforma del Estado.

### **Implementación de la Reforma del Estado**

La evaluación del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, sobre el avance de la Reforma del Estado a mediados de 1996,<sup>5</sup> permitió lograr una perspectiva de los logros realizados, los que se comentan a continuación:

#### *En relación con la conducción del Programa y su impacto global*

El resultado más importante logrado por el Programa, fue el de dimensionar la Reforma del Estado como una de las políticas estratégicas y de mayor relevancia de la Administración Calderón Fournier durante el período 1991-1994. No hay duda que el Programa cuestionó con seriedad los roles económicos del Estado en el marco de una economía globalizada; y que impulsó proyec-

tos específicos para limitar el accionar del gobierno a funciones que le son propias, incorporando nuevos instrumentos de gestión para la provisión de servicios públicos.

Desde un principio fue claro que la Reforma del Estado debía pasar por la Asamblea Legislativa. Las reformas sujetas a la discrecionalidad del gobierno eran mínimas y de poca trascendencia; a su vez, las reformas fundamentales debido a su carácter estructural requerían de autorizaciones de la Asamblea Legislativa. Desde esta perspectiva se tomó de la experiencia venezolana, el papel que desempeñan ciertas leyes que tienen un poder desencadenante, al generar una dinámica propia que permitirían lograr un carácter irreversible del proceso de la Reforma del Estado.

Siguiendo este enfoque, el Programa consideró la formulación de un paquete de proyectos de ley en los campos de: a) concesión de la obra pública, b) la democratización económica, c) el empleo público y d) la formulación presupuestaria, por el impacto global que tendrían sobre la estructura y funcionamiento de la administración pública. Sin embargo, los efectos de estos proyectos de ley no pudieron valorarse en este análisis, en razón de lo tardío de la aprobación de los proyectos de concesión de obra pública y democratización económica, y de que el proyecto de empleo público no fue aprobado por la Asamblea Legislativa.

---

5. Aguilar, Justo. *Estudio de evaluación de la situación y avances de los procesos de modernización y reforma del Estado: El caso de Costa Rica (1989-1994)*. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Julio, 1994.

*En relación con la revisión de los monopolios estatales y el fortalecimiento de la organización de mercados*

Uno de los logros más importantes de la Reforma del Estado se dio en el campo de la revisión de los monopolios públicos, la privatización de empresas estatales y el fortalecimiento de la organización de mercados. El Programa logró terminar finalmente, un largo proceso iniciado en la Administración Monge Álvarez (1982/1986) para dismantelar la función empresarial del Estado, con el traslado de las últimas empresas estatales (Cementos del Pacífico, S.A., CEMPASA, y Fertilizantes de Centroamérica, S.A., FERTICA), que formaron parte de la Corporación de Desarrollo, S.A., CODESA, al sector privado.

El Programa generó un espacio para la discusión sobre la conveniencia de abrir a la competencia, los monopolios estatales en las industrias de la banca, los seguros, la producción de alcohol y gasolina. Los resultados fueron muy parcos en esta área, los que fueron complementados por la reducción de ciertos factores de intervención estatal en el mercado, tales como la desgravación arancelaria, y la reducción de privilegios fiscales (créditos fiscales y eliminación de transferencias gubernamentales al sector privado), acciones que tuvieron el efecto de ampliar la competencia de los mercados internos.

Se planteó una revisión profunda de la función regulatoria del Estado, en lo que se refiere a regulaciones de las prácticas monopólicas en los mercados, los monopolios estatales. Sobre lo primero, se propuso el Proyecto de Ley "Promoción de la libre competencia y defensa efectiva del consumidor", el que tiene el propósito de crear la responsabilidad del Estado para regular los mercados dominados por prácticas monopólicas, así como las prácticas comerciales que distorsionan la transparencia de los mercados. Este proyecto quedó en trámite ante la Asamblea Legislativa. Además, se planteó la necesidad de fortalecer la Auditoría General de Entes Financieros, AGEF, para ampliar su función regulatoria a todo el sistema financiero; la creación de una superintendencia en el sector de los seguros; el fortalecimiento de la Bolsa de Valores para garantizar el funcionamiento de los entes responsables por las pensiones complementarias; y finalmente, la ampliación de competencias del Servicio Nacional de Electricidad, SNE, como el ente regulador de las tarifas públicas.

*En relación con la reestructuración institucional de la administración pública*

La evaluación institucional fue una preocupación constante a lo largo del proceso de la Reforma del Estado, posiblemente porque la misma respondía a un mandato de la Ley de Equilibrio Financiero, cuyo

cumplimiento había sido ordenado por la Sala Constitucional. A pesar de ello, la reestructuración institucional sólo se ejecutó en forma parcial en cinco sectores: Salud; Vivienda y Asentamientos Humanos; Agropecuario, Transportes; y Ciencia y Tecnología de la Administración Pública. El propósito de esta política fue el de plantear propuestas de reforma en dos direcciones: primero, para enfrentar las deficiencias y problemas propios de cada sector; y segundo, para atender problemas comunes de los sectores, que pudieran ser de uso generalizado en la administración pública. Las propuestas de reforma sectorial fueron del primer tipo, habiéndose omitido las de uso generalizado.

A pesar de esta limitación, los planes de reformas sectoriales plantearon un conjunto de reformas jurídicas e institucionales que tienen un patrón común en las siguientes áreas: el fortalecimiento de los ministerios rectores en cada sector; la especialización de las instituciones participantes en lo que se refiere al manejo de sus funciones sustantivas; la articulación de los mecanismos existentes de coordinación sectorial; y la revisión de mecanismos orientados a incrementar la eficiencia en la provisión de servicios. Sin embargo, el Programa se quedó corto en lo relativo a plantear las reformas generales de cobertura global para atender estos problemas sectoriales. Las razones que explican en parte estos resultados, están referidos a la complejidad de la reforma y a la resistencia de la buro-

cracia para ejecutar los cambios. El Programa no pudo avanzar en la formulación de Proyectos de Ley para reformar las macroleyes que regulan el funcionamiento de la administración pública, a saber: la Ley de Administración Pública, la Ley de Administración Financiera, el Reglamento de Contratación Administrativa, y la Ley de la Contraloría General de la República.

*En relación con la reforma de descentralización y el fortalecimiento municipal*

La propuesta de reforma para descentralizar la administración pública y fortalecer el régimen municipal fracasó aparentemente por dos razones: primero, por la falta de condiciones políticas que favorecieran los planteamientos propuestos; y segundo, por el alto grado de complejidad que conlleva y que planteaba la necesidad de formular un programa de reforma de mayor envergadura. El Programa formuló una propuesta de descentralización bajo un enfoque técnico-administrativo, omitiendo su verdadera dimensión política, lo que motivó una resistencia pasiva de la élite política del país.

*En relación con la función pública*

Los estudios de la COREC fueron concurrentes en la necesidad de contar con una ley marco de empleo público, que permitiera unificar

las políticas y los criterios de la administración de los recursos humanos para el Poder Central y las instituciones del sector descentralizado; así como de reestructurar la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y de descentralizar la gestión de recursos humanos en las instituciones del Estado.

Sobre lo primero, el Programa formuló el Proyecto de Ley del Régimen de Empleo Público como una propuesta apropiada que permitiría articular para todas las instituciones de la administración pública, las bases administrativas y laborales del empleo público, el que todavía está archivado en la Asamblea Legislativa. Segundo, no se planteó la reestructuración de la DGSC, a pesar de que en el último decenio se presentaron a la Asamblea Legislativa, dos proyectos de ley para reformarla, y de que hay estudios que indican que el proceso de desconcentración realizado por la Dirección en los últimos años, no mejoró la situación de deterioro de su gestión como ente tramitador.

#### *En relación con la reforma presupuestaria*

Se formuló una propuesta para reformar el proceso de la formulación presupuestaria y su articulación con la planificación del desarrollo institucional y la política económica. A pesar de las bondades de esta reforma, la misma no tuvo el beneplácito de la Contraloría

General de la República, CGR, y la Presidencia de la República no la consideró prioritaria durante su gestión de gobierno.

#### *La movilidad laboral*

La movilidad laboral como mecanismo para descongestionar la estructura del empleo público no fue aparejada en el nivel institucional, con reajustes organizacionales ni se acompañó inmediatamente de los instrumentos de gestión privada para restaurar su capacidad en la prestación de servicios. Ello le restó efectividad a la reestructuración institucional promovida por el Programa y provocó tensiones innecesarias entre sus coordinadores. Esta situación podría tener su aplicación en que la condición de complementariedad de estas reformas no fue objeto de una cuidadosa programación, lo que redundó en forma directa en que ciertas metas, como las descritas no pudieran alcanzarse.

#### **Avance de las reformas específicas (1996-2004)**

Aún cuando la Reforma del Estado como política pública formal fue abortada prematuramente por la Administración Figueres Olsen en 1996, la inercia del proceso continuó manifestándose en un conjunto de reformas que tenían una prioridad específica, en particular aquellas de

contenido económico. Incluso a finales de esta misma Administración de Gobierno se presentó una Propuesta de Ley de Planificación Nacional para reestructurar el sistema de planificación, y crear la Oficina de Planificación como una instancia adscrita al Despacho de la Presidencia de la República, la que al 2004 todavía no ha sido aprobada. A continuación se detallan estas reformas.

### **Reforma de la Administración Financiera**

En el contexto de la reforma del Estado, el Ministerio de Hacienda inició a mediados de los noventa una reforma presupuestaria con el apoyo del BM, la que culminó en 1998, con el desarrollo del Sistema Integrado de la Gestión Financiera, SIGAF, y su implementación a partir del 2003. Los antecedentes se remontan a la propuesta fallida de reforma presupuestaria de 1992, la que fue diseñada por funcionarios del MIDEPLAN con el apoyo finan-

ciero y técnico del BM.<sup>6</sup> En la misma se determinaron los siguientes problemas:<sup>7</sup>

- Un modelo de organización para gestionar las finanzas públicas con alta dispersión y fragmentación de sus competencias.
- Falta de coordinación de la política fiscal con la política macroeconómica, y su débil coordinación en la gestión presupuestaria para el logro de los objetivos fiscales.
- Deficiencias marcadas en la formulación del presupuesto con base en una programación que responda a objetivos de mediano y largo plazo y de evaluación y control.
- Inconsistencias de la política fiscal expresadas por un déficit fiscal recurrente que ha incidido en un crecimiento sostenido de la deuda pública externa.
- Descoordinación del proceso contable y de control interno, así como falta de un sistema integrado de información.

Con base en ello se optó por un proceso de reforma integral de la administración financiera que permitiera lograr los siguientes objetivos: primero, un marco legal actualizado para la gestión financiera; segundo, una estructura organizativa funcional en el Gobierno Central para dar so-

---

6. Aguilar, Justo. *Estudio de evaluación de la situación y avances de los procesos de modernización y reforma del Estado: El caso de Costa Rica (1989-1994)*. Caracas. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD. Julio, 1994.

7. Arlina Gómez; William Solís y Maritza Sanabria. *Avances Recientes en los Procesos de Reforma de la Administración Financiera Integrada en Costa Rica*. En *Avances de los Sistemas de Administración Financiera Integrada: Una Perspectiva Comparada*. San José: ICAP-DSE, 2001, pp. 424-425.

porte a la modernización de la gestión financiera; y tercero, un sistema financiero integrado para mejorar la eficacia de la acción gubernamental y facilitar su transparencia ante la sociedad civil. Esta reforma fue responsabilidad del MIDEPLAN, institución responsable por el diseño e implementación de la Reforma del Estado.

No fue sino hasta 1996, cuando se gestó el Proyecto de Modernización de la Administración Financiera con el apoyo técnico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, que tenía el propósito de cumplir con los objetivos ya mencionados. Se definieron dos orientaciones en este proyecto que fueron determinantes en acciones posteriores: la centralización normativa y desconcentración operativa, así como un procesamiento distribuido de la información financiera del sistema. Los objetivos específicos del Programa se definieron en relación con las siguientes áreas básicas:<sup>8</sup> primero, gestión de procesos financieros y de sus recursos humanos; segundo, normativa para poner en marcha un nuevo marco jurídico para la administración financiera del Estado; y tercero, el desarrollo del SIGAF, con base en una concepción integrada y metodologías informáticas de avanzada, así como mejoras en los sistemas in-

formáticos complementarios de la administración financiera.

Durante el período 1997-1998 se rediseñó el Sistema de Planillas o Pagos y se contrató a la empresa de consultoría SONDA para el diseño conceptual del sistema de gestión financiera. Sin embargo, la entrega del informe coincidió con el inicio de la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002), lo que retrasó la implementación del proyecto en razón de que se tomó la decisión de rediseñar la propuesta. Además, se negoció el préstamo BID-1030 para apoyar el subcomponente de "Fortalecimiento del Sistema de Administración Financiera", y complementar los recursos limitados del Ministerio de Hacienda en la ejecución de este proyecto.<sup>9</sup>

El proyecto se gestó finalmente durante la Administración Rodríguez Echeverría (1998-2002). Los trabajos consideraron la propuesta técnica preparada por la empresa de consultoría SONDA y que había sido entregada en 1997.<sup>10</sup> En el 2002, el proyecto experimentó atrasos en relación con la licitación de la compra de equipos de computación (servidores y estaciones de trabajo), situación que fue resuelta en noviembre del 2002 y su instalación finalizada en febrero del 2003. El desarrollo del sistema culminó en el mes de julio de ese mismo año, y en setiembre se creó un grupo de trabajo paralelo responsable de la formulación de un modelo integrado presupuestario para los Poderes del Estado al SIGAF en ambiente *Micro-*

---

8. Arlina Gómez. Et., Al. *Op. Cit.*, pp. 427-429.

9. Entrevista con el Lic. Carlos Pravia Pichardo. Abril, 2002.

10. *Op. Cit.*

soft (Legislativo, Judicial, Elecciones, Defensoría).

Con la aprobación de la nueva ley de administración presupuestaria, se incorporaron los elementos esenciales que facultan la gestión financiera integrada, aún cuando será necesaria una modificación para autorizar la firma electrónica. También operó un grupo de trabajo que integró funcionarios del proyecto de las unidades del Ministerio de Hacienda y la CGR con el propósito de agilizar los pasos procedimentales, de lo cual resultó la determinación de 112 pasos en materia de contratación. La cobertura del Sistema incluyó a diecisiete ministerios y oficinas financieras de los Poderes (Legislativo, Judicial, Elecciones y Defensoría) y 400 usuarios (120 del Ministerio de Hacienda y el resto corresponde a los ministerios y poderes).

Los atrasos experimentados por la licitación del equipo de soporte informático pospuso el arranque del Proyecto SIGAF para los primeros meses del 2003. Ello permitió desarrollar la capacitación del personal que estaría a cargo del sistema para los meses de diciembre, enero y febrero del 2003. El cierre del presupuesto correspondiente al 2002 se realizó en el sistema viejo, pero los compromisos de pago y transferencias fueron trasladados al Sistema SIGAF con el propósito de realizar los pagos de proveedores y acreedores durante el 2003.

### **Reformas al empleo público**

Como parte del proceso de la Reforma del Estado ejecutado durante la Administración Calderón Fournier (1990-1994) se planteó la necesidad de modificar el Régimen de Servicio Civil, y establecer un marco legal claro y definido de gestión de la función pública para el sector descentralizado. El MIDEPLAN como ente responsable de la Reforma del Estado, formuló el Proyecto "Ley del Régimen de Empleo Público" (1993), el que fue diseñado por un grupo de especialistas costarricenses con el apoyo de los consultores Dr. Gerard Timsit (consultor francés) y el Dr. Bruce Periman (consultor norteamericano). Sin embargo, el mismo no recibió el respaldo necesario por parte de la Asamblea Legislativa para su aprobación durante esa Administración de Gobierno. Con posterioridad en 1998, la Asamblea Legislativa puso a discusión este mismo proyecto, pero con modificaciones importantes que resultaron de las discusiones previas del trabajo de sus comisiones, aún cuando al 2004 no había sido aprobado.

### **La Reforma Regulatoria en las áreas de Fallos del Mercado y de los Servicios Públicos**

El nuevo modelo económico asume que el Estado es responsable por la regulación de fallos del mer-

cado para alcanzar los niveles aceptables de competencia, así como para regular los servicios públicos del tipo monopolios naturales.

Sobre lo primero, la Reforma del Estado propició la creación de una institucionalidad especializada para atender los problemas de organización y funcionamiento de mercados que presentan problemas de competencia y de información asimétrica. En este sentido, se señala la creación de los siguientes órganos desconcentrados del Estado en el sector financiero: primero, la Superintendencia General de Entidades Financieras, SUGEF, en 1995, con la responsabilidad de regular y fiscalizar el funcionamiento del sistema financiero nacional; segundo, la Superintendencia General de Valores de 1997, para regular los mercados de valores y protección de los inversionistas; y finalmente, la Superintendencia de Pensiones, SUPEN, para fiscalizar el funcionamiento de las operadoras de pensiones complementarias. La SUGEF permitió la apertura del monopolio bancario estatal y la incorporación de la banca privada en el marco de la Ley No. 7558 de noviembre de 1995.<sup>11</sup>

Segundo, la Ley No. 7593 del 7 de agosto de 1996 reestructuró la organización y funcionamiento del sector de servicios públicos bajo el marco regulatorio de la Autoridad Reguladora de Servicios Públicos,

ARESEP. La organización institucional de regulación del país está formada por los ministerios que gozan de la rectoría de los sectores económicos y sociales y cuyas políticas orientan el desarrollo de las industrias en que operan los entes prestatarios, así como de la ARESEP, el ente regulador de la totalidad de los servicios públicos que están a cargo de prestatarios públicos y privados en las industrias de telecomunicaciones, energía, agua potable, transportes y servicios municipales.

El proceso regulatorio de los servicios públicos opera bajo los siguientes principios: independencia de su organización institucional, definición legislativa de los servicios definidos como de interés público y de los entes prestatarios de estos servicios, y la fijación tarifaria sobre la base de servicio al costo, complementada por subsidios para garantizar el acceso universal de los ciudadanos al disfrute de los servicios públicos. Su cobertura incluye al sector de energía eléctrica (generación, transmisión, distribución y comercialización (bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente y Energía, MINAE); telecomunicaciones, acueductos y agua potable; alcantarillado, recolección, tratamiento y evaluación de aguas negras, residuales y pluviales; combustibles derivados de hidrocarburos a nivel de distribución y destinados al consumidor final (MINAE); riesgo y avenamiento si es ofrecido por una empresa pública, concesión o permiso (MINAE); transporte público remunerado de

---

11. F. Delgado. *La Política Monetaria en Costa Rica. 50 Años del Banco Central*. San José, BCCR, 2000. p. 387.

personas, excepto el transporte aéreo (MOPT); servicios marítimos y aéreos en los puertos nacionales (MOPT); transporte de carga por ferrocarril (MOPT); y finalmente la recolección y tratamiento de desechos sólidos e industriales (municipalidades).

Se encuentra bajo discusión en la Asamblea Legislativa un proyecto de ley para reestructurar al Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, y la apertura de los servicios de telecomunicaciones y de seguros. Atendiendo una resolución de ARESEP, los prestatarios de agua potable y alcantarillado están estudiando una redefinición de los sistemas de subsidios para focalizarlos hacia los usuarios pobres de estos servicios.

### ***La reforma de descentralización y fortalecimiento municipal***

En concordancia con los planteamientos de la Comisión Consultiva para la Reforma del Estado, la Administración Calderón Fournier planteó la descentralización de servicios públicos a las municipalidades como un componente del Programa de Reforma del Estado. Se planteó un diseño de reformas en lo económico, que permitieran acompañar la transferencia de servicios con un incremento de los ingresos de las municipalidades por medio de cambios en los instrumentos y mecanismos de financiamiento local. En lo político, planteó la incorpora-

ción de reformas estratégicas, como las siguientes: elecciones municipales independientes de las elecciones del Presidente y los Diputados; elección de un Alcalde como la cabeza del Municipio, en sustitución del Ejecutivo Municipal quien actualmente ejerce la administración del Ayuntamiento bajo designación del Concejo Municipal; elección de los Regidores en forma individual en sustitución del método actual de papeleta colectiva.

Esta propuesta de reforma fracasó debido a que las condiciones políticas no favorecieron los planteamientos propuestos por el MIDEPLAN dado que nunca estuvo en la agenda presidencial, y de que el alto grado de complejidad de la reforma requería de un planteamiento político de mayor envergadura que el propuesto. En el ocaso de la Administración Calderón Fournier (1993) y con ocasión del VII Congreso Nacional de Gobiernos Locales se constituyó la Comisión Bipartidista PLN/PUSC, la que integró a representantes de los dos partidos políticos mayoritarios del país, con el propósito de articular una estrategia de acción política que impulsara la descentralización y la autonomía municipal en el seno de la Asamblea Legislativa, y paliar de esa forma los pobres resultados logrados en este campo. El esfuerzo fue positivo en el sentido de que se logró el consenso entre ambos partidos para impulsar las siguientes reformas: primero, el Proyecto de Ley para la elección directa del Ejecutivo Municipal; segundo, el Proyecto de Ley para celebrar las elecciones de los

regidores a mediados del período presidencial; y tercero, el Proyecto de Ley para trasladar la administración del Impuesto Territorial a las municipalidades.

El primer año de la gestión de Gobierno Figueres Olsen se caracterizó por problemas serios de gobernabilidad reflejados en conflictos con los representantes del partido opositor en la Asamblea Legislativa, y una lentitud de la maquinaria estatal para desarrollar la labor propia de gobierno. Esta situación retrasó la ejecución del Programa de Reforma del Estado, con la excepción del programa de movilidad laboral y la descentralización fiscal municipal. El Programa de Reforma del Estado fue trasladado de MIDEPLAN a la Casa Presidencial en abril de 1995 y el mismo empezó a ejecutarse una vez que se suscribió el Pacto Figueres-Calderón en junio de ese mismo año. El Programa desarrolló un amplio programa de reestructuración institucional con efectos directos en el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, IFAM, así como un replanteamiento de las reformas políticas municipales.

La reforma tributaria municipal fue aprobada por medio de la Ley sobre Bienes Inmuebles No. 7509 de 1995. Esta ley sustituyó la gestión del Impuesto Territorial en el Ministerio de Hacienda por el Impuesto Inmobiliario que sería administrado directamente por las municipalidades. Esta reforma consolidó el modelo de financiamiento municipal basado en impuestos y tasas

gestionadas directamente por los gobiernos municipales, aún cuando sus recaudaciones todavía son relativamente bajas al compararseles con los ingresos del gobierno nacional.

El nuevo Código Municipal fue aprobado el 30 de abril de 1998, e incorporó cinco elementos sustantivos que permitirían mejorar la organización y funcionamiento de las municipalidades, a saber:

- La elección directa del Alcalde, lo que reforzará la autonomía política de la municipalidad.
- Eliminación de los tutelajes que ejercía la ARESEP sobre la autonomía municipal al permitirle incrementar sus tarifas por decisión del Concejo Municipal.
- La creación de los Concejos Municipales de Distrito como sustrato del gobierno local que ejerce cada municipalidad en los diferentes cantones del país.
- Un replanteamiento de la autoridad del Concejo Municipal para autorizar los precios, patentes, contribuciones y retribuciones privadas que corresponden a los servicios municipales.

- La capacidad del Concejo Municipal para crear empresas de servicios municipales.

La Asamblea Legislativa aprobó la Ley No. 7755 "Control de las Partidas Específicas con cargo al Presupuesto Nacional" el 16 de febrero de 1999, con el propósito de regular la asignación y uso de las Partidas Específicas de las municipalidades, asociaciones de desarrollo comunal y otras instancias de interés social que perciben este tipo de recursos del Presupuesto Nacional. Bajo esta ley, las transferencias del Presupuesto Nacional adquirieron un uso específico para financiar proyectos de inversión local/comunitario. El monto global del fondo presupuestario destinado a financiar las partidas específicas es determinado por el MIDEPLAN, y se distribuye proporcionalmente a cada municipalidad con base en criterios de población (25%), extensión territorial (25%) y condición de pobreza (50%).

La población cantonal es determinada por la Dirección Nacional de Estadística y Censos, la extensión geográfica a su vez es certificada por el Instituto Geográfico de Costa Rica, mientras que los cálculos de un índice de pobreza a nivel de los distritos del país es responsabilidad de MIDEPLAN.

Finalmente, y como resultado del I Congreso Nacional de Descentralización y Poder Local (31 de agosto del 2000), con participación de representantes de los ochenta y un municipios y las Asociaciones de

Desarrollo Comunal, se le planteó a la Asamblea Legislativa y a la Presidencia de la República poner en discusión la reforma al Artículo 170 de la Constitución, con la finalidad de trasladar el 10% de los ingresos del Presupuesto Ordinario de la República a las municipalidades. Esta solicitud fue exitosa, pues el proyecto de ley correspondiente, presentada originalmente por el diputado Oscar Arias en la gestión legislativa 1978-1982, fue aprobado el 5 de setiembre del 2000, aún cuando por modificaciones sugeridas por la Sala Constitucional, su aprobación definitiva debió esperar hasta el 25 de octubre del 2000. Esta reforma no se ha llevado a la práctica pues requiere de la aprobación legislativa de una ley que permita operacionalizar la distribución de esos recursos con la transferencia de servicios específicos, actualmente bajo gestión de los ministerios gubernamentales.

### **La Reforma del Estado de la Administración Rodríguez Echeverría**

La Reforma del Estado tomó un nuevo aire a fines de 1999 cuando el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, autorizó un crédito por \$12,5 millones para profundizar el proceso de reforma iniciado en 1990 por la Administración Calderón Fournier, y estuvo bajo la responsabilidad de la Segunda Vicepresidencia de la República. Se revisó el diagnóstico de funcionamiento del

Estado y de los logros del proceso anterior. La propuesta aparentemente fue responsabilidad de dos grupos diferentes de expertos, y el planteamiento final desarrolló proyectos de ley que fortalecían el régimen presidencialista vigente, en demérito de la descentralización del aparato institucional del Estado y de mecanismos efectivos de participación de la sociedad civil.<sup>12</sup> Esta fase estuvo bajo la responsabilidad de la Segunda Vicepresidencia de la República, y se centró en el diseño de una ley marco de la administración pública.

Como proceso político para reestructurar el Estado y acomodarlo a una nueva realidad de la economía globalizada, se planteó de nuevo en 1999.

La Reforma del Estado propuesta por la Administración Rodríguez Echeverría, y que fuera analizada por el MSc. Carlos Serrano, con referencia al Proyecto de Reforma de la Ley de Administración Pública, el Proyecto de Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos y la contratación administrativa.

En relación con el Proyecto de Reforma a la Ley de Administración Pública, el que no ha sido aprobado

por la Asamblea Legislativa, plantea tres objeciones importantes: primero, centraliza el modelo político/administrativo del Estado conllevando a un fortalecimiento del Poder Ejecutivo y de la Presidencia de la República y del Poder Ejecutivo; segundo, no responde a los cuestionamientos del ejercicio político y deterioro en la gestión pública en los campos de la moral y la ética, aún cuando si plantea un capítulo satisfactorio de principios generales; y finalmente, incorpora vicios de inconstitucionalidad en el área de las instituciones autónomas.

En lo que se refiere al Proyecto de Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, se plantean los siguientes argumentos: primero, constituye un avance importante en la modernización de la administración financiera y el manejo del proceso presupuestario; segundo, facilita una gestión de los recursos públicos bajo criterios de eficacia y eficiencia, a la vez que permitiría evaluar el desempeño y las funciones de control, evaluación, supervisión y de rendición de cuentas; y tercero, es omisa en proponer avances importantes en el campo de la contratación pública. El Dr. Meño argumenta que la propuesta presentó un problema fundamental al incumplir “los términos de referencia originales pactados con el BID en cuanto al modelo de Estado a diseñar”, así como de haber utilizado “un marco conceptual débil y poco riguroso”.<sup>13</sup> El proyecto central de la reforma consideró una ley marco de la administración pública, la que

---

12. Ver el trabajo de J. Meño. “Evolución, Actualidad y Prospecciones del Modelo Político Institucional Costarricense”. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, 2004. En proceso de publicación, p. 106.

13. *Op. Cit.*, p. 106.

fue adversada y al 2004 no ha sido aprobada por la Asamblea Legislativa.

Finalmente, menciona que esta propuesta de reforma del Estado no incorporó una reforma a la normativa de contratación administrativa, aún cuando ello es un factor estratégico de la acción pública. Argumenta que el proceso de formulación e implementación de la contratación administrativa carece en la práctica de una visión sistémica que le dé integración y facilite la unidad organizacional. Esto hace que cada institución tenga sus mecanismos o modalidades de contratación muy particulares, perdiéndose la coherencia y la unidad que debe tener la gestión pública.

### **Comentarios finales**

Una evaluación del proceso de "Reforma del Estado y la Administración Pública Costarricense" durante el período 1982-2004 muestra el alto grado de dificultad, tanto en su diseño como en su implementación. Sobre lo primero, ese problema se dio en razón de que el país estaba experimentando al mismo tiempo una profunda reforma estructural de su organización económica. Segundo, su ejecución requirió estar en la agenda del Presidente de la República y de acuerdos entre el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa para la aprobación de los proyectos de ley; determinándose que ante la falta de acuerdos entre estas instancias de gobierno, algunas de las

reformas no pudieran ejecutarse y en otros casos todavía están a la espera de su discusión legislativa.

El proceso de la reforma del Estado tuvo dos momentos estratégicos: su diseño integral por parte de la COREC en el bienio 1989/1990, y su implementación en los años que van de 1990 a 1996; y la propuesta de reforma presentada por la Segunda Vicepresidencia de la República en 1999 la que no fue aprobada. Ese proceso estuvo matizado e influenciado en forma significativa por el desfinanciamiento crónico y sistemático que experimentó el Gobierno Central como resultado de la desgravación arancelaria promovida por la apertura comercial del ajuste estructural, y de lo limitado de las diferentes reformas tributarias ejecutadas por las diferentes administraciones. Ello resultó en un déficit fiscal promedio de un 3% del Producto Interno Bruto, PIB, a lo largo del período 1990-2004, y en un crecimiento significativo de la deuda pública que llegó a representar un poco más del 50% del PIB. La crisis fiscal del Gobierno Central limitó la capacidad de gobernabilidad del Poder Ejecutivo y redujo el financiamiento vía transferencias presupuestarias de las instituciones públicas de servicios, lo que se reflejó en un agudo deterioro de las prestaciones sociales y servicios públicos a cargo de este nivel centralizado de gobierno.

El especialista del CLAD, Dr. Klisberg, considera que la Reforma del Estado en América Latina demanda de un proceso innovador

alrededor del tema, y de como replantear los nuevos desarrollos teóricos sobre la administración pública en este proceso. En su visión de este problema, la Reforma del Estado se visualiza como una gestión de la complejidad frente al dilema de cómo buscar los balances apropiados entre la gestión pública que procura ser eficaz y eficiente en la prestación de los servicios públicos, y la participación ciudadana como control social en un régimen de democracia política. Considera que hay un conjunto de ejes fundamentales que deben considerarse en los diseños de un proceso de Reforma del Estado: ser parte de una agenda política; integrar reformas en campos nuevos; facilitar la concertación social y política; tener un enfoque multidisciplinario; articular la planificación de programas con su presupuestación; valorar los roles propios del Estado, y tener un ámbito territorial que dimensione lo regional y lo local. Sin embargo, ello requiere de que el Programa de la Reforma del Estado sea posicionado en forma correcta en la realidad histórica por la que atraviesa el país. A continuación se presenta un conjunto de comentarios que evalúan este proceso de reforma en relación con los ejes sugeridos por Klisberg.

### ***En relación con la agenda política del gobierno***

La decisión del Presidente de la República en un sistema político altamente centralizado como el cos-

tarricense es un requisito para la discusión y aprobación de un Programa de Reforma del Estado. De igual manera, la búsqueda de consensos en la Asamblea Legislativa para la aprobación de las reformas que requieren de cambios de su normativa. El problema que se presentó en la ejecución de las reformas propuestas por la COREC en 1990 tuvo que ver con el horizonte temporal de su formulación, discusión y aprobación, lo que trascendió al período de una Administración de Gobierno. Ello se ejemplifica por las reformas de descentralización y fortalecimiento municipal diseñadas en la Administración Calderón Fournier, y ejecutadas parcialmente por la Administración Figueres Olsen (nuevo Código Municipal y cesión del Impuesto Inmobiliario) y la Administración Rodríguez Echeverría (Situa-do Constitucional y Ley de Partidas Específicas). Se notó diferencias en los enfoques seguidos por las diferentes Administraciones de Gobierno a lo largo del período 1990-2002, lo que motivó discontinuidades de las reformas y cambio en las prioridades asignadas a las diferentes reformas.

### ***En relación con el carácter integral de la Reforma del Estado***

La Reforma del Estado fue planteada por la COREC como una reforma integral que visualizó reformas al sistema político y la administración pública como parte comple-

mentaria de una estrategia de economía política, para insertar a la economía costarricense en los mercados internacionales. Ello explica, la presencia de un conjunto de reformas de carácter económico en el accionar del Estado costarricense como parte de un proceso integral de Reforma del Estado, que incluyó reformas para el fortalecimiento de la democracia, la reestructuración institucional, reformas jurídicas para el mejoramiento de la administración pública; la reorganización de la administración pública; y reformas para la gestión financiera del sector público. Aparentemente, a partir de la Administración Figueres Olsen, las reformas económicas del Estado tomaron prioridad en demérito de las reformas políticas y de modernización de la administración pública.

***En relación  
con la concertación política***

La Reforma del Estado se inició en la Administración Arias Sánchez como un esfuerzo concertado de los dos partidos dominantes, Partido Unidad Social Cristiana, PUSC, y Partido Liberación Nacional, PLN, para articular un programa de reformas de largo plazo para adecuar la estructura del Estado a un nuevo ordenamiento de la economía costarricense y su vinculación con la economía global. Con posterioridad ese esfuerzo se mantuvo para su implementación: primero por la Administración Calderón Fournier con la COREC2; segundo, por la

concertación de sectores en la Administración Figueres Olsen (1994) y la Administración Rodríguez Echeverría (1998/1999). Sobra decir que los esfuerzos de concertación de estos dos últimos gobiernos fracasaron con implicaciones en reformas estratégicas que se deseaban implementar: primero, la reforma tributaria de 1994; y segundo, apertura de los monopolios de telecomunicaciones, energía y seguros en 1998.

***En relación  
con las competencias propias  
del Estado***

La reforma del Estado y modernización de la administración pública en Costa Rica fue parte de una estrategia estructural orientada a cambiar el modelo económico. El paradigma económico supone que el Estado tiene competencias propias en las áreas de redistribución de rentas para garantizar el bienestar social bajo criterios de equidad; la regulación de fallos del mercado que requiere de la promoción de competencia y defensa de los consumidores, la corrección de externalidades con efectos ambientales y de salud pública, la regulación de monopolios naturales orientados a la prestación de servicios, las prestaciones sociales (salud, educación, seguridad, entre otros), y la construcción de infraestructura económica y social.

Las reformas implementadas en los años noventa tenían el propósito de reestructurar una orga-

nización del Estado compatible con la nueva economía. Sin embargo, aquellas reformas relativas a la participación del gobierno en la economía estuvieron afectadas por las contradicciones propias de ideologías contrapuestas de los partidos dominantes, que abogaron por un mayor gobierno (PLN) o una mayor participación del mercado (PUSC). Esta situación provocó tensiones que retardaron las reformas económicas del Estado. Este es el caso de la apertura del monopolio bancario cuya reforma fue resistida por la fracción liberacionista en la Asamblea Legislativa, o del fracaso para aprobar la apertura del monopolio estatal de energía y telecomunicaciones ante la presión popular de los sindicatos y organizaciones sociales que lo adversaron en forma violenta con manifestaciones populares.

En cierta manera puede argumentarse que reformas para crear una institucionalidad estatal a cargo de la regulación del mercado en áreas de competencia (Comisión para la Competencia) y protección al consumidor (Comisión de Defensa del Consumidor), de simplificación de trámites (para la exportación y otros procedimientos comerciales) y la creación de entes responsables por la regulación de actividades económicas (Superintendencia General de Entidades Financieras y

la Superintendencia de Pensiones), así como de apoyo al esfuerzo exportador del país (Promotora de Comercio Exterior) fue logrado con relativa facilidad.

Desde otra perspectiva, la apertura comercial impulsada como política central del nuevo modelo económico conllevó una desgravación arancelaria<sup>14</sup> que afectó en forma significativa el financiamiento tributario del Gobierno Central. A pesar de varias reformas tributarias de tipo parcial, la carga tributaria se mantuvo en un promedio de un 13% del PIB a lo largo de las dos décadas del ajuste estructural. Dado un nivel de gasto mayor que el financiamiento tributario incidió en un déficit fiscal recurrente y sistemático a lo largo de ese mismo período, lo que debilitó la capacidad del gobierno para atender el financiamiento de los servicios públicos. Resultado de esa situación fue el deterioro de servicios básicos como educación, seguridad ciudadana, administración de justicia y la construcción de infraestructura.

### ***En relación con la dimensión territorial del Estado costarricense***

La Reforma del Estado incorporó el fortalecimiento de los gobiernos municipales con una nueva normativa más actualizada a los tiempos y con una mayor delegación de responsabilidades; sin embargo, la reforma crucial de transferirle el 10% de los ingresos corrientes del

---

14. El arancel medio disminuyó de un 53% en 1985 a un 6% para el bienio 2001/2002. Ver el trabajo de J. Aguilar y K. Carmona. *Impacto Fiscal del TLC de Estados Unidos con Centroamérica. El Caso de Costa Rica*. IICE, 2004. p. 6.

Presupuesto Nacional fue bloqueada por los partidos políticos, y ello limitó su impacto para generar una estructura de Estado menos centralizada y sujeta al control ciudadano. Aún más, el proyecto de ley propuesto por la Administración Rodríguez Echeverría en el 2000 impulsó una centralización mayor de la administración pública, que era contrario al fortalecimiento político y económico de los gobiernos municipales.

## Bibliografía

Aguilar, Justo. (1994). *Estudio de Evaluación de la Situación y avance de los Procesos de Modernización y Reforma del Estado: El caso de Costa Rica 1989/1994*. San José: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

---

\_\_\_\_\_. *La Descentralización y el Fortalecimiento Municipal en el Marco de la Modernización del Estado Costarricense*. ICAP: San José, 2003.

---

\_\_\_\_\_. *Reforma del Estado y Modernización de los Sistemas de Gestión Financiera. El Caso de Costa Rica*. Documento presentado en el Programa de Pasantías "La Colaboración entre los Poderes del Estado en Centroamérica en el marco de la Gestión Financiera de los Sistemas Integrados de Administración

Financiera, SIAF's, que ejecuta el ICAP conjuntamente con la Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, InWEnt. San José, 2003.

J. Aguilar; C. M. Echeverría; W. Jiménez; J. Meoño; M. Murillo; R. Solano; C. Vargas y J. M. Villasuso. *Reforma del Estado en Costa Rica*. San José: EDICOSTA, 1990.

J. Aguilar y K. Carmona. *Impacto Fiscal del TLC de Estados Unidos con Centroamérica. El Caso de Costa Rica*. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Costa Rica. Octubre, 2004.

J. Aguilar y M. Elizondo. "Las Políticas de Reforma en Centroamérica y la Nueva Economía Regional". Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: IICE-UCR, 2004.

J. Meoño. "Evolución, Actualidad y Prospecciones del Modelo Político Institucional Costarricense". Ciudad Universitaria Rodrigo Facio: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, 2004. En proceso de publicación.

J. Aguilar y M. Yong. *Propuesta para la Ejecución de un Sistema de Tarifas y Subsidios para el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados*. Documento presentado en el Seminario "Regulación, Desarrollo y Sostenibilidad del

Sector de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario”, celebrado en el Hotel Radisson de San José, el 21 de abril del 2005. San José, abril, 2005.

Klisberg, Bernardo. “Cómo transformar el Estado: un Enfoque del Problema”. CLAD. 1988.

Serrano, Carlos E. *Informe sobre el Análisis de la Propuesta del Gobierno para la Reforma del Estado*. Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica. 2002 ◇

Cristina Rojas R.\*\*

## Gestión pública para el desarrollo\*

---

ANALIZA DIVERSOS REQUERIMIENTOS Y DESAFÍOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA PARA EL DESARROLLO EN CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ, SUGIRIENDO ALGUNAS HERRAMIENTAS DE UTILIDAD EN ESTE CAMPO.

PALABRAS CLAVES: GESTIÓN PÚBLICA / PARADIGMAS / GLOBALIZACIÓN / CENTROAMÉRICA / PANAMÁ

*"El desarrollo precisa de la remoción de grandes fuentes de ausencia de libertad: la pobreza tanto como la tiranía; las oportunidades económicas limitadas tanto como la marginación social sistemática; el deterioro de las facilidades públicas tanto como la intolerancia o la intromisión de estados represivos".*

Amartya Sen

(*Development as Freedom*, 1999, p. 3)

### Introducción

Los paradigmas tradicionales que rigen, tanto el concepto de desa-

rollo como los de calidad y eficiencia en el sector público, han sufrido, en los últimos veinte años, una "mutación acelerada" (B. Kliksberg,

---

\* Esta ponencia fue elaborada para ser presentada en el transcurso del Programa de Pasantías Regionales 2008 desarrollado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP: *La Gestión por Resultados como Instrumento Estratégico para la Transparencia y la Rendición de Cuentas: Su Impacto en las Finanzas Públicas*, San José, Costa Rica, Noviembre del 2008.

---

\*\* Abogada Penalista, con amplia experiencia judicial. Consultora nacional e internacional en temas relacionados con el Fortalecimiento Democrático, con énfasis en los Sistemas de Administración de Justicia, la Prevención del Crimen Organizado Transnacional y la Corrupción. Asesora Técnica Parlamentaria.

Recibido: 19 de noviembre del 2008.

Aceptado: 8 de enero del 2009.

2000).<sup>1</sup> Los desafíos que suponen los procesos de globalización e integración; el impacto de la crisis generada por la recesión económico-financiera y la revolución tecnológica, lo mismo que las nuevas demandas democratizadoras de participación ciudadana en la definición de políticas; de información; transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública, han urgido la necesidad de repensar, innovar y reformular los procesos en el sector público, con el propósito de alcanzar los niveles óptimos de eficacia, eficiencia y calidad que el desarrollo humano sostenible impone.

Este trabajo tiene como finalidad analizar diversos requerimientos y desafíos de la nueva gestión pública para el desarrollo en Centroamérica y Panamá, y sugerir algunas herramientas que puedan serle de utilidad para asumirlos.

## **Del desarrollo económico al desarrollo humano**

La manera en que formuladores de políticas, estudiosos y académicos han definido el desarrollo, ha variado y se ha visto enriquecida a través del tiempo.<sup>2</sup>

En las décadas de los cincuenta y sesenta, el desarrollo era concebido como un proceso de acumulación de capital físico o humano, cuyo objetivo era incrementar el ingreso nacional, sinónimo de crecimiento global. A mediados de los sesenta, al pasar a identificarse más con procesos de cambio social y económico, la expectativa de vida, la educación y la erradicación de la pobreza, pasan a ser los verdaderos objetivos del desarrollo.

A fines del decenio de los setenta, la prolongada crisis macroeconómica hizo que la pobreza pasara a un segundo plano, teniendo como consecuencia que la corriente neoliberal que imperó en los años ochenta, subestimara el papel de la distribución y de la pobreza, e insistiera en restablecer mecanismos de mercado para promover el crecimiento económico.

Aún cuando en materia económica las ideologías suelen seguir con retraso a los acontecimientos, o bien sobrevivirles demasiado (Prebisch, 1986),<sup>3</sup> los conceptos se modificaron, y ya para el período de los años noventa, se reconoció el gran valor instrumental

---

1. Kliksberg, Bernardo.- *Una Nueva Gerencia Pública para la Modernización del Estado y Afrontar los Desafíos de la Integración*; <http://www.cibereconomia.iespana.es/cibereconomia/carpeta2/la%20gerencia%20publica.doc>

2. Rojas, Cristina. *Derecho, Gobernabilidad Democrática y Desarrollo*; inédito, 2005.

3. Prebisch, Raúl. El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas, *Desarrollo Económico*, Vol. 26, No. 103. (Oct.-Dec., 1986) pp.479-502; Publicado por el Instituto de Desarrollo Económico y Social JSTOR; <http://www.links.jstor.org/sici?sici=0046-001X%28198610%2F12%2926%3A103%3C479%3AEDEDLA%3E2.0.CO%3B2->

de la atención al contexto social. La economía del desarrollo fue abandonando paulatinamente las explicaciones macroeconómicas, para hacer hincapié en los fundamentos microeconómicos.

La noción de pobreza, concebida hasta entonces como un nivel particularmente bajo de ingresos y consumo, se amplía bajo la influencia decisiva del economista social Amartya Sen. Se afirma entonces que las personas pobres no gozan de las libertades fundamentales para llevar el tipo de vida que desean, suelen carecer de alimentación, vivienda, educación y servicios de salud adecuados, y son extremadamente vulnerables a las enfermedades, la violencia, las perturbaciones económicas y los desastres naturales. Además de recibir mala atención de las instituciones del Estado y la sociedad, en muchos casos no disponen de los medios para influir en decisiones importantes que condicionan sus vidas.

Se logra un avance fundamental que vincula, por primera vez de forma conceptual y condiciona entre sí, las nociones de crecimiento económico, distribución y reducción de la pobreza, disminución de las desigualdades, gobernabilidad democrática, imperio de la ley y desarrollo, entendiéndose éste en su sentido más amplio.

Es así como emerge el nuevo concepto de desarrollo humano que comprende: la obligación estatal de

garantizar que el gasto público no sólo incremente el acceso a servicios sociales básicos: educación, salud, agua potable y saneamiento y a bienes públicos como la seguridad; que este acceso sea más equitativo entre regiones, grupos etarios, sexos y etnias; y la expansión de las capacidades y oportunidades que tienen las personas para vivir la vida que valoran con dignidad, productividad y creatividad.

### **Seguridad humana: condición *Sine Qua Non* para el desarrollo humano**

El concepto de seguridad humana, bosquejado por primera vez en el Informe sobre Desarrollo Humano 1994, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, está íntimamente ligado al concepto de desarrollo humano, impulsado asimismo por la organización multilateral. Se apoya sobre dos pilares: "*libertad de temores y libertad de necesidades*" (*freedom from fear and freedom from want*). Comprende la seguridad: económica, alimentaria, salud, ambiental, personal, de la comunidad y política.

A partir de los conceptos desarrollados por el PNUD (1994) Karlos Pérez de Armiño y Marta Areizaga, elaboraron la siguiente tabla, que ilustra didácticamente los conceptos que abarca la Seguridad Humana y sus diferentes amenazas. Veamos:

## TIPOS DE SEGURIDAD HUMANA Y SUS AMENAZAS

Tipo de seguridad humana	Características	Amenazas/Indicadores
Económica	Disponibilidad de ingresos básicos, procedentes del trabajo, el Estado o los mecanismos de ayuda tradicionales (en el ámbito de la familia o comunidad).	Aumento del desempleo, reducción de los salarios reales, incremento de la inflación, pérdida de los bienes productivos, ampliación de disparidad de ingresos entre ricos y pobres.
Alimentaria	Disponibilidad de alimentos y de recursos con los que acceder a ellos.	Deterioro del consumo, agotamiento de las reservas alimentarias, aumento de los precios de alimentos, descenso de la producción per cápita de alimentos, y aumento de la dependencia de importaciones.
Salud	Cuerpo sano, entorno en condiciones de salubridad, cobertura del sistema sanitario.	Crecimiento de insalubridad, propagación de epidemias, deterioro del sistema sanitario, empeoramiento del acceso al agua potable.
Medioambiental	Equilibrio ecológico, sostenibilidad del desarrollo.	Deterioro de los ecosistemas local y mundial, agotamiento de los recursos.
Personal	Ausencia de violencia física.	Incremento de diferentes tipos de violencia física (represión política, agresiones extranjeras, conflictos civiles étnicos o religiosos, delincuencia, malos tratos a mujeres y niños), narcotráfico, etc.
Proporcionada por la comunidad	Protección dada al individuo por la comunidad, familia o grupo étnico (protección física, ayuda material, sentimiento de grupo e identidad cultural, etc.).	Prácticas opresivas por parte de comunidades tradicionales (mano de obra forzada, trato cruel a la mujer, discriminación étnica), deterioro del tejido cívico.
Política	Respeto a los derechos fundamentales del individuo, garantías democráticas.	Incremento de la represión política (encarcelamientos, torturas, desapariciones, censura), violaciones de derechos humanos, y autoritarismo; desintegración del Estado-Nación por rivalidades (étnicas, religiosas, políticas), escalada del gasto militar.

Fuente: *Elaborado por Karlos Pérez de Armiño y Marta Areizaga a partir de PNUD (1994). Ver: Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo; <http://dicc.hegoa.efaber.net/listar/mostrar/204>*

A partir de lo anterior, tenemos que son presupuestos básicos e interdependientes del desarrollo humano:

- El ejercicio de los Derechos Humanos.
- La estabilidad democrática.
- La seguridad jurídica.
- La participación ciudadana.
- La redistribución del poder político.
- La readecuación del poder económico.

Estos presupuestos imponen una condición de acceso a los servicios públicos y la participación social activa.

Vale recordar al efecto, que la columna vertebral del desarrollo descansa sobre la calidad y la eficiencia de las políticas y la gestión pública, entendiendo por ésta última, la actividad administrativa del Estado que va más allá de la propia estructura organizacional, abarcando el

---

4. Lahera, Eugenio, "Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública", en *Revista de la CEPAL*, No. 52, abril, (1994) pp: 33-47, Santiago de Chile.

5. De conformidad con el Índice de Desarrollo Humano, IDH, divulgado en diciembre del 2008 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, con datos del 2006, en la lista de países de todo el planeta, Costa Rica y Panamá ocupan el lugar 50 y 58, en tanto que El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala, los puestos 101; 117; 120 y 121 por su orden.

proceso y resultado de las políticas públicas. (Lahera,1994).<sup>4</sup>

### **Desarrollo humano en Centroamérica y Panamá**

Una sociedad alcanza el desarrollo humano, conforme la definición propuesta por Naciones Unidas, cuando los procesos de vida de aquellos que la componen, permiten a las personas, contar con opciones de selección en tres grandes áreas:

- La búsqueda de conocimientos (educación).
- La posibilidad de tener una vida prolongada y saludable, (esperanza de vida).
- Tener acceso a los recursos que permitan un aceptable nivel de vida, sin miedos ni necesidades, (ingreso económico comparado con el costo de la vida).

Medida la condición de vida de los habitantes de la Región Centroamericana y Panamá, tomando como base los indicadores de desarrollo humano antes indicados, se evidencia que en los países citados, se dista, y por mucho, de vivir en sociedades "*libres de temores y libres de necesidades*",<sup>5</sup> lo anterior de conformidad con los datos que arrojó el IDH del 2006, que fueron divulgados el 18 de diciembre del 2008 por el PNUD; y el Informe del Estado de

la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 2008,<sup>6</sup> Veamos algunos ejemplos:

Los países centroamericanos se han caracterizado tanto por la debilidad de sus políticas públicas limitadas e insuficientes para hacer valer los derechos de las y los ciudadanos, que fomentan el autoritarismo, el clientelismo o la simple inoperancia, como por la poca fortaleza de sus instituciones públicas. En este contexto resulta difícil atender y gestionar las demandas en la sociedad, y articularlas de manera que el Estado pueda dar respuestas coherentes y sostenibles, con lo que a su vez, se amenaza la gobernabilidad de la región.<sup>7</sup>

A pesar que el cumplimiento progresivo del derecho a la educación y a la salud tiene efectos positivos sobre la redistribución del ingreso, la disminución de la pobreza y el fortalecimiento de las capacidades de los individuos entre otros, y que el ejercicio de estos derechos en conjunto, es una herramienta clave para el fortalecimiento de las democracias centroamericanas, los indicadores globales, ubican a la Región Centroamericana, Panamá y el Caribe,

como aquella en que impera una gran inequidad en la distribución del ingreso en el ámbito mundial, a pesar del significativo nivel de crecimiento económico que algunos países centroamericanos han alcanzado, tal como se muestra en el gráfico No. 1.

La repercusión del gasto social en la seguridad humana está íntimamente relacionada con el tema de la equidad y de atención a los sectores más vulnerables. En ese sentido, la incidencia del gasto en salud puede medirse, tanto por el porcentaje total de población con acceso a los servicios de seguro social y salud, como por la proporción del gasto público en salud que se dirige a los quintiles más pobres de la población, es decir, a los grupos de menores ingresos (incidencia absoluta) y mayor vulnerabilidad.

Las cifras para el 2007 en este campo en los países referidos, tampoco son muy halagüeñas. El número de personas sin cobertura del Seguro Social y sin acceso al sistema de salud pública muestra, por el contrario, una situación alarmante. Véase cuadro No. 1.

---

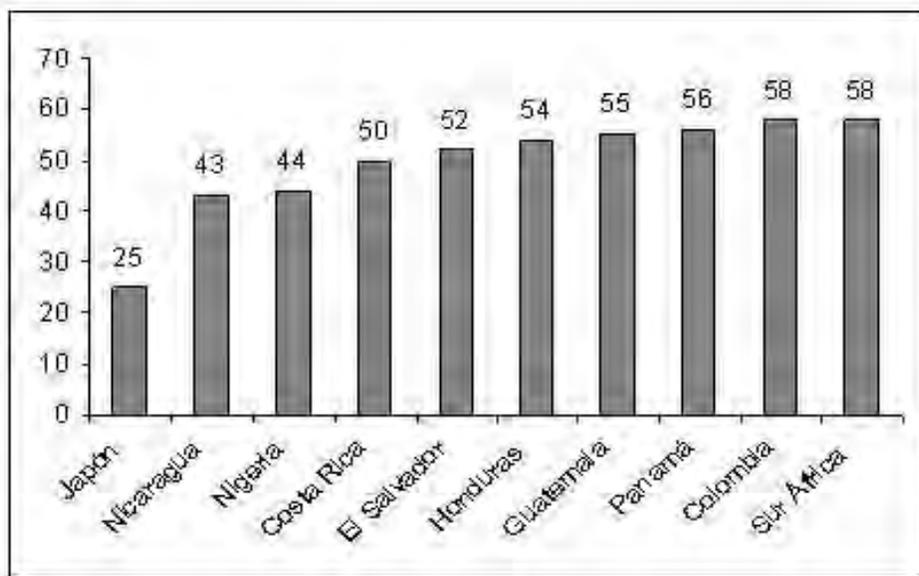
6. Programa Estado de la Nación – Región; *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 2008*; <http://www.estadonacion.or.cr>; <http://www.estadonacion.or.cr/estadoregion2008/regional2008/capitulosPDF/Cap07.pdf>

7. *Op. Cit.* Estado de la Nación. p. 306.



**GRÁFICO No. 1**

**ÍNDICE GINE SOBRE LA DESIGUALDAD DEL INGRESO**



Nota: 0 significa Igualdad, 100 significa Desigualdad Perfecta.

Fuente: Reporte sobre Desarrollo Humano 2006.



**CUADRO No. 1**  
**CENTROAMÉRICA**  
**POBLACIÓN SIN COBERTURA DEL SEGURO SOCIAL Y SIN ACCESO AL SISTEMA DE SALUD**  
**2007**

País	Población en el 2007	Población sin cobertura del Seguro Social	Población sin ningún acceso al sistema de salud	Población sin cobertura del Seguro Social	Población sin ningún acceso al sistema de salud
		Como porcentaje del total	En términos de ciudadanos		
Costa Rica	4.618.012	13,2	0,0	609.578	0,0
El Salvador	7.104.999	84,2	41,7	5.982.409	2.962.784
Guatemala	13.611.646	81,7	20,1	11.120.715	2.735.941
Honduras	7.690.040	82,0	30,1	6.305.833	2.314.702
Nicaragua	6.091.158	92,3	27,9	5.622.139	1.699.433
Panamá	3.148.543	35,4	20,0	1.114.584	629.709
Centroamérica	42.264.398	72,8	24,5	30.755.258	10.342.569

*Fuente: Fuentes (2007), para los datos de población se han tomado las proyecciones de población estandarizadas y publicadas en el Centro Latinoamericano de Demografía, CELADE. 2000. Boletín Demográfico No. 66. Julio. Los datos de población sin cobertura social y sin acceso al sistema de salud se han tomado de la Organización Panamericana de la Salud, OPS, 2007. Salud en las Américas, 2007. Volumen I – Regional. Publicación Científica y Técnica No. 622. Washington, D. C. pp.324-327.*

Por otra parte, el acceso ciudadano a la justicia, el respeto al derecho de petición y a una justicia pronta y cumplida se encuentran totalmente debilitados, tanto por el exiguo número de operadores judiciales por cada cien mil habitantes, como por una distribución desigual de los servicios judiciales en el terri-

torio nacional de los diferentes países centroamericanos y Panamá, como se evidencia en el cuadro No. 2, aunada la situación antes apuntada, a severas limitaciones de infraestructura, y a la escasez de mecanismos de rendición de cuentas y transparencia en los sistemas de justicia.

**CUADRO No. 2**  
**CENTROAMÉRICA**  
**NÚMERO DE JUECES, FISCALES Y DEFENSORES PÚBLICOS<sup>a/</sup>**  
**POR 100.000 HABITANTES**

**2006**

País	Total	Jueces	Fiscales	Defensores públicos	Relación fiscales/defensores
Costa Rica	31,5	18,0	7,7	5,8	1,3
El Salvador	22,4	9,1	9,4 <sup>b/</sup>	3,9	2,4
Guatemala	15,2	6,1	6,8 <sup>c/</sup>	2,3	2,8
Honduras	18,6	8,4	6,9	3,3	2,1
Nicaragua	13,5	7,1	4,7	1,7	2,8
Panamá	12,0	7,8	2,3	1,9	1,2

a/ Incluye magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

b/ En el 2005.

c/ En el 2004.

Fuente: Solana, 2007.

**Gestión pública  
y desarrollo humano**

Los recursos con que cuentan los Estados, determinan su capacidad para cumplir con la prestación de los servicios públicos mínimos, que permiten garantizar a los ciudadanos una vida digna y segura, libre de miedos y necesidades y proteger de tal manera, sus derechos humanos fundamentales.

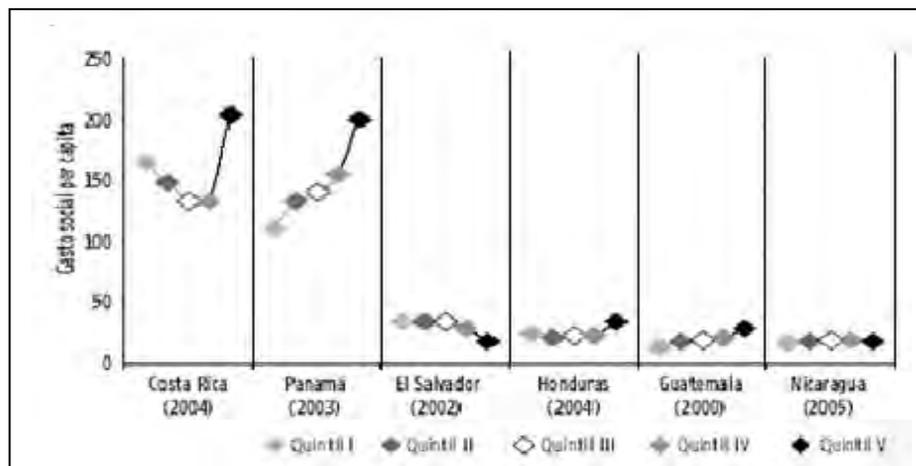
A partir del hecho de que todo Derecho supone un costo y que todo Derecho tiene que tener necesariamente una implicación sobre los presupuestos públicos porque de lo contrario, no es un derecho (Sunstein y Holmes, 1999),<sup>8</sup> bien podemos afirmar que los países de la Región Centroamericana y Panamá, enfrentan un tremendo desafío en este campo. Han declarado derechos, pero no han cumplido con la tarea de

8. *Op. Cit.* Estado de la Nación, p. 305.

asegurarlos brindándoles la sostenibilidad jurídica y financiera que requieren. Aún cuando en los últimos cinco años, de conformidad con los resultados del Informe Estado de la Región 2008, la asignación presupuestaria destinada al sector social ha aumentado en todos los países, la carga tributaria vigente continúa siendo

insuficiente y la asignación de los recursos regresiva. Esta situación, como se indicó *supra*, no les permite responder efectivamente a las necesidades de la ciudadanía relacionadas con la salud, la educación, la vivienda, la seguridad social y el saneamiento entre otros. Véase el gráfico No. 2.

**GRÁFICO No. 2**  
**CENTROAMÉRICA**  
**DISTRIBUCIÓN DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL,<sup>a/</sup>**  
**POR QUINTILES DE INGRESO<sup>b/</sup>**  
**CIRCA 2004**  
**EN 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 se incluyen los sectores E, S, SS y AS. Para El Salvador E y S. Para Guatemala E, S, SS y AS. Para Honduras E, S, SS y AS. Para Nicaragua E, S, AS, V, SAN y O y para Panamá 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.

Fuente: Elaboración propia a partir de Fuentes, 2007.

Llama poderosamente la atención la inequidad en la distribución del gasto público social en dos países, a saber: Costa Rica y Panamá. En ambos, la población comprendida en el quinto quintil, es precisamente, y por mucho, la que recibe la tajada más jugosa del gasto público social, en tanto que en el caso de Costa Rica, es sobre la clase media (quintiles III y IV) que pesa la carga impositiva más fuerte, amén de ser la menos beneficiada en la distribución del gasto público social, con las graves consecuencias que ello importa para la estabilidad del sistema democrático en este país.

La precaria asignación presupuestaria para el cumplimiento de los servicios esenciales a la población, obliga, a las administraciones públicas a ser doblemente eficientes y eficaces en la gestión ética de los escasos recursos disponibles. Les impone el reto de reformular y reforzar las potestades de control de los órganos llamados a ejercerlo, con el objeto de promover el uso adecuado de fondos públicos, y prevenir al mismo tiempo, su desvío por negligencia o impericia en su uso, o por actos de corrupción en el ejercicio de la función pública. Sobre este último punto, vale recordar, que estudios del Banco Mundial, BM, calculan que los efectos negativos de la corrupción pueden reducir la tasa de crecimiento económico de un país hasta en un punto porcentual cada año.

Este reto sólo puede ser afrontado por una administración pública en general, y unos gestores públicos

en particular, absolutamente comprometidos con el cumplimiento de los objetivos que las instituciones públicas en las que laboran deben alcanzar en pro de la consecución de mejores condiciones de vida para todos. Para ello es necesario que la gestión pública sea informada, no sólo acerca de los tecnicismos y particularidades propios de las tareas que desempeña, sino también acerca de la realidad del entorno socio-económico en que se desarrolla.

Es necesario que todos y cada uno de los gestores públicos, sientan e interioricen, la pertinencia de la labor que realizan, que la misma es importante, tanto para sí, como por el impacto que esta labor tiene frente a la sociedad como un todo, por cuanto afecta el desarrollo humano de sus conciudadanos; los afecta a ellos directa y personalmente, y afectará también a sus descendientes.

La reafirmación de una conciencia cívica colectiva que permita avanzar sobre grandes acuerdos nacionales, desarrollar proyectos y colaborar en la solución de los problemas a enfrentar, con una visión de largo plazo, sin mezquindades individualistas, pensando en las futuras generaciones, se torna, prácticamente, en un requisito *sine qua non* de una gestión pública para el desarrollo. Sólo de esta forma, la gestión pública se ejecutará de forma planificada, ágil, oportuna, y será capaz de anticipar las situaciones sobrevinientes para implementar

respuestas expeditas, con un enfoque anti burocrático, flexible y dinámico

Como bien lo manifestó la Presidenta chilena Michelle Bachelet durante su visita oficial a la Asamblea Legislativa de Costa Rica en noviembre del 2008, los logros de un Gobierno, no son sólo los de ese Gobierno, son logros de todos, son el fruto de la responsabilidad en una tarea superior, de privilegiar la colaboración en vez de la confrontación, de subordinar, cuando es necesario, los intereses legítimos particulares por el interés superior de la colectividad representada en la Nación.

Por ello, es preciso que los funcionarios públicos superando los egocentrismos individualistas y cortoplacistas, desarrollen su compromiso ético interno con el proyecto país que importa realizar. Es necesario, asimismo, incorporar a la gestión pública la medición de indicadores de calidad, productividad, eficiencia y competitividad con el objeto de alcanzar altos índices de desarrollo humano basados en la responsabilidad individual. (López, 2000).<sup>9</sup>

Los gestores públicos comprometidos con el desarrollo de sus países, deben interiorizar, es decir, incorporar a su propia manera de ser, de pensar y de sentir, la impor-

tancia y el valor de los servicios públicos que prestan. Coadyuvará en ese sentido la realización de programas institucionales continuos de capacitación orientada a:

- Brindar una profunda comprensión del contexto político y constitucional de la gestión gubernamental.
- Informar sobre el cumplimiento nacional de los derechos humanos fundamentales y como este cumplimiento, o incumplimiento, afecta el desarrollo humano sostenible de la Nación de que se trate.
- Fortalecer los valores intrínsecos de la persona, del ser humano por el sólo hecho de serlo, en especial, el de aquel, que diariamente se debe servir de forma respetuosa, pronta y atenta.
- Reforzar la conciencia cívica y los valores como orientadores del comportamiento y las actitudes personales en relación con lo bueno, lo correcto y lo deseable.
- Crear una mayor conciencia sobre los dilemas éticos que enfrenta el gestor público y sobre las herramientas que puede utilizar para resolverlos.
- Estimular a los funcionarios para que se acerquen con confianza a los directivos y jefes encargados de las áreas

9. López, Carlos; *La ética empresarial como fuente de ventajas competitivas*, 2000, <http://www.gestiopolis.com/canales/gerencia/articulos/no%202/etica.htm>

de ética y cumplimiento en todos los casos que lo consideren necesario.

- Establecer una cultura de candor organizacional.
- Empoderar los servidores públicos a través del trato igualitario, respetuoso y solidario en un ambiente de cooperación y diálogo.
- Consolidar el principio de la calidad en la prestación de los servicios.

Los retos que una gestión pública comprometida con el desarrollo humano debe enfrentar hacia el futuro no son fáciles. Vivimos en una era compleja. Azotados por la volatilidad en el precio de los alimentos que hará que miles y miles de centroamericanos adicionales, caigan por debajo del umbral de la pobreza.<sup>10</sup> Abatidos por la crisis económico-financiera global, que ha reducido dramáticamente la inversión extranjera en la Región, ha aminorado el ingreso de divisas por exportación de productos y actividades relacionadas con el sector turís-

---

10. Para más información sobre este tema, ver proyecciones para el 2008 de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL.

Al efecto vale la pena recordar el lamentable incidente que se presentó en Costa Rica en el transcurso del 2008 cuando el Gobierno Arias Sánchez se negó a brindar la información que se le solicitó en relación con la compra de bonos de deuda externa costarricense por parte del Gobierno de la República Popular China.

tico, y ha puesto en riesgo el desarrollo de proyectos de infraestructura. Lo anterior, ha tenido como consecuencia, que miles de centroamericanos han sido cesados en sus puestos laborales.

En fin, vivimos en una era no sólo de grandes incertidumbres, sino, al mismo tiempo, de enormes desafíos, de inmensos retos en procura de mantener y fortalecer las oportunidades de desarrollo humano de todas y todos los centroamericanos.

Pero esta tarea no se logra con la promulgación pura y simple de decretos o reglamentos, o de alguna ley o código de ética, o bien a través de mensajes transmitidos por la Intranet institucional, o de unos carteles pegados en las paredes de las oficinas alusivos a los valores declarados y a los compromisos asumidos. Recordemos al efecto que del dicho al hecho, hay largo trecho.

Para que este esquema funcione, se requiere el apoyo total y el compromiso claro y consecuente de la dirección y el personal gerencial de las instituciones estatales.

Por otra parte, la responsabilidad social de los funcionarios públicos, entendida ésta como la forma en que su gestión repercute y afecta el desarrollo y la seguridad humana de la sociedad de que se trate, debe ser asumida con todas sus consecuencias positivas y negativas. No es posible que los proyectos y las

acciones no se realicen por imprudencia, negligencia, impericia, culpa, o incluso dolo, y que no se señalen los responsables por tales acciones y/u omisiones. Debe perfeccionarse los procesos de rendición de cuentas y de éstos deben surgir, por una parte, los estímulos para los funcionarios probos y eficaces; y por otra, las sanciones administrativas, civiles o penales impuestas a quienes faltaron. El reinado de la impunidad en la gestión pública administrativa debe terminar.

### **Participación ciudadana y gestión pública**

En el contexto dicho, y con la evolución de la nueva democracia participativa, que constituye el medio por el cual, las personas a través de su voz y su acción determinan sus demandas, las inscriben en la agenda pública y colaboran en su satisfacción. La sociedad civil pretende ejercer cada día con más fuerza, su

derecho a incidir en las orientaciones de las políticas públicas, en los cesos de desarrollo económico y social, y en la adopción de las principales decisiones o rutas por las cuales deben transitar las sociedades centroamericanas hacia el futuro.

Pero, los gestores públicos ya no tienen frente a sí a aquellos ciudadanos sumisos, desconocedores de sus derechos, que creían que el ejercicio democrático se consumaba con el ejercicio del voto en cada período electoral, y que les dejaban hacer sin cuestionar sus actos, sus obras o los resultados de las mismas, si es que éstos se producían.

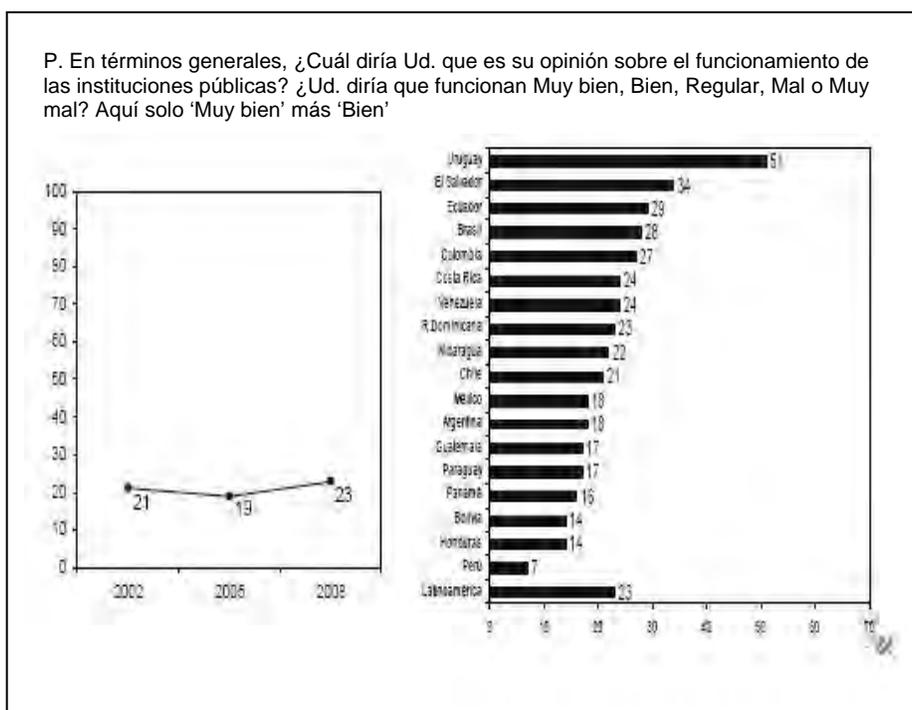
Desgraciadamente, la opinión ciudadana sobre la calidad del funcionamiento de las instituciones públicas en algunos países de la Región, no es la más satisfactoria como se puede apreciar en el gráfico No. 3 que aparece en el Índice de Desarrollo Humano con datos del 2006, publicado por el PNUD, en diciembre del 2008:

---

### GRÁFICO No. 3

#### OPINIÓN CIUDADANA SOBRE LA CALIDAD DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

2006



Fuente: Índice de Desarrollo Humano, PNUD, 2008.

---

Ahora, los ciudadanos no sólo exigen a los Estados adoptar los cambios organizacionales que permitan concretar la democratización en los hechos, sino que además exigen la mejora sustancial en la transparencia de la gestión pública,

el cumplimiento cabal del derecho a la información y la rendición de cuentas en la gestión pública.

Esta nueva oleada de participación ciudadana, impone el desafío de revitalizar y renovar la gestión

pública, adaptándola a las nuevas demandas del entorno, con el propósito de recuperar la legitimidad de lo público, lo mismo que la confianza y la credibilidad frente a los administrados en los diversos servicios que ofertan las administraciones públicas.

Lo dicho, conduce al necesario establecimiento de una nueva relación entre el aparato de la administración pública y los ciudadanos en la que se visualice a éstos últimos como depositarios del deber y el derecho a la participación en las decisiones esenciales de la sociedad en que viven, lo mismo que en sus roles de usuario-cliente/contribuyente-beneficiario y como tales, vigilantes de su gestión.

La cuestión es, entonces, ¿cómo lograr orientar la gestión pública en esa dirección?; ¿cuál es la mejor forma de atender la legítima preocupación ciudadana acerca de cómo se gestionan los recursos que se ponen a disposición de las administraciones públicas?

Sin duda la respuesta estará ligada a los altos estándares de calidad que puedan tener las instituciones y/o departamentos especializadas en controlar la gestión pública según sea el caso de que se trate; la calidad de los sistemas financieros y contables; acceso a la información; la rendición de cuentas; y la ética en el ejercicio de la función pública.

Estará ligada, asimismo, a la adopción y ejecución de medidas

que maximicen la entrega a la ciudadanía de información sobre la gestión de las autoridades, la manera en que se negocian contratos con el sector privado, los mecanismos de nombramientos en cargos públicos o de alta responsabilidad, y los procedimientos de financiamiento de obras y actividades de relevancia pública.

### **Transparencia e información: elementos críticos de la gestión pública para el desarrollo**

La confianza pública se construye mediante la apertura a brindar información. De esta manera, no sólo se disipan los mitos que rodean las operaciones y los procesos públicos, sino que hay menos chance que informaciones tendenciosas y mal intencionadas puedan llenar los vacíos.

En la actualidad, la transparencia es un tema central en el comercio mundial, la gobernabilidad corporativa, la política nacional e internacional, la democracia y el desarrollo en general, y desde luego, en la gestión de la cosa pública en particular, ya que es precisamente lo que nos permite mantener relaciones justas.

La transparencia total no es posible, no es siquiera deseable en algunas instancias como pueden ser las relacionadas con la seguridad

nacional, o en el caso de fórmulas o intereses legítimos en innovación y procesos que las empresas quieran resguardar de sus competidores. Stiglitz (1999:145) sostiene al respecto que:

“El único argumento que podría tener alguna validez [para mantener en secreto la toma de decisiones] es que, a veces, ocultar información puede proporcionar una ventaja táctica en el juego de la negociación política. Pero [...] en general, proceder en secreto no se justifica ni por la seguridad nacional ni como requisito previo al debate racional y reflexivo, ni siquiera por una necesidad táctica dentro de una estrategia más amplia, sino que sirve más bien como un manto detrás del cual los grupos particulares pueden imponer mejor sus intereses al margen del escrutinio público”.<sup>11</sup>

Las personas por un acto volitivo, al igual que las organizaciones, escogen, deciden, si quieren o no ser transparentes, como cuando se

elige si se quiere ser patriota. Igual pasa con la administración pública y sus gestores. Es más esta determinación es esencial en la del tipo de gestión imperante.

Los secretos públicos más bien guardados por los gobiernos y las administraciones públicas, son frecuentemente aquellos que tienen que ver con actividades con muy alto potencial dañoso o perjudicial. Un ejemplo notable de lo anterior lo encontramos en los Estados Unidos de América. En este país, de 1982 a 1985, en sólo tres años, Ronald Reagan agrupó quince millones de documentos. La clasificación y el secretismo resurgieron en el Gobierno de George Bush. Para el 2006, más de 20.6 millones de documentos habían sido clasificados, más de seis veces el total de 3.6 millones que se ordenaron bajo Bill Clinton. El balance final en las tres administraciones públicas estadounidenses es ampliamente conocido.

No es de extrañar entonces, que el lema sobre este tema de Reagan fuera “*when in doubt classify...*”; en tanto que el de Clinton fuese: “*when in doubt, let it out...*”.<sup>12</sup>

El hecho que uno clame que es transparente, no necesariamente quiere decir que uno lo sea. En la actualidad y por la “moda” del tema, Estados y políticos proclaman a los cuatro vientos su transparencia, es tema obligado y de carácter esencial en todos sus discursos, pero, con falta de consecuencia al respecto,

11. Stiglitz, Joseph E., Economía y gobierno: los usos privados de los intereses públicos, incentivos e instituciones; en *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*; Guatemala, BID, INAP; Mezones, Francisco, ed., Guatemala, 2006.
12. Bennis, Warren; D. Goleman, J. O'Toole y P. Ward Bierderman; *Transparencia: ¿Cómo los líderes pueden crear una cultura de candor?*, Editorial Jossey-Bass, San Francisco, CA, 2008.

no sólo no facilitan la divulgación de información veraz, sino que, por el contrario, la entorpecen.

En el ámbito regional, lo acaecido en el transcurso del 2008 en relación con la manera en que se formalizó la compra por parte del Gobierno de la República Popular China de bonos de deuda pública costarricense, y el secretismo con que se intentó por parte de la Administración Arias Sánchez de manejar la transacción, tuvieron como resultado una presión sin precedentes de parte de la ciudadanía exigiéndole al Gobierno develar los pormenores de la transacción. No fue sino hasta que se declaró con lugar un Recurso de Amparo interpuesto por un ciudadano contra la falta de transparencia en la gestión gubernamental, que el Poder Ejecutivo se vio obligado a develar todos los pormenores del asunto, dejando su imagen sensiblemente lesionada ante la opinión pública.

Lo supra expuesto vale para recordar que la transparencia se extenderá cuando los líderes y jefes, hagan saber con toda claridad que la apertura es valorada y que será recompensada. La apertura sólo se da, cuando los líderes comprometidos con ella, insisten en que se dé. Las leyes, los reglamentos y los códigos de conducta, pueden ayudar a restaurar algo de la confianza de los ciudadanos en la administración pública, pero nada más. Si existe una cultura de colusión y secretismo

en lugar de una de candor, siempre se van a encontrar nuevas maneras de quebrantar las leyes sin importar cuán duras éstas puedan ser.

Y ¿en qué consiste el flujo libre de la información? En que la información crítica llegue a la persona correcta, en el tiempo correcto y por la razón correcta, en los ámbitos intra y extra institucionales.

Pero la información no fluye de forma automática en las instituciones. Todo lo contrario. Para garantizarla, se requiere, tanto de la administración pública en general como el compromiso de quienes ostentan posiciones gerenciales y el de todos y cada uno de los funcionarios. Sólo de esta forma, los servidores públicos se sentirán libres de hablar abiertamente a sus jefes de los asuntos que corresponda, y éstos acogerán positivamente tal apertura.

### **Tsunami tecnológico impulsor de la participación ciudadana en el control de la gestión pública**

La información cuyo acceso público exige la ciudadanía, no es cualquier información. Ésta debe ser comprensible, transparente, objetiva, confiable y comparable; y brindada de forma oportuna, expedita y veraz. Sin embargo, la administración no siempre está anuente a brindarla.

Hasta hace pocos años los datos sensibles se filtraban a la ciudadanía por medio de informantes que actuaban desde la clandestinidad, los que se expusieron a toda clase de sanciones, humillaciones y desprecios. Algunos fueron sensiblemente estigmatizados, otros despedidos sin honor, en tanto que otros, arriesgaron sus vidas al extremo de llegar a ser asesinados, con tal que la verdad floreciese en algún asunto de trascendencia en el manejo de la cosa pública. Aún hoy en día, la “*venganza administrativa*” por suministrar información, es lo que hace que muchos funcionarios probos se abstengan de divulgar secretos explosivos. Sin embargo, esta situación ha comenzado a cambiar dramáticamente. Veamos:

- En el contexto internacional, la emergencia de la ubicuidad a través de la tecnología digital, hace que la transparencia deje de ser simplemente deseable, para convertirse ahora en inevitable. Las herramientas de la nueva tecnología, permiten, en cuestión de segundos, divulgar cualquier información a través de la red, por medio de mensajes de texto, de audio y videos alrededor del mundo.
- Gracias a las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, mejor conocidas como TIC's, el secretismo en el ejercicio de la cosa pública y la concentración de información calificada como sinónimo de poder político, han perdido vigencia por completo.
- Los *e-mails*, los “*blogs*”, las cámaras digitales y los teléfonos celulares con sus mensajes de texto, son precisamente, las herramientas de la nueva transparencia digital que permite el acceso continuo a los actos del sector público, facilitando de esta forma el control que la ciudadanía puede ejercer sobre la gestión pública. Debe recordarse que: en cualquier esquina, en cualquier lugar, siempre esperando, siempre observando, puede haber un *blogger*, siempre divulgando, siempre comentando y opinando, siempre persuadiendo. La tecnología digital, permite la conexión a toda hora y en todo lugar.
- Cualquier persona con un teléfono celular y acceso a Internet, tiene ahora, el poder para enfrentar cualquier gobierno. En el cyber-espacio hay más de un billón de internautas con un universo sin fronteras a su disposición. Los gobiernos no tienen como controlar esta comunidad global.
- Fue por este medio precisamente, que las protestas contra los abusos de la Junta Militar gobernante en Myanmar de otoño del 2007 li-

derada por monjes budistas fue dada a conocer. Miles de fotografías y videos tomados subrepticamente por teléfonos celulares, fueron circulados alrededor del mundo. Para tratar de frenar la divulgación de las noticias al respecto, la Junta llegó incluso a interrumpir las conexiones telefónicas nacionales. Sin embargo, el *tsunami* fue imparable y la Junta tuvo que retroceder.

- Cosa semejante ocurrió al Gobierno de la República Popular China a pesar de los ingentes esfuerzos que ha realizado por mantener el control sobre el ciberespacio. Los internautas denunciaron persistentemente al mundo en el 2007, el caso de los niños secuestrados forzados a trabajar como esclavos en las minas de carbón y las fabricas de ladrillos, hasta que obligaron al gobierno, por la presión internacional que se suscitó, a tomar medidas para parar la explotación y el trabajo forzado infantil.
- Vale comentar que para el 2008, China contaba con 210 millones de internautas y 47 millones de *bloggers*, y su número aumenta por miles cada día. Su acción la visualizó la comunidad internacional, asimismo, cuando se divulgó, tanto el “secreto” de las muertes y los severamente in-

toxicados como consecuencia de la ingesta de leche y productos lácteos fabricados con leche contaminada, como la existencia de más de 750.000 enfermos anuales por causas relacionadas con la polución. En ambos casos, la comunidad internacional reaccionó al contenido de la información divulgada, y presionó al gobierno chino para que adoptase las acciones de control que los casos ameritaban.

Este poder ciudadano, no puede ni debe ser ignorado por las administraciones públicas. Es más, todo lo contrario, debería ser aprovechado como una oportunidad para mejorar la gestión pública general: acelerar trámites y procedimientos hasta ahora lentos y engorrosos; asegurar la transparencia en los procesos de contratación pública (adquisición de bienes y servicios del Estado), entre otros, y como medio para introducir cambios profundos en el acceso, inmediato y en línea, de los ciudadanos a la información a través de los mecanismos de lo que ahora se conoce como *e-government*, gobierno digital o gobierno en línea.

### **Una cultura de candor para la gestión pública renovada**

En la misma medida en que el poder se ha ido democratizando,

últimamente de forma muy acelerada por la utilización de las TIC's, en esa misma medida, el estilo de liderazgo en la gestión pública debe renovarse, para asegurar una mayor transparencia.

En el primer semestre del 2008, los doctores Warren Bennis, Daniel Goleman y James O'Toole publicaron el libro *Transparencia: ¿Cómo los Líderes Pueden Crear una Cultura de Candor?*<sup>13</sup> En él analizan, como fuerzas inconscientes, profundamente enraizadas en los seres humanos, relacionadas con sus miedos y deseos; el narcisismo que hace que los jefes pongan oídos sordos a lo que sus subalternos tienen que decir,<sup>14</sup> y problemas organizacionales y estructurales, como por ejemplo, deficientes sistemas de información y comunicación, impiden un adecuado flujo de información intra y extra institucional.

Por otra parte, a pesar que en cada oportunidad que una organización adopte una decisión equivocada, se debe de realizar una evaluación de lo ocurrido con el propósito de determinar lo sucedido para establecer ¿qué fue lo que pasó?, y ¿cómo se puede prevenir hacia el futuro?, la propensión existente en la mayor parte de las organizaciones, tiende a cubrir y a esconder sus

errores, y hace que las fallas sistémicas en los flujos de información, tiendan a permanecer y a volverse crónicas.

En las instituciones tiende a producirse lo que se conoce como mentiras vitales, que constituyen una ficción operativa mediante la que los funcionarios encubren, tapan y esconden verdades incómodas, que todos conocen, pero que nadie habla de ellas por considerar que pueden ser amenazantes o peligrosas para su estabilidad laboral. Este tipo de regla cultural, profundamente enraizada en las instituciones, hace que los funcionarios creen que si se habla lo que no se debe hablar, no sólo se amenaza a la organización misma, sino que se arriesga a que los puedan expulsar de ella. Se cree que se protege al grupo, aparentando que se es mejor de lo que en verdad es.

Por otra parte, los secretos organizacionales, distorsionan las relaciones. Si no se hace que afloren y se analizan los problemas sensibles que afectan los grupos de trabajo, se crea un estado de negación colectivo, que puede acarrear serias consecuencias éticas. En la misma medida en que se forman vínculos muy estrechos entre los que comparten el secreto; en esa misma medida, se distancian éstos del resto de los funcionarios que están fuera de él. Lo anterior tiene como consecuencia que se tergiversa la información y se propicia el surgimiento de dudas y conclusiones infundadas.

---

13. *Ibidem.*

14. Comúnmente, los líderes creen que ellos son más inteligentes que todos los que están a su alrededor. Sobre estiman sus capacidades de liderazgo y eso es peligroso. Creen que oír a sus subalternos es señal de debilidad.

Los funcionarios nunca hablarán con la verdad a quienes ostentan los puestos de poder y dirección institucional, si desconfían de la manera en que éstos habrán de responderles. Hablar con la verdad a quienes ostentan puestos de poder, es el más viejo de los retos éticos. A nadie le gusta ser el portador de las malas noticias, por cuanto por ello, comúnmente se paga un precio que se intenta no tener que pagar. En relación con lo anterior, es memorable el caso de Sir Thomas Moore, político y humanista inglés, Canciller del Rey Enrique VIII, que por no querer prestar un juramento mentiroso antipapista y sostener por sostener su verdad, fue condenado a muerte por el delito de alta traición, y su célebre frase: “*Can I help my King by giving him lies when he asks for truths?*”

Según los autores citados, los jefes, frecuentemente ocultan información a sus subalternos, dándoles con ello el mal ejemplo. Les gusta saber lo que otros no saben, creen que eso les da poder sobre otros, y les hace sentirse importantes, en tanto que los funcionarios por su parte, necesitan información actual y veraz, basada en datos correctos para poder adoptar las decisiones correctas.

Ejemplifican su análisis relativo al precio que se puede pagar como consecuencia de informaciones erróneas o insuficientes, refiriéndose a la explicación oficial que

---

15. *Ibidem*, pp. 20-22.

el Gobierno de los Estados Unidos ha brindado en relación con lo que motivó el inicio de la guerra en Irak. Comentan como, dos divisiones de la Central de Inteligencia, CIA, a saber, la Dirección de Operaciones y la de Inteligencia, tenían bajo su responsabilidad recabar los datos sobre cuanto acontecía en Irak. Por proteger la identidad de sus fuentes, la División de Operaciones, no reveló a los tomadores de decisión para que fueran incorporados al análisis situacional, que parte de la información que manejaba la División de Inteligencia, provenía de fuentes iraquíes no confiables. Aún cuando se trataba de un dato sumamente sensible, guardó silencio, y la decisión de ir a la guerra se adoptó, basada en un error crucial de juicio por información insuficiente y equivocada, a pesar que Irak no tenía armamentos de destrucción masiva, ni conexiones con Al Qaeda, tampoco ningún programa de armamento nuclear.<sup>15</sup>

La propuesta conjunta que formulan en la obra arriba citada los doctores Warren Bennis, profesor de MIT y la Universidad de Southern California, connotado experto en el ámbito internacional en temas relacionados con el cambio y el liderazgo organizacional; el experto en Administración Pública de la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, Dr. James O’Toole; y el Dr. Daniel Goleman, autoridad mundial en temas relacionados con inteligencia social y emocional, para solventar los pro-

blemas de transparencia organizacional, tanto en el sector público como en el privado, es la creación de una Cultura de Candor.

Y, ¿qué es el candor? Es sinónimo de sinceridad, de credibilidad, de veracidad y franqueza, de honestidad e integridad, de ética y claridad. Y, ¿cómo contribuye una cultura de candor a coadyuvar y alcanzar más altos estándares de eficacia y eficiencia en la gestión organizacional? ¿Qué ventajas puede ofrecer crear una cultura de candor organizacional?

Entre otras, la adopción de una cultura de candor coadyuvará en la mejora de la provisión de los servicios públicos, el cumplimiento de los derechos humanos y el desarrollo nacional.

Fortalecerá a restaurar la confianza entre gobernantes y gobernados; entre los gestores públicos y los usuarios de sus servicios; entre jefes y subalternos. Facilitará el cumplimiento de metas y objetivos de los planes de desarrollo nacional e institucional; fortalecerá los lazos de cooperación entre los funcionarios, y evitará el desvío y la malversación de los recursos públicos.

Al efecto vale recordar que la confianza es el elemento más frágil del liderazgo. Cuesta ganarla y conservarla, es fácil perderla y es imposible recuperarla, y que la confianza, conjuntamente con los supuestos culturales compartidos, es una de las amarras más importantes para

unir a los grupos y las personas en general.

La gestión pública será más eficaz y transparente, en los ambientes organizacionales en los que previenen las relaciones de confianza entre jefes y subordinados. Así, se fomentarán la adopción de procesos genuinos de toma de decisiones colegiadas y colaborativas, a través de la construcción de consensos y la creatividad, y se levantará la moral de los equipos de trabajo.

Candor y transparencia se entenderán, cuando los líderes hagan saber con toda claridad, que la apertura es valorada y que será recompensada. Sin embargo, la apertura sólo se dará cuando los líderes comprometidos con ella insisten en que se dé. Vale recordar, asimismo, que un funcionario público que se desenvuelva en un ámbito de candor, será humilde, inclusivo, servicial y respetuoso de los demás.

Las leyes, los reglamentos y los códigos de conducta pueden ayudar a restaurar algo de la confianza, pero nada más. Si existe una cultura de colusión y secretismo, en lugar de una de candor, siempre se van a encontrar nuevas maneras de quebrantar las leyes, sin importar cuán duras éstas puedan ser.

## **Conclusión**

La obligación de rendir cuentas a la ciudadanía sobre el manejo

de la cosa pública, se ha tornado en un imperativo insoslayable para los gestores públicos a la luz, tanto del ejercicio, cada día más pleno, de los derechos que la democracia participativa otorga a los ciudadanos; como a la luz del impacto que el uso del ciberespacio y las nuevas tecnologías de información tienen sobre el control de la gestión estatal.

Conforme a lo dicho, aún cuando en los países de la Región Centroamericana y Panamá, la cobertura cibernética aún no alcanza mayoritariamente a todos los segmentos poblacionales, lo cierto es que día con día, las cifras de internautas va en aumento, lo mismo que su conciencia en cuanto a la utilidad de las TIC's para el control ciudadano.

Costa Rica tuvo la experiencia notable de su extendida utilización en las campañas ciudadanas en pro y en contra de la adopción del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centroamérica y República Dominicana, CAFTA. Por otra parte, su uso ha comenzado a expandirse durante el transcurso de las campañas político-electorales.

Consideramos que, con el paso de los días, las TIC's se convertirán en una de las más valiosas herramientas de control ciudadano, al igual que ya están siendo utilizadas en otras regiones del orbe. Esta situación, como se ha indicado con anterioridad, no puede ni debe ser subestimada por las administraciones públicas regionales, sino debe

ser asumida como un desafío en pro de la mejora en la calidad de los servicios que brinda.

Por tanto, se estima que en la consecución de una gestión pública eficaz, eficiente, confiable y transparente, requisito *sine qua non* para alcanzar el desarrollo humano donde impere la seguridad humana de los ciudadanos, y con ella, el cumplimiento y respeto de los derechos humanos fundamentales de los administrados, en la medida que el uso óptimo de los recursos disponibles en los diferentes Estados así lo permita, es preciso estimular en la administración pública, la adopción de una Cultura de Candor.

A fin de adecuarse a lo anterior, es conveniente realizar una evaluación de las instituciones públicas de la Región Centroamericana y Panamá, con la finalidad de determinar: por una parte, las reglas culturales que imperan en ellas, e identificar los cuellos de botella en sus procedimientos administrativos internos. Y por otra, establecer las falencias de comunicación y transparencia existentes, tanto a lo interno como a lo externo de la organización.

Se sugiere en consecuencia, formular un plan que, de forma holística, estimule la adopción institucionalizada en la práctica, de una cultura de candor, que genere a un tiempo relaciones éticas y transparentes, basadas en la honestidad, la confianza y la integridad, tanto a lo interno como a lo externo de la administración pública de que se trate.

## Bibliografía

- Ávalos A., Roberto. *Innovación de la Gestión Pública: Análisis y Perspectiva*; Edición Internet: Gestión & Estrategia; Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal, INAP; <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc1.htm>
- Bennis, Warren; D. Goleman, J. O'toole y P. Ward Bierderman. *Transparencia: ¿Cómo los líderes pueden crear una cultura de candor?* Editorial Jossey-Bass, San Francisco, CA, 2008.
- Berthon, Pierre; C. Williams. "Stages of e-democracy: towards an open-source political model"; *International Journal of Information Technology & Management*, Volume 6, Numbers 2-3, Inderscience Publishers, 2007.
- Blanco, Lara. *Violencia. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica: Una aproximación conceptual*, Inédito, 2004.
- Cunill Grau, Nuria. "La Transparencia en la gestión pública, ¿Como construirle viabilidad?"; tomado de *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*, Mezones, Grancisco, ed.;
- pp. 25-57; 2005. [http://www.iadb.org/ETICA/Documentos/cu\\_latra.pdf](http://www.iadb.org/ETICA/Documentos/cu_latra.pdf)
- Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación para el Desarrollo. <http://www.laislalibros.com/libros/DICCIONARIO-DE-ACCION-HUMANITARIA-Y-COOPERACION-AL-DESARROLLO/L1902000341/978-84-7426-502-6>
- Estudios para el Futuro-OEA, 2004; Ordoñez, Jaime y Rotsay Rosales. *¿Democracia sin Reglas?: Las Debilidades del Estado de Derecho en la Construcción Democrática de América Latina, Propuesta de un Sistema de Indicadores de Gobernabilidad Jurídica e Institucional para el Observatorio de la Democracia en Centroamérica*.
- Human Security Centre (2005). *Human Security Report 2005. What is Human Security*. Oxford University Press. [http://www.humansecurityreport.info/HSR2005/What\\_is\\_HS.info.pdf](http://www.humansecurityreport.info/HSR2005/What_is_HS.info.pdf)
- Human Security Brief 2006. *Resumen sobre Seguridad Humana 2006*.
- Kaufmann, Daniel. *Unbundling' Governance and Corruption: Some new empirical findings and Collective Action approaches*; World Bank Institute and Colleagues, Anti-Corruption Summit 2000,

- Washington. DC; <http://www.worldbank.org/wbi/governance>
- Kaufmann, Daniel; K. Aart. *Growth Without Governance*, The World Bank, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/govdata2001.htm>, July 2002.
- Kliksberg, Bernardo. *Una Nueva Gerencia Pública para la Modernización del Estado y Afrontar los Desafíos de la Integración*, <http://www.cibereconomia.iespana.es/carpeta2/la%20nueva%20gerencia%20publica.doc>
- Lahera, Eugenio. "Nuevas Orientaciones para la Gestión Pública", en *Revista de la CEPAL* No. 52, abril, (1994) pp: 33-47, Santiago de Chile.
- López, Andrea. *La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual*, Instituto Nacional de Administración Pública, INAP, Dirección de Estudios e Información, Serie 1. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento No. 68, Edición 2003.
- López, Carlos. *La ética empresarial como fuente de ventajas competitivas*, 2000, <http://www.gestiopolis.com/canales/gerencia/articulos/no%20/etica.htm>
- Moyado E., Francisco. *Gestión Pública y calidad: hacia la mejora continua y el rediseño de las instituciones del sector público*; ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Octubre, 2002.
- Multinational Corporations, Governance Deficits, and Corruption. Discussing a Complex Issue from the Perspective of Business Ethics © *Novartis Foundation for Sustainable Development (NFSD)*, 2001, <http://www.foundation.novartis.com/>
- Myrdal Gunnar. *An Inquiry into the Poverty of Nations*. Pelican Book (Penguin), Harmondsworth 1968, 3 volumes.
- Prebisch, Raúl. "El Desarrollo Económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas", *Desarrollo Económico*, Vol. 26, No. 103. (Oct.-Dec., 1986) pp. 479-502; publicado por el Instituto de Desarrollo Económico y Social JSTOR; <http://www.links.jstor.org/sici?sici=0046-001X%28198610%2F12%2926%3A103%3C479%3AEDEDLA%3E2.0.CO%3B2-P>
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Paraguay, *Gestión Pública y Comunitaria para el Desarrollo Humano*; Cuaderno DH, No. 2, 2007.

- Programa Estado de la Nación – Región. *Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible, 2008*; <http://www.estadonacion.or.cr>
- Rodrik, Dani. *Tour Simple Priciples for Democratic Governance of Globalization*, Harvard University, <http://www.demglob.de/rodrikpapaer.html> May 2001
- Rojas, Cristina. *Derecho, Gobernabilidad Democrática y Desarrollo*; Inédito, 2005.
- Schinitman, Norberto I. *Seguridad Humana: seguridad centrada en las personas*, Eco Portal Net 2006. <http://www.ecoportel.net/content/view/full/59473>
- \_\_\_\_\_ (2005). *Seguridad Alimentaria, Hambre y Desnutrición*. <http://www.ecoportel.net/content/view/full/55074>
- Sen, Amartya. “Desarrollo Humano Sustentable: ¿Qué impacto puede tener la ética?”, *Revista Trimestral Latinoamericana y Caribeña de Desarrollo Sustentable*, No. 20, Volumen 6, Año 2008. [http://www.revista-futuros.info/futuros20/etica\\_amartya.htm](http://www.revista-futuros.info/futuros20/etica_amartya.htm)
- UNESCO (2005). *La Seguridad Humana*. [http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobp2.security\\_es.pdf](http://www.unesco.org/bpi/pdf/memobp2.security_es.pdf)
- \_\_\_\_\_. *Promover la Seguridad Humana: Marcos Éticos, Normativos y Educativos*. <http://www.unesco.org/images/0013/001389/138940S.pdf>
- United Nations Development Programme. *Human Development Report (2006)*. What is HD. <http://www.hdr.undp.org/hd/>
- \_\_\_\_\_ (2008). <http://www.hdr.undp.org/hd/>
- Wolfensohn, James D.; B. François. *Desarrollo y Reducción de la Pobreza: Mirada Retrospectiva y Panorama Futuro*, Banco Mundial, Communications Development Incorporated, Washington, D.C., Octubre 2004.
- Women’s Environmental & Development Organization (2005). *No hay seguridad humana sin igualdad de género*. <http://>

[www.generourban.org/  
Documentos/dossier\\_mujeres.  
htm](http://www.generourban.org/Documentos/dossier_mujeres.htm) ◇

# Alcances y dilemas de las transformaciones de la administración pública del Estado-Nación

José G. Vargas Hernández\*

---

ANALIZA LOS ALCANCES Y LOS DILEMAS DE LAS TRANSFORMACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO-NACIÓN A PARTIR DEL MODELO PATRIMONIALISTA, PASANDO POR EL BUROCRÁTICO, LAS REFORMAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA PRIMERA GENERACIÓN DE REFORMAS DENOMINADA COMO AJUSTE ESTRUCTURAL Y LA EMERGENCIA DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA HASTA ALCANZAR LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN, TAMBIÉN CONOCIDAS COMO REFORMAS INSTITUCIONALES, EN EL MARCO DE LOS PROCESOS DE GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA Y LA REVOLUCIÓN DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN, TIC.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / ADMINISTRACIÓN BUROCRÁTICA / AJUSTE ESTRUCTURAL / NUEVA GESTIÓN PÚBLICA / REFORMAS INSTITUCIONALES

## Introducción

En la segunda mitad del siglo pasado se sucedieron tres reformas

administrativas del Estado: la administración burocrática y no patrimonialista, las reformas de la primera generación del Estado y las reformas de la segunda generación o institucionales. Los países latinoamericanos han transitado por estas tres reformas de Estado desde mediados del siglo pasado en la que han impulsado tres estrategias de desarrollo.

La primera reforma estuvo marcada por el denominado modelo de industrialización por sustitución de importaciones, que se centró en una estrategia de crecimiento económico basado en la protección de los mercados internos, y en una

---

\* Doctor en Administración Pública de la Columbia States University y Doctor en Economía de la Keele University, Inglaterra. Profesor investigador miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1. Visiting Scholar, University of California-Berkeley. Profesor-investigador invitado de la School of Public Administration, Carleton University, Canadá. Anteriormente, profesor-investigador del Centro Universitario de Investigaciones Sociales y de la Facultad de Economía de la Universidad de Colima.

Rec bido: 23 de junio del 2008.  
Aceptado: 1º de setiembre del 2008.

política social dirigida por el Estado de bienestar mediante una administración burocrática que pretendió racionalizar los recursos y las políticas públicas, para lograr una distribución justa y equitativa del ingreso de las personas para lograr mejores niveles de vida.

La inminente crisis fiscal del Estado benefactor propició a mediados de los ochenta, las reformas denominadas como de “primera generación” que se orientaron a lograr el crecimiento económico mediante una política de liberalización económica, la redefinición de las funciones y reducción de tamaño del Estado, y por ende de sus costos, transfiriendo la responsabilidad de dirección de la nueva estrategia de desarrollo al mercado y a los particulares. Los resultados de estas reformas fueron desalentadores para los gobiernos que las implementaron, porque incrementaron los niveles de inequidad por una más injusta distribución de los ingresos.

Para solventar este déficit, la “segunda generación” de reformas del Estado se propone, desde la segunda mitad de los noventa, lograr el cambio y el desarrollo de las instituciones, aunado a una nueva gestión pública que inciden en el perfeccionamiento del sistema político democrático, del Estado de derecho y de la relación entre Estado y sociedad. Administrar el cambio es la administración dinámica (Dowbor, 2001) de un proceso permanente de ajuste de segmentos diferentes de reproducción social. La administra-

ción dinámica ajusta el cambio tecnológico a las nuevas condiciones cambiantes de la globalización a través de una interacción más activa. El cambio tecnológico requiere de una administración dinámica capaz de ajustarse a nuevas situaciones.

Los procesos de globalización afectan el funcionamiento del Estado, el que es sometido a una reforma de la administración pública. Las discusiones de la reforma empiezan en un punto en el tiempo cuando los procesos políticos, al igual que las preferencias de los actores políticos, están relativamente estructuradas en una manera característica. Los diferentes niveles de acción y participación en los procesos políticos, se han expandido más rápidamente en las sociedades más avanzadas y en menor medida en las sociedades emergentes, lo que permite incrementar las posibilidades del control popular de las elites cuyas decisiones afectan las vidas.

### **Transformaciones de la administración pública del Estado-nación**

La administración del Estado puede ser de alguna de las siguientes formas: patrimonial, burocrática y la nueva gerencia pública o nueva gestión pública.

#### ***Administración patrimonial***

Las instituciones de los sistemas políticos establecidos en Lati-

noamérica, no tuvieron las capacidades para el establecimiento de una autoridad efectiva capaz de separar los beneficios privados que proporcionaban de los beneficios de carácter social, con lo que se reforzaba las conductas patrimonialistas. La sociedad autoritaria limita el alcance de un orden político basado en la cooperación social, y desarrolla un sistema de intercambio político donde se otorgan derechos y privilegios por lealtad y apoyo.

Estos problemas incluyen un pronunciado grado de explotación económica, desigualdad social y económica, injusticia social y política que ha caracterizado a la región desde los tiempos en que los indígenas, pobladores de estas tierras, fueron subyugados por la fuerza a la dominación colonial europea en el siglo XVI.

### ***Administración burocrática***

El cambio de la administración pública patrimonial a la burocrática apoyó la formación del Estado liberal autoritario, en el siglo XIX, pero el ascenso del Estado social liberal adopta la nueva gestión pública, por lo que se les asocia, como en el caso de los regímenes ultraliberales aunque no necesariamente en los socialdemócratas.

El perfil de las burocracias latinoamericanas se aleja del modelo racional de burocracia de Weber, para ajustarse a las necesidades del

modelo de Estado social democrático. En el concepto *weberiano*, el Estado monopoliza el poder y el uso legítimo de la coerción.

El modelo de desarrollo se basaba en la estrategia de creación de polos de crecimiento promovido por organismos regionales. En la década de los setenta del siglo pasado, los procesos de planeación normativa y centralizada, implementados en el paradigma organizacional, se orientaron hacia el modelo de desarrollo centralizado, basado en un modelo de planificación regional desconcentrada, pero dirigida y coordinada desde una institución nacional.

La reforma del Estado basada en el modelo racional normativo *weberiano*, se caracteriza por la racionalización legalista del Estado, que fortalece la administración burocrática de estructuras verticales y una cultura patrimonialista y clientelar. Se realizó entre los años cincuenta y ochenta.

### ***Reformas de la administración pública***

La reforma administrativa de los setenta se orientó a la búsqueda de la racionalidad instrumental y la neutralidad política.

Las etapas de la reforma de la administración pública comprenden el ajuste estructural orientado a adecuar el tamaño y nivel de intervención del Estado, para afrontar la

crisis financiera y la reingeniería institucional que comprende las acciones e instrumentos para rediseñar el aparato institucional y burocrático del Estado, sus estructuras, procesos, tecnologías, comportamientos, etc., es decir, hacia un proceso de reburocratización mediante la adopción de métodos, técnicas y sistemas de gerenciamiento público. Los Estados imperialistas desempeñan un papel importante en la gestión de las crisis financieras y económicas de los Estados menos desarrollados, y de aquellas empresas transnacionales que entran en problemas financieros.

Las reformas del sector público fueron orientadas por la nueva gestión pública y han sido delimitadas por las medidas de ajuste estructural, reducción de funciones y de personal, procesos de privatización y medidas contra la corrupción.

Las estrategias para la ejecución de la reforma administrativa pueden ser la centralizada y la descentralizada, en función de las variables cultura nacional e instituciones del país, de acuerdo a las conclusiones de Crozier (1998). La descentralización tiende a la desaparición progresiva de las fronteras entre la complejidad e interdependencia de lo público y lo privado. No existe información comparativa sólida sobre el diseño de políticas efectivas de descentralización.

Con las reformas al aparato burocrático del Estado nacional, se disminuye el número de instancias de relación directa con la ciudadan-

ía, las que se transfieren a los niveles de gobiernos locales, mediante procesos de descentralización que tienen un común denominador: el fortalecimiento de instituciones de gobierno que están más cerca de los ciudadanos, para cerrar la brecha entre los procesos de formulación, implementación y control, mediante la administración de sistemas locales, capaces de conducir a una mayor eficiencia institucional, transparencia y rendición de cuentas en el desarrollo y entrega de servicios sociales. Todo sistema tiene objetivos determinados por las necesidades, deseos e intereses de los subsistemas que a su vez requieren de la transformación de insumos, organización y medios de trabajo.

Homogeneidad y rigidez de normas son obstáculos a la autonomía de los procesos de descentralización, que no permite a los gobiernos locales que avancen en función de sus propias posibilidades, oportunidades y potencialidades, definiendo sus propias instancias y mecanismos de participación, los que se orientan a la gestión de proyectos y construcción de obras sin otorgar a los ciudadanos el poder de decisión para convertirlos en actores políticos.

La acción pública que corresponde a las políticas públicas se organiza bajo la lógica territorial, referida a un centro, y su relación horizontal y multisectorial en varios espacios geográficos, delimitados por un conjunto de normas que intentan la cohesión social y que sustentan la gobernabilidad local,

mediante formas de gobierno horizontales y no jerárquicas. La lógica sectorial referida a la relación dialéctica entre lo global y lo sectorial. El ordenamiento vertical de las políticas públicas sectoriales, ponen a prueba la capacidad del Estado, y los procesos de reterritorialización tienden a dessectorizar la acción del Estado.

### **Primera generación de Reformas del Estado: las reformas estructurales**

Las reformas de la primera generación redefinen sus funciones bajo el modelo de desarrollo basado en la liberalización económica. El individualismo pregonado por Reagan y el “evangelio del libre mercado” que fue enseñado a los pobres e indefensos, alcanzando el proteccionismo niveles sin precedentes, y la administración invirtiendo fondos públicos en la industria de la alta tecnología. Las corporaciones norteamericanas inspiradas en los “valores americanos” lograron establecer primacía en los mercados internacionales (Chomsky, 2001). Las acciones de Thatcher en Gran Bretaña constituyen un buen ejemplo para ilustrar los alcances del modelo económico basado en el libre mercado. La deriva del sistema financiero internacional, en tanto sistema de financiamiento del desarrollo, se produce en 1980-81. Con el movimiento de liberalización financiera lanzado por el presidente de los Estados Unidos y la primera Ministra

Margaret Thatcher, se franquea una nueva etapa.

Las reformas pretenden el funcionamiento eficiente del mercado mediante la reducción de los costos de transacción, procesos de descentralización y modernización de la administración pública. El análisis de las reformas estructurales se plantean desde los resultados y desde los principios que garanticen los derechos de los agentes económicos. Se desarrolla el concepto de políticas públicas orientadas por el Consenso de Washington, y se profundiza en los procesos de formulación e implementación.

Se presentó una letanía ortodoxa de quejas en contra de las políticas de importación substitutiva, y proclamó el camino del desarrollo marcado por un radicalmente nuevo modelo: el levantamiento unilateral de las tarifas arancelarias, la abolición de los subsidios a los consumidores, sacar al Estado fuera de la administración microeconómica, alentar los flujos de capital foráneo en todas sus formas. Este modelo fue promovido por el Banco Mundial, BM, y sus agencias de Estados Unidos para el desarrollo internacional. Este manifiesto neoclásico circuló en los países latinoamericanos proveyendo el razonamiento y la inspiración de una creciente banda de reformadores liberales. En 1985, con el plan Baker, se define el compromiso de los países latinoamericanos endeudados para adoptar las estrategias neoliberales en sus reformas.

La reestructuración de las economías impuesta a los países menos desarrollados, a través de los programas de ajuste estructural, tiene como criterio técnico lograr la eficiencia en sustitución del criterio social, para facilitar los procesos de acumulación y reproducción del capital transnacional. Los flujos internacionales de comercio se incrementan sustancialmente y los mercados financieros en las economías desarrolladas que están en proceso de integración creciente, elevan las posibilidades de cambios en la severidad de los ciclos internacionales de negocios y en su sincronización. Inherentes a las prácticas de los sistemas de gestión macroeconómica es el comportamiento incierto, cíclico y caótico que conlleva colapsos y crisis financieras para los principales agentes económicos.

El principal obstáculo era el Estado, que provocaba las inflaciones para cubrir su déficit fiscal. El otorgamiento de los créditos a los países pobres llevan como condición que se sometían a un programa de ajuste estructural, que implican medidas tales como la liberación de controles a las inversiones extranjeras y a los flujos financieros, desregulación de los mercados, privatización de empresas propiedad del Estado, reducción de las políticas sociales y control salarial, entre otras.

El neoliberalismo alienta como medidas económicas la disminución del gasto público, especialmente la reducción de prestaciones de servi-

cios por parte del Estado, particularmente a los sectores más pobres de la población. La implantación formal de esta perspectiva en los Estados latinoamericanos fue denominada ajuste estructural, y consistió básicamente de siete pasos: la apertura unilateral de los mercados foráneos, privatización extensiva de las empresas del Estado, desregulación de bienes, servicios y mercados laborales, liberalización del mercado de capital, con una privatización extensiva de los fondos de pensiones, ajuste fiscal basado en una reducción drástica del gasto público, reestructuración y adelgazamiento de los programas sociales apoyados por el Estado con un enfoque de esquemas compensatorios para los grupos más necesitados, y el fin de la política industrial y cualquier otra forma de capitalismo de Estado y concentración de la administración macroeconómica (Portes, 1997).

Los defensores del modelo económico neoliberal sostienen que si se eliminan las restricciones impuestas políticamente al desarrollo, y se mejoran la rendición de cuentas y la transparencia en la administración pública, los actores económicos tendrán libertad y mejores oportunidades para buscar retornos económicos. Las reglas del modelo económico neoliberal están diseñadas para beneficiar a los países desarrollados, manteniendo sus ventajas a costa de sacrificar los niveles de desarrollo de los países menos desarrollados. Para mantener sus ventajas, los países desarrollados cancelan las oportunidades y prácti-

cas que utilizaron para alcanzar altos niveles de crecimiento económico, y se aprovechan para continuar la explotación mediante la formulación ahistórica de políticas para el desarrollo económico.

Las reformas de la primera generación establecieron los cambios macroeconómicos para orientar la apertura de las economías. La principal condición impuesta es la reestructuración de las economías mediante programas de corte neoliberal denominados de “ajuste estructural”, orientados a reducir la intervención del Estado en la economía, a la privatización de las empresas del sector público, y a la liberalización de los flujos comerciales y financieros internacionales, a efecto de ir ajustando paulatinamente las economías nacionales a la global.

Las reformas estructurales de la política social y laboral alientan la desmercantilización. Simultáneamente, el capitalismo globalizador relega al Estado el papel de atender a los sectores excluidos por la competitividad del mercado laboral, y los sistemas de producción flexible, a través de la hipótesis de la compensación de niveles de desigualdad. El Estado adopta varias estrategias desmercantilizadoras, tales como la individualización de los beneficios, aliento de la solidaridad basada en la familia y redes primarias, delegación de las responsabilidades a instancias locales, y fomentando la gestión privada del bienestar, para atender a los segmentos en situación de vulnerabilidad social.

Se argumenta que la gestión del Estado debilita la gestión privada de los individuos y empresas, así como los recursos sociales. La gestión privada funciona en organizaciones específicas a nivel micro. La administración de las organizaciones ha sido influida por la ética calvinista del trabajo. Los procesos transnacionales involucran múltiples organizaciones o poblaciones de organizaciones en industrias y sociedades. El prestigio de la organización es importante para impulsar los cambios en cualquier campo organizacional. La adaptación al cambio involucra costos de transacción más bajos y mejores resultados que la reforma.

El Fondo Monetario Internacional, FMI, argumenta que “la pobreza habría sido mayor sin las reformas estructurales” en oposición a los analistas que comentan que “los niveles de pobreza han aumentado en los países que han emprendido reformas estructurales y que se constata la prueba manifiesta del fracaso de estas reformas”. (Larsen, 2002). En términos generales, hay necesidad de fortalecer la sustentabilidad de las capacidades individuales e institucionales de los pobres, para establecer las demandas de acuerdo a sus necesidades.

### **Nueva Gerencia Pública o Nueva Gestión Pública**

En los ochenta se transita de la administración a la gerencia públi-

ca en la búsqueda de las organizaciones gubernamentales más eficientes y eficaces mediante el uso de racionalidades instrumentales. La administración del cambio organizacional implica una mayor descentralización de las decisiones, el uso de sistemas de administración flexible, mayor autonomía de los subsistemas organizacionales, estructuras planas con una mayor circulación de la información, etc. El cambio organizacional es más lento para implementarse que el cambio institucional y político.

La administración pública gerencial es una etapa más avanzada de la administración pública burocrática, y esta a su vez de la administración patrimonial del Estado. El viejo modelo de gestión pública burocrática basada en una racionalidad normativa ha cedido paso a un modelo de gestión orientado por una racionalidad tecnocrática. La administración pública burocrática que superó al patrimonialismo, perdió su razón de ser con la reforma del servicio público, más orientada hacia el control procesal.

La Nueva Administración Pública es una respuesta de la economía neoliberal a la crisis financiera del Estado-nación. El Estado como articulador de la gobernabilidad en las esferas económicas, sociales y políticas, está en constantes transformaciones discontinuas conforme a un nuevo diseño neoliberal. La nueva gestión pública orienta las organizaciones del Estado hacia las leyes del mercado, bajo formas dife-

rentes de contratación y con un manejo gerencialista. El nuevo gerencialismo incorpora instrumentos y prácticas gerenciales del sector empresarial, que separan las funciones administrativas de las políticas, las actividades exclusivas del Estado y de otros agentes, introduce la metodología de la reingeniería de procesos, sistemas de desempeño atados a incentivos y formas de rendición de cuentas o *accountability*.

El sistema de medición del desempeño estratégico es uno de los componentes de la Nueva Administración Pública. Bonaglia, Braga de Macedo y Bussolo (2001) sostienen que existe una relación entre globalización que afecta la gobernabilidad y el desempeño económico. Pero lo que aquí interesa es estudiar la relación existente entre los procesos de gobernabilidad y de globalización y el desempeño económico, variables que se afectan entre sí debido a la complejidad mutua de sus relaciones.

En un ambiente tan cambiante por su incertidumbre, complejidad y diversidad, algunas técnicas administrativas de organizaciones privadas, pueden ser usadas para mejorar el desempeño de las instituciones públicas. La aplicación de las mejores experiencias en las técnicas, métodos y sistemas de la administración de empresas, para mejorar el desempeño de la administración pública, es una tendencia que lleva implícita la descentralización de las funciones y el manejo del cambio institucional.

De acuerdo a Bresser-Pereira (2001), la reforma de la administración pública es gerencial, porque extrae su inspiración de la gestión de empresas privadas, y porque adopta una promoción de autonomía y *accountability* de las agencias públicas como estrategia básica para alcanzar más eficiencia y calidad. Es democrática porque presupone a) el gobierno democrático, b) control social por la sociedad civil como una forma principal de *accountability* política, y c) requiere transparencia de las agencias públicas. Es democrática porque afirma el papel del Estado de garantizar la protección eficaz de los derechos sociales. Es social liberal porque cree en el mercado como un agente excelente, aunque imperfecto, en la asignación de recursos, y ve la tercerización de servicios y la competencia administrada como herramientas de *accountability*.

La democratización del Estado y Nueva Gestión Pública son procesos que se correlacionan y se adecuan dependiendo de las situaciones diversas de los Estados nacionales.

El nuevo modelo de gestión pública requiere que los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas estén estrechamente vinculados con las capacidades del Estado y sus contribuciones al logro de la gobernabilidad democrática. Quizás las corporaciones transnacionales son las únicas que realizan un capitalismo de alianzas y de inversiones conjuntas que refuerza conductas cooperativas. Sin em-

bargo, la propiedad corporativa puede ser, además de difusa con un control administrativo rígido, concentrada en pocos principales capitalistas y en algunos trabajadores influyentes en la corporación. Los acuerdos multilaterales de inversión entre diferentes Estados-nación, siempre tienen como fundamento la participación de las empresas transnacionales. Una nueva cultura de la administración viene a dominar el medio ambiente de las corporaciones globales que alcanzan niveles altos de expansión, mediante el empleo de estructuras multidimensionales que les permite alcanzar ventajas competitivas sobre sus principales rivales.

Las estrategias cooperativas y de autogestión en los sistemas de producción, distribución y consumo, no siguen la observancia de procesos democráticos, como el modelo de gobernabilidad democrática sugiere, sino los dictados de un grupo de agentes económicos con intereses de hegemonía. Los costos de agencia resultan cuando los administradores persiguen sus propios intereses en detrimento de los de los accionistas. La función de control para monitorear los consejos corporativos de las organizaciones, se deriva directamente de la teoría de la agencia, que describe el potencial para los conflictos de interés que surgen de la separación de la propiedad y el control organizacional.

La tendencia de la nueva gestión pública, según Echabarría (2000) se orienta a fortalecer las

funciones estratégicas de los gobiernos (coordinación, gestión transversal, control y evaluación de resultados), descentralizar y orientar a resultados flexibilizando las estructuras y los procedimientos (agencias, sistemas presupuestarios, gestión del rendimiento, delimitación política y gestión), crear competencia y capacidad de elección (mercados internos, contratación de servicios, cobro por prestaciones, privatización y externalización de servicios), proporcionar servicios de calidad (mejorar la accesibilidad y participación, establecer estándares de servicio e indicadores de desempeño, reducir las barreras administrativas), mejorar la gestión de los recursos humanos (descentralización de la gestión, flexibilizar las condiciones de trabajo), y optimizar el uso de las tecnologías de la información (comunicación electrónica interna y externa, gestión de procedimientos y automatización de oficinas, e información de gestión).

La Nueva Gestión Pública incluye los procesos de descentralización y de *devolution* en todos los niveles de gobierno, aunque en su implementación no siempre consideró las complejidades locales. Con los procesos de *devolution* la contraloría social se fortalece. La eficacia del control social tiene una relación estrecha con la fortaleza que el Estado tenga para implementar sus políticas públicas. Por lo tanto, la ciudadanía exige la rendición de cuentas y la adaptación de los servicios públicos, los que pueden ser más eficientes a

escala local. No obstante, los procesos de *devolution* no han sido del todo exitosos porque todavía no responden a las demandas populares por mejores servicios públicos, bajo el esquema de las reformas estructurales. Faguet (1999) sugiere que la descentralización es un nexo entre las decisiones de inversión pública con las necesidades locales, de tal forma que los procesos de descentralización fiscal se identifican como procesos de descentralización administrativa, que permite a los gobiernos locales definir sus propias políticas de ingreso y gasto mediante la innovación. La lógica de la descentralización es la territorialización de la política pública. La delimitación de los espacios territoriales que son considerados como regiones, en las que se formulan e implementan las políticas públicas o *policies*.

Los procesos de descentralización considerados como una estrategia de las prácticas de la Nueva Gestión Pública con orientación neoliberal, adapta la administración burocrática a las demandas de la ciudadanía, aumentan la participación política y el empleo de mecanismos de contraloría social y de *accountability* o rendición de cuentas. Efectivamente, los procesos de descentralización impulsados por el sistema capitalista, son inherentes a su propio desarrollo en las circunstancias actuales de transnacionalización de la economía y los mercados en el que el Estado-nación, que una vez fue funcional para su expansionismo, ahora es el principal estorbo.

La Nueva Gestión Pública busca la eficacia a nivel macro, a través de los cambios estructurales en las relaciones multiorganizacionales. La Nueva Gestión Pública se orienta al cambio de las estructuras institucionales en transición, de normas y valores que difiere del cambio de estrategias de los actores individuales. Hasta ahora se establecen estos estándares y normas en forma muy desordenada, en función de sistemas de incentivos que provienen de los intereses de una constelación multiforme de actores privados, grandes corporaciones transnacionales, empresas y *clusters* locales, consumidores, científicos, sindicatos y Organizaciones No Gubernamentales, ONG, en el marco de redes de políticas globales, en procesos de cooperación y conflicto con actores involucrados en situaciones en las que las empresas se ven obligadas a adoptar normas debido a la presión de los otros actores.

El principal papel de la gestión pública es regular las condiciones para la provisión de los bienes y servicios, cuya producción deja de ser el monopolio del Estado, para transferir la responsabilidad a las organizaciones sociales orientadas a lograr el beneficio colectivo. La incorporación de las Organizaciones de la Sociedad Civil, OSC, en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas se establece mediante relaciones que son gobernadas por el "respeto a la independencia y autonomía de las OSC, por el reconocimiento de

su identidad especial y por la transparencia y la imparcialidad en los tratos" según Martínez Nogueira (2001). Las OSC proyectan y despliegan la capacidad de la acción del Estado.

La ciudadanía tiene que participar en la gestión de los servicios públicos para legitimar las acciones de un Estado ágil, con un gobierno de integración y equilibrio social y que atiende a las demandas sociales. Algunos mecanismos que contrarrestan la baja capacidad de los gobiernos locales para la provisión de servicios públicos de calidad, son la concesión y control de gestión de servicios públicos municipales, así como su privatización.

El gobierno puede delegar la provisión de los servicios pero no la rendición de cuentas. En la dimensión política, el gobierno no puede delegar la rendición de cuentas como lo hace con la provisión de los servicios, porque debe responder directa o indirectamente como autoridad a la población.

Estos procesos de *accountability* involucran las formas tradicionales de rendición de cuentas, tales como las auditorías, las reglas procesales y la revisión parlamentaria y de nuevas formas, tales como el control social, contratos de gestión y de competencias.

La Nueva Gerencia Pública es un modelo que tiene su sustento en el empleo de técnicas, métodos y sistemas de la administración priva-

da y pública orientados a mejorar los procesos, a innovar y al cambio organizacional mediante las denominadas cinco Rs: reestructuración, reingeniería, reinención, realineación y reconceptualización, con sus respectivas herramientas que se emplean para la gestión gubernamental de cometidos de la función pública, orientados a lograr la calidad y efectividad.

La Nueva Gestión Pública es un proceso de reingeniería y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados en la esfera estatal para la creación de valor público, mediante el fortalecimiento de las instituciones que a partir del aumento del capital social y el aprendizaje organizacional, promueven espacios de confianza entre el sector público, la ciudadanía y la sociedad civil. Sin embargo, el requisito para un desarrollo efectivo es la ciudadanía real, y por tal entendemos una ciudadanía en sentido amplio que comprende, tanto los derechos políticos, económicos y sociales.

En las nuevas formas de gestión pública se tiene un mayor control social, de los impactos y la competencia en iniciativas que se implementan en un proceso gradual. El control social es un instrumento para lograr una mayor rendición de cuentas, que son prácticas incompatibles con las patrimoniales. La autoridad es también responsable administrativamente por la ejecución de tareas en función de criterios de desempeño, probidad moral, responsabilidad, buen juicio de las ac-

ciones y prudencia, reforzada por el *ethos* de la Nueva Gestión Pública.

La implantación de un sistema más eficiente de administración pública gerencial que propicie una rendición de cuentas, supone la existencia de un sistema democrático con reglas de ley bien establecidas. Los procesos de gestión pública necesitan ser democratizados mediante la consolidación de la participación de los ciudadanos en la búsqueda de alternativas, para una correcta y eficaz toma de decisiones que garantice su aplicación.

La participación de los ciudadanos en los procesos de formulación, iniciativa e implantación de las políticas públicas es limitada, ocasional y sujeta a procesos débilmente institucionalizados. La planeación participativa se sustenta en una selección de demandas populares, definición de prioridades y establecimiento de mecanismos de gestión popular o participativa, para la formulación e implantación de políticas públicas. La emergencia de la participación política de los grupos sociales excluidos, que como sujetos políticos colectivos ponen en acción práctica principios democráticos de la política, contradicen y confrontan la democracia representativa institucionalizada, cuestionan el orden establecido y muestra su crisis hegemónica.

Por lo tanto, los procesos de la Nueva Gestión Pública se sustraen de los manejos políticos que solo tienden a buscar los beneficios de

grupos y facciones políticas en detrimento del beneficio colectivo. Por naturaleza, la administración pública es altamente intensiva en información. La administración pública se basa fuertemente en el uso de las tecnologías de la comunicación y la información para coleccionar, procesar y difundir la información en los dominios públicos y privados.

Una nueva gestión pública orientada a servir a lo público, a la colectividad como origen de su desempeño, obliga a repensar y a rediseñar sus funciones y procesos bajo nuevas formas de organización, que propicien la transparencia y rendición de cuentas y tome en consideración las opiniones de los ciudadanos y los involucre en los procesos de toma de decisiones y formulación e implantación de las políticas públicas.

La modernización de la gestión pública propuesta bajo nuevos supuestos son explicitados en el paradigma de la Nueva Administración Pública, la que se instrumenta en la reforma administrativa, y cuyos resultados en lo que se refiere a la prestación de servicios públicos, no han sido del todo positivos (Ramírez Alujas, 2002). Bajo el supuesto del "secuenciamiento", para entrar a la reforma de la nueva gerencia que promueve una mayor flexibilidad en el empleo público, era necesario haber cubierto completamente la etapa de los servicios públicos que implica el fortalecimiento del servicio civil y la carrera administrativa.

El establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera contribuye a formar administradores profesionales más capacitados y entrenados que procuran hacer más eficiente la administración pública y a darle continuidad en sus programas. El eclecticismo del personal administrativo es responsable de la desprofesionalización de la administración en ciertos países, agravado en algunos casos por una escasez de personal debido a un rápido crecimiento de la economía. El control administrativo es generalmente ejercitado por los oficiales sobre sus subordinados, ya sea en forma autónoma o dirigido a su vez por el control judicial. Una administración pública de más calidad, efectividad y estabilidad es sostenida por un sistema de servicio civil con mayor profesionalismo y que proporciona coherencia a la continuidad de los programas de gestión gubernamental, a pesar de los cambios electorales y de las posiciones ideológicas.

### **Segunda generación de reformas del Estado**

A mediados de los noventa se inician las reformas de la segunda generación, con una fuerte orientación a transformar la relación entre el Estado y la sociedad, mediante la instrumentación gerencial de la administración pública que busca el desarrollo de las instituciones y su perfeccionamiento democrático de

un Estado de Derecho y cambios en los patrones sociales y culturales.

Las reformas de la segunda generación están orientadas al desarrollo y perfeccionamiento democrático institucional del sistema político burocrático, mediante mecanismos de comunicación entre el Estado, mercado y la sociedad civil. La reforma del Estado enfatiza las reformas institucionales que fortalecen la gobernabilidad, con base en un sistema democrático y de libre mercado (Prats, 1998).

Las instituciones son consustanciales a la idea de orden económico y se relacionan en torno a las relaciones normativas de la administración pública. En cualquier interacción humana se presenta la incertidumbre estratégica la que puede ser constreñida a la conducta. La función de las instituciones es reducir la incertidumbre a través de importantes elementos, como asegurar la propiedad y los contratos de derechos. Las fallas en la prevención y administración del impacto negativo de las fuerzas globales, actúan en las realidades locales y encuentran medios culturalmente apropiados para responsabilizar a las instituciones en cuanto a mayor democratización, eficientes y rendición de cuentas al público.

Una perspectiva más visionaria es la que puede equilibrar las funciones de los mercados, los Estados y la sociedad civil, de tal forma que evite los excesos regulatorios y se rediseñen las estructuras para

transparentar y normalizar los sistemas de información y de contabilidad. La contabilidad institucional identifica a las instituciones tal como son usadas y aplicadas actualmente poniendo especial énfasis en los costos relativos para modificar reglas y los correspondientes mecanismos de aplicación.

Los sucesivos fracasos, la acumulación de críticas, el estancamiento y creciente deslegitimación de las reformas, inclinaron la balanza hacia un enfoque cada vez más institucionalista. El nivel institucional, social o de medio ambiente se enfoca en los procesos de legitimación. De acuerdo a Cruz (2002), todo proceso de legitimación implica las justificaciones imperativas: (el por qué), procesal-institucional (el quién y cómo en el desarrollo de las políticas), el operativo-instrumental (el cómo en la gestión) y la sumativa de valor público. Así, se tiene que justificar el ejercicio del poder en un acuerdo institucional mediante la aplicación de las políticas públicas.

Para evaluar una institución desde la perspectiva económica se debe tener un modelo de profecías que puede servir como la base para los juicios significativos de bienestar. Los sistemas institucionales pueden limitar los alcances del crecimiento económico y el desarrollo social. Sen (1996) puntualiza que "el hecho de que el desarrollo social por sí solo, no necesariamente pueda generar crecimiento económico, es totalmente coherente por la posibilidad, actualmente comprobada a través de

muchos ejemplos, de que facilita considerablemente un crecimiento económico rápido y participativo, cuando está combinado con políticas amigables a efectos de mercado que fomentan la expansión económica”.

Basados en los enfoques sobre capacidad institucional, nuevos sistemas de gestión del gobierno y capital social, se ha intentado recomponer la deteriorada capacidad de regulación del Estado, crear o recrear normas e instituciones que aseguren un funcionamiento más formal y controlado del mercado, y que disminuyan los efectos perversos creados por la desregulación de éste sobre la sociedad. De acuerdo con Estefanía (2002) la regulación es la práctica obligada y equivalente, cuando se produce una tendencia a la liberalización de la economía. Liberalización y desregulación conducen, como demuestra *ab nauseam* la última coyuntura al abuso. Después de cada crisis bursátil aumentan las capacidades regulatorias. Para prevenirse contra ello, los neoliberales ya advierten de una 'exuberancia regulatoria' futura. Se está revisando todo. Se cuestiona la liberalización económica como el principal instrumento de la globalización para la promoción del desarrollo, cuya versión radical propone como estrategia un Estado minimalista. La dificultad consiste en guardar el equilibrio conveniente entre Estado y mercado.

La desregulación es la eliminación de los obstáculos de gestión y seguimiento gubernamentales que

impiden el libre movimiento de bienes, servicios y capitales. Estas medidas benefician a las empresas y a los gobiernos que conceden estos créditos a cargo de los costos sociales que son muy elevados. Por lo tanto, mientras que los resultados macroeconómicos señalan incremento de la productividad por un lado, por el otro, las bajos salarios, el alza de los precios, el aumento de la tasa de desempleo, etc., generan exclusión social y pobreza.

El concepto Hegeliano de una sociedad civil burguesa adquiere vigor y se involucra en el espacio público en forma de opinión pública en las sociedades modernas. Éstas tienen como características la diferenciación social, la secularización de la cultura política y un sistema político. La opinión pública es la característica que diferencia la sociedad civil del Estado, y que representa la voz de la sociedad civil en la esfera política. La sociedad civil es una red asociativa que comprende todos los intereses sociales, y facilita la participación de los ciudadanos que forman parte de un sistema político.

La sociedad civil se expresa en la intencionalidad ética y la responsabilidad social de sus resultados a través de la acción de sus organizaciones. Sin embargo, las diferencias de la densidad de las organizaciones sociales también varían regionalmente, ofreciendo diferentes niveles de oportunidades y posibilidades de organización, expresión y manifestación de los

intereses de los individuos, por lo que se puede decir que tanto social como territorialmente, la sociedad civil es desigual. Así, algunos de los problemas que confronta la sociedad civil son las desigualdades estructurales que permanecen intocables, la falta de medios para monitorear el impacto de sus acciones y la rendición de cuentas colectiva para realizar las nuevas tareas.

Las transferencias de conocimientos y experiencias fortalece a la sociedad civil y les otorga capacidad y autonomía para ejercer sus funciones en las nuevas formas de gobernabilidad. La buena gobernabilidad incrementa la calidad de su capital social, en tanto evoluciona en formas democráticas de gobernabilidad y puede invertir más recursos para construir instituciones que promuevan el desarrollo.

La transformación de capital social en político explica la formación de las políticas públicas con el apoyo instrumental teórico metodológico de la nueva economía institucional, la teoría principal-agente, etc. y por lo tanto, determinan la acumulación del capital social de los diversos actores y su inversión en áreas diferentes, dependiendo de su capacidad para identificar formas más eficientes de transformación de capital.

El capital político se refiere a las actitudes y actividades que influyen al Estado. “En la perspectiva privada, el capital político (instrumental) consiste en los recursos que un actor (...) puede disponer y usar

para influenciar los procesos de formación de políticas y generar resultados de interés para el actor (...). En la perspectiva pública, el capital político se refiere a las variables estructurales del sistema político que influyen las posibilidades de los diversos actores políticos para acumular capital político instrumental, y que también determinan la efectividad de sus diversos tipos” (Birner y Wittmer, 2000). Los recursos políticos instrumentales son utilizados por los actores para sus propios intereses políticos y entran en conflicto con los agentes quienes manejan mejor información para la gestión de los procesos gubernamentales.

Son además instrumentales en relación a los apoyos a las comunidades para neutralizar y combatir políticas negativas a la promoción del desarrollo social sustentable de los gobiernos, de grandes corporaciones transnacionales y multinacionales y de los grandes capitales financieros. Las empresas transnacionales producen y comercian a través del globo, buscando la ventaja económica con apoyo en una administración multinacional, sobre una base nacional. Lo hacen mediante la insistencia en la eliminación de las regulaciones de los Estados nacionales con el propósito de establecer relaciones de poder de los Estados imperiales. Las prácticas administrativas y organizacionales están orientadas a cambiar la cultura para reorientar las instituciones en un enfoque “hacia fuera”. La organización del conocimiento de la comunidad, es por sí misma una palanca

para el desarrollo. A escala local, las disfuncionalidades institucionales pueden ser mayores por la falta de coordinación con la burocracia del Estado, y la carencia de sensibilidad para detectar las necesidades comunitarias para administrar programas de desarrollo.

Las disfuncionalidades del Estado en el crecimiento económico y desarrollo social conlleva problemas de gobernabilidad. Hasta ahora, las prácticas de las políticas sociales han sido manejadas por las reformas de las políticas macroeconómicas, para cambiar la administración de los servicios sociales a través de la descentralización y la privatización. La política social tal como es aplicada actualmente puede solventar el impacto negativo de la liberalización del mercado, pero continúa favoreciendo la principal corriente de eficiencia y las consideraciones del mercado en las inversiones sociales. El papel del mercado refuerza más que resuelve, las condiciones que reproducen la desigualdad en el acceso, calidad y uso de bienes públicos.

Los cambios en la política social tienen un impacto desigual en los papeles y responsabilidades del Estado en los diferentes sectores, y un impacto moderado en el éxito del fortalecimiento de la capacidad de administración social de los gobiernos locales. El nuevo acercamiento a la política social debe examinar las capacidades de los gobiernos locales, estatales y nacionales, las organizaciones de la sociedad civil para

introducir formas participativas de administración social de los sistemas de políticas sociales.

Los nuevos tiempos requieren de prácticas de la administración social, o el conjunto de condiciones para el desarrollo de las capacidades individuales e institucionales, para identificar las demandas sociales, promover el debate público y manejar las respuestas sociales, así como de las innovaciones de política social, o los medios para generar, proveer, financiar y monitorear los servicios sociales. La redefinición de las metas de la política social cambian para crear capacidades humanas e institucionales rendidoras de cuentas. La reconceptualización del papel de la política social, requiere de un cambio de solución de problemas y administración de crisis a corto plazo, a una agenda de desarrollo a largo plazo de prevención de problemas.

Las políticas sociales se fundamentan en supuestos internos y externos de los valores acerca del desarrollo, crecimiento, necesidades y bienestar humano. Estos supuestos de las políticas sociales responden a factores normativos que definen las decisiones políticas. Así, el cambio de las políticas sociales de acuerdo con los cambios de las variables macroeconómicas, se ha quedado corto en los objetivos deseados.

El papel fundamental de la sociedad civil es constituirse en los agentes del cambio social, mediante

la promoción de la democracia y una mayor participación en los procesos de toma de decisiones públicas. Así, la reforma institucional propone una relación directa de fortalecimiento mutuo entre la sociedad civil y la democracia.

Convendría llamar a este tipo de democracia, la democracia económica, porque acepta que la democracia es uno de los requerimientos absolutos del desarrollo, es decir, se acepta el supuesto de que la democracia se logra solamente cuando el desarrollo soluciona los problemas materiales de la sociedad. Una forma de Estado y gobierno es la democracia política que da sustento a la democracia social y económica. La democracia económica busca una mejor distribución de la riqueza para lograr la igualdad económica, de tal forma, que se persigue el bienestar social. Así, el concepto tradicional de democracia se ajusta a las condiciones de desarrollo del sistema capitalista.

La democracia actual es por tanto una democracia del mercado, y se corresponden al modelo de democracia de Schumpeter. Los teóricos de la democracia del mercado defienden que es el mejor sistema de ordenamiento de instituciones económicas y sociales para alcanzar mayores niveles de libertad y bienestar. Es más realista el enfoque del conflicto entre la democracia y el mercado. Así, la falta de convergencia entre democracia y mercado hace que la democracia se subordine al mercado.

Las actividades de la sociedad civil consolidan la democracia a partir de formas asociacionistas definidas por valores liberales. La creación de nuevas estructuras que democratizan los espacios para la participación ciudadana activa, capaz de transmitir la agregación de los intereses individuales en forma representativa de la voluntad general. En la democracia social, el *ethos* de la sociedad exige la igualdad de los miembros de la sociedad civil que en posiciones y estructuras horizontales dan sustento a comunidades y asociaciones voluntarias.

En este sentido, comunidad y gobierno local se encuentran en un espacio común y trabajan en un campo compartido, en el que a través de la concertación social garantizan la sustentabilidad de los proyectos. La gestión comunitaria de recursos debe crear las condiciones suficientes para la transferencia de funciones del nivel nacional al local, con el soporte estructural de arreglos institucionales que faciliten la participación política en un sistema democrático, de tal forma que reduzca las brechas del crecimiento económico y desarrollo social desigual. Las decisiones en el ámbito comunitario local involucran e incrementan el grado de compromiso de los individuos en tareas colectivas, en el resguardo de recursos no renovables que aseguran la sustentabilidad del medio ambiente mediante su uso más racional, eficiente y estable, y en el cuidado de los bienes y servicios públicos, con una orientación de beneficio social que respeta las di-

versidades biológicas, económicas y culturales.

El desarrollo local debe pivotar sobre la base de interacciones comunitarias solidariamente comprometidas, en forma activa y continuada, independientemente de que existe contigüidad territorial y física. Es en las mismas comunidades donde se encuentran grandes reservas de organización político social para la promoción del desarrollo local. La estructuración es un proceso de madurez gradual y especificación de papeles, conductas e interacciones de las comunidades organizacionales, cuyas fronteras y patrones de conducta no son siempre del todo fijas, sino que están bajo definición y sujetas a revisión y defensa.

La teoría neorganizacional desarrolló un modelo de decisiones organizacionales que articulan los mecanismos de decisión de los actores a las creencias culturales de los contextos organizacionales. Las instituciones que dan forma a las acciones organizacionales se involucran en una lógica social que especifican las oportunidades o restricciones para las acciones de los individuos y las organizaciones. Las limitaciones cognitivas y de ambigüedad en el ámbito organizacional restringe la capacidad de los individuos y organizaciones para atender las demandas del medio ambiente.

Para Linklater (1998), en las comunidades políticas surgen las luchas por las transformaciones que

dan lugar a la inclusión o a la exclusión, debido a que a) los grupos dominantes privan a los ciudadanos de sus derechos legales y políticos; b) los grupos menos privilegiados no mejoran su situación si no se acompañan de una mejor distribución de la riqueza y el poder; y c) porque se preservan las diferencias culturales entre los ciudadanos.

La naturaleza del poder político que expresa el Estado, se delimita en función del grado de legitimidad alcanzado por la participación ciudadana. La formulación e implementación de políticas de participación equitativa, deben promover procesos de negociación de los intereses de las diferentes asociaciones y agrupaciones, mediante la construcción de nuevas formas de la sociedad civil, con el propósito de que se fortalezcan como uno de los pilares del desarrollo social y humano. Como una sola fuerza, la sociedad civil puede hacer rendir cuentas a políticos y burócratas.

No obstante Finot (1999) concluyó que "sólo excepcionalmente se consiguió la participación de los ciudadanos en la gestión pública, además de en las elecciones". Son riesgos negativos de las sociedades civiles, la debilidad de las asociaciones, la falta de autonomía y de defensa de los intereses y derechos del grupo y la legalidad de su existencia.

La sociedad política legaliza las acciones de la sociedad civil y ordena su funcionamiento con una orientación hacia la esfera pública.

La esfera pública no-estatal es el espacio en que comparten el poder el Estado y la sociedad, más centrada en las organizaciones sociales que promueven el talento innovador, emprendedor y gerencial bajo formas organizativas de cogestión social. Las relaciones entre el mercado y el Estado pueden ser orientadas por la gobernabilidad democrática, que sirve de sustento a la gestión social mediante la cooperación de las instituciones nacionales que regulan los mecanismos de distribución equitativa de los recursos. El nuevo modelo de crecimiento económico centrado en el empresario privado que actúa en el mercado, ha desacreditado al Estado, desvalorizado la esfera pública y apoyándose en la acción dentro de determinados límites de la sociedad civil.

Los cambios institucionales impulsados por la nueva gestión pública crearon nuevas formas y arreglos institucionales tales como las agencias ejecutivas y reguladoras y las organizaciones sociales. Desde la perspectiva analítica, *governance* tipifica los arreglos institucionales de la sociedad y la gestión de actores comprometidos en un liderazgo moral (perspectiva normativa). Las nuevas formas de gobierno institucionales privilegian la colaboración entre los líderes que representan a diferentes grupos de intereses integrados por ciudadanos con distintas expectativas.

La mejora de la infraestructura social y los servicios públicos reclaman con urgencia la participación de

la ciudadanía para incrementar los niveles de calidad de vida. La ciudadanía se adquiere cuando se definen los derechos, tal como lo hicieron la clase burguesa y media anteriormente y más recientemente los pobres. La ciudadanía de la política construye un discurso alternativo al del Estado hegemónico que pretende acotar al mismo poder político, vigilando su comportamiento y coadyuvando en sus tareas a legitimar sus acciones, con pretensiones de que asuman directamente funciones del mismo gobierno, bajo el supuesto de que los límites de la legalidad no son los límites de lo legítimo.

El cambio institucional de los servicios públicos con una orientación hacia la acción social, centrado en los valores de la cultura cívica y del capital social es muy complejo, debido a la racionalidad instrumental del enfoque de la eficiencia económica. Las instituciones y las normas constituyen la base del funcionamiento interrelacional que determina el grado de racionalidad instrumental entre los diferentes actores del Estado (gobiernos, burócratas, políticos, etc.), el mercado (propietarios privados) y la sociedad civil.

La aplicación estratégica en el ámbito de la administración pública de técnicas de gestión de calidad para mejorar su propia actuación y para lograr un uso más eficiente de los recursos, requiere del diseño de estructuras institucionales que acomoden las demandas de una ciudadanía más participativa y una sociedad más democrática, en am-

bientes inestables y turbulentos de los fenómenos de globalización económica.

El enfoque de calidad en los procesos, más que en el cliente o servicio, es el más aceptado y más conveniente. Las respuestas que proporcione la administración pública con soluciones efectivas y de calidad a las demandas sociales, deben además, estar caracterizadas por el interés público más que el privado, honestidad y transparencia, pero sobretodo alcanzar eficientemente los objetivos relacionados con la mejora del bienestar social, a pesar de las limitaciones impuestas por las condiciones macroambientales, las disfuncionalidades del mercado y la práctica de técnicas de gestión pública.

La teoría del interés se divide en la escuela del interés público y el privado. La teoría del interés público se centra en los procesos de reforma para fundamentar las respuestas políticas a las demandas de la ciudadanía, que justifica el uso de nuevas formas de intervención del Estado, mediante políticas públicas que dan respuesta a los servicios demandados al gobierno.

La acción política tiene como contexto a las instituciones, cuyas estructuras se forman de los arreglos institucionales específicos, que facilitan las interacciones entre los actores diversos con diferentes intereses, y que caracterizan el sistema político. El fundamentalismo del mercado asume que la búsqueda

colectiva del interés privado resulta en equilibrio y estabilidad económica. Entre las teorías del interés privado sobresale la denominada "Escuela de Chicago" que interpreta los procesos de la reforma institucional como un intercambio de políticas y rentas.

La gestión pública se refiere al cambio estructural orientado hacia la transición a un nuevo marco institucional. Los procesos de la gestión pública requieren de un rediseño para la creación de nuevas capacidades de las instituciones políticas, orientadas a promover la participación y acción de la sociedad civil en los asuntos públicos locales, mediante la formación de un capital social. El cambio se manifiesta en el papel que juegan los factores políticos e institucionales en el desarrollo económico y social. Así pues, la política y las instituciones políticas habrán de adquirir preeminente importancia en los años venideros. El fortalecimiento de la sociedad civil se logra a través de la participación ciudadana en los asuntos públicos, y en el involucramiento ciudadano en los ámbitos de gestión pública local.

La administración pública local debe promover la creación de foros para el debate público sobre los problemas de desarrollo local, para lograr el consenso en la formulación e implantación de las políticas públicas. Igualmente, la administración pública local debe establecer las estructuras administrativas suficientemente flexibles y planas para canalizar la participación activa de la

ciudadanía en la promoción de los intereses de la sociedad civil. Las instituciones políticas determinan los procesos de formulación e implantación de decisiones y políticas públicas, las que a su vez determinan en forma contingente las capacidades de los gobiernos.

Las reformas de organización y gestión estatal se orientan a lograr una mayor flexibilización de estructuras y procesos, con la finalidad de resolver los problemas de contingencias que los altos niveles de incertidumbre y complejidad del medio ambiente representan, a involucrar una mayor participación social y a diferenciar los procesos de regulación y de gestión de los servicios públicos.

La promoción del buen gobierno y el fortalecimiento de las capacidades legislativas son objetivos específicos de la Reforma. En la complejidad de las interacciones entre el sistema político y la sociedad se delimita el "Buen Gobierno". El "Buen Gobierno" local aprovecha y estimula la eficiencia adaptativa de su comunidad, enriquece su capacidad a través de la incorporación de estilos de gestión que privilegian la participación ciudadana.

El concepto de red enfatiza el carácter horizontal e informal de los intercambios entre los actores. Las redes de actores individuales y colectivos "representan un nexo sobresaliente en la relación entre las personas y los sistemas funcionales" (Lechner, 2000). La administración

de lo público en el ámbito del gobierno local se apoya estratégicamente en las redes de políticas públicas. En la lógica territorial, las redes de políticas públicas delimitan las relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad.

La estructuración flexible del Estado-red en el concepto de Castells (1998) combina los principios de subsidiariedad, flexibilidad, coordinación, participación ciudadana, transparencia administrativa, modernización tecnológica, transformación de los agentes y retroalimentación en la gestión. El *e-government* o gobierno electrónico incorpora tecnologías de información y comunicación en sus procesos de gestión pública para obtener una mayor eficacia y calidad.

De acuerdo con Robinson (2000), un rasgo clave de la globalización es la subrogación del Estado nacional como el principio organizador del capitalismo, que perpetuamente rehace el mundo en nuevas configuraciones, en donde los espacios transnacionales suplantando a los nacionales. El Estado transnacional comprende una red formada por Estados-naciones externamente integrados e instituciones políticas y económicas supranacionales no centralizadas. El Estado nacional transforma sus funciones bajo el influjo de la globalización, virando de la formulación de políticas nacionales a la administración de políticas formuladas a través de las instituciones supranacionales, las que funcionan en consecuencia con los Esta-

dos nacionales transformados. La estructura espacial de las unidades geográficas en los territorios físicos delimitan las formas de interacciones entre las diversas entidades.

## Discusión

Una gestión pública de calidad alienta la sinergia social orientada a incrementar los servicios a la sociedad, a través de profundos cambios en las estructuras institucionales del gobierno y del establecimiento de condicionantes como la creación de una sociedad con un ambiente de legalidad, civilidad y cumplimiento de la ley; actualización constante de la normatividad de la administración pública para adecuarse a los cambios del entorno, valores, movimientos sociales y nuevos procesos políticos, demandas sociales, tendencias en la participación y responsabilidad ciudadana, etc. Los nuevos movimientos civiles defienden la soberanía, los derechos de los pueblos y el control de las políticas domésticas para sobrevivir con dignidad.

Sin embargo, la calidad de la administración pública no siempre es garantía de la aplicación por parte de la política económica. La calidad de las instituciones locales con el desarrollo de instituciones sociales y jurídicas que contribuyen al incremento de la productividad de la fuerza de trabajo, reducen los conflictos sociales, etc. La calidad de las institucio-

nes económicas, políticas y sociales se relacionan con las facilidades de acceso a la infraestructura educativa, de salud y servicios públicos.

La calidad y eficacia de la gestión, depende de la acción del gobierno y de las redes de actores en el ámbito global. Las redes de políticas globales (*global policy networks*) son redes transnacionales que generan normas y estándares en una economía en proceso de globalización, independientes de los procesos de negociación intergubernamentales y de organismos multilaterales. Estas redes globales de gestión política se caracterizan por constelaciones transnacionales formadas por agentes privados y públicos heterogéneos, que colaboran bajo una diversidad de estructuras de *governance*, que permiten la multiplicidad de niveles y ámbitos geográficos.

Las estructuras burocrático administrativas de los Estados nacionales delimitan el ejercicio de la autoridad política y económica transnacional en el sistema emergente global, que reproduce las relaciones de la clase capitalista transnacionalizada. La dinámica de cambio incorpora las organizaciones establecidas y emergentes, y los procesos de poder involucran una contención transgresora y una autoridad institucionalizada dentro de la política prescrita.

Se necesita de una revolución cultural para no aceptar las formas de dominación, poder y alineación del capitalismo globalizador y para

reconstruir la identidad de las comunidades mediante la acción individual y colectiva que afirme la autodeterminación, independencia y autogestión. La aceptación de la pluralidad política y cultural en procesos de autogestión y solidaridad, facilita las bases morales, políticas y organizativas del desarrollo de las comunidades.

Las tendencias de los procesos de globalización no son realidades inmutables como pregona el modelo neoliberal hegemónico. La irreversibilidad de la globalización no necesariamente implica que paulatinamente se imponga un modelo neoliberal de economía, sociedad, política y cultura como el único posible sin que se consideren otros modelos globales alternativos. Estar en contra del modelo neoliberal actual como único camino de los procesos de globalización, no significa estar en contra de la misma globalización. No existe la pretendida universalidad del modelo único de gestión macroeconómica, ni tampoco el mismo proceso de integración a la globalización que como garantía de éxito puedan recetarse para todos los países.

De hecho, el problema con la democracia global no es un problema de falta de gobernabilidad, como resultado del debilitamiento del papel del Estado por los procesos de globalización económica, sino por la desigualdad que está creando entre los diferentes países y entre la población al interior de cada Estado, es pues una democracia de carácter

económico. Los niveles de disparidad en las tasas de crecimiento, ingreso y distribución se acrecientan.

El capitalismo es una teoría de un sistema económico en el que el control de la producción y la distribución de los recursos reales y financieros están basados en la propiedad privada de los medios de producción. La propiedad privada es una institución política fundamental del capitalismo que, además, postula la idea de que el Estado debe tener un mínimo involucramiento en la administración de la economía.

El capitalismo puede ser tipificado en formas puras de capitalismo como "capitalismo clásico", "capitalismo corporativo orientado al mercado", y "capitalismo corporativo orientado a los bancos". Estos tipos de capitalismo se alejan del "espíritu capitalista" propuesto por la doctrina Calvinista que sostenía valores como el ascetismo, puritanismo, frugalidad, ética del trabajo, ahorro, vida austera, etc. Los tipos de capitalismo posteriores son evoluciones perversas de la doctrina Calvinista. La administración de las organizaciones ha sido influida por la ética Calvinista del trabajo. Aunque el capitalismo clásico ya no es el tipo dominante, sin embargo, prevalece en países menos desarrollados.

Cualquier oportunidad para hacer dinero es la esencia del capitalismo, la que a su vez es la fuerza motivadora detrás de los procesos de liberalización y globalización. Milton Friedman ha dicho que no hay

nada nuevo acerca de la globalización, excepto la palabra y la existencia de una más eficiente comunicación y transmisión de tendencias. Así que el nombre del juego es capitalismo. El proyecto político de la globalización pretende instaurar este liberalismo transnacional con su consorte, el capitalismo liberal democrático, o neocapitalismo, como el único modelo de desarrollo (Gill, 1995).

La administración del desarrollo debe superar los viejos esquemas y moldes creados en torno a la dicotomía entre un modelo de desarrollo centrado en una economía planificada, propiedad del Estado, y una economía centrada en el mercado y en la privatización de los medios de producción. El surgimiento de un modelo de desarrollo híbrido debe administrar en todos los niveles de gobierno, en forma flexible, la coordinación y armonización de los intereses públicos con los privados y los de la comunidad. Este proyecto político de la globalización se sostiene en una combinación de libre mercado, democracia representativa y pluralidad cultural.

Saldomando, (2002) sintetiza la tendencia teórico metodológica que tiene la gobernabilidad, a partir de la corriente neoliberal que impone como agenda los derechos del mercado y las políticas de desregulación, en un marco de normatividad transnacional. "La preeminencia del mercado máximo se combinó con Estado y democracia mínima, cada vez más reducida a hacer funcional

el Estado y el sistema político, a la gestión de las reformas necesarias, a la desregulación, y a la extensión del mercado. El mercado no regulado ha dado origen a profundas diferencias socioeconómicas que reproducen las desigualdades entre los individuos amenazando la cohesión social".

Así, la desigual distribución de los beneficios económicos del mercado repercute en el poder social y político, de tal forma que el mercado debilita las bases de la ciudadanía política. La gobernabilidad plantea una problemática por las crisis de legitimidad del sistema, las deficiencias económicas y las inequidades sociales.

Por lo tanto, en los contextos de las formas y estructuras de gobernabilidad global de los mercados que interacciona con la gobernabilidad local, se integran en procesos de globalización económica los emplazamientos y *clusters* locales y regionales. Como alternativa a la controversia entre los neoliberales que procuran más mercado y los intergubernamentalistas que buscan una mayor participación del Estado, surgen las estructuras de redes de las sociedades que involucran en su diseño las estructuras de los mercados, los actores privados (organizaciones no gubernamentales, empresas, *clusters*, redes de gestión política, etc.) y los Estados en nuevas formas de gobernabilidad, tales como las interacciones entre los emplazamientos locales, nacionales y globales, las alianzas trans-locales.

En las redes de gestión política global interactúan actores privados y públicos que forman estructuras horizontales de cadenas globales de valor agregado y constelaciones transnacionales con estructuras multiniveles, que como formas de *governance* influyen en los flujos transfronterizos de inversión, tecnología, producción, distribución y consumo.

## Referencias

- Birner, Regina y Wittmer, Heidi (2000). "Converting social capital into political capital. How do local communities gain political influence? A theoretical approach and Empirical evidence from Thailand and Colombia", Paper submitted to the 8<sup>th</sup> Biennial Conference of the International Association for the Study of Common Property (IASCP), 2000.
- Bonaglia, Federico; Braga de Macedo, Jorge y Bussolo, Maurizio (2001). "How Globalisation improves governance", OECD Development Centre, September 2001.
- Bresser-Pereira, Luiz Carlos (2001). "Reforma de la nueva gestión pública: Ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...", *International Journal of Political Studies*, No. 3, Setiembre 2001: 143-166.
- Castells, Manuel (1998). ¿Hacia el estado red?. Globalización económica e instituciones políticas en la era de la información", en Seminario Internacional sobre Sociedade e Reforma do Estado. Brasilia: Mare.
- Chomsky, Noam (2001) "Por qué el Foro Social Mundial?". [http://www.nodo50.net/hijos-madrid/articulos/chomsky\\_foro.html](http://www.nodo50.net/hijos-madrid/articulos/chomsky_foro.html)
- Crozier, Michel (1998). Comment Réformer L'état? Troys Pays, trois stratégies: Suède, Japon, États-Ünits, Paris.
- Cruz, César Nicandro (2002). "La justificación del poder en el proceso de las políticas públicas: implicaciones de la gobernabilidad democrática", *Desarrollo Humano e Institucional en América Latina*, Edición No. 27, 26 de febrero del 2002.
- Dowbor, Ladislau (2001). "Decentralization and governance". <http://www.ppbr.com/ld/govern.shtml>
- Echabarría Ariznabarreta, Koldo (2000). "Reivindicaciones de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No 18, Octubre del 2000.
- Estefanía, Joaquín (2002). "La enfermedad moral del capitalismo", *Granito de arena*. Agosto 7 del 2002. Argentina.

- Faguet, J. (1999) Does decentralization increase responsiveness to local needs? Evidence from Bolivia. Working Paper SN. World Bank Policy Research.
- Finot, Ivan (1999) "Elementos para una reorientación de las políticas de descentralización y participación en América Latina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 15, Octubre 1999.
- Gill, S. (1995). "Globalisation, market civilization, and disciplinary neoliberalism", *Millenium* 24 (3): 399-423.
- Larsen, Flemming (2002). "El FMI y las organizaciones no gubernamentales", *Magazine Catalunya Global*, No. 15.
- Lechner, Norbert (2000). "Desafíos en el desarrollo humano: individualización y capital social", *Instituciones y Desarrollo* No. 7, noviembre del 2000.
- Linklater, A. (1998). The transformation of political community, South Carolina University Press.
- Martínez Nogueira (2001). "Estado, sociedad civil y gestión pública. Parte I y II", *Magazine* No. 25, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 18 de diciembre del 2001.
- Portes, Alejandro. (1997) "Neoliberalism and the sociology of development" *Population and Development Review*, Vol. 23, No. 2, June 1997 pp.229-259.
- Prats I Catalá, Joan (1998). "Gobernabilidad democrática na América Latina no final Do século XX" en: Bresser Pereira, LC e Spink, Peter – Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. Rio de Janeiro: Editora Fundacao Getúlio Vargas.
- Ramírez Alujas, Álvaro Vicente (2002). Reforma del Estado y modernización de la gestión pública. Lecciones y aprendizajes de la experiencia chilena. Instituto Internacional de Gobernabilidad. 17 de setiembre.
- Robinson, William I. (2000). "La globalización capitalista y la transnacionalización del Estado", *Revista Globalización. 2000*. <http://www.rcci.net/globalización/2000/fg138.htm>
- Saldomando, Algel (2002) "La cooperación en gobernabilidad", Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.iigov.org/documentoa/tema1/docu0098.htm>
- Sen Amartya (1996). "Reflexiones acerca del desarrollo a comienzos del siglo XXI". Washington, D.C.: BID, 1996 [Paper presentado a la Development Thinking and Practice Conference] ◇

## **El estado actual de la disciplina de la Administración Pública en Centroamérica, Panamá y República Dominicana**

Rethelny Figueroa de Jain\*

Pamela Chavarría Robles\*\*

Sandra Fallas Zeledón\*\*

---

MUESTRA LOS PRIMEROS AVANCES DE LA INVESTIGACIÓN A NIVEL DE LA REGIÓN CENTROAMERICANA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA DISCIPLINA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / ENSEÑANZA SUPERIOR / UNIVERSIDADES / CENTROAMÉRICA / PANAMÁ / REPÚBLICA DOMINICANA / INVESTIGACIONES

La presente sección muestra los resultados de la investigación exploratoria, realizada virtualmente, sobre el Estado Actual de la Disciplina de Administración Pública en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, y llevada a cabo en el

período correspondiente de abril a junio del 2009.

El propósito fundamental de la misma es relevar en forma descriptiva las características más prominentes del estado actual de la disciplina de administración pública y sus especialidades en las Instituciones de Educación Superior de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

Su ámbito de estudio incorporó a toda la Región Centroamericana: Guatemala, El Salvador, Hon-

---

\* **Coordinadora Técnica del ICAP.**

\*\* **Estudiantes de último año de la carrera de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, UNA, Costa Rica, y participantes de la Pasantía-Práctica Profesional en el ICAP, en el marco del Convenio ICAP-UNA.**

Recibido: 30 de junio del 2009.

Aceptado: 31 de julio del 2009.

---

Rethelny Figueroa de Jain, Pamela Chavarría Robles y Sandra Fallas Zeledón (2009). Estado actual de la disciplina de la Administración Pública en Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

duras, Nicaragua, Costa Rica y los países de Panamá y República Dominicana. Asimismo, se refiere, tanto a las Instituciones de Educación Superior públicas como privadas. Se incluyeron además, todas aquellas especialidades que tienen relación con la administración pública en general.

Algunos de los hallazgos más importantes son los siguientes:

- A partir de los años 2000 se observa la creación de una gran cantidad de carreras concernientes a especialidades de la disciplina de la Administración Pública.
- Este fenómeno se lleva a cabo predominantemente en Instituciones de Educación Superior de carácter privado de todos los países que constituyeron el ámbito de estudio.
- La mayor cantidad de Instituciones de Educación Superior que imparten la disciplina de Administración Pública y sus Especialidades, son privadas.
- El gran conjunto de programas en oferta académica en Admi-

nistración Pública y sus Especialidades se encuentran en las Instituciones de Educación Superior públicas.

- En ambos tipos de Instituciones de Educación Superior, públicas y privadas, se desarrollan diferentes niveles académicos, desde programas técnicos y diplomados, pasando por licenciaturas y maestrías, hasta posgrados y doctorados.

Algunas limitaciones que se enfrentaron giraron en torno a la naturaleza propia de la investigación, ya que al realizarse en forma virtual, pudiera existir la posibilidad de que cierta información no se encontrara colocada en línea. Para tales fines, se corroboró con las instituciones vía telefónica y correo electrónico. Sin embargo, la respuesta por este último medio, no fue satisfactoria.

A continuación se presenta la información procesada producto de esta investigación, en su primera fase, mostrándose los datos, tanto a nivel de todos los países del ámbito de estudio, como a nivel de cada uno de ellos

**CUADRO No. 1**  
**CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**  
**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE IMPARTEN LA DISCIPLINA**  
**DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES POR PAÍS**  
**2009**

	Países						
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Instituciones privadas	7	2	5	2	6	8	4
Instituciones públicas	4	1	2	2	4	3	3
<b>TOTAL</b>	<b>11</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>11</b>	<b>7</b>

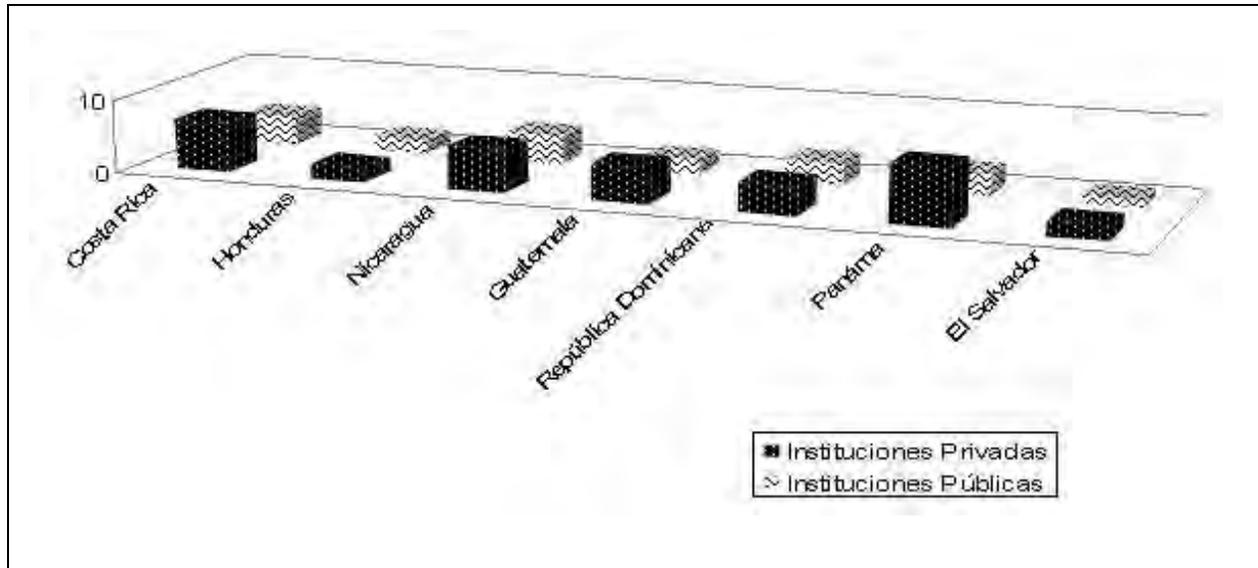
*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

GRÁFICO No. 1

CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE IMPARTEN LA DISCIPLINA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES POR PAÍS

2009



Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.

---

**CUADRO No. 2**  
**CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**  
**NÚMERO DE PROGRAMAS EN ADMINISTRACIÓN**  
**PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES POR PAÍS**  
**2009**

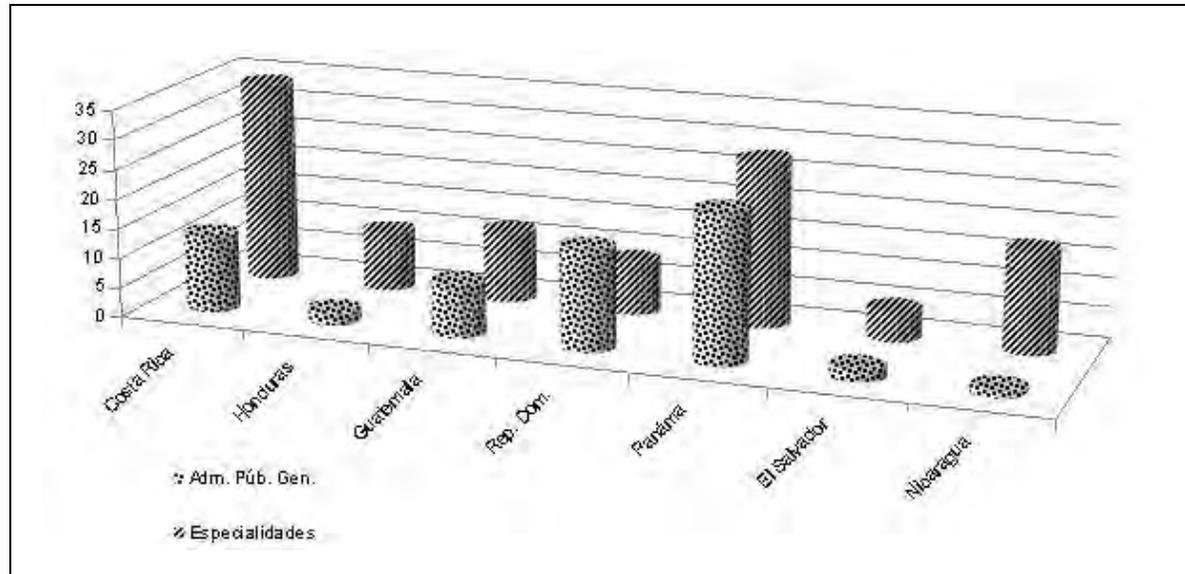
Países	Número de Programas		Total
	Administración Pública General	Especialidades	
Costa Rica	13	23	36
El Salvador	2	3	5
Guatemala	9	10	19
Honduras	2	10	12
Nicaragua	1	18	19
Panamá	24	25	49
República Dominicana	18	4	22
<b>TOTAL</b>	<b>69</b>	<b>93</b>	<b>162</b>

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

---

**GRÁFICO No. 2**  
**CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**  
**NÚMERO DE PROGRAMAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**Y SUS ESPECIALIDADES POR PAÍS**

**2009**



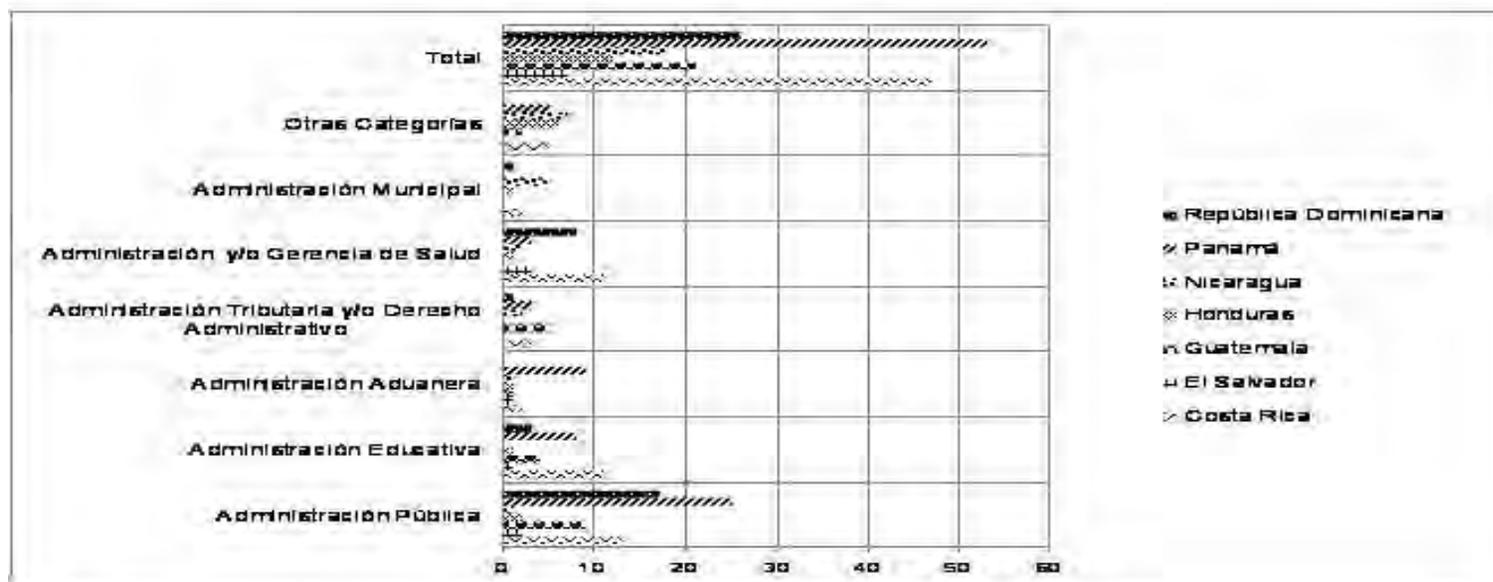
Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.

**CUADRO No. 3**  
**CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**  
**NÚMERO DE ESPECIALIDADES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR PAÍS**  
**2009**

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Administración Pública	13	2	9	2	1	24	18
Administración Educativa	11	1	3	1	-	8	2
Administración Aduanera	2	1	1	1	1	8	-
Administración Tributaria y/o Derecho Administrativo	1	-	3	-	2	3	1
Administración Municipal	2	-	-	1	5	-	-
Otras categorías	7	1	3	7	10	6	1
<b>TOTAL</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>19</b>	<b>12</b>	<b>19</b>	<b>49</b>	<b>22</b>

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**GRÁFICO No. 3**  
**CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**  
**NÚMERO DE ESPECIALIDADES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA POR PAÍS**  
**2009**



Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.

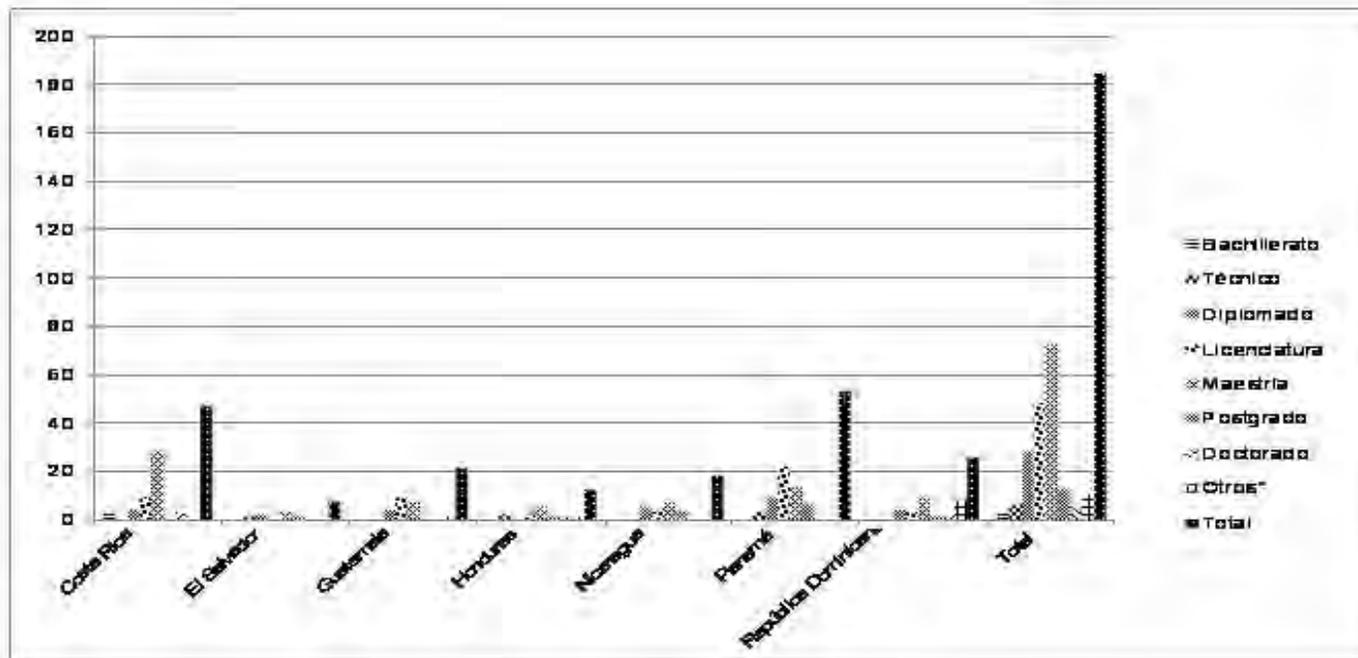
**CUADRO No. 4**  
**CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**  
**GRADOS ACADÉMICOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES POR PAÍS**  
**2009**

	Bachillerato	Técnico	Diplomado	Licenciatura	Maestría	Postgrado	Doctorado	Otros*	Total
Costa Rica	2	-	4	6	16	-	3	5	36
El Salvador	-	1	2	-	2	-	-	-	5
Guatemala	-	-	4	7	5	-	-	3	19
Honduras	-	1	-	2	1	-	-	8	12
Nicaragua	-	-	4	1	2	1	-	11	19
Panamá	-	3	7	21	7	5	-	6	49
República Dominicana	-	-	4	3	5	1	1	8	22
<b>TOTAL</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>25</b>	<b>40</b>	<b>38</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>41</b>	<b>162</b>

\* Programas y Departamentos en especialidades afines.

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**GRÁFICO No. 4**  
**CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**  
**GRADOS ACADÉMICOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES POR PAÍS**  
**2009**



Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.

**CUADRO No. 5**  
**CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA**  
**UBICACIÓN DE LA DISCIPLINA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES**  
**2009**

Facultad	Guatemala	Honduras	Nicaragua	República Dominicana	El Salvador	Panamá	Costa Rica
Ciencias Económicas				x			x
Ciencias Jurídicas y Sociales	x	x					
Ciencias de la Administración y Administración Pública	x		x			x	
Ciencias Políticas			x	x	x		

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

---

**CUADRO No. 6**  
**GUATEMALA**  
**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS**  
**Y PRIVADAS QUE IMPARTEN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**Y SUS ESPECIALIDADES**  
**2009**

Públicas	Privadas
Universidad de San Carlos	Universidad del Istmo
Instituto Nacional de Administración Pública, INAP	Universidad de Galileo Universidad Mariano Gálvez Universidad Rafael Landívar Universidad Rural
TOTAL            2	5

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

---

---

**CUADRO No. 7**  
**GUATEMALA**  
**NÚMERO DE PROGRAMAS POR INSTITUCIÓN**  
**DE EDUCACIÓN SUPERIOR**

**2009**

<b>Públicas</b>	<b>Número</b>
Universidad de San Carlos	4
Instituto Nacional de Administración Pública, INAP	5
Sub-Total	9
<b>Privadas</b>	
Universidad del Istmo	1
Universidad de Galileo	4
Universidad Mariano Gálvez	3
Universidad Rafael Landívar	1
Universidad Rural	1
Sub-Total	10
<b>TOTAL</b>	<b>19</b>

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

---

**CUADRO No. 8**

**GUATEMALA**

**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE OFRECEN DIFERENTES GRADOS ACADÉMICOS  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES**

**2009**

Universidad	Administración Pública	Administración Educativa	Administración Aduanera	Administración Tributaria y/o Derecho Administrativo	Administración y/o Gerencia de Salud y/o de Servicios de Salud	Administración Municipal	Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos	Otras categorías
Universidad Galileo	1 Licenciatura 1 Maestría	1 Licenciatura	1 Licenciatura					
Universidad del Istmo								1 Licenciatura*
Universidad Mariano Gálvez	1 Licenciatura	1 Licenciatura		1 Maestría				1 Licenciatura*
Universidad Rafael Landívar				1 Maestría				
Universidad Rural	1 Licenciatura							
Universidad de San Carlos		1 Licenciatura		1 Maestría			1 Maestría**	
Instituto Nacional de Administración Pública, INAP	3 Diplomados*** 1 Maestría					1 Diplomado		

\* Licenciatura en Derecho Tributario. Licenciatura en Ciencias de la Administración. \*\* Maestría en Derecho Tributario. \*\*\* Diplomado en Gerencia Pública, Diplomado en Gerencia Social, Diplomado en Gerencia Social para la Gestión y el Desarrollo Local.

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 9**  
**GUATEMALA**  
**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE IMPARTEN**  
**LA DISCIPLINA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**Y SUS ESPECIALIDADES**  
**2009**

I.	Universidad del Istmo <a href="http://www2.unis.edu.gt">http://www2.unis.edu.gt</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Derecho con énfasis en Derecho Tributario</li> </ul>
II.	Universidad de Galileo <a href="http://www.galileo.edu/">http://www.galileo.edu/</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Informática y Administración Pública</li> <li>• Licenciatura en Administración Aduanera</li> <li>• Licenciatura en Administración Educativa</li> <li>• Maestría en Seguridad Pública</li> </ul>
III.	Universidad Mariano Gálvez de Guatemala <a href="http://www.umg.edu.gt">http://www.umg.edu.gt</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Ciencias de la Administración</li> <li>• Licenciatura en Administración Educativa</li> <li>• Licenciatura en Administración Pública</li> </ul>
IV.	Universidad Rafael Landívar <a href="http://www.url.edu.gt">http://www.url.edu.gt</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maestría en Asesoría en Tributación</li> </ul>
V.	Universidad Rural de Guatemala <a href="http://www.urural.edu.gt">http://www.urural.edu.gt</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Administración con énfasis en el Sector Público</li> </ul>
VI.	Universidad de San Carlos <a href="http://www.usac.edu.gt/">http://www.usac.edu.gt/</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Pedagogía y Administración Educativa</li> <li>• Técnico en Administración Educativa</li> <li>• Maestría en Derecho Tributario</li> <li>• Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos</li> </ul>

Continúa...

...viene

VII.	Instituto Nacional de Administración Pública <a href="http://www.clad.org.ve/formacion/redes-del-clad/redes-academicas/el-aporte-de-los-institutos-nacionales-de/inap-guatemala">http://www.clad.org.ve/formacion/redes-del-clad/redes-academicas/el-aporte-de-los-institutos-nacionales-de/inap-guatemala</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Maestría en Administración Pública</li><li>• Diplomado en Gerencia Pública</li><li>• Diplomado en Gerencia Social</li><li>• Diplomado en Gerencia Social para la Gestión y Desarrollo Local</li><li>• Diplomado en Gestión Municipal</li></ul>
------	--

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

---

## CUADRO No. 10

### EL SALVADOR

#### INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE IMPARTEN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES

2009

Públicas	Privadas
Instituto Tecnológico Centroamericano	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" Universidad Dr. José Matías Delgado
TOTAL 1	2

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

---

**CUADRO No. 11**  
**EL SALVADOR**  
**NÚMERO DE PROGRAMAS POR INSTITUCIÓN**  
**DE EDUCACIÓN SUPERIOR**  
**2009**

Públicas	Número
Instituto Tecnológico Centroamericano	1
Sub-Total	1
Privadas	
Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas"	2
Universidad Dr. José Matías Delgado	2
Sub-Total	4
TOTAL	5

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

---

**CUADRO No. 12**

**EL SALVADOR**

**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE OFRECEN DIFERENTES GRADOS ACADÉMICOS  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES**

**2009**

Universidad	Administración Pública	Administración Educativa	Administración Aduanera	Administración Tributaria y/o Derecho Administrativo	Administración y/o Gerencia de Salud y/o de Servicios de Salud	Administración Municipal	Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos	Otras categorías
Universidad Centroamericana José Simeón Cañas	1 Diplomado							1 Maestría*
Universidad Dr. José Matías Delgado	1 Maestría		1 Diplomado					
Instituto Tecnológico Centroamericano	1 Técnico**							

\* Maestría en Administración y Salud Pública. \*\* Administración y Operación Portuaria.

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 13**  
**EL SALVADOR**  
**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE IMPARTEN**  
**LA DISCIPLINA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**Y SUS ESPECIALIDADES**  
**2009**

I.	Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas" <a href="http://www.uca.edu.sv">http://www.uca.edu.sv</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diplomado de Género en las Políticas Públicas (Cursos I bres)</li> <li>• Maestría en Administración y Salud Pública</li> </ul>
II.	Universidad Dr. José Matías Delgado <a href="http://www.ujmd.edu.sv">http://www.ujmd.edu.sv</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diplomado en Administración Aduanera</li> <li>• Maestría en Gerencia Pública y Social (Administración Pública)</li> </ul>
III.	Instituto Tecnológico Centroamericano <a href="http://www.itca.edu.sv/">http://www.itca.edu.sv/</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Técnico en Administración y Operación Portuaria</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 14**  
**HONDURAS**  
**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS**  
**QUE IMPARTEN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES**  
**2009**

Públicas	Privadas
Universidad Nacional Autónoma	Universidad Tecnológica Centroamericana
Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán	Universidad Católica de Honduras
TOTAL 2	2

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

---

**CUADRO No. 15**  
**HONDURAS**  
**NÚMERO DE PROGRAMAS POR INSTITUCIÓN**  
**DE EDUCACIÓN SUPERIOR**  
**2009**

<b>Públicas</b>	<b>Número</b>
Universidad Nacional Autónoma	6
Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán	1
Sub-Total	7
<b>Privadas</b>	
Universidad Tecnológica Centroamericana	2
Universidad Católica de Honduras	3
Sub-Total	5
TOTAL	12

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

---

**CUADRO No. 16**

**HONDURAS**

**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE OFRECEN DIFERENTES GRADOS ACADÉMICOS  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES**

**2009**

Universidad	Administración Pública	Administración Educativa	Administración Aduanera	Administración Tributaria y/o Derecho Administrativo	Administración y/o Gerencia de Salud y/o de Servicios de Salud	Administración Municipal	Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos	Otras categorías
Universidad Nacional Autónoma	1 Licenciatura		1 Licenciatura			1 Técnico		1 Técnico* 1 Posgrado** 1 Maestría***
Universidad Tecnológica Centroamericana	1 Maestría							1 Maestría****
Universidad Católica de Honduras					1 Maestría		1 Maestría	1 Doctorado *****
Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán		1 Departamento Académico en Administración Educativa						

\*Técnico en Educación para la Gestión y Desarrollo Local. \*\*Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo. \*\*\*Maestría en Ciencia Política y Gestión Estatal. \*\*\*\*Maestría en Asesoría y Gestión Fiscal de Inversiones. \*\*\*\*\*Doctorado o en Ciencias con Orientación en Ciencias Administrativas.

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*



**CUADRO No. 17**

**HONDURAS**

**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE IMPARTEN  
LA DISCIPLINA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y SUS ESPECIALIDADES**

**2009**

I.	Universidad Nacional Autónoma de Honduras <a href="http://www.unah.edu.hn">http://www.unah.edu.hn</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Técnico Universitario en Educación para la Gestión y el Desarrollo Local</li><li>• Técnico Universitario en Desarrollo Municipal</li><li>• Licenciatura de Administración Pública</li><li>• Licenciatura en Administración Aduanera</li><li>• Postgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo</li><li>• Maestría en Ciencias Políticas y Gestión Estatal</li></ul>
II.	Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán <ul style="list-style-type: none"><li>• Departamento Académico de Administración Educativa</li></ul>
III.	Universidad Tecnológica Centroamericana <a href="http://www.unitec.edu">http://www.unitec.edu</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Maestría en Asesoría y Gestión Fiscal y de Inversiones</li><li>• Maestría en Administración Pública</li></ul>
IV.	Universidad Católica de Honduras <a href="http://www.unicah.edu">http://www.unicah.edu</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Maestría en Gerencia de Proyectos</li><li>• Maestría en Gerencia de Servicios en Salud</li><li>• Doctorado en Ciencias con Orientación en Ciencias Administrativas</li></ul>

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*



**CUADRO No. 18**  
**NICARAGUA**  
**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS**  
**QUE IMPARTEN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES**  
**2009**

Públicas	Privadas
Universidad Nacional Autónoma (León)	Universidad Hispanoamericana
Universidad Nacional Autónoma (Managua)	Universidad Centroamericana
Universidad Nacional de Ingeniería	Universidad Técnica de Comercio
Universidad Nacional Agraria	Universidad Thomas More
	Universidad Central
	Universidad Cristiana Autónoma
TOTAL	6

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 19**  
**NICARAGUA**  
**NÚMERO DE PROGRAMAS POR INSTITUCIÓN**  
**DE EDUCACIÓN SUPERIOR**  
**2009**

Públicas	Número
Universidad Nacional Autónoma (León)	3
Universidad Nacional Autónoma (Managua)	1
Universidad Nacional de Ingeniería	2
Universidad Nacional Agraria	1
Sub-Total	7
Privadas	
Universidad Hispanoamericana	6
Universidad Centroamericana	1
Universidad Técnica de Comercio	1
Universidad Thomas More	2
Universidad Central	1
Universidad Cristiana Autónoma	1
Sub-Total	12
TOTAL	19

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 20**

**NICARAGUA**

**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE OFRECEN DIFERENTES GRADOS ACADÉMICOS  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES**

**2009**

Universidad	Adminis- tración Pública	Adminis- tración Educativa	Administra- ción Aduane- ra	Adminis- tración Tributaria y/o Dere- cho Admi- nistrativo	Administra- ción y/o Gerencia de Salud y/o de Servicios de Salud	Administración Municipal	Formula- ción, Eva- luación y Gerencia de Proyectos	Otras categorías
Universidad Nacional Au- tónoma (Managua)								1 Maestría*
Universidad Hispanoame- ricana	1 Maestría					3 Diplomados		1 Maestría** 1 Postgrado***
Universidad Técnica de Comercio						1 Diplomado		
Universidad Thomas More					1 Maestría			1 Licenciatura****
Universidad Central			1 Postgrado					
Universidad Nacional Autónoma (León)						1 Maestría		1 Maestría***** 1 Maestría*****

Continúa...

...viene

Universidad	Administración Pública	Administración Educativa	Administración Aduanera	Administración Tributaria y/o Derecho Administrativo	Administración y/o Gerencia de Salud y/o de Servicios de Salud	Administración Municipal	Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos	Otras categorías
Universidad Centroamericana								1 Licenciatura*****
Universidad Autónoma Cristiana				1 Licenciatura				
Universidad Agraria Nacional							1 Diplomado	
Universidad Nacional de Ingeniería							2 Postgrados	

\*Maestría en Economía Pública y Desarrollo. \*\*Maestría en Derecho Tributario \*\*\*Posgrado en Gerencia Social. \*\*\*\*Licenciatura en Ciencias Políticas, Desarrollo Social y Gobernabilidad. \*\*\*\*\*Maestría en Integración Regional. \*\*\*\*\*Maestría en Salud Pública. \*\*\*\*\* Licenciatura en Trabajo Social y Gestión del Desarrollo.

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 21**  
**NICARAGUA**  
**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE IMPARTEN**  
**LA DISCIPLINA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**  
**Y SUS ESPECIALIDADES**  
**2009**

I.	Universidad Nacional Autónoma, Managua <a href="http://www.unanrucfa.edu.ni/">http://www.unanrucfa.edu.ni/</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maestría en Economía Pública y del Desarrollo</li> </ul>
II.	Universidad Hispanoamericana <a href="http://www.uhispan.edu.ni/">http://www.uhispan.edu.ni/</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diplomado en Gerencia Municipal</li> <li>• Diplomado Gestión Municipal</li> <li>• Diplomado Administración Municipal</li> <li>• Posgrado en Gerencia Social</li> <li>• Maestría en Administración Pública con énfasis en Municipalismo</li> <li>• Maestría en Derecho Tributario</li> </ul>
III.	Universidad Técnica de Comercio <a href="http://www.utc.edu.ni">http://www.utc.edu.ni</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Diplomado en Gerencia Municipal</li> </ul>
IV.	Universidad Thomas More <a href="http://www.unithomasmore.edu.ni">http://www.unithomasmore.edu.ni</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Ciencias Políticas, Desarrollo Social y Gobernabilidad</li> <li>• Maestría en Administración de Servicios de Salud</li> </ul>
V.	Universidad Central <a href="http://www.ucn.edu.ni/">http://www.ucn.edu.ni/</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posgrado en Administración y Gestión Aduanera (Curso especializado)</li> </ul>
VI.	Universidad Nacional Autónoma, León <a href="http://www.unanleon.edu.ni/">http://www.unanleon.edu.ni/</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maestría en Salud Pública</li> <li>• Maestría en Integración Regional</li> <li>• Maestría en Derecho Municipal</li> </ul>
VII.	Universidad Centroamericana <a href="http://www.pregrado.uca.edu.ni">http://www.pregrado.uca.edu.ni</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Trabajo Social y Gestión del Desarrollo</li> </ul>
VIII.	Universidad Cristiana Autónoma (UICAN, León) <a href="http://www.ucan.edu.ni">http://www.ucan.edu.ni</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Administración y Gestión Tributaria</li> </ul>

Continúa...

...viene

IX	Universidad Nacional Agraria <a href="http://www.una.edu.ni">http://www.una.edu.ni</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Diplomado en Formulación, Gerencia y Evaluación de Proyectos de Inversión</li></ul>
X	Universidad Nacional de Ingeniería <a href="http://www.pstg.uni.edu.ni/posproeval04.htm">http://www.pstg.uni.edu.ni/posproeval04.htm</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Posgrado en Formulación y Evaluación de Proyectos</li><li>• Posgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo</li></ul>

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

## CUADRO No. 22

### COSTA RICA

#### INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE IMPARTEN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES

2009

Públicas	Privadas
Universidad de Costa Rica, UCR	Universidad de Monterrey
Universidad Estatal a Distancia, UNED	Universidad Santa Lucía
Colegio Universitario de Alajuela	Universidad para la Cooperación Internacional
	Universidad Libre de Costa Rica
	Universidad Católica de Costa Rica
	Universidad Central de Costa Rica
	Universidad de Cartago Florencio del Castillo
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP	
TOTAL 4	7

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 23**  
**COSTA RICA**  
**NÚMERO DE PROGRAMAS POR INSTITUCIÓN**  
**DE EDUCACIÓN SUPERIOR**  
**2009**

<b>Públicas</b>	<b>Número</b>
Universidad de Costa Rica, UCR	16
Universidad Estatal a Distancia, UNED	3
Colegio Universitario de Alajuela	1
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP	4
Sub-Total	24
<b>Privadas</b>	
Universidad de Monterrey	1
Universidad Santa Lucía	2
Universidad para la Cooperación Internacional	1
Universidad Libre de Costa Rica	5
Universidad Católica de Costa Rica	1
Universidad Central de Costa Rica	1
Universidad de Cartago Florencio del Castillo	1
Sub-Total	12
TOTAL	36

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 24**

**COSTA RICA**

**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE OFRECEN DIFERENTES GRADOS ACADÉMICOS  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES**

**2009**

Universidad	Administración Pública	Administración Educativa	Administración Aduanera	Administración Tributaria y/o Derecho Administrativo	Administración y/o Gerencia de Salud y/o de Servicios de Salud	Administración Municipal	Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos	Otras categorías
Universidad de Costa Rica, UCR	1 Diplomado 1 Bachillerato 1 Licenciatura 7 Maestrías 1 Doctorado	2 Licenciaturas 1 Maestría	1 Diplomado					1 Licenciatura*
Universidad de Monterrey	1 Licenciatura							
Universidad Santa Lucía		1 Licenciatura				1 Bachillerato		
Universidad para la Cooperación Internacional								1 Maestría**
Universidad Estatal a Distancia, UNED	1 Doctorado	1 Maestría			1 Maestría			

Continúa...

...viene

Universidad	Administración Pública	Administración Educativa	Administración Aduanera	Administración Tributaria y/o Derecho Administrativo	Administración y/o Gerencia de Salud y/o de Servicios de Salud	Administración Municipal	Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos	Otras categorías
Universidad Libre de Costa Rica		1 Licenciatura 1 Maestría 1 Doctorado			1 Bachillerato 1 Licenciatura			
Colegio Universitario de Alajuela			1 Diplomado					
Universidad Católica de Costa Rica		1 Maestría						
Universidad Central de Costa Rica		1 Maestría						
Universidad de Cartago Florencio del Castillo		1 Maestría						
Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP					1 Maestría	1 Diplomado	1 Maestría	1 Maestría***

\*Licenciatura en Economía con énfasis en Administración Pública. \*\*Maestría en Asesoría Fiscal. \*\*\*Maestría en Gerencia de la Calidad.

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

---

**CUADRO No. 25**

**COSTA RICA**

**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE IMPARTEN  
LA DISCIPLINA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y SUS ESPECIALIDADES**

**2009**

I.	<p>Universidad de Costa Rica, UCR <a href="http://www.ucr.ac.cr/">http://www.ucr.ac.cr/</a></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Diplomado en Administración Aduanera</li><li>• Diplomado en Administración Pública</li><li>• Bachillerato en Administración Pública</li><li>• Licenciatura en Administración Pública</li><li>• Licenciatura en Economía con énfasis en Administración Pública</li><li>• Maestría Regional en Administración Pública</li><li>• Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Administración Aduanera y Comercio Internacional</li><li>• Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Administración de Cooperativas</li><li>• Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Administración de Contratos Públicos</li><li>• Maestría Profesional en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública</li><li>• Maestría Profesional en Evaluación de Programas y Proyectos Sociales</li><li>• Maestría en Diplomacia</li><li>• Maestría Profesional en Educación con énfasis en Administración Educativa</li><li>• Maestría en Salud Pública con énfasis en Gerencia de la Salud</li><li>• Maestría en Salud Pública con énfasis en Gestión de Políticas de la Salud</li><li>• Doctorado en Gobiernos y Políticas Públicas</li></ul>
II.	<p>Universidad Estatal a Distancia, UNED <a href="http://www.uned.ac.cr/">http://www.uned.ac.cr/</a></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Maestría en Administración Educativa</li><li>• Maestría en Administración de Servicios de la Salud</li><li>• Doctorado en Ciencias Administrativas</li></ul>
III.	<p>Colegio Universitario de Alajuela <a href="http://www.cuna.ac.cr/">http://www.cuna.ac.cr/</a></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Diplomado en Administración Aduanera</li></ul>

Continúa...

...viene

IV.	Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP <a href="http://www.icap.ac.cr/">http://www.icap.ac.cr/</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Diplomado Regional sobre Gestión Ambiental Municipal, en el marco de la Agenda Local 21</li><li>• Maestría en Gerencia de Proyectos de Desarrollo</li><li>• Maestría en Gerencia de la Salud</li><li>• Maestría en Gerencia de la Calidad</li></ul>
V.	Universidad Autónoma de Monterrey <a href="http://www.unamon.com/">http://www.unamon.com/</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Licenciatura en Administración Pública</li></ul>
VI.	Universidad Santa Lucía <a href="http://www.usantalucia.com/">http://www.usantalucia.com/</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Bachillerato en Administración de Negocios con énfasis en Gestión Municipal</li><li>• Licenciatura en Ciencias de la Educación con énfasis en Administración Educativa</li></ul>
VII.	Universidad para la Cooperación Internacional <a href="http://www.uci.ac.cr/">http://www.uci.ac.cr/</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Maestría en Asesoría Fiscal</li></ul>
VIII.	Universidad Libre de Costa Rica <a href="http://www.ulicori.ac.cr/">http://www.ulicori.ac.cr/</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Bachillerato en Administración de Servicios de Salud</li><li>• Licenciatura en Administración de Servicios de Salud</li><li>• Licenciatura en Educación con énfasis en Administración Educativa</li><li>• Maestría en Ciencias de la Educación con énfasis en Administración Educativa</li><li>• Doctorado de la Educación con Mención en Administración Educativa</li></ul>
IX.	Universidad Católica de Costa Rica <a href="http://www.ucatolica.ac.cr/">http://www.ucatolica.ac.cr/</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Maestría en Administración de la Educación</li></ul>
X.	Universidad Central de Costa Rica <a href="http://www.universidadcentral.com/">http://www.universidadcentral.com/</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Maestría en Administración Educativa</li></ul>
XI.	Universidad de Cartago Florencio del Castillo <a href="http://www.uca.ac.cr/">http://www.uca.ac.cr/</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Maestría en Administración Educativa</li></ul>

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 26**  
**PANAMÁ**  
**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS**  
**QUE IMPARTEN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES**  
**2009**

Públicas	Privadas
Universidad de Panamá	Universidad Especializada de las Américas
Universidad Autónoma de Chiriquí	Universidad Interamericana
Centro de Estudios Regionales de Panamá, CERPA	Universidad Católica Santa María La Antigua
	Universidad Tecnológica Oteima
	Universidad Tecnológica de Panamá
	Universidad Latina de Panamá
	Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología
	Universidad de Cartago
TOTAL	TOTAL
3	8

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 27**  
**PANAMÁ**  
**NÚMERO DE PROGRAMAS POR INSTITUCIÓN**  
**DE EDUCACIÓN SUPERIOR**  
**2009**

<b>Públicas</b>	<b>Número</b>
Universidad de Panamá	3
Universidad Autónoma de Chiriquí	20
Centro de Estudios Regionales de Panamá, CERPA	6
Sub-Total	29
<b>Privadas</b>	
Universidad Especializada de las Américas	1
Universidad Interamericana	4
Universidad Católica Santa María La Antigua	2
Universidad Tecnológica Oteima	1
Universidad Tecnológica de Panamá	3
Universidad Latina de Panamá	3
Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología	3
Universidad de Cartago	3
Sub-Total	20
<b>TOTAL</b>	<b>49</b>

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 28**  
**PANAMÁ**  
**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE OFRECEN DIFERENTES GRADOS ACADÉMICOS**  
**EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES**

**2009**

Universidad	Administración Pública	Administración Educativa	Administración Aduanera	Administración Tributaria y/o Derecho Administrativo	Administración y/o Gerencia de Salud y/o de Servicios de Salud	Administración Municipal	Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos	Otras categorías
Universidad de Panamá	2 Licenciaturas							1 Maestría*
Universidad Autónoma de Chiriquí	5 Diplomados 8 Licenciaturas 2 Posgrados 2 Maestrías	2 Licenciaturas 1 Maestría						
Universidad Especializada de las Américas								1 Licenciatura**
Universidad Interamericana			3 Licenciaturas	1 Licenciatura				
Universidad Católica Santa María La Antigua				1 Diplomado***				1 Diplomado***

Continúa...

...viene

Universidad	Administración Pública	Administración Educativa	Administración Aduanera	Administración Tributaria y/o Derecho Administrativo	Administración y/o Gerencia de Salud y/o de Servicios de Salud	Administración Municipal	Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos	Otras categorías
Universidad Tecnológica Oteima				1 Posgrado				
Universidad de Panamá	1 Licenciatura						1 Maestría 1 Posgrado	
Universidad Latina de Panamá		1 Maestría 1 Posgrado		1 Maestría				
Universidad Metropolitana		1 Maestría	1 Técnico 1 Licenciatura					
Universidad de Cartago		1 Licenciatura 1 Posgrado 1 Maestría						
Centro de Estudios Regionales de Panamá, CERPA	1 Técnico 1 Licenciatura 2 Diplomados		1 Técnico 1 Licenciatura					

\*Maestría en Salud Pública con énfasis en Administración, Organización y Planificación de Servicios. \*\*Licenciatura en Defensa Nacional y Seguridad Pública. \*\*\*Diplomado Internacional, Protocolo y Ceremonial en la Gestión Pública y Privada.

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*



**CUADRO No. 29**

**PANAMÁ**

**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE IMPARTEN  
LA DISCIPLINA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y SUS ESPECIALIDADES**

**2009**

I.	Universidad de Panamá <a href="http://www.up.ac.pa">http://www.up.ac.pa</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Licenciatura en Administración Pública</li><li>• Licenciatura en Administración Pública Aduanera</li><li>• Maestría en Salud Pública con énfasis en Administración, Organización y Planificación de los Servicios</li></ul>
II.	Universidad Autónoma de Chiriquí <a href="http://www.unachi.ac.pa">http://www.unachi.ac.pa</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Diplomado en Asistencia Administrativa</li><li>• Diplomado en Compras y Almacenamiento</li><li>• Diplomado en Protección y Prevención de Riesgos Laborales</li><li>• Diplomado de Administración en el Siglo XXI</li><li>• Diplomado en Gerencia de la Prevención y Atención de Desastres</li><li>• Licenciatura en Administración Pública</li><li>• Licenciatura en Administración Pública con énfasis en Administración Hospitalaria</li><li>• Licenciatura en Administración Pública con especialidad en Gestión Pública</li><li>• Licenciatura en Administración Pública con especialidad en Gerencia Estratégica</li><li>• Licenciatura en Administración Pública con énfasis en Gobiernos Locales</li><li>• Licenciatura en Administración Pública con énfasis en Recursos Humanos</li><li>• Licenciatura en Administración Pública con énfasis en Cooperativas</li><li>• Licenciatura en Secretariado Ejecutivo Administrativo</li><li>• Licenciatura en Administración con énfasis en Administración Educativa</li><li>• Licenciatura en Educación con énfasis en Administración Educativa</li><li>• Maestría en Gestión de Recursos</li><li>• Maestría en Administración Pública con énfasis en Gerencia Estratégica</li><li>• Maestría en Gerencia en Bienestar Social</li><li>• Posgrado en Gestión de Recursos Humanos</li><li>• Posgrado de Prevención y Protección de Riesgos Laborales</li></ul>

Continúa...

...viene

III.	Universidad Especializada de las Américas <a href="http://www.udelas.ac.pa">http://www.udelas.ac.pa</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Licenciatura en Defensa Nacional y Seguridad Pública</li></ul>
IV.	Universidad Interamericana <a href="http://www.uip.edu.pa">http://www.uip.edu.pa</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Licenciatura en Contabilidad Tributaria y Fiscal</li><li>• Licenciatura en Administración Marítima y Portuaria</li><li>• Licenciatura en Gestión Marítima y Operaciones Portuarias</li><li>• Licenciatura en Gestión Portuaria y Transporte Multimodal</li></ul>
V.	Universidad Católica Santa María La Antigua <a href="http://www.usma.ac.pa">http://www.usma.ac.pa</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Diplomado Superior en Derecho Administrativo con énfasis en Procedimientos y Procesos Administrativos. (Educación Continuada)</li><li>• Diplomado Internacional, Protocolo y Ceremonial en la Gestión Pública y Privada</li></ul>
VI.	Universidad Tecnológica Oteima <a href="http://www.oteima.ac.pa">http://www.oteima.ac.pa</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Posgrado en Tributación</li></ul>
VII.	Universidad Tecnológica de Panamá <a href="http://www.udelas.ac.pa">http://www.udelas.ac.pa</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Licenciatura en Gestión Administrativa</li><li>• Maestría en Gestión de Proyectos con especialización en Administración</li><li>• Postgrado en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos de Inversión</li></ul>
VIII.	Universidad Latina de Panamá <a href="http://www.ulat.ac.pa">http://www.ulat.ac.pa</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Maestría Profesional en Administración Educativa</li><li>• Maestría en Derecho Administrativo</li><li>• Posgrado Profesional en Administración Educativa</li></ul>
IX.	Universidad Metropolitana de Educación, Ciencia y Tecnología <a href="http://www.umecit.edu.pa">http://www.umecit.edu.pa</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Técnico en Administración Marítima y Portuaria</li><li>• Licenciatura en Administración Marítima y Portuaria</li><li>• Maestría en Administración y Planificación Educativa, Especialización en Docencia Superior</li></ul>
X.	Universidad de Cartago <a href="http://www.ucapanama.org/">http://www.ucapanama.org/</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Licenciatura en Educación con énfasis en Administración Educativa</li><li>• Maestría en Educación con énfasis en Administración Educativa</li><li>• Posgrado en Educación con énfasis en Administración Educativa</li></ul>

Continúa...

...viene

XI.	Centro de Estudios Regionales de Panamá, CERPA <a href="http://www.cerpapanama.com/">http://www.cerpapanama.com/</a> <ul style="list-style-type: none"><li>• Diplomado Empresarial en Gestión Pública</li><li>• Diplomado Empresarial en Administración del Sector Público</li><li>• Técnico Superior en Administración Portuaria y Transporte Multimodal</li><li>• Técnico Superior en Gestión Pública (Pregrado)</li><li>• Licenciatura en Administración y Organización de Gestión Pública</li><li>• Licenciatura en Administración Portuaria y Transporte Multimodal</li></ul>
-----	---

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*



### CUADRO No. 30

#### REPÚBLICA DOMINICANA

#### INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR PÚBLICAS Y PRIVADAS QUE IMPARTEN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES

2009

Públicas	Privadas
Universidad Autónoma de Santo Domingo	Universidad Tecnológica de Santiago
Secretaría de Estado de Administración Pública	Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra
Instituto Nacional de Administración Pública	Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña Universidad Interamericana
TOTAL 3	4

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*



**CUADRO No. 31**  
**REPÚBLICA DOMINICANA**  
**NÚMERO DE PROGRAMAS POR INSTITUCIÓN**  
**DE EDUCACIÓN SUPERIOR**  
**2009**

<b>Públicas</b>	<b>Número</b>
Universidad Autónoma de Santo Domingo	1
Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP	3
Instituto Nacional de Administración Pública, INAP	11
Sub-Total	15
<b>Privadas</b>	
Universidad Tecnológica de Santiago	1
Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra	1
Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña	2
Universidad Interamericana	3
Sub-Total	7
<b>TOTAL</b>	<b>22</b>

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 32**

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE OFRECEN DIFERENTES GRADOS ACADÉMICOS  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SUS ESPECIALIDADES**

**2009**

Universidad	Administración Pública	Administración Educativa	Administración Aduanera	Administración Tributaria y/o Derecho Administrativo	Administración y/o Gerencia de Salud y/o de Servicios de Salud	Administración Municipal	Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos	Otras categorías
Universidad Autónoma Santo Domingo	1 Licenciatura							
Universidad Tecnológica de Santiago				1 Maestría				
Pontificia Universidad Católica	1 Licenciatura							
Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña	1 Maestría 1 Doctorado*							
Universidad Interamericana		1 Licenciatura 1 Maestría			1 Maestría			

Continúa...

...viene

Universidad	Administración Pública	Administración Educativa	Administración Aduanera	Administración Tributaria y/o Derecho Administrativo	Administración y/o Gerencia de Salud y/o de Servicios de Salud	Administración Municipal	Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos	Otras categorías
Secretaría de Estado de Administración Pública	1 Posgrado 2 Maestrías							
Instituto Nacional de Administración Pública	7 Programas** 4 Diplomados							

\* Doctorado en Ciencias Administrativas

\*\* Capacitación Básica para Servidores Públicos

Línea Estratégica Económica Financiera

Línea Estratégica Gestión de Organizaciones y Recursos Humanos

Línea Estratégica Informática

Línea Estratégica Derecho en el Servicio Público

Línea Estratégica Gestión Pública

Línea Estratégica Tecnologías de la Administración Pública

Fuente: *Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

**CUADRO No. 33**

**REPÚBLICA DOMINICANA**

**INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR QUE IMPARTEN  
LA DISCIPLINA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y SUS ESPECIALIDADES**

**2009**

I.	Universidad Autónoma Santo Domingo <a href="http://www.uasd.edu.do">http://www.uasd.edu.do</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Administración Pública</li> </ul>
II.	Universidad Tecnológica de Santiago <a href="http://www.utesa.edu">http://www.utesa.edu</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maestría en Derecho Administrativo</li> </ul>
III.	Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra <a href="http://rsta.pucmm.edu.do">http://rsta.pucmm.edu.do</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Caribeño de Gestión Pública. Licenciatura</li> </ul>
IV.	Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña <a href="http://www.unphu.edu.do">http://www.unphu.edu.do</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maestría en Ciencias Políticas-con concentración en Administración Pública</li> <li>• Doctorado en Ciencias Administrativas</li> </ul>
V.	Universidad Interamericana <a href="http://www.unica.edu.do">http://www.unica.edu.do</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Licenciatura en Pedagogía con mención en Administración Educativa</li> <li>• Maestría en Administración de la Educación</li> <li>• Maestría en Administración de Servicios de Salud</li> </ul>
VI.	Secretaría de Estado de Administración Pública <a href="http://www.seap.gob.do">http://www.seap.gob.do</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Posgrado en Especialización de Gestión Pública</li> <li>• Master a Distancia en Gestión y Análisis de Políticas Públicas</li> <li>• Master en Gestión y Políticas Públicas</li> </ul>
VII.	Instituto Nacional de Administración Pública <ul style="list-style-type: none"> <li>• Programa Académico en Capacitación Básica para Servidores Públicos</li> <li>• Programa Académico de Línea Estratégica Económica Financiera</li> <li>• Programa Académico de Línea Estratégica Gestión de Organizaciones y Recursos Humanos</li> </ul>

Continúa...

...viene

	<ul style="list-style-type: none"><li>• Programa Académico Línea Estratégica Informática</li><li>• Programa Académico Línea Estratégica Derecho en el Servicio Público</li><li>• Programa Académico Línea Estratégica Gestión Pública</li><li>• Programa Académico Línea Estratégica Tecnologías de la Administración Pública</li><li>• Diplomado en Desarrollo Gerencial</li><li>• Diplomado en Servicio y Atención Ciudadana</li><li>• Diplomado de Gestión de Capital Humano</li><li>• Diplomado de Gerencia Pública</li></ul>
--	---

*Fuente: Elaboración propia. Informe final sobre el Estado Actual de la Disciplina de la Administración Pública, ICAP, 2009.*

---

# documentos

## **Chile: Probidad, transparencia y acceso a la información pública para una gestión de calidad\***

María Alejandra Sepúlveda T.\*\*

---

PRESENTA LOS AVANCES EN LA AGENDA DE TRANSPARENCIA, PROBIDAD, MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y CALIDAD DE LA POLÍTICA, IMPULSADA EN CHILE, SEÑALANDO LAS INICIATIVAS EN TÉRMINOS DE NORMATIVA, ESTRUCTURA, PROYECTOS Y ACCIONES, ASÍ COMO LA EXPERIENCIA OBTENIDA HASTA EL MOMENTO EN ESTA MATERIA.

PALABRAS CLAVES: MODERNIZACIÓN DEL ESTADO / CHILE / ACCESO A LA INFORMACIÓN / TRANSPARENCIA

### **Introducción**

A mediados de la década de los noventa gran parte de los gobiernos de América Latina desarrollaron iniciativas destinadas a mejo-

rar y modernizar el funcionamiento de las instituciones públicas poniendo como eje de los cambios a los ciudadanos, fortaleciendo la eficiencia, la eficacia y la calidad de la gestión pública, y diseñando procedimientos e instrumentos que favorecen la rendición de cuentas y la transparencia de los actos de la administración.

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

---

\*\* Asesora de la Comisión para la Probidad y Transparencia de la Agencia para la Probidad y Transparencia de Chile.

Recibido: 2 de junio del 2008.  
Aceptado: 14 de julio del 2008.

La reforma del Estado y la modernización de la gestión pública, se asume como un proceso continuo e incremental, orientado a consolidar el Estado de Derecho y la gobernabilidad democrática, y a mejorar la calidad de la información y servicios prestados a los ciudadanos. Por ello, es importante para los Estados tener como estrategia de país la revisión permanentemente de su institucionalidad y mecanismos de gestión, para evaluar si éstos están resultando eficientes y eficaces para los objetivos propuestos. Es así, como la modernización del Estado en Chile ha sido un proceso gradual y sostenido de ajustes institucionales y de mejoramiento de la gestión pública.

Estos procesos constituyen un requisito esencial del desarrollo económico y del bienestar social, y para el asentamiento de regímenes democráticos con altos grados de legitimidad social, para ello el Estado debe contar con una estructura flexible y con una gestión eficaz, eficiente, participativa y transparente, de manera que el Estado actúe y se perciba cercano a los ciudadanos. En este sentido el desempeño y la calidad de los servicios públicos es fundamental.

Tenemos hoy una sociedad más consciente de sus derechos, con personas más informadas, organizadas y exigentes que demandan la atención de sus necesidades, la solución de sus problemas y mayores oportunidades.

Surge, entonces, la necesidad de generar condiciones para el crecimiento sustentable, corregir las grandes desigualdades sociales, fortalecer las capacidades institucionales y de gestión del Estado, mejorando su desempeño en la elaboración, implementación y evaluación de sus políticas.

Por ello se requieren instituciones más fuertes, más capaces, más competentes para entregar la información y los servicios que las personas necesitan para ejercer sus derechos, cumplir con sus obligaciones, percibir los beneficios que el Estado otorga y, en definitiva, mejorar sus condiciones de vida.

Para estos efectos no sólo es necesaria la definición de una política pública, escuchando al ciudadano que quiere un desarrollo con equidad, también se requiere comunicarla, explicar en qué consiste y que las personas comprendan claramente sus beneficios. Además, se precisan los acuerdos necesarios con los sectores políticos y el Parlamento para concretarlas, y desarrollar sistemas de evaluación que permitan comprobar si están sirviendo para los fines propuestos.

No cabe duda del rol fundamental que corresponde a los actores principales de estos procesos, los funcionarios públicos, quienes dan vida a las instituciones y que requieren ser permanentemente capacitados y motivados para desempeñarse con calidad.

### **Agenda de transparencia, probidad, modernización del Estado y calidad de la política**

La reforma del Estado y la modernización de la gestión pública, han sido parte del esfuerzo permanente de los gobiernos de la concertación, y han sido incluidas en todos los Programas de Gobierno, por cuanto se requiere un Estado mejor, más capaz, más inclusivo, más transparente y participativo que responda a las necesidades de la ciudadanía con calidad y oportunidad.

La transparencia, la probidad y el acceso a la información son compromisos democráticos irrenunciables.

Los principales avances en estas materias han surgido de problemas que se aprovecharon como oportunidades. Cuando el tema de la falta de transparencia y probidad se ha instalado en el debate público, se han logrado las voluntades y los acuerdos necesarios, en los que confluyen todos los sectores políticos para proponer las iniciativas que permitan seguir avanzando con soluciones adecuadas a los problemas que plantea la gestión pública.

En noviembre del 2006, la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, promulgó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, oportunidad en que señaló que la transparencia y la probidad son valores y principios que

deben estar siempre presentes en el desempeño de la función pública, y sobre la base de lo realizado en estas materias en los tres gobiernos democráticos precedentes, anunció que se había constituido un equipo de trabajo conformado por un grupo de expertos del sector público, privado y académico que se dedicaría a formular una propuesta para promover la eficiencia, la responsabilidad pública y la calidad profesional de la gestión del Estado que favorezcan la probidad, la transparencia de la gestión pública y la modernización del Estado.

Con estos objetivos y sobre la base del informe entregado y de las recomendaciones que contiene, se aprobó una agenda de trabajo en materia de transparencia, probidad, modernización del Estado y calidad de la política, en la que se contemplan iniciativas legislativas y de carácter administrativo, que dan cuenta de la decisión y el compromiso político y administrativo del gobierno para llevar a cabo una gestión pública de calidad, ética y transparente que responda a las exigencias de la sociedad actual.

Las iniciativas contenidas en la agenda tienen por finalidad la promoción de la ética en los servidores públicos y la transparencia en la gestión y, por lo tanto, están dirigidas a transparentar la información pública, prevenir y disminuir las irregularidades y las faltas a la probidad, perfeccionar las instituciones y mecanismos de control y los sistemas de contratación pública.

La agenda contó con un Secretario Ejecutivo a cargo de un equipo de trabajo quienes tuvieron la misión de impulsar, implementar y monitorear el avance de las iniciativas.

## **Transparencia**

### ***Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado***

Se requiere regular y garantizar el derecho de acceso a la información pública de los órganos del Estado bajo el principio de máxima divulgación, para ello el gobierno impulsó una iniciativa legal para consagrar el pleno derecho de acceso de los ciudadanos a los actos y documentos de la administración, suprimir las trabas administrativas, establecer los procedimientos para el ejercicio de este derecho y su amparo, y promover la mayor publicidad de la acción de los órganos del Estado. Asimismo, las causas de reserva o secreto quedarán establecidas directamente en la ley, circunscritos a los internacionalmente aceptados, entre otros, defensa y seguridad nacional, seguridad pública, y vida privada de las personas.

El acceso a la información es una condición esencial de la gobernabilidad democrática, la rendición

de cuentas y la participación ciudadana. Tener una ley transparente y de acceso a la información significa un gran progreso, pero no basta, es necesario continuar con mejoras y regulaciones adicionales, y hacer avanzar estas materias promoviendo una nueva cultura, por cuanto estas normativas adquieren todo su sentido cuando las personas se apropian de ellas para mejorar sus condiciones de vida, y es necesario que se conviertan en un elemento cotidiano de la democracia participativa, lo que constituye todo un desafío.

Esta Ley complementa el principio de publicidad administrativa consagrado en la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y en el Artículo 8 de la Constitución Política que establece:

“El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones. Son públicos los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y los procedimientos que utilicen. Sin embargo, sólo una ley de quórum calificado podrá establecer la reserva o secreto de aquéllos o de éstos, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional”.

Además, la Ley crea el Consejo para la Transparencia, órgano autónomo encargado de velar por la aplicación de la normativa y hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública del Estado. Este órgano contará con atribuciones resolutorias que promoverán la transparencia de la función pública, garantizará el derecho al acceso a la información, y fiscalizará el cumplimiento de las normas sobre transparencia y publicidad de la información aplicando sanciones en caso de infracción a ellas. También resolverá las reclamaciones que se interpongan, y podrá proponer medidas para aumentar la transparencia y realizar reportes y estadísticas sobre la materia.

Asimismo, establece principios que regulan la solicitud de entrega de información, como el de facilidad del acceso, apertura y transparencia, de no discriminación y el de máxima divulgación.

Por otra parte, esta Ley consagra la obligación legal de Transparencia Activa que se impone a todos los órganos de la administración del Estado, y que favorece la rendición de cuentas y el control ciudadano sobre los actos de la administración.

A esta fecha la tramitación parlamentaria de la Ley ha concluido, encontrándose en su última fase de revisión por el Tribunal Constitucional, y próxima a ser promulgada y publicada como ley de la República.

### ***Transparencia activa***

Instructivo Presidencial N° 008, del 4 de diciembre del 2006, sobre transparencia activa y publicidad de la información de la administración del Estado.

La transparencia activa consiste en el deber de todas las instituciones públicas, de poner a disposición del público información relevante sobre su gestión sin necesidad de petición previa, garantizando el acceso a ella por medios expeditos y gratuitos.

Este Instructivo Presidencial exige a los organismos públicos incorporar de modo permanente información en sus sitios *web* respecto de:

- Normativa que les rige, su estructura interna, funciones, atribuciones y responsabilidades, presupuesto y aspectos patrimoniales y financieros.
- Adquisiciones y contrataciones de bienes y servicios y los contratistas respectivos.
- Personal de planta, a contratar y a honorarios.
- Transferencias de fondos que se realicen a personas jurídicas.
- Actos y resoluciones que tengan efecto sobre terceros.

Para estos efectos se creó un *banner* "Gobierno Transparente" que tiene el mismo diseño y configuración para todos los organismos públicos, haciendo homogénea la presentación de la información lo que facilita su navegación.

Los organismos públicos deben publicar los antecedentes antes mencionados, actualizando sus bases de datos trimestralmente. Así, a un año de dispuesta la medida, ha sido implementada exitosamente por la totalidad de los organismos de la Administración Central del Estado, introduciendo un avance sustancial con el propósito de fortalecer la probidad y acercar el ejercicio de la función pública a la ciudadanía.

#### ***Publicidad de las declaraciones de patrimonio e intereses***

Con el objeto de resguardar el principio de la probidad administrativa y de perfeccionar el régimen de declaraciones establecido en las Leyes Nos. 19.653 y 20.088, se presentó al Parlamento un proyecto de reforma constitucional que establece, entre otras materias, la publicidad de las declaraciones de intereses y de patrimonio que deben realizar las autoridades públicas, las que deben mantener permanentemente actualizadas.

*Declaración de intereses.* Se refiere a la individualización precisa de las actividades profesionales y económicas en que participa una autoridad o funcionario público que

se formaliza por escrito y bajo juramento. Debe actualizarse cada cuatro años o cuando ocurra algún hecho relevante que la modifique. Se establecen drásticas sanciones en caso de falsedad, ocultamiento de información, o desactualización. Este procedimiento genera transparencia sobre las relaciones o vínculos que tenga el funcionario, tanto con el mundo público como con el privado. De ese modo, es posible prevenir conflictos de intereses.

*Declaración de patrimonio.* Debe contener la individualización completa de los bienes relevantes y del pasivo del declarante, con el objeto de que la ciudadanía pueda medir la evolución experimentada por el patrimonio de los servidores públicos, desde el ingreso al egreso del correspondiente cargo y prevenir el enriquecimiento ilícito de éstos.

Esta declaración debe actualizarse cada cuatro años, cuando el titular cese en su cargo o sea nombrado en uno nuevo, o cada vez que el patrimonio experimente disminuciones o aumentos.

Uno de los ejemplares debe remitirse a la Contraloría General de la República.

#### **Probidad**

##### ***Proyecto de Ley que regula el 'Lobby'***

Tiene por objeto regular y hacer pública la promoción, defensa

o representación de intereses de personas, entidades, organizaciones públicas y privadas, ejercida por personas naturales o jurídicas ante las autoridades y funcionarios de los órganos de la Administración del Estado y del Congreso Nacional, y fortalecer la transparencia de estas relaciones.

Se entiende por *Lobby* la actividad remunerada que tiene por objeto promover, defender o representar cualquier interés de carácter individual, sectorial o institucional con decisiones de toda naturaleza, que en el ejercicio de sus funciones deban adoptar los órganos del Estado o el Congreso Nacional.

La Ley, en trámite en el Parlamento, establece un registro en el que se deben inscribir las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras que desarrollen actividades de *lobby*, quedando sujetas al sistema de derechos y obligaciones establecidos en la Ley. El incumplimiento de este deber de registro será suficiente para impedir el ejercicio del *lobby* sin perjuicio de las sanciones que establece la Ley.

***Protección al funcionario denunciante Ley No. 20.025 publicada en el Diario Oficial del 24 de julio del 2007***

Los funcionarios públicos y municipales de acuerdo con sus respectivos estatutos de personal, están obligados a denunciar los

hechos irregulares y las faltas a la probidad de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus cargos.

Esta Ley dispone un sistema de protección al funcionario que, de buena fe y a través de los canales regulares, denuncie estos hechos.

De este modo, los funcionarios denunciadores no podrán ser objeto de las medidas disciplinarias de suspensión del empleo o destitución del cargo durante un cierto período; no podrán ser trasladados de localidad o de la función que desempeñen, sin su autorización por escrito; y no podrán ser objeto de precalificación anual, salvo que lo soliciten, si el denunciado fuese su superior jerárquico.

***Proyecto de Ley que establece impedimentos para ocupar cargos en instituciones privadas sujetas a fiscalización durante un cierto período***

Establece el impedimento para las ex-autoridades de instituciones fiscalizadoras de prestar servicios personales, durante cierto plazo, a organismos fiscalizados (puerta giratoria).

El proyecto está destinado a ampliar las restricciones fijadas en el Artículo 56 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, que dispone:

"Del mismo modo son incompatibles las actividades de las ex autoridades o ex funcionarios de una institución fiscalizadora que impliquen una relación laboral con entidades del sector privado sujetas a la fiscalización de ese organismo. Esta incompatibilidad se mantendrá hasta seis meses después de haber expirado en funciones."

***Proyecto de Ley  
sobre perfeccionamiento  
de los sistemas de compras  
y contratación pública***

Modifica la Ley de Compras Públicas N° 19.886, transformándola en una ley marco de la contratación pública, extendiéndose su aplicación a áreas como la ejecución de acciones de apoyo, la ejecución de obras, las concesiones de obras públicas, de bienes nacionales de uso público y de bienes municipales, así como a la contratación de estudios, asesorías y consultorías relacionados con proyectos de inversión.

El proyecto regula las incompatibilidades de intereses en las compras públicas, exigiendo a los funcionarios a quienes les corresponde adjudicar contrataciones o supervisar en cada entidad el sistema de compras, presentar declaraciones de intereses y de patrimonio.

Se fortalece, así, el sistema de información de compras y contrata-

ción pública que contribuye a la eficiencia y la transparencia de la administración pública.

***Regulación de conflictos  
de intereses de parlamentarios  
Inhabilidades Parlamentarias  
Reforma Constitucional  
a los Artículos 58 y 60***

Los parlamentarios deben inhibirse de intervenir en los asuntos en que tengan intereses, así por ejemplo, no deben participar en sociedades que se vinculen o relacionen con órganos que puedan ser objeto del ejercicio de atribuciones exclusivas de las cámaras del Congreso.

Además, se propone que, previa acusación ante el Tribunal Constitucional, sea causal de cesación en el cargo que un diputado o senador promueva o vote asuntos en el Congreso, que interesen directa o personalmente a ellos o a sus parientes más cercanos.

***Calidad de la política***

***Proyecto de Ley que modifica  
la Ley N° 19.884 sobre  
Transparencia, Límites y  
Control de los Gastos  
Electoral y establece normas  
contra la intervención electoral***

Esta iniciativa responde a la necesidad del sistema político de

contar con una legislación que garantice los más altos niveles de transparencia respecto del origen y destino de los recursos empleados en las campañas políticas, con el objeto de fortalecer la transparencia de la relación del dinero con la política. Para ello propone modificar diversos textos legales.

El proyecto crea la Subdirección de Control de Gasto Electoral en el Servicio Electoral, con el objeto de fortalecer las atribuciones de los organismos encargados de fiscalizar y sancionar a quienes infrinjan la normativa electoral. Esta Subdirección estará encargada de auditar y controlar las normas sobre transparencia, control y límite del gasto electoral.

### ***Prohibiciones al Intervencionismo Electoral del Estado***

Se propone incorporar modificaciones al sistema de urgencias legislativas y a la presentación de proyectos de reforma constitucional en períodos electorales, de modo que las campañas políticas no se vean afectadas por la agenda legislativa en curso.

Asimismo, se prohíben los avisos publicitarios del gobierno, y la realización de colectas con fines de campaña en servicios públicos durante la vigencia del período de campañas electorales.

### ***Regulación de las primarias***

Tiene por objeto regular la realización de primarias en los partidos políticos, con la finalidad de evitar conflictos al interior de los partidos y coaliciones sobre los mecanismos utilizados para seleccionar a sus precandidatos.

### **Modernización del Estado**

#### ***Proyecto de Ley que perfecciona el Sistema de Alta Dirección Pública y modifica el Estatuto Administrativo en materia de concursabilidad del tercer nivel***

Este proyecto amplía la cobertura a la gran mayoría de los servicios públicos, y perfecciona la institucionalidad del Sistema de Alta Dirección Pública, con el objeto de avanzar en la transparencia y profesionalización de los servicios públicos y de agilizar los procesos de selección de funcionarios.

Para perfeccionar el sistema se propone:

- Fortalecer el rol corporativo del Consejo de Alta Dirección Pública, separándose los roles de la Dirección Nacional del Servicio Civil y del Consejo de Alta Dirección Pública, y estableciéndose un nuevo trata-

miento de las dietas de los consejeros.

- Potenciar las funciones del Consejo de Alta Dirección Pública en materia de revisión y aprobación de perfiles de selección, de participación en los Comités de Selección de segundo nivel jerárquico, y de su participación en el establecimiento de los convenios de desempeño de altos directivos públicos.
- Establecer la obligación del Consejo de informar anualmente al Senado respecto del avance de la implementación del Sistema de Alta Dirección Pública.
- Disponer la obligación al Director Nacional del Servicio Civil de informar semestralmente al Consejo respecto del avance de la política de personal de la administración civil del Estado.
- Mejorar el proceso de selección de altos directivos públicos, incorporando plazos que aseguren la aplicación del sistema.

### ***Modernización de la Contraloría General de la República***

Desde su creación en 1927, la Contraloría General de la República es la principal institución de control

externo de los órganos de la administración. Sin perjuicio de su importante y valiosa trayectoria institucional, los cambios sufridos por la administración pública exigen adecuar su diseño institucional y sus funciones.

Para ello, se elaborará un Anteproyecto de Nueva Ley Orgánica Constitucional de la Contraloría General de la República, que considerará el proyecto de modernización que ha estado llevando a cabo la propia Contraloría y las experiencias comparadas más relevantes.

### **Proyecto de Ley que establece el Sistema de Auditoría Interna del Gobierno**

Se encuentra en tramitación legislativa un proyecto que otorga rango legal al Consejo de Auditoría Interna General de Gobierno que fue creado como Comisión Asesora Presidencial mediante el D.S. N° 12 de 1997, encargado de velar por el respeto, aplicación y cumplimiento de las normas que regulan la organización y funcionamiento de los servicios públicos desde la perspectiva de la auditoría interna.

El proyecto considera la figura de los auditores ministeriales, uno por cada ministerio que deberán ser seleccionados mediante el Sistema de Alta Dirección Pública y auditores institucionales, uno por cada servicio público.

Además en cada Ministerio existirá un Comité de Auditoría Ministerial, que fortalecerá el control interno de la administración pública.

### ***Agencia de Calidad de las Políticas Públicas***

Se propondrá la creación de un órgano encargado de controlar y evaluar el impacto de las políticas y programas públicos. Los resultados de las mediciones que realice la Agencia de Calidad de las Políticas Públicas estarán a disposición del público, y serán elaborados con objetividad e independencia.

### **Iniciativas administrativas**

#### ***Manual de Probidad***

Fue elaborado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, la Secretaría Ejecutiva de la Agenda de Probidad y Transparencia y la Dirección Nacional del Servicio Civil, con el propósito de reunir y sistematizar en un solo texto las normas, jurisprudencia de la Contraloría General de la República y buenas prácticas en materia de gestión de transparencia y probidad, para ponerlas a disposición de las instituciones y funcionarios de la administración pública, para ser usado en actividades de capacitación e inducción de los nuevos funcionarios públicos que ingresen a la adminis-

tración, y sirva para elevar los niveles de transparencia en el actuar de los organismos públicos y fortalecer el desempeño ético de sus integrantes.

### ***Premio a las Buenas Prácticas en Probidad, Transparencia y Acceso a la Información Pública***

Con el objeto de conocer las buenas prácticas en probidad y transparencia desarrolladas por las instituciones del Estado y de difundir su conocimiento, se realizó un concurso, en el que ochenta servicios públicos presentaron sus buenas prácticas. Con sus resultados se realizó una exposición de los servicios premiados, y la publicación de sus experiencias en el libro Buenas Prácticas en Probidad y Transparencia y Acceso a la Información en la Administración del Estado.

El jurado estuvo compuesto exclusivamente por actores de la sociedad civil.

### **Gobierno electrónico**

En la sociedad global, la construcción de una nación moderna y desarrollada requiere del acceso pleno de los ciudadanos a las nuevas oportunidades que brindan las tecnologías de la información y las comunicaciones, por ello cuando se habla de gobierno electrónico se refiere a una construcción que va más allá de su incorporación en la

administración pública. El esfuerzo es también de gestión y su sentido es contribuir al desarrollo del país y al bienestar social, mejorando la calidad de la información y de los servicios prestados a los ciudadanos, aumentando la eficacia y la eficiencia de la función pública, fortaleciendo la transparencia del sector público y fomentando la participación ciudadana.

Nuestro país ha experimentado importantes avances en esta materia, diversos *ranking* internacionales así lo confirman, y teniendo en cuenta que toda la población se relaciona con el Estado, el uso gubernamental de las tecnologías tiene un efecto catalizador y promotor del proceso de modernización del país y de su inserción en la sociedad de la información.

Se puede mencionar como ejemplo, que las acciones emprendidas por el Servicio de Impuestos Internos generaron un círculo virtuoso, que impulsó la creación de soluciones capaces de soportar importantes volúmenes de transacciones electrónicas, y también condujo a los ciudadanos y las empresas a abandonar las filas y los papeles, facilitándoles la relación con el Estado y generando mayores beneficios.

Algo similar ha ocurrido con el Portal de Compras y Contrataciones Públicas, "Chile Compra", que tiene como objetivo garantizar elevados niveles de transparencia y eficiencia en la gestión estatal, así como importantes ahorros de costos en las compras del Estado.

Por otra parte, el Portal de Trámites Públicos, Trámite Fácil, cuenta con información de más de 1.600 trámites, 420 de los que se pueden realizar en línea a través de una sola dirección en Internet.

### Algunas conclusiones

- La transparencia, la probidad y el acceso a la información pública fortalecen la democracia.
- La voluntad política claramente expresada es esencial para respaldar los planes de acción.
- El complemento entre iniciativas legales y medidas administrativas genera mayor impacto.
- El diseño de instrumentos transversales facilita la implementación de las iniciativas.
- La capacitación de los funcionarios, el fortalecimiento del empleo público y la participación funcionaria son elementos indispensables para ejecutar los planes de acción y hacerlos sostenibles.
- Ver el problema como una oportunidad para generar consenso e impulsar las iniciativas.

- La promoción y difusión de las buenas prácticas potencia la calidad de la gestión.
- La participación de los ciudadanos y la cooperación de la sociedad civil favorece los planes de acción.
- La participación de los sectores público, privado y académico en el desarrollo de las estrategias genera corresponsabilidad en los resultados.
- El desarrollo del Gobierno Electrónico mejora y acerca la relación del ciudadano con el Estado, y facilita la transparencia y la participación ciudadana.
- La cooperación internacional permite compartir experiencias y aprendizajes ◇

# Experiencias de gestión de calidad en la Administración Pública de República Dominicana\*

María del Carmen Lugo\*\*

---

EXPONE LA EXPERIENCIA DE REPÚBLICA DOMINICANA A CARGO DE LA SECRETARÍA DE ESTADO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, SEAP, SOBRE LA INTRODUCCIÓN Y PROCESO DE LA GESTIÓN DE CALIDAD EN EL SECTOR PÚBLICO DOMINICANO Y EL PREMIO NACIONAL A LA CALIDAD.

PALABRAS CLAVES: FUNCIÓN PÚBLICA / CALIDAD / SECTOR PÚBLICO / REPÚBLICA DOMINICANA / MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD

El gobierno dominicano, en interés de lograr una gestión pública más efectiva y transparente, ha considerado como una necesidad, la

implementación de un sistema que reconozca y promueva la calidad de sus instituciones y la efectividad de los procesos en que se envuelven cada una de ellas, como parte de una estrategia nacional de modernización. Este objetivo se inscribe dentro de una corriente mundial de orientación hacia la calidad, como factor fundamental para el éxito de las organizaciones.

Ya en la primera gestión de gobierno del Dr. Leonel Fernández Reyna se hicieron intentos de iniciar los trabajos de calidad en la administración pública dominicana, cuando a través de un decreto presidencial se creaba el Sistema Integrado de Información y Gestión de Servicios Públicos, Decreto No. 139, y el Premio Nacional a la Calidad con base

---

\* Documento presentado en el XIV Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Profesionalización de la Función Pública y Gestión de Calidad", realizado del 16 al 18 de julio del 2008, en Santo Domingo, República Dominicana, y organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

\*\* Directora de Reclutamiento, Selección y Evaluación de Personal y Coordinadora Premio Nacional a la Calidad de la Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, de República Dominicana.

Recibido: 1º de julio del 2008.  
Aceptado: 14 de julio del 2008.

en el Modelo Iberoamericano para la Calidad.

Esta iniciativa del año 2000 se hace a finales del Gobierno del Dr. Fernández, y se inician algunos avances en los servicios ofrecidos al ciudadano como las licencias de conducir las que se tramitan con más rapidez y sin intermediarios, los pasaportes, los marbetes de vehículos, y se establece una ventanilla única en el órgano regulador de las exportaciones, pero con el cambio de autoridades, se diluye el interés en estos temas y se abandonaron estos proyectos. La idea de implementar un modelo de calidad no prosperó.

En enero del 2005, el Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, hoy Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, en un acto de incorporación de servidores públicos al Sistema de Carrera Administrativa, hizo un compromiso público, de hacer la calidad una realidad en la administración pública dominicana, por considerarla de suma importancia para lograr la profesionalización tan esperada, y contribuir al proceso de reforma y modernización que habíamos iniciado en el país.

En setiembre de ese mismo año (2005), el Presidente de la República dicta el Decreto No. 516-05 mediante el cual se crea el Premio Nacional a la Calidad y Reconocimiento a las Prácticas Promisorias en el sector público, con el objetivo de promover la mejora de la calidad en el servicio público y de destacar a

las organizaciones con prácticas y avances importantes enfocadas hacia el buen servicio al ciudadano. Responsabiliza a la antigua ONAP, hoy SEAP, a organizar esta actividad y le encarga de promover el Modelo de Calidad, Marco Común de Evaluación, CAF, derivado del *Evaluation Framework of Quality Management, EFQM*, para iniciar el proceso de autoevaluación a las instituciones públicas, y de esta forma, identificar sus fortalezas y áreas de mejora.

Para la realización de este proyecto se cuenta con la valiosa colaboración del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, PARME, de la Unión Europea, UE. A través de uno de sus directivos se conoció la existencia de este modelo de calidad, desarrollado exclusivamente para organizaciones públicas que se inician en este tema, que era nuestro caso particular. Se acuerda la visita de una experta española en el modelo CAF, María Jesús Jiménez, quien pasa alrededor de quince días con un equipo de profesionales de la administración pública dominicana, y hacen la adaptación del modelo al lenguaje dominicano. Posteriormente, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, a solicitud de los directivos de ONAP, apoyan con un consultor peruano, Dr. Luis Tenorio, quien colaboró en la revisión de todos los documentos que servirían de soporte al Premio Nacional a la Calidad; luego el Programa de Apoyo a la Reforma del Poder Ejecutivo, PROREFORMA, facilitó la participación del Dr. Mario Albur-

querque de Chile, quien trabajó con la SEAP en la Capacitación de Evaluadores Externos y Jurado del Premio a la Calidad. Todos estos países han sido reconocidos por sus avances en la gestión de calidad en sus administraciones públicas.

Se constituye el Comité organizador del Premio Nacional a la Calidad, presidido por la Licda. Lorgia Grullón, consultora de PROREFORMA, quien integraba el equipo de mejoramiento de la ONAP, así como de otros funcionarios: María del Carmen Lugo y Virna Lissi Peña, del equipo directivo de ONAP, y Bienvenido Liviano del Consejo Nacional de Reforma del Estado, CONARE.

En este proceso de búsqueda se tuvo el acompañamiento del Dr. Gilberto Concepción, experto dominicano en temas de calidad, y quien había desarrollado un Premio a la Calidad para los empresarios del sector industrial de Herrera, quien a ese momento, había realizado diez entregas de estos galardones.

También nos acompañaron en el proceso otros expertos dominicanos, sobre todo en la fase de capacitación en herramientas de calidad: Don Máximo Figueroa y el Ing. Ramón Cruz Placencia.

Se constituye el Jurado del Premio Nacional a la Calidad y se invitan a instituciones de la sociedad civil: Participación Ciudadana y Fundación Institucionalidad y Justicia, FINJUS; sector privado: Asociación de Industriales de Herrera, Consejo

Nacional de Empresas Privadas, CONEP, Plan Estratégico de Santiago; sector público: Dirección General de Normas y Sistemas de Calidad, DIGENOR, Consejo Nacional de Competitividad, Consejo Nacional de Reforma del Estado, CONARE, y la academia: Universidad Autónoma de Santo Domingo, UASD. Hasta el momento, han permanecido las nueve instituciones que envían sus representantes como miembros del Jurado de este Premio.

Se han realizado dos Seminarios Internacionales de Calidad: "Excelencia en la Gestión Pública y Privada" en octubre del 2005, en la ciudad de Santo Domingo y en octubre del 2006, en la ciudad de Santiago de los Caballeros, donde se contó con la participación de organizaciones del sector privado, describiéndonos sus buenas prácticas y el cómo desarrollaron la calidad las mejores instituciones del sector público. Se contó también, con invitados internacionales que nos expusieron sobre temas relacionados a la excelencia en la gestión de las organizaciones.

Se celebraron dos Seminarios Nacionales, "Compartiendo Buenas Prácticas", donde expusieron las instituciones ganadoras de Medallas y Prácticas Promisorias, sus experiencias y las razones por las que fueron merecedoras de esos galardones. Estos seminarios fueron celebrados en abril del 2007, en la ciudad de Santo Domingo y recientemente en junio del 2008 en la ciudad de Santiago de los Caballeros, donde se tuvo una gran cantidad de

servidores públicos asistiendo los tres días de esta actividad. Se contó con los líderes de las instituciones galardonadas en la tercera versión del Premio Nacional a la Calidad y como invitado internacional a un miembro de la Fundación Iberoamericana de la Calidad, FUNDIBEQ, una empresa mexicana, ganadora de Medalla de Oro, en el Premio Iberoamericano para la Calidad de FUNDIBEQ. También se contó con la presencia de la Sub-directora de Chile Calidad, coordinadora de la Red Iberoamericana para la Excelencia, REDIBEX, quien tuvo a su cargo exponer sobre el trabajo que están desarrollando en Chile con las pequeñas y medianas empresas, PYMES, para que apliquen modelos de gestión de calidad sencillo.

Del 12 al 14 de setiembre del 2007 hubo un gran evento en nuestro país, la Convención Dominico-Iberoamericana. IX Convención de Competitividad y Excelencia en la Gestión. "Aprender de los Mejores" que coordinamos con FUNDIBEQ para que se celebrara en República Dominicana. Simultáneamente, se tuvo la deliberación del Jurado del Premio Iberoamericano para la Calidad, del cual somos miembros y hemos participado en dos procesos de deliberación como Jurado del citado premio.

En esta convención se dio a conocer el Himno a la Calidad que se mandó a componer para el Premio Nacional a la Calidad del sector público dominicano.

## **Modelo de Gestión de Calidad**

El Marco Común de Evaluación, CAF, modelo de autodiagnóstico, revisado y adaptado a la realidad de la administración pública dominicana, se desprende del EFQM, modelo de calidad utilizado en muchos países de Europa. Tiene como características principales su adecuación a la administración pública, fue diseñado exclusivamente para el sector público, para ser aplicado en organizaciones que no hayan iniciado su camino hacia la calidad en su gestión, que era nuestro caso particular. Este modelo se fundamenta en los principios universales de la gestión de calidad y es compatible con los otros modelos de excelencia aplicados en otros países.

La autoevaluación contiene nueve criterios y veintisiete sub-criterios que son: Liderazgo, Estrategia y Planificación, Personas, Alianzas y Recursos, Procesos, Resultados orientados a los clientes ciudadanos, en las personas, en la sociedad y en el rendimiento de la organización.

Para promover el modelo de gestión de calidad se ha llegado hasta los puntos más distantes de nuestro país.

En estos cuatro años se ha desarrollado una ardua labor que ha rendido sus resultados. Hoy hemos despertado en las instituciones públicas el interés por planificar sus

actividades, tener una estrategia clara de lo que deben cumplir, han identificado su misión, su visión y han definido unos valores que deberán practicar durante el desarrollo de sus actividades; hoy se habla de medir todo lo que hacen, de establecer indicadores para poder mejorar, estamos inmersos en un proceso de mejora continua, donde se le ha dado mucha importancia a la voz del

cliente-ciudadano, que en definitiva es para quien trabajamos. Creo firmemente que la calidad es el verdadero camino hacia el cambio, el progreso y el desarrollo de nuestro país. Iniciamos una verdadera revolución del pensamiento y el conocimiento en la administración pública dominicana, y no hay posibilidad de que demos un solo paso hacia atrás

◇

# ***Coaching ontológico:* La Gestión Administrativa de las Sociedades del Entendimiento y el Conocimiento**

Manuel Enrique Rovira\*

---

ANALIZA BREVEMENTE DESDE UN ENFOQUE INDUCTIVO LA PROMOCIÓN Y EL DESARROLLO DE LA CREATIVIDAD E INNOVACIÓN, COMO RESULTADO DEL APRENDIZAJE CONTINUO E INTERESADO, EN EL MARCO DE LAS ORGANIZACIONES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN / GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO / APRENDIZAJE CONTINUO / CLIMA ORGANIZACIONAL

*En tiempos de cambio, quienes están dispuestos a aprender heredarán la tierra, mientras que los que creen que ya saben, se encontrarán hermosamente equipados para enfrentarse a un mundo que dejó de existir.*

*Eric Höffer*

Primero que todo es muy importante aclarar lo que entendemos por *coaching ontológico*, ya que pueden haber muchas interpretaciones al respecto, sobre todo cuando lo relacionamos con el concepto de entrenador de un equipo.

---

\* **Licenciado en Estadística y Administración de Negocios. Consultor independiente.**

Recibido: 10 de julio del 2008.  
Aceptado: 12 de diciembre del 2008.

En este caso el entrenador o *coach* define autocráticamente las estrategias y las tácticas que los jugadores deben obedecer y realizar en la cancha, con el propósito de lograr los resultados perseguidos; en este sentido el *coach* se convierte en la persona que manda, controla, evalúa y define cómo tiene que comportarse cada jugador en el terreno de juego, como si se tratara de una máquina. En las organizaciones, este compor-

---

Rovira, Manuel Enrique (2009). *Coaching ontológico: La Gestión Administrativa de las Sociedades del Entendimiento y el Conocimiento.*

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (56-57): 327-333

327

tamiento ha sido asimilado por el jefe, gerente o capataz y en el mejor de los casos líder, no obstante el enfoque y su comportamiento sigue siendo el del entrenador. Es importante recordar que se entrena a los animales y que el entrenamiento se entiende como un proceso mediante el cual se le “enseña” a los animales a comportarse de determinadas maneras, ante determinadas circunstancias sin que medie explicación del por qué este comportamiento. El entrenador en su condición de capataz, o de “manda-más”, promueve el subdesarrollo humano en su grupo de trabajo, ya que como capataz se concentra “en entender su trabajo” como el de dar órdenes y hacer todo lo posible para que se cumplan, utilizando para ello el poder que le confiere la organización burocrática, así como un exacerbado control, que generalmente se confunde con la labor más importante que debe hacerse en una empresa.

Lógicamente este patrón de comportamiento, normal en la ortodoxia administrativa, considera a las personas como una pieza de una maquinaria llamada empresa, y por ello las individualidades y las diferencias humanas se han ignorado, dando campo a las estandarizaciones humanas, propias de las piezas de los engranajes de la maquinaria empresarial.

Todo esto ha producido organizaciones sobre-administradas por una nube muy densa de procedimientos que limitan e invisibilizan al ser humano como ente único, creativo, innovador y comprometido,

reduciéndolo simplemente a un par de manos ocupadas en realizar trabajos muy simples y repetitivos, propios de las burocracias organizadas como líneas de ensamblaje.

Pareciera muy lógico entender las organizaciones como máquinas si nos remontamos al advenimiento de la empresa moderna, y recordamos como estaban organizadas las empresas en lo que se llamó la revolución industrial, o de segunda ola como la definió Alvin Toffler, porque en ese tiempo las sociedades estaban caracterizadas por un exceso de demanda sobre oferta, entonces sin temor a cometer un craso error, se podría colegir que todo o casi todo lo que se producía se podía fácilmente vender, haciendo esta causa que las empresas nacientes se concentraran sistemáticamente en la producción, en buscar su eficientización mediante programas de reducción de costos y una UTILIZACIÓN EFICIENTE CON MAYÚSCULA, de la mano de obra, para lo que se utilizaron métodos deductivos, propios de los sistemas cerrados, mediante los cuales el trabajo fue fragmentado en unidades de trabajo simples y elementales, que cualquier persona podría realizar una vez entrenado para que lo repitiera. Así es que la mano de obra no debía pensar, no debía proponer nuevas y novedosas formas de hacer el trabajo, porque pensaban los ingenieros que estudiaban y proponían las formas de realizar las tareas de la manera más eficiente, mediante el uso y la aplicación del método de tiempos y movimientos.

Hoy la realidad empresarial y social no es la misma de la de aquella época, no obstante estos principios son los que prevalecen en las organizaciones actuales, y con esos principios se quiere gerenciar organizaciones del entendimiento y el conocimiento.

Consecuentemente, las organizaciones de hoy, y sobre todo, de mañana por estar inmersas en ambientes económicos y sociales caracterizados por una velocidad de cambio en aceleración continua, sin rumbo predecible, intensivas en creatividad, en pensamiento, en conocimiento, y envueltas en tecnologías alucinantes, en las que nuestra capacidad de respuesta debe ser instantánea, tanto para ser oportunos con respecto a los cambios habidos en el entorno, como también para ser propositivos cambiando el entorno.

La gestión estratégica entonces, será la que le dará capacidad a las organizaciones para que puedan tener éxito en este mundo.

Ahora bien, la gestión estratégica así entendida debe estar cimentada en el *coaching* ontológico, porque es la creatividad humana y todas sus potencialidades, la única energía que puede hacer de las organizaciones, una fuente de éxito y excelencia, como entes promotores de riqueza y bienestar social.

Las capacidades intelectuales de las personas o el nuevo verbo: "cerebro de obra" son los pilares del

nuevo orden administrativo. La gestión estratégica debe promover el uso intensivo del Entendimiento y el Conocimiento por medio del *coaching ontológico*.

Ahora bien, el *coaching* ontológico es considerado como disciplina que centra su hacer en la potenciación de las capacidades intelectuales del ser humano, así como de potenciarlo por medio del lenguaje, mediante el cual comparte su conocimiento y su entendimiento con el propósito de enriquecerlo. Entonces el lenguaje se convierte en el caldo de cultivo que permite y propulsa el crecimiento y la utilización tanto del entendimiento como del conocimiento.

Por medio de la ontología del lenguaje y la comprensión que éste es generativo, no solo descriptivo, los seres humanos crean nuevas y novedosas realidades, haciendo consecuentemente organizaciones pioneras y preparadas para crear realidades inéditas.

En contraposición a la administración tradicional, que está enteramente ocupada del hacer del ser humano y de técnicas estándar como resultado de este planteamiento que resuelve la excelencia organizacional, el *coaching* ontológico permite por medio de la razón, que las personas se transformen en seres creativos e imaginativos, además de emprendedores para poner en práctica sus creaciones administrativas.

El *coaching* ontológico promueve el desarrollo intelectual de las personas, porque se centra primero que todo en el ser y a través de él en un hacer inteligente y eficiente, pero como resultado de los aportes intelectuales de las personas, ante situaciones de la vida y de las organizaciones.

Este proceso creativo ocurre como consecuencia del afinamiento continuo del poder intelectual. Lógicamente, este proceso transforma constantemente a las personas que lo practican, y se vuelve una forma de ser del ser.

Peter Drucker afirma que hay dos tipos de trabajo: el manual o mecánico y el no manual o intelectual. El primero es el sustento de la ortodoxia administrativa porque es controlable, es obvio, se estructura deductivamente y se aprende por entrenamiento, además está en el dominio del hacer. El otro tipo de trabajo, el intelectual no es controlable, no es obvio, es inductivo y creativo y brota del ser cuando éste lo practica. Lógicamente los principios clásicos de la administración no pueden aplicársele, sino que demanda de nuevos principios que se desarrollan al amparo de la nueva ciencia, llámese esta mecánica cuántica, teoría general de sistemas o teoría de la relatividad, entre otras.

La visión espiritual de la nueva ciencia es totalmente congruente con la filosofía de *coaching* ontológico, que consiste primordialmente en 'estimular las brazas cerebrales' de

los colaboradores para que éstos descubran sus capacidades y potencialidades, además de estar dispuestos a desarrollarlas infinitamente.

Emerge naturalmente de este ambiente de auto motivación, de confianza, de creatividad y sobre todo de insatisfacción por lo que se es, para ir en pos de lo nuevo, de lo más avanzado, de estar siempre en la punta de lanza de la intelectualidad, con la finalidad de mejorar lo que se tiene, sin importar lo bueno que puede ser.

*Coaching* ontológico significa un proceso infinito en el desarrollo humano del ser, mediante la construcción mental de intra disciplinas, es decir, el ser humano termina siendo intra disciplinario, porque el ser humano es la síntesis y la sinergia de las diferentes disciplinas, sin que ello implique un "sabelotodo", sino más bien que esté preparado para poderse comunicar y relacionar efectivamente con el entorno y obtener de esas relaciones, resultados sorprendentes en el trabajo, cualquiera que éste sea. Por eso hablamos que el ser no sólo se transforma a si mismo, sino que transforma su entorno.

Una de las habilidades más importantes que promueve el *coaching* ontológico es 'el aprender a aprender', porque sólo así podríamos satisfacer el apetito insaciable de la aventura de descubrir nuevos conocimientos y puntos de vista, tanto de nosotros mismos como de otras personas.

El *coaching* ontológico es un paradigma diferente, un contexto distinto para que los objetivos sean logrados desde el entendimiento del ser como arquitecto de su propia vida, y responsable de sus propios actos, tanto en el ámbito personal o en un trabajo de equipo. El *coach* ontológico no le dice a las personas lo que tienen que hacer, no presiona, ni aconseja, ni recomienda, sino que explora, hace preguntas, ofrece interpretaciones generativas, desafía respetuosamente sus modelos mentales para desarrollar una nueva mirada que permita el descubrimiento de nuevas acciones y posibilidades; y acompaña en el diseño de acciones que faciliten el acceso a los resultados buscados. El ideal buscado es que todos nos podamos convertir en auto *coaches* ontológicos.

El *coach* ontológico cuestiona, con respeto, las formas en que las personas y los equipos perciben sus realidades y situaciones para permitirles cambiar estrategias estáticas y ortodoxas, que aunque en el pasado pudieron haber dado buenos resultados ahora de seguro no pueden darlo, por nuevas posibilidades de ser y hacer, que sean más efectivas para lograr los resultados deseados.

El *coach* ontológico es entonces un maestro, un guía, un retador, un incitador, un provocador del intelecto humano, busca siempre cuestionar lo estatuido con el propósito de encontrar una mejor forma de hacer las cosas que nos causen satisfacción y orgullo, pero siempre

viéndolo como un trampolín no como un pedestal.

Tanto el *coach* como los *coacheés* siempre deben estar inspirados en una ilusión de futuro que es posible lograr cuando trabajan juntos y en sinergia, haciendo uso siempre, tanto del intelecto individual como colectivo.

El aprendizaje entendido y continuado durante toda la vida, el lenguaje, la creatividad y el ingenio humano son las “herramientas” fundamentales del *coaching* ontológico. Aprendizaje es acción. Ser creativos para poder cumplir con una de las tareas más importantes de todos los seres humanos: diseñar nuestra propia vida. Tenemos la posibilidad de crear nuestro propio destino, para no culpar a otros por lo que dejamos de hacer o por lo que hagamos mal. ¡Podemos aprender a crearnos y recrearnos a nosotros mismos!

## Conclusiones

Como se puede colegir, se trata de re-crear los fundamentos de la administración, para que de una manera natural en las organizaciones, el trabajo tenga sentido, y sea también un medio de aprendizaje continuo, así como la forma de trascender y sentirse importante por lo que se aporta a la organización o empresa. Lógicamente esta filosofía administrativa crea ambientes proclives a la creatividad, al entendimiento

y al conocimiento. Las organizaciones administradas por medio del *coaching* ontológico se tornan flexibles, aptas, planas, constituidas por equipos de trabajo sinérgicos, con conciencia hacia la calidad de los servicios que presta, con ambientes caracterizados por la confianza, la ayuda mutua y el conocimiento holístico de parte de todos los colaboradores de la "lógica empresarial".

El *coaching* ontológico es la base para trabajar en equipo al servicio del cliente, sin distinguir entre lo que la ortodoxia ha calificado como interno y externo. Es la base para entender el liderazgo no como una debilidad que crea dependencia, sino como una energía liberadora que impulsa a las personas a conformarse en auto-líder, y contribuir a crear así ambientes con energía de "liderazgo". La calidad desde esta nueva perspectiva, ya no se visualiza solamente como el apego a normas que invisibilizan a las personas, sino como la capacidad creativa para sorprender a los clientes con servicios a su medida. Por medio del *coaching* ontológico se crean empresas y organizaciones inteligentes capaces de cambiar las realidades. Es un medio único para preparar empresas y sociedades, para insertarse con ventaja en un mundo globalizado, haciendo uso de sus ventajas competitivas y del "cerebro de obra" para crear realidades inexistentes. Las estrategias de "océano azul", son consecuencia del *coaching* ontológico.

Las estrategias empresariales y la planificación de las acciones planificables, se realizan y conciben ya no desde las perspectivas tradicionales de normar, ordenar, mecanizar y poner en un orden lógico de causa-efecto y lineal, toda una serie de programas, y procesos de trabajo que no admiten interpretación de nadie, sino un irrestricto apego a las normas, llevando a las organizaciones a vivir en función de ellas, importando muy poco o nada, las personas que ejecutan estas acciones. Entonces la máquina organizativa del pasado, debe dar paso a organizaciones con estrategias creativas, que se adapten a los cambios del entorno, y en el mejor de los casos que las conduzcan a propiciar y adelantarse a los cambios. La estrategia creativa propia del *coaching* ontológico, se convierte en una forma de conducir organizaciones, donde el conocimiento y el entendimiento son las fuentes para re-crear continuamente las empresas. Debemos aclarar que las herramientas de la ortodoxia administrativa, se muestran limitadas para tratar estas nuevas realidades y pretender administrar empresas del Entendimiento y el Conocimiento.

La estrategia creativa debe hacer uso inteligente de las herramientas de las infocomunicaciones y debe planificar todo aquello que es planificable, es decir todo lo que se comporta como sistema cerrado, no así lo que es propiamente estratégico, ya que pertenece y es propio de los sistemas abiertos.

La estrategia creativa se vive, está inmersa en el ser, se siente, se guía por medio de acciones que potencian el entendimiento de las personas, se nutre de ambientes de confianza, de compromiso, generando trabajo con-sentido importante y alimentado de un aprendizaje interesado y continuo, que constantemente mejore las capacidades cerebrales de la gente. La estrategia creativa del *coaching* ontológico, desarrolla las capacidades cerebrales de la creatividad e innovación de las personas que conforman la organización. Es por ello que necesita no de jefes tradicionales, sino de facilitadores que potencien lo mejor de su gente, ayudándoles a descubrirse y a ponerse en el camino de la excelencia. Este *coach*, debe ser entonces maestro, retador, guía y compañero.

#### **Nota de interés**

“Sólo unos años atrás, cuando los beneficios y los grandes desarrolladores estuvieron en boga, los gi-

gantes corporativos hablaban del *coaching* sólo como una teoría psicológica que erosionaba la consecución de sus objetivos, la pregunta común era, dónde está el retorno de esta inversión, cuál es?... aún las compañías más progresistas, las cuales habían tratado las tendencias de “administración de la calidad”, seminarios de la excelencia, los “siete hábitos de la gente altamente eficaz”, colocaron el *coaching* en sus columnas de gastos.

Qué logró que estas compañías cambiaran su opinión? (Jay MacDonald- Bankrate.com).

De acuerdo con el Estudio MetrixGlobal del 2001, de una de las compañías incluidas en la lista de las 500 de Fortune, el *coaching* ejecutivo retornó más de \$5 por cada \$1 invertido, 529% en beneficios financieros significativos para la compañía y beneficios intangibles. Cuando además de los beneficios financieros, se consideró la retención del colaborador, la medición de la tasa de retorno “ROI” fue del 788%. (Bankrate.com) ◇

*“La imaginación es más importante  
que el conocimiento”*

*Albert Einstein*

# **El papel de la fiscalización y otras formas de control en la Gestión del Talento Humano en la Función Pública. El caso de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica**

Bernal Robles Robles\*

---

ABORDA EL TEMA DEL CONTROL EN LA EXPERIENCIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL, DGSC, DE COSTA RICA, Y SU RECIPROCIDAD CON OTROS COMPONENTES DEL SISTEMA DE RECURSOS HUMANOS DEL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL, EN ESPECIAL CON LAS OFICINAS DE RECURSOS HUMANOS, ORH, DE LAS INSTITUCIONES CUBIERTAS POR EL RÉGIMEN DE MÉRITOS, ES DECIR, LA FUNCIÓN PÚBLICA.

PALABRAS CLAVES: SERVICIO CIVIL / COSTA RICA / FUNCIÓN PÚBLICA / RECURSOS HUMANOS

## **Introducción**

El abordaje del tema del control es posible realizarlo desde múltiples aristas dependiendo de la finalidad pretendida. Para efectos de este artículo se utilizarán los conceptos de control externo, especialmente el ejercido por instancias fiscalizadoras superiores, instancias políticas y control social; de igual manera, en el ámbito interno institucional se hará uso de control interno y el control

desde el punto de vista de la calidad; finalmente se utilizará el control técnico ejercido por la institución hacia las unidades de recursos humanos, dado el rol de ente controlador en el sistema de recursos humanos en el Régimen de Servicio Civil.

Instituciones como la Dirección General de Servicio Civil, DGSC, y sus similares en todo el mundo son, desde una perspectiva de control externo, a la vez objeto de control, por entes externos como la Contraloría General de la República, CGR, Defensoría de los Habitantes, y controladoras, esto sin dejar de lado el ámbito de control a lo interno que se desarrolla dentro de sí mismas.

---

\* **Magíster en Economía y funcionario de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.**

Recibido: 21 de noviembre del 2008.  
Aceptado: 13 de febrero del 2009.

---

Robles Robles, Bernal (2009). El papel de la fiscalización y otras formas de control en la Gestión del Talento Humano en la Función Pública. El caso de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica.

El presente documento aborda el tema del control en la experiencia de la DGSC de Costa Rica, y su reciprocidad con otros componentes del Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil, en especial con las Oficinas de Recursos Humanos, ORH, de las instituciones cubiertas por el Régimen de Méritos, es decir, en la Función Pública.

Con gran interés se desarrolla un aparte sobre los esfuerzos que hace la institución por asumir el rol de ente rector, asesor y contralor mediante la implementación de Gestión de la Calidad. Es decir, gestionar por procesos, forma de organización en la que el control toma un papel fundamental como parte de la filosofía que relaciona medición, control y mejoramiento.

Finalmente se hará referencia en qué grado se ha asumido una cultura de control dentro de la institución y entre los funcionarios que laboran en la Gestión del Talento Humanos en el Régimen de Servicio Civil.

A lo largo del documento, se podrá también apreciar qué tipo de control ha practicado la DGSC de Costa Rica a lo largo de sus cincuenta y cinco años de existencia, período en el cual ha consolidado un Régimen de Servicio Civil en Costa Rica, a la vez que busca posicionarse como uno de los mejores de América Latina.<sup>1</sup> Durante ese lapso,

---

1. Según el enunciado de la Visión Institucional de 2007.

pero principalmente en las últimas dos décadas, ha recorrido un proceso de desconcentración de sus gestiones hacia las Oficinas de Recursos Humanos, con la idea de asumir los tres roles citados líneas arriba. De esta manera, el artículo pretende dar un panorama temporal y organizacional del control en esta importante institución costarricense.

Una premisa que orienta el desarrollo del documento, es que contribuya a desarrollar y consolidar dos temas en la DGSC: Por una parte, el Control Interno como herramienta para el logro de los objetivos institucionales, y por otro, la Gestión de Calidad para una gestión por procesos enfocada en el cliente.

### **Sobre el control**

Siguiendo a Gordillo (1981, p.75) "los controles son mayores y más intensos en las empresas públicas en tanto asumen formas próximas al Derecho Público, a diferencia de aquellas que tienden a ser de formas más mercantiles y civiles"

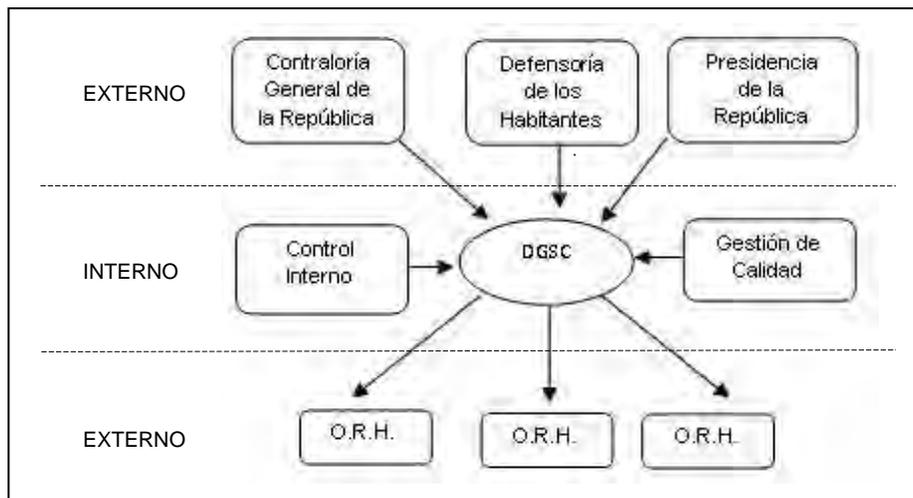
Además, en su clasificación más simple, el control de una institución como la DGSC, puede dividirse en dos: externo e interno. Se entiende por control externo el ejercido por instancias superiores que tienen, por disposición legal, tal competencia en un determinado ámbito. Se ubican todas aquellas instancias de control y fiscalización superiores tales como

la CGR y la Defensoría de los Habitantes (Ombudsman) entre otras, llegando incluso a considerarse como parte de estas instancias de control a la Asamblea Legislativa y otras autoridades del Poder Ejecutivo, como el Presidente de la República en materia de control político. También se ubican en estas instancias

de control externo las auditorías internas, que en el caso de la DGSC es fiscalizada por la Auditoría Interna de la Presidencia de la República, siendo que la DGSC es un órgano de máxima desconcentración de la Presidencia de la República y, a la vez, un programa presupuestario de ésta.

**GRÁFICO No. 1**

**TIPOS DE CONTROL RELACIONADOS CON LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL, DGSC**



De Gordillo (1981) también se retoma la idea de que es común caer en la conformidad del control de la legalidad o legitimidad de los actos, en tanto se tiende a cuestionar la existencia o el alcance del control de gestión, mérito y oportunidad. Según esta afirmación el énfasis del control es principalmente, el de velar por el cumplimiento del ordenamiento jurídico. Esta característica, según el autor citado, tiene un gran arraigo en Latinoamérica.

La DGSC ha mostrado durante buena parte de sus cincuenta y cinco años de existencia un control de este tipo, fundamentalmente porque el principio de legalidad establecido en los Artículos 11, tanto de la Constitución Política de Costa Rica como de la Ley General de Administración Pública, ha limitado la perspectiva en detrimento de la discrecionalidad.

Longo advierte de esta situación cuando indica:

“En el ámbito público, la extensión e intensidad de las regulaciones incrementa su importancia. Del marco legal derivan algunas de las principales singularidades y restricciones que la GRH debe asumir en los sistemas públicos” (p.109) [y agregaba,] “Para estos enfoques, la norma, más que un marco limitador externo, es una directriz. La función del gestor de RRHH es sobre todo cumplirla, esto es, tomar decisiones lo más próximas

posible a una recta interpretación de la legalidad...” (p.110)... “en estos enfoques, la realidad de la gestión pública del empleo y los RRHH tiende a confundirse con el marco jurídico que la regula. En lógica consecuencia, cualquier mejora de gestión tiende a encontrar en el cambio normativo el vehículo obligado...” (p.110)

“El marco jurídico es un poderoso factor de entorno, que puede condicionar en muchos casos la gestión de las personas, pero que en ningún caso la dirige, ni mucho menos la suplanta.” (p.110)

En el libro de Agustín Gordillo (1981), ya se indicaban que, en aquellos años de los ochentas, una de las corrientes de control que precisamente tomaban fuerza en América Latina era la del Control de Gestión, donde se le daba énfasis a evaluar los resultados y no tanto los procedimientos.

Esta corriente, citada por Gordillo, es precisamente la que ha tomado fuerza en buena parte del sector público costarricense, en gran medida por la incorporación de temas como Control Interno y Gestión de Calidad que están siendo incorporados en la DGSC, lo que irá permitiendo superar el control de la legalidad que citaba Gordillo y las limitaciones que apuntaba Longo.

El control ha tomado en los últimos años una importancia indis-

cutible en la gestión pública, y particularmente en el ámbito de la Gestión del Talento Humano, donde surge la necesidad de fortalecer los controles internos y tomar medidas correctivas y preventivas que permitan cumplir con los requerimientos de órganos fiscalizadores externos a las instituciones.

Actualmente la DGSC que es un órgano de desconcentración máxima de la Presidencia de la República,<sup>2</sup> y además, por formar parte de la administración pública, está sujeta a las disposiciones que rigen para todo este ámbito; de igual manera lo están las ORH que forman parte del Sistema de Recursos Humanos cubierto por el Régimen de Servicio Civil.

En consecuencia, no sólo deben de disponer de los controles que la ciencia administrativa indica, sino también de aquellas otras disposiciones externas que le son impuestas por los órganos de fiscalización externa como la CGR, y su sistema de auditorías internas con un control expost y mediante disposiciones técnicas o, por La Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, STAP, mediante autorizaciones previas, para citar solo dos instituciones.

Sin embargo, desde el 2002 con la promulgación de la Ley General de Control Interno, N° 8292, la

---

2. Dictamen de la Procuraduría General de la República C-159-96 del 25 de setiembre de 1996.

administración pública se ha visto sometida a nuevas disposiciones de control, que tienden hacia un cambio cultural en esta materia y que, las instituciones que forman parte del Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil, han de tomar en consideración ineludible.

### **De la gestión centralizada a un modelo de desconcentración, y desregulación**

El control técnico externo lo ejerce la DGSC sobre la gestión de las ORH de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, dada su competencia de ente contralor del Sistema de Recursos Humanos.

Toda organización que se encuentre en proceso de cambiar su estructura centralizada debe estudiar, diseñar y consolidar el tipo de control que se ejercerá en la nueva estructura. En el caso del Servicio Civil costarricense, el modelo vigente ha mantenido un cambio sostenido alejándose de la centralización. Desde su creación en 1953 y durante aproximadamente tres décadas, la DGSC mantuvo sus operaciones en forma centralizada, y en consecuencia el control total, lo que involucraba la aprobación previa de todos los movimientos de personal sean nombramientos en propiedad, interinos, pago de incentivos y sobresueldos, entre otros. Igualmente realizaba los

estudios de clasificación de puestos, el reclutamiento y la selección de todo el personal amparado al Régimen de Méritos y definía los salarios, para citar más ejemplos.

### **Las Oficinas Desconcentradas**

En julio de 1987, el modelo citado dio un importante paso en el rompimiento de la centralización al crearse formalmente las llamadas Oficinas Desconcentradas mediante la Resolución DG-169-88 del 14 de noviembre de 1988. Estas oficinas estaban constituidas por un equipo de funcionarios de la DGSC, los que se ubicaban en ministerios previamente seleccionados, y desde ahí atendían las gestiones de una o varias instituciones (ministerios o adscritas a éstos), que generaban los movimientos de personal sujetos a ser aprobados o realizados por esta Oficina Desconcentrada.

Pese a que la gestión seguía siendo realizada por la DGSC, la diferencia era de carácter geográfico, pues la gestión se realizaba de forma más cercana a las instituciones. El control de la gestión, en consecuencia, continuaba siendo absoluto por parte de la Dirección General pues se debía aprobar la totalidad de los movimientos, a la vez que se realizaba por completo la gestión de recursos humanos; quedaba a la ORH la preparación de planillas y los movimientos de personal, entre otros.

### **Las Oficinas de Asesoría y Control**

Años después, en abril de 1994 se dio otro importante paso, la transformación de algunas de las Oficinas Desconcentradas en Oficinas de Asesoría y Control, OACS, mediante resolución DG-042-94 del 19 de abril de 1994. En esta etapa de abandono de la centralización de la gestión, se requería como requisito contar con el personal profesional capacitado en las ORH para que asumieran algunas de las funciones operativas de la Dirección General, como por ejemplo el análisis ocupacional.

Es en esta etapa que la DGSC dio el primer paso en el camino hacia la desconcentración, pues algunas de las funciones tradicionales, como por ejemplo la clasificación de puestos, pasaron a ser realizadas directamente por los funcionarios de las ORH, mientras que la función de la DGSC cambió hacia la asesoría, aprobación y emisión del acto final. De esta manera el control cambió de ser previo a *ex-post* en algunas gestiones, sin embargo, se continuaron realizando operativamente algunas otras más; así el control ejercido por la Dirección General continuaba siendo mayoritariamente centralizado, correspondiendo con el tipo de organización que tenía la gestión de recursos humanos de entonces, es decir, con poca participación de las ORH en la Gestión del Talento Humano.

## Las Oficinas de Servicio Civil

El cambio más reciente en la estructura y funcionamiento de estas oficinas de la Dirección General se dio en 1998 cuando pasaron a denominarse Oficina de Servicio Civil (Artículo 2 de la Resolución DG-015-98), y formando parte del Área de Gestión de Recursos Humanos de la DGSC. Los asuntos de control de este nuevo modelo se regularon, entre otras disposiciones, por la Resolución DG-015-98 (1998) y sus modificaciones, donde entre otras cosas, se indicó lo siguiente:

Al Área de Gestión con respecto a las Oficinas de Servicio Civil le corresponde: Art.4, h): “ controlar la gestión de las Oficinas de Servicio Civil y su apego a las políticas, normas, métodos, procedimiento y otras disposiciones que orientan y regulan las diferentes actividades desconcentradas de administración de recursos humanos.”

Mientras tanto, la relación de control de las Oficinas de Servicio Civil para con las Oficinas de Recursos Humanos no facultadas quedó establecida en el inciso c) del Artículo 7 de la citada resolución de la siguiente manera:

“Controlar que los procesos que ejecutan las Oficinas de Recursos Humanos, se realicen dentro de los términos y procedimientos técnicos y legales establecidos”.

Además el inciso e) del mismo Artículo 7, les establecía la obligación de:

“Revisar y aprobar o rechazar (mediante la firma de los funcionarios correspondientes) todos aquellos documentos (informes, acciones de personal, contratos, notas, formularios, etc.) que en virtud del principio de delegación sean sometidos a su consideración”

El inciso g) de aquel artículo establecía la necesidad de:

“Ejecutar las acciones necesarias con el fin de revisar o verificar que los movimientos de personal generados por las Oficinas de Recursos Humanos hayan sido aprobados conforme lo dispone la normativa técnica y legal correspondiente.”

Finalmente, el inciso k) establecía entre sus funciones la de:

“Controlar la correcta aplicación de normas, disposiciones, leyes, reglamentos, resoluciones y otros documentos que regulan las distintas actividades técnicas, propias de la Administración de Recursos Humanos.”

## La facultación

La modificación del inciso c) del Artículo 4 del Reglamento del

Estatuto de Servicio Civil (reformado mediante DE-24563 del 23 de agosto de 1995), se convirtió en el fundamento legal para que el Director General de Servicio Civil delegara, mediante la figura legal de la Resolución, la suscripción de los distintos trámites de Administración de Recursos Humanos en el responsable de algunas ORH. Es decir, estos funcionarios aprobarían actos en nombre del Director General de Servicio Civil, delegándose de esta manera la autoridad para realizar diversos actos pero no la responsabilidad, la que seguía siendo del Director General de Servicio Civil. Esta nueva figura que ensaya la institución rectora, permitiría agilizar muchas de las gestiones técnico-operativas, las que se ejecutarán y autorizarán directamente en las ORH.

El control de este tipo de actos los realizaría la DGSC de dos maneras: en forma *ex-ante* estableciendo en la Resolución DG-015-98 (1998) y sus modificaciones, los tipos de actos que podrían ser objeto de ser delegados y controlados; y en forma *ex-post* mediante estudios de auditoría realizados por el área del mismo nombre de la DGSC. Este tipo de control se establece en el Artículo 2 de cada resolución de facultación cuando se indica:

“Artículo 2.- Las facultades que delegan por este acto estarán sujetas al respectivo control de esta Dirección General, pudiendo auditar en cualquier momento lo aquí dispuesto y en caso de constatar ano-

malías que lo ameriten, se revocará sin más trámite su designación, aparte de otras responsabilidades administrativas, civiles y penales que pueden corresponderle”.

La figura legal de la facultación representa el tipo de organización con el más alto nivel de desconcentración y desregulación alcanzado por la DGSC, pues autoriza la realización y aprobación, a nombre del Director General de Servicio Civil, de una considerable cantidad de gestiones directamente en las ORH. Pero por la figura jurídica de la delegación, que involucra la delegación de la autoridad, mas no de la responsabilidad, requiere de un control práctico muy efectivo, en especial por las implicaciones de carácter administrativo, penal y hasta civil que podría representar para el Director General de Servicio Civil, la autorización de actos no apegados a la normativa técnica o legal que los regula. Así entonces, un proceso de desconcentración o desregulación involucra necesariamente el establecimiento de formas de control claramente establecidas y efectivamente ejecutadas.

### **Profesionalización de las Oficinas de Recursos Humanos**

Un factor externo que ha presionado para que se produzca un

cambio importante en la forma en que se ha organizado, tanto funcional como estructuralmente, la DGSC y la relación con las ORH, es la profesionalización de estas Oficinas. Esta tendencia se evidencia en la reasignación de puestos a niveles profesionales, y la consecuente incorporación de graduados en campos académicos atinentes a la gestión de recursos humanos en el sector público, como son bachilleres y licenciados en Administración de Recursos Humanos, Psicología, Trabajo Social, Salud Ocupacional e Ingeniería Industrial, además de la actualización universitaria de los servidores que ya permanecían como servidores regulares, esto mediante la obtención de grados o posgrados académicos universitarios.

Ese fortalecimiento académico tanto a nivel de las ORH, como de la Dirección General de Servicio Civil, constituía una condicionante que, una vez lograda, permitiría la transferencia de funciones operativas desde la Dirección General hacia las ORH. Con este paso, estas Oficinas estarían en capacidad de realizar funciones que hasta entonces había ejecutado la DGSC, permitiendo la transformación de "Oficinas de Personal" en "Unidades Especializadas de Recursos Humanos" comúnmente conocidas como Oficinas de Recursos Humanos, ORH. En consecuencia, la DGSC podría asumir entonces un rol de ente rector, asesor y contralor, así como proveedor

de ayuda técnica. Hasta la fecha ese proceso continúa siendo gradual.

### **La doble dependencia de los jefes de recursos humanos**

Otro aspecto que debe ser tomado en consideración cuando se opta por un modelo de desconcentración de la Gestión del Talento Humano, es la relación de dependencia jerárquica y técnica que caracteriza el cargo de Jefe de Recursos Humanos en el Régimen de Servicio Civil, al menos en Costa Rica. La primera, de sus superiores jerárquicos (Directores Generales, Viceministros y Ministros), mientras que la segunda tiene que ver con la DGSC quien determina, dado su rol de órgano rector, los procedimientos, requisitos y demás aspectos técnicos de las gestiones de recursos humanos que se desarrollan en las ORH y que son objeto de control y fiscalización por parte de este ente rector.

En ese contexto es necesario no obviar que estos responsables deben responder a las demandas de los jerarcas ministeriales y organizacionales (que son de nombramiento político), con soluciones que se deben ajustar a lo establecido técnicamente por la DGSC y legalmente por el ordenamiento jurídico. Ese control, ejercido por la Dirección General, es necesario para garantizar el cumplimiento de los principios del Régimen de Servicio Civil, de ahí la necesidad de disponer de un control integrado, no sólo en tiempo posterior a la rea-

lización de los actos, sino mediante otros mecanismos como las aprobaciones previas, emisión de resoluciones finales de los actos y disposiciones normativas.

**Grado de la descentralización y desconcentración de los productos de la Dirección General de Servicio Civil**

Analicemos a continuación el tipo de control que se ha aplicado en este proceso de abandono de la centralización de la gestión y el control en la DGSC.

En julio del 2007 el Coordinador de Gestión de Desarrollo y Transferencia Tecnológica, MBA Olman Luis Jiménez C. y el Ing. Luis Felipe Rodríguez C. colaborador, emitieron el informe INF-GDTT-001-

2007 que denominaron “Resultados Taller Avance Desconcentración”, en el que expone el nivel de desconcentración funcional o descentralización hacia las ORH o en su defecto, centralización en que se encuentran los servicios de la DGSC.

El informe permite medir un proceso que se ha venido desarrollando desde finales de la década de los ochenta, y que como hemos anotado, ha pasado por varios modelos de organización. Precisamente esas diferentes formas en que se ha organizado el Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil, ha permitido consolidar una tendencia que con el informe citado se evalúa.

El siguiente cuadro, tomado del informe en cita, resume cuantitativamente la situación a que se hace referencia:

**CUADRO No. 1**

**DIRECCION GENERAL DE SERVICIO CIVIL**  
**GRADO DE DESCONCENTRACIÓN DE PRODUCTOS**  
**POR ÁREA O PROCESO**

**Junio 2007**

Área o proceso	Total productos/área	Desc. Máxima		Desc. Media		Desc. Mínima		Desc. Nula	
		A	R	A	R	A	R	A	R
Desarrollo de Carrera	14	6	43%	2	14%	6	43%	0	0%
Clasificación de Puestos	20	2	10%	6	30%	4	20%	8	40%
Capacitación	11	3	27%	3	27%	3	27%	2	19%
Reclutamiento y Selección	25	4	16%	5	20%	5	20%	11	44%
<b>Totales</b>	<b>70</b>	<b>15</b>	<b>21%</b>	<b>16</b>	<b>23%</b>	<b>18</b>	<b>26%</b>	<b>21</b>	<b>30%</b>

*Fuente: Informe INF-GDTT-001-2007.*

Como puede notarse, en el estudio se evaluaron setenta productos de cuatro áreas o procesos de la Dirección General: Desarrollo de

Carrera, Clasificación de Puestos, Capacitación y, Reclutamiento y Selección. Del total de productos, un 21% puede considerarse con un grado de desconcentración máxima,<sup>3</sup> un 23% se encuentran con un grado de desconcentración media,<sup>4</sup> y un 26% con desconcentración mínima,<sup>5</sup> para finalmente mostrarse un 30% del total de setenta servicios con una descentralización(sic) nula, que equivale a señalar que se encuen-

3. Productos o servicios realizados con total autonomía por las ORH.
4. Existencia de interrelaciones de las instancias en las que la prestación de servicios y productos es de responsabilidad compartida entre la DGSC y la ORH.
5. Productos o servicios realizados con el mínimo de intervención por parte de la ORH.

tran totalmente concentrados en la DGSC y en consecuencia las ORH no participan en ningún grado en su prestación.

El informe relaciona la situación descrita como parte de un modelo de Desconcentración, Descentralización y Desregulación de la Gestión del Talento Humano que está llevando a cabo la DGSC. De la lectura de ese informe es evidente concluir que este proceso ha sido paulatino y no necesariamente uniforme, pues se nota como las áreas presentan distintos grados de desconcentración y centralización de servicios, lo que definitivamente ha derivado por diferentes razones entre las que se puede citar aspectos técnicos y legales de los servicios, cultura organizacional de la DGSC y condiciones técnico-profesionales de las ORH.

Complementariamente al informe anterior, el Proceso de Gestión de Desarrollo y Transferencia Tecnológica emitió el informe INF-GDTT-002-2007 del 31 de agosto del 2007 que versó sobre un Análisis FODA y CAUSA-EFECTO del Proceso de Desconcentración promovido por la DGSC desde hace dos décadas.

Los resultados de esta investigación arrojaron, entre otros, que el proceso no ha tenido una evaluación permanente sino que se presenta por una definición y aplicación imprecisa en el que no es posible identificar un modelo claro y preestable-

cido. Dentro del aparte de Amenazas el estudio textualmente indica que:

“También se denotan carencias en los mecanismos de evaluación constante y permanente, precisamente definidos y oficializados, que apoyen técnica y eficientemente al tratamiento de los procesos desconcentrados donde se exprese su rango de avance, además del nivel en que han sido asumidos” (p.6).

Lo anterior permite identificar un factor que se presumía estaba ausente en el proceso de desconcentración, y que es precisamente el de un adecuado control de los servicios que se encuentran desconcentrados o con algún grado de desconcentración como se apuntó anteriormente. Adicionalmente, el informe indica en otra de sus partes como Amenaza:

“La Experiencia de Desconcentración actual sin evidencias de monitoreo continuo, a lo cual se le adiciona la Cultura Institucional debilitada hacia la orientación en la documentación de procedimientos” (p.6).

Lo que viene a señalar un punto débil en una corriente de control a la que la Dirección General se encuentra sometida y que recién empieza a tomar medidas para implementarlas, ya sea como producto del Control Interno o por medio de Gestión de Calidad.

Otro de los aspectos a destacar de este informe es que, de parte de las ORH, la función contralora de la DGSC se percibe como débil, y en consecuencia, la califican negativamente en un 53% de las opiniones (p.9).

En el análisis que hacen los autores del informe, éstos consideran que esta situación:

“...da pie a pensar que se debe reforzar la gestión en esas acciones específicas (vigilancia y control) lo cual es un indicativo de que la gestión de la DGSC es reconocida como deseable y necesaria. Lo que es interesante a la luz de este razonamiento es que en la actualidad (aunque sea por un margen relativamente estrecho: 53% *vrs* 47%) las opiniones aunque se inclinan desfavorablemente en el sentido de que no consideran suficiente el control o vigilancia, puede ser interpretado como un indicativo de que las ORH han alcanzado un cierto grado de autonomía al ejecutar sus labores, lo cual denota un relativo éxito en el proceso de desconcentración de funciones relacionadas con el talento humano”. (p.9).

---

6. Sistema Integrado de Recursos Humanos, Planillas y Pagos es una solución computacional integral para apoyar los procesos administrativos del Gobierno Central de Costa Rica.

Pero lo anterior no significa que exista ausencia de todo tipo de control, el informe identifica el tipo de relación que esperan las ORH para con la DGSC a través de sus Oficinas de Servicio Civil, pues la Asesoría que brinda la Dirección General debe ser reconceptualizada hacia la emisión e interpretación de directrices y lineamientos y no, como lo perciben las ORH, en la revisión de los trámites.

Igualmente el informe identifica que la comunicación formal e informal no facilitan el proceso de desconcentración actual; en igual sentido se refiere a la debilidad en materia tecnológica que no favorecen el proceso de desconcentración vigente. De ello la DGSC definitivamente se había dado cuenta cuando tomó la decisión estratégica de participar en el desarrollo y consolidación del Sistema INTEGRA<sup>6</sup> de forma que se facilitara alcanzar los roles de rector, contralor y asesor.

Interesa también lo que el informe advierte, en el sentido de que el proceso de desconcentración, como tal, no ha ido acompañado por una evaluación y seguimiento que permita oportunamente introducir ajustes. Al respecto es conveniente transcribir lo que los autores del documento indican con respecto a la relación que debe existir entre la función de evaluación y la calidad de los servicios que esperan los usuarios, relación que más adelante se retomará cuando se relacione control con Gestión de la Calidad:

“Es necesario destacar que tanto la carencia de un sistema de evaluación del Proceso de Desconcentración como la apreciación negativa de si éste aporta al mejoramiento y prestación de servicios y productos con calidad y oportunidad, están íntimamente ligados, pues sin medición no es posible controlar esos aspectos, que permita una retroalimentación constante a efecto de implementar medidas que soporten la satisfacción de los usuarios, además de una adecuación de los servicios y productos ofrecidos con respecto a sus necesidades.” (p.17).

Finalmente, el informe INF-GDTT-002-2007 se refiere a la falta de componentes de una cultura muy relacionada con el control interno: los procedimientos. En este sentido el informe indica:

“el último factor evaluado se relaciona con la existencia de una cultura institucional orientada hacia la documentación de procedimientos. Este elemento encuentra una valoración negativa, aspecto que denota e involucra reforzar sistemas de control interno, así como la definición de políticas que prevalezcan dentro de un ambiente que estimule y favorezca el registro de los procedimientos, no solo para la seguridad de la labor actual, también de la futura,

fortaleciéndose las prácticas de trabajo, especialmente en períodos de cambio, rotación u otras situaciones similares”.(p.18).

Consecuente con las condiciones de control y evaluación que el informe detecta, se hicieron dos recomendaciones en este sentido. La 6.4 que trata sobre el desarrollo de programas que minimicen las amenazas del proceso de desconcentración, estimulando una cultura institucional basada en el control interno y documentación de procedimientos y, la recomendación 6.7 que versa sobre la necesidad de una evaluación periódica que permita el monitoreo y el seguimiento del proceso actual de desconcentración, preferiblemente mediante el desarrollo de una aplicación informática que brinde resultados en forma más oportuna.

Hasta aquí se ha repasado en forma muy breve el proceso de desconcentración de la gestión de recursos humanos por parte de la DGSC y se ha hecho en referencia a los tipos de control aplicados en cada uno de los modelos organizativos ensayados. A partir de este punto, se enfocará el análisis sobre los dos elementos que interesa destacar, o sea al Control Interno y al control en la Gestión de Calidad como sustento para apoyar la idea de una cultura de Servicio Civil apoyada con una cultura de control y Gestión de Calidad.

## El Control Interno

Para nuestros efectos, se asumirá el concepto de Sistema de Control Interno establecido en el Artículo 8 de la Ley N° 8292 (2002), denominada Ley General de Control Interno en la que se conceptualiza como “la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución de los siguientes objetivos: a) proteger y conservar el patrimonio público, contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido irregularidad o acto ilegal; b) exigir confiabilidad y oportunidad de la información; c) garantizar eficiencia y eficacia de las operaciones; d) cumplir con el ordenamiento jurídico y técnico”.

El Control Interno mantiene una estructura internacionalmente reconocida con aplicaciones particulares a nivel nacional y principalmente de cada institución o proceso. Por eso es posible reforzar el control interno de la DGSC con la experiencia de otros países. En el caso de Colombia se han elaborado documentos con la finalidad de capacitar a los funcionarios públicos en esta materia. De éstos es posible rescatar algunos aspectos que tienen que ver con la filosofía de esta corriente de control.

En el documento *Publicaciones de Control Interno. Diseño, implementación y evaluación del Sistema de Control Interno* (2002), se retoma la idea de que el control,

para los servidores públicos, ha sido visto durante mucho tiempo, como una actividad ajena a la institución la que es realizada por organismos independientes, y por lo tanto, se le veía fuera del ámbito de responsabilidad.

Los autores del documento indican:

“El control de gestión debe ser un subproducto natural y simultáneo de la acción técnica y administrativa y no en algo *ex-post*, referido a “hechos cumplidos” sin posibilidad de modificación. Es decir, debe propender por efectuar un permanente AUTOCONTROL que permita mejorar los procesos y actividades día a día” (p.28). [Además agregan] “...lo que se busca con la creación de un sistema de control interno es transformar la manera como se mide la gestión pública, no puede confundirse con la ejecución de presupuestos o con la cantidad de actividades que se realizan, debe enfocarse directamente al logro de los resultados y al impacto que esto tenga en la comunidad” (p.29).

En Costa Rica, una de las leyes que más ha propiciado la cultura de control a lo interno de las instituciones públicas ha sido la Ley N° 8292, la que en términos generales, pone el énfasis en el control *ex-ante*, es decir, en tomar una serie de medidas que fortalezcan el control in-

terno. Acompañada a ésta, se encuentran las disposiciones para evaluar el riesgo y el comúnmente conocido Manual General de Normas de Control Interno.

La Ley N° 8292, publicada en La Gaceta N° 169 del 4 de setiembre del 2002, se aplica junto con el *Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización*, así como con las disposiciones para evaluar el riesgo.

#### **Acciones tomadas por la DGSC en materia de Control Interno**

Para el acatamiento de lo dispuesto por la Ley N° 8292, en el 2005 la DGSC estableció una comisión institucional de control interno. La primera autoevaluación del Sistema de Control Interno se llevó a cabo en el 2006, y la segunda en octubre del 2007, en cumplimiento a lo que dispone la misma ley en el inciso b) del Artículo 17, con la finalidad de buscar el perfeccionamiento del Sistema de Control Interno. La tercera autoevaluación se llevó a cabo recientemente en noviembre del 2008.

Esta ley, por sus implicaciones directas, ha tenido una gran resonancia en las instituciones públicas y la Dirección General y las Unidades de Recursos Humanos no han sido

la excepción. Algunos artículos de este cuerpo de normas permiten fundamentar aún más lo dicho anteriormente.

El Artículo 7 de la Ley N° 8292 (2002) establece la obligatoriedad de disponer de un Sistema de Control Interno aplicable, razonable, integrado y congruente con sus competencias y atribuciones institucionales; artículo que se complementa inteligentemente con el Artículo 8 que define Sistema de Control Interno y que fue transcrito anteriormente.

Como puede apreciarse, se exige un Sistema de Control Interno de utilidad, de ayuda para los responsables de dirigir las instituciones, en nuestro caso la DGSC y las ORH. Esta ley bien podría contribuir al logro del primero de los artículos del Estatuto de Servicio Civil (1953), el que establece que “Este Estatuto y sus Reglamentos regularán las relaciones entre el Poder Ejecutivo y sus servidores, con el propósito de garantizar la eficiencia de la Administración Pública y proteger a dichos servidores”.

Es igualmente importante resaltar que la Ley General de Control Interno (2002) establece en varios de sus artículos, como por ejemplo del 12 al 19, que el jerarca y los titulares subordinados tienen la responsabilidad por el establecimiento y mantenimiento del Sistema de Control Interno, entendiéndose por titular subordinado “el funcionario de la administración activa responsable de

un proceso, con autoridad para ordenar y tomar decisiones” (Artículo 2, inciso d). Esto involucra por supuesto a los Directores de Área y proceso de la DGSC y también a los responsables de la ORH, que constituyen unidades o procesos propios de cada institución.

Esta Ley General de Control Interno contempla un aspecto que ha de ser considerado en las distintas formas de organización que asumen las organizaciones públicas, y en particular el caso de Costa Rica, donde se está dando un importante impulso para desconcentrar la Gestión del Talento Humano. Esta Ley N° 8292 (2002), se ocupó específicamente del tema de la desconcentración, cuando en el Artículo 11 indicó que “el jerarca y los titulares subordinados tendrán la responsabilidad de analizar las implicaciones en el Sistema de Control Interno, cuando se lleve a cabo una desconcentración de competencias...” todo lo cual involucra lo que al respecto, en materia de competencias, indica la Ley General de Administración Pública en los Artículos 7, 8, 9, 10, 12 y 59 y siguientes.

La tendencia mundial apuesta al control interno con un involucramiento máximo de los jefes, y todo funcionario público que ante todo deben caracterizarse por su integridad personal y profesional.

Esos elementos son los que Longo (2005) expone como características de la “profesionalización” del servidor público cuando indica:

“Fortalecer el profesionalismo público, lo que exige la promoción de comportamientos éticos, el combate sostenido contra la corrupción y la consolidación de los valores propios del servicio público en nuevos tipos de organización. La construcción de una infraestructura ética (Villoria, 2000) implica la actuación combinada en diversas fuentes: el desarrollo legislativo, la transparencia y el impulso de una sociedad civil activa y vigilante, los sistemas de control interno y externo, los códigos de conducta y la enseñanza de la ética administrativa” (p.268).

Los responsables de la Gestión de Recursos Humanos, tanto de la DGSC (Director y Directores de Área y coordinadores de Proceso), como de las ORH han de ir desarrollando y consolidando un Sistema de Control Interno que constituye, como dice Vargas (2002) “una herramienta útil para que la Administración active su gestión y obtenga una seguridad razonable de que las actividades se están conduciendo al logro de los objetivos institucionales...”

Valga aclarar que se habla de una seguridad razonable y no absoluta dado que el Sistema de Control Interno no existe por sí solo, sino que es ideado, interpretado y ejecutado por funcionarios de cada institución y bien podría ser mal entendido, deficientemente ejecutado, o ser objeto de apatía o incredulidad de los beneficios de un buen Sistema

de Control Interno lo que podría afectar los alcances de éste.

A poco más de seis años de publicada la Ley N° 8292 (en Costa Rica toda ley rige a partir de su publicación en el Diario Oficial La Gaceta), la DGSC se encuentra en una etapa incipiente de Control Interno y Valoración de Riesgos, en especial si se considera la idea que éste contribuye especialmente al establecimiento de una cultura de control que se refleje en adecuados controles, herramientas de control y disposición de las autoridades y demás funcionarios para utilizar el Control Interno como un instrumento que ayude a alcanzar los objetivos institucionales.

### **El control en la Gestión de Calidad**

La Gestión de Calidad surgió en la DGSC como un proyecto estratégico institucional. Don José Joaquín Arguedas Herrera, Director General de Servicio Civil, lo expuso de la siguiente manera:

“En virtud de que un esfuerzo de esta naturaleza debe aprovecharse al máximo, y dado que la estrategia que promueve la DGSC en el ámbito del Régimen de Servicio Civil, es convertir la actual gestión de

personal en una verdadera gestión gerencial y consultiva de personas y del empleo público, que impulse el desarrollo de una gestión pública de carácter profesional, es que, al inicio se ha creído que el proyecto alcanzará mayor relevancia si se incorpora a las ORH como actores principales en este escenario, y a las gerencias de Áreas y Procesos de la DGSC”. (Arguedas, 2006, p. 334).

Si bien, el desarrollo exitoso de este proyecto, conllevará un cambio radical y permanente en la forma de organizarse y gestionar los servicios en el Régimen de Servicio Civil, en estas páginas, se hará una breve referencia a lo que este proyecto ha logrado, intentando destacar los aspectos de control que en la DGSC involucra la incorporación de la gestión de la calidad como cultura.

Efectivamente, en el 2006, la DGSC, ya no por disposición legal, sino siguiendo una corriente mundial, gestionó a través de su Centro de Capacitación y Desarrollo, CECADES, la capacitación de cuarenta<sup>7</sup> funcionarios del Subsistema de Capacitación, SUCADES, en Gestión de la Calidad. Dentro de ese grupo de funcionarios públicos también se integró una cantidad de colaboradores de la DGSC, al menos uno por cada área de la institución. Esta decisión constituye la primera etapa de un ambicioso proyecto para que la DGSC rediseñe sus procesos mediante la metodología de Gestión

---

7. Según Licda. Ileana Sánchez Monge, funcionaria del CECADES.

de la Calidad. La capacitación de los funcionarios cuya meta era titularlos como Técnicos en Gestión de la Calidad, estuvo a cargo de la Universidad Nacional, UNA, durante los primeros tres módulos, mientras que los siguientes cuatro fueron impartidos por el Ing. Allan Henderson del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Ambas instituciones, la UNA y el ICAP, acogieron el proyecto entre otras razones, por la estrategia planteada por la DGSC no sólo de capacitar a un grupo selecto de sus funcionarios, sino porque hacía partícipe a funcionarios de un importante número de instituciones públicas, con lo que se daba un efecto multiplicador evidente.

La DGSC, en forma paralela a la capacitación, estableció un comité de Gestión de la Calidad bajo la coordinación del Subdirector General de Servicio Civil. Este comité inició con el levantamiento de los procesos y ha sido el soporte experto-facilitador para la definición de la Misión, Visión, Política de Calidad y Objetivos de Calidad. Las dos primeras definidas por la metodología participativa mediante la realización de talleres y las segundas, definidas por el Director General de Servicio Civil, dándose así el respaldo oficial del más alto jerarca institucional a un proceso de esta naturaleza. Como muestra de la voluntad política de los actuales jefes, Gestión de Calidad se inscribió como uno de los cinco proyectos estratégicos de la DGSC en el Plan Nacional de Desa-

rollo 2006-2010 de la administración del Presidente Dr. Oscar Arias Sánchez.

Incorporar este aparte dentro del presente artículo responde a que el optar por Gestión de Calidad, la DGSC necesariamente debe incorporar una serie de parámetros y metodologías que incluyen el control. Existe una frase acuñada por los filósofos de calidad que resume perfectamente la relación que se pretende hacer: *“sólo se puede mejorar lo que se puede medir y sólo se puede medir lo que se puede controlar”*.

Es por eso que se entiende por Control de Calidad la adopción de medidas para garantizar la conformidad con las expectativas de los clientes y no significa, como muchos podrían creer, tomar medidas para alcanzar la máxima calidad posible. De esta manera y tal y como lo indica la Organización Internacional del Trabajo, OIT, la calidad se identifica con dos enfoques:

*“Un instrumento técnico y estadístico para controlar las desviaciones de la norma, para lo que se pueden utilizar diversas técnicas...” [y] “un instrumento de gestión destinado a influir en las actitudes con el fin de que las diversas personas y grupos de la organización se comprometan a procurar alcanzar y mantener una mejora de la calidad”*

(OTI, 1996, p.199).

De esta manera, la DGSC y demás instituciones que se involucraron en el proyecto de Gestión de la Calidad, tienen por delante una difícil labor: rediseñar sus procesos en función de la calidad; particularmente será difícil el establecimiento de parámetros dentro de servicios públicos y el desarrollo de una cultura de calidad.

Dada la magnitud de este proyecto, el Comité de Gestión de Calidad de la DGSC, cuenta con la asesoría de un funcionario del ICAP, además, la misma Dirección General ha incorporado como parte de su plantilla algunos ingenieros industriales, los que indiscutiblemente darán un gran impulso a esta nueva forma de gestionar el talento humano en el ámbito del Régimen de Servicio Civil.

Será indispensable que procesos como el de Reclutamiento y Selección de Recursos Humanos, Salarios e Incentivos, Instrumentación Tecnológica y Gestión de Recursos Humanos, CECADES y hasta la Asesoría Jurídica, identifiquen y diseñen parámetros e indicadores de sus respectivos procesos, que les permitan controlar y medir su desempeño.

Estratégicamente la DGSC ha incorporado en los enunciados de Misión y Visión institucionales, que datan del 2006, la esfera del Control y la Gestión de la Calidad, según se muestran a continuación:

## MISIÓN

*“Somos la institución que rige la gestión del talento humano y del empleo en la Función Pública Costarricense, para cumplir el mandato constitucional de eficiencia y contribuir a la dignificación del funcionario público y al buen gobierno, mediante la emisión de políticas, normas, instrumentos y el ejercicio de asesoría y control; inspirados en los principios de excelencia, flexibilidad, idoneidad, calidad, innovación y mérito”. (el resaltado es nuestro)*

## VISIÓN

*“En el 2010 la DGSC será un ente posicionado, nacional e internacionalmente, como rector, líder y modelo en la gestión estratégica del talento humano y de las relaciones de empleo en la Administración Pública costarricense y garante de un Régimen de Servicio Civil de élite en América Latina:*

- *Reconocido por sus usuarios internos y externos por sus productos y servicios conformes con las normas internacionales de calidad.”*

## POLÍTICA DE CALIDAD

*“La Dirección General de Servicio Civil es la institución rectora de la gestión del talento humano y del empleo en la función pública costarricense que, estratégicamente, busca convertirse en un ente líder y modelo en América Latina, reconocido por sus usuarios internos y externos dada la conformidad de la gestión de los procesos con la Norma INTE-ISO 9001:2000, sustentados en recursos pertinentes, relaciones mutuamente beneficiosas con los actores que nos proveen insumos y servidores visionarios, competentes y comprometidos con la mejora continua”.*

Cuando la DGSC decide, en el 2006, incorporar la gestión de calidad como forma de organizarse y brindar los servicios, escogió incorporar otro tipo de cultura organizacional compatible con la que sustenta la gestión en un régimen de méritos. La incorporación en el marco estratégico y filosófico de elementos de calidad y la documentación y rediseño de procesos y procedimientos, constituyen la columna vertebral de este impactante proyecto, que eventualmente redundará en una forma novedosa de hacer la Gestión de Recursos Humanos en la Función Pública.

En el 2008 la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión

Pública (2008) reafirma ese norte estratégico cuando en su numeral 2 indicó: “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.”

Dave Ulrich y Wayne Brockbank (2006), exponen interesantes ideas sobre el tema de la cultura organizacional. Para ellos el papel y desarrollo de una cultura es de vital importancia para el éxito organizacional. Por ese motivo es que se adaptan algunas ideas con la finalidad de concientizar sobre la importancia de una cultura de control en el ámbito de la Gestión de Recursos Humanos Pública, esto en virtud de la imperatividad e importancia del control.

Ulrich y Brockbank (2006) reconocen que “*el aspecto más importante de la capacidad organizacional es su cultura*” (p.194), [entendiendo la cultura como] “*el modo de pensar colectivo de la empresa*” (p.194). [Afirmar también que] “*la gran mayoría de las empresas de alto rendimiento centran su lógica de recursos humanos en una comprensión clara de su cultura empresarial deseada*” (p.195).

Como se señaló al principio, las ideas de Ulrich y Brockbank constituyen disparadores para hacer nuestra sugerencia y es que, Ges-

ción de Calidad y Control Interno, por ejemplo, requieren que se asuman como cultura organizacional; la primera con el cliente o usuario como motivo y sujeto y, el segundo como instrumento para alcanzar los objetivos organizacionales. Sin embargo, ambas deben estar en función de la cultura profesional de Servicio Civil.

En materia de Control Interno, todos los componentes funcionales están enfocados a lograr condiciones de control previo y no control *ex post*, pero de entre esos componentes, el de *Ambiente de Control* debe ser dominado con especial énfasis por todos los responsables de Control Interno.

La cultura de Servicio Civil es considerada como tal, pues contempla una serie de comportamientos que orientan la gestión de la organización a partir de los principios que dieron origen al Régimen de Servicio Civil y que aún hoy se mantienen intactos. Esa cultura involucra un grado de autocontrol en la actuación de los funcionarios públicos que trabajan en el Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil. La Dirección General constituye precisamente la institución en la que esta cultura se debe hacer más evidente, la que es perfectamente compatible con la cultura de Control Interno y Gestión de Calidad.

Ulrich y Brockbank (2006) también afirman que existe un grado de impacto mayor de una estrategia de recursos humanos cuando ésta se basa en la cultura. El Servicio

Civil de Costa Rica ha sido exitoso, en muchos aspectos, fundamentalmente porque en su cultura se aprecia la vigencia de los principios de un Régimen de Méritos. Después de más de cincuenta y cinco años de vigencia, mantiene una gran credibilidad en la selección de servidores públicos, desempeña un importante papel como asesor y propulsor de políticas salariales, mantiene la credibilidad en la protección de los servidores públicos y sus derechos mediante el establecimiento y respeto del debido proceso. Esos y otros temas constituyen la esencia de la gestión de la DGSC y que están presentes en la estrategia que debe seguir. Su éxito está íntimamente ligado a que sus funcionarios y los de las ORH se identifiquen totalmente con la cultura de servicio civil, la que hoy pretende apoyarse en nuevas tecnologías y corrientes de gestión como de Gestión de Calidad y Control Interno, entre otras, para hacer frente a una mayor y más compleja demanda de servicios como lo afirma Longo (2005).

De hecho, la incorporación de tecnología en gran escala en la Gestión del Talento Humano se dio con especial énfasis hace aproximadamente siete años con la participación de la DGSC y funcionarios expertos de algunas ORH en el diseño, desarrollo y mantenimiento del Sistema INTEGRAL, el que fue liderado por la Dirección General de Informática del Ministerio de Hacienda en la parte tecnológica, y que considerara lo dispuesto en la normativa legal y técnica, aspectos en los que partici-

paron funcionarios de la DGSC y de las ORH. Ese proyecto llevó a poner en práctica un sistema de pagos que permitiera la transacción de miles de movimientos de personal por año, y el pago de más de cuarenta mil funcionarios públicos, los que son retribuidos salarialmente por el Presupuesto Nacional, y consecuentemente, disponer de controles automáticos y registros para la verificación posterior por parte de terceros.

Actualmente INTEGRRA está siendo objeto de una profunda actualización, tanto en *software* como en *hardware* que permita ajustarlo a las nuevas exigencias de la Gestión del Talento Humano nacional, proceso en el que la DGSC participa activamente desde su rol como rector, asesor y contralor del Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil. Entre otros aspectos, en materia de control y fiscalización de este sistema, a la DGSC le interesa que las gestiones de las ORH se realicen en el menor tiempo posible, y que éstos se ejecuten con controles debidamente parametrizados, que reduzcan al mínimo la posibilidad de que un movimiento de personal se ejecute en contra de lo dispuesto en la normativa técnica y legal vigente. De igual manera, pretende que las gestiones que deben recibir la aprobación previa de la DGSC sean en efecto, sometidos a su consideración, que se realicen los registros de los funcionarios participantes en el proceso, y que se dis-

ponga de los más altos estándares de seguridad informática.

Es claro entonces que ante el aumento en la complejidad y número de las gestiones de recursos humanos a que se está siendo sometido el Sistema de Recursos Humanos del Régimen de Servicio Civil del que forman parte la Dirección General y las ORH, la tecnología constituye la herramienta indispensable para hacerle frente, la que debe disponer de los necesarios controles para hacer que los actos que se tramitan a través de este sistema, cumplan con ser transparentes ante el control interno y externo.

Reconocidos autores en materia de recursos humanos, tales como Ulrich y Brockbank (2006) y Longo (2005), reiteradamente se refieren en sus obras a la importancia de medir y controlar el impacto de la gestión de recursos humanos. Esa corriente de pensamiento administrativo debe permear en las autoridades y funcionarios que trabajan en Gestión del Talento Humano en el Régimen de Servicio Civil. Ulrich y Brockbank (2006) hacen dos observaciones importantes al respecto. La primera tiene que ver con que la medición exige indicadores, y segundo, que “medir recursos humanos es fácil, lo difícil no es la medición sino más bien saber qué hay que medir” (p.290).

Longo (2005) por su parte indica:

“Hablamos de resultados, estos, de productos evaluables

de las políticas y prácticas de gestión de las personas, que puedan ser contrastados con determinados estándares o metas. Asumimos por tanto una perspectiva que valora la GRH por sus consecuencias, y no simplemente por la calidad del instrumental de gestión utilizado. En este sentido, el referente último de evaluación de la GRH, implícito en el modelo, va más allá de los criterios basados en reglas de buena práctica, como, por ejemplo, los que utilizan los modelos de gestión de la calidad cuando se aplican a la GRH” (p.91).

De conformidad con lo anterior, la Gestión de Recursos Humanos debe evaluarse por sus consecuencias donde lo importante son los resultados; los autores relacionan los resultados de la organización con los de recursos humanos. Si la gestión que realizan las ORH y en gran medida la DGSC, tienen un alto componente humano, la necesidad de brindar servicios de calidad concuerda con lo que Longo afirma sobre la importancia del uso de Gestión de Calidad en los procesos de recursos humanos.

Sin embargo, la conclusión a que se llega es que no existen parámetros o indicadores que permitan evaluar la relación entre la Gestión del Talento Humano y la gestión institucional como un todo. Al respecto es importante advertir que con la incorporación de Gestión de Calidad y Control Interno, entre otros, las

instituciones del Sistema de Recursos Humanos, en especial la DGSC, se verán en la inminente necesidad de disponer de indicadores para los procesos de forma que permitan evaluarlos, controlarlos y mejorarlos.

### **A modo de resumen**

Es evidente que la DGSC ha considerado con seriedad abandonar un modelo de gestión centralizada, y durante las dos últimas décadas desconcentró en diversos grados una importante cantidad de sus servicios en las ORH.

Se promueve un modelo de desconcentración y desregulación con la finalidad de asumir tres roles para la DGSC, constituirse en ente rector, asesor y contralor. Proceso que se ha caracterizado por ser progresivo, sin ser constante ni tampoco homogéneo a nivel de las áreas que han desconcentrado servicios.

En este proceso, la DGSC todavía mantiene el control total en una importante cantidad de servicios (30% del total), en especial del área de reclutamiento y selección de recursos humanos. En cuanto a los servicios desconcentrados en algún grado, ha definido su accionar contralor por medio de la emisión de normas técnicas, y la aprobación previa de ciertos actos administrativos por parte de las Oficinas de Servicio Civil o por medio de una fiscalización posterior. Sin em-

bargo, no hay un estudio que permita evaluar la efectividad de los controles aplicados a los servicios desconcentrados.

Por otra parte, la DGSC como toda institución pública, está sujeta a fiscalización y control externos. En el caso concreto, es constantemente fiscalizada por parte de la Auditoría Interna de la Presidencia de la República y Ministerio de la Presidencia. Pero también está sujeta al control que ejercen otros órganos de control y fiscalización, como por ejemplo la Defensoría de los Habitantes como parte del control ciudadano que ejerce la sociedad costarricense de la parte sustantiva de la institución, en especial los servicios directamente brindados a los habitantes de la Nación y, por la Contraloría General de la República, CGR. También es una institución que está sujeta al control jerárquico-político por parte de las autoridades del Ministerio de la Presidencia y Presidencia de la República, toda vez que es un órgano de desconcentración máxima de la Presidencia de la República.

Hacia fuera, la DGSC ejerce un rol contralor de la gestión técnico-legal de las ORH, sin embargo, es necesario evaluar el tipo de control que ha realizado la institución hacia ORH, en especial porque hacia ellos está dirigido el proceso de desconcentración de la gestión de la DGSC. Actualmente ejercita un control previo sobre los actos que ejecutan las ORH que son considerados sensibles para la Dirección General, como

son los casos de nombramientos interinos y en propiedad de una importante fracción de las clases de puestos, fundamentalmente para la verificación de la idoneidad para ingresar a prestar servicios en puestos del Régimen de Servicio Civil.

Por otra parte, la DGSC ha incorporado el Control Interno como un imperativo legal que abarca a toda la administración pública costarricense. La experiencia de pocos años de implementación puede ubicarla en una etapa muy temprana, todavía lejos de convertirse en una cultura de Control Interno, en consecuencia requiere de constantes esfuerzos por concienciar a los jerarcas y titulares subordinados sobre los beneficios que el Control Interno tiene para el logro de los objetivos institucionales de forma tal que, desarrollando apropiadas estrategias y herramientas, pueda percibirse los beneficios en el corto plazo. El proceso se inició y el hecho de contar con funcionarios capacitados en esta materia constituye una valiosa ventaja competitiva.

Parte importante del artículo, se ocupó de tratar el avance que ha tenido la Institución en organizarse por procesos bajo la filosofía de gestión de la calidad. Sin que esto constituyera un tema de control propio y directamente dicho, el enfoque que se le dio tiende a familiarizarse con la filosofía de medición, control y mejoramiento. Es importante impulsar en la DGSC el uso de parámetros, estándares e indicadores que permitan medir y controlar la gestión

de la institución con la finalidad de mejorar, de lo contrario no será posible identificar el mejoramiento en la prestación de sus servicios.

Al igual que se indicó para el caso de Control Interno, la implementación de Gestión de la Calidad en la DGSC es relativamente reciente. Hasta la fecha a pesar de que se han identificado los procesos, capacitado personal y definido el marco estratégico con la metodología de Gestión de Calidad, aún falta cumplir con los requisitos de las normas INTE-ISO para poder afirmar que algunos o la totalidad de los procesos de la Institución están diseñados y trabajan con Gestión de Calidad.

Producto de todo este proceso, es de esperarse que una filosofía de Control y Gestión de Calidad apoye la cultura de servicio civil vigente en la Institución y entre aquellos funcionarios que trabajan en Gestión del Talento Humano en la Función Pública costarricense.

### Referencias bibliográficas

- Arguedas, J. (2006). Avances del Servicio Civil en Costa Rica. *Revista Centroamericana de Administración Pública*. (50, 51), 325-339.d.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*. (2008, junio). San Salvador, El Salvador. X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.
- Dictamen C-159-96* (1996, setiembre). San José, C.R. Procuraduría General de la República.
- Estatuto de Servicio Civil*. (1953, mayo). Ley N° 1581. San José, C.R. Asamblea Legislativa.
- Gordillo, A (1981). *Problemas del Control de la Administración Pública en América Latina*. Madrid: Editorial Civitas S.A.
- Jiménez, O.L y Rodríguez, L (2007). *Resultados Taller Avance Desconcentración*. (INF.GD TT-001-2007). San José, CR.
- \_\_\_\_\_. *Análisis FODA y CAUSA-EFECTO Proceso de Desconcentración promovido por la Dirección General de Servicio Civil*. (INF.GD TT-002-2007). San José, CR.
- Ley General de Control Interno*. (2002, setiembre). Ley N° 8292. San José, C.R. Asamblea Legislativa.
- Ley General de la Administración Pública*. (1978, mayo). Ley N° 6227. San José, C.R. Asamblea Legislativa.
- Longo, F (2005). *Mérito y Flexibilidad, La gestión de las perso-*

- nas en las organizaciones del sector público.* México: PAIDOS.
- Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las entidades y Órganos sujetos a su fiscalización.* (2002, mayo). San José, C.R. Contraloría General de la República.
- Oficina Internacional del Trabajo. (1996). *Introducción al estudio del trabajo.* Ginebra: Kanawaty George.
- Proyecto Sistema Nacional de Capacitación Municipal, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Departamento Administrativo de la Función Pública (2002) *Publicaciones de control interno. Diseño, implementación y evaluación del Sistema de Control Interno.*
- Módulo II.* Colombia: Editorial Filigrana.
- Reglamento del Estatuto de Servicio Civil.* (1954, diciembre). N° 21. San José, C.R. Poder Ejecutivo.
- Resolución DG-015-98* (1998, febrero). San José, C.R. Dirección General de Servicio Civil.
- Resolución DG-042-94* (1994, abril). San José, C.R. Dirección General de Servicio Civil.
- Resolución DG-169-88* (1988, noviembre). San José, C.R. Dirección General de Servicio Civil.
- Ulrich, D. Y Brockbank, W. (2006). *La Propuesta de Valor de Recursos Humanos.* Barcelona, España: EDICIONES DEUSTO ◇

# Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública\*

CLAD\*\*

---

ESTABLECE LOS OBJETIVOS, PRINCIPIOS, DEBERES Y DERECHOS DE LOS CIUDADANOS PARA ACCEDER A UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD, ADOPTADOS EN LA XVIII CUMBRE IBEROAMERICANA DE JEFES DE ESTADO Y GOBIERNO EN SAN SALVADOR, EL SALVADOR, DEL 29 AL 31 DE OCTUBRE DEL 2008, MEDIANTE LA RESOLUCIÓN No. 25 DEL "PLAN DE ACCIÓN DE SAN SALVADOR".

PALABRAS CLAVES: CALIDAD / GESTIÓN PÚBLICA / CLAD / CUMBRES PRESIDENCIALES

## Preámbulo

Al final de los años setenta del Siglo XX, la crisis económica mundial dificultó la viabilidad del modelo de Estado de bienestar construida por los países industrializados y post-industrializados después de la segunda guerra mundial. Frente a

dicha crisis, surgió una propuesta de corte neoliberal-conservador que perseguía restablecer el equilibrio fiscal y de la balanza de pagos de los países en crisis. Para ello se promovió la reducción del tamaño del Estado y su sustitución por el mercado como instrumento predominante del desarrollo. Contrario a lo que se afirmó, años después de la aplicación de las medidas neoliberales, los problemas de desarrollo se agudizaron en la región, los mercados nacionales se debilitaron, no hubo crecimiento económico, la pobreza se expandió, la gobernabilidad decayó y el Estado que había sido desmantelado perdió su capacidad de respuesta a los nuevos desafíos.

En consideración a lo anterior, el Consejo Directivo del CLAD, reunido el 14 de octubre de 1998, aprobó el documento doctrinario *Una Nueva Gestión Pública para América*

---

\* Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de junio de 2008.

Autorización del CLAD para publicar la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, tal como figura en la página <http://www.clad.org.ve/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica>

\*\* Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

Recibido: 16 de marzo del 2009.

Acceptado: 25 de marzo del 2009.

---

CLAD (2009). Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (56-57): 363-387

363

*Latina*, en el que se declara la necesidad de reconstruir el Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Con ello, se reconoce que el Estado es un instrumento indispensable para el desarrollo económico, político y social de cualquier país, y que en la región tiene que orientarse a la atención de tres grandes problemas: la consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la reducción de la desigualdad social, garantizando la inclusión social. Para abordar dichos desafíos, los Estados iberoamericanos deben adecuar su organización y funcionamiento a las nuevas realidades, aprendiendo de los errores y aciertos de las diversas experiencias recientes y adoptando un nuevo modelo de gestión pública que recupere la capacidad de las Administraciones Públicas iberoamericanas como instrumentos útiles y efectivos al servicio del bien común o interés general de sus respectivas sociedades.

La XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en el 2003, incluyó en su *Declaración de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia*, una resolución en la que los altos mandatarios de los 21 países expresaron su compromiso para avanzar en la profesionaliza-

ción de la función pública de los países de la región y respaldaron los principios y orientaciones de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública”, que fue preparada por el CLAD y adoptada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. En dicha Declaración los Mandatarios iberoamericanos expresaron:

*“Reiteramos nuestro empeño en el fortalecimiento institucional del Estado, en lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y en promover los instrumentos necesarios para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. Los Estados Iberoamericanos fortalecerán en sus agendas gubernamentales las políticas de reforma de la Administración Pública.”*

De igual manera, dos Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, la XVI realizada en el 2006 en Montevideo, República Oriental del Uruguay, y la XVII efectuada en el 2007 en Santiago de Chile, respectivamente, respaldaron las iniciativas del “Código Iberoamericano de Buen Gobierno” y de la “Carta Iberoamericana del Gobierno Electrónico” con el propósito de promover la mejora de la gestión pública en la región.

Por su parte, los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de De-

legación de los Gobiernos iberoamericanos, reunidos los días 31 de mayo y 1° de junio de 2007, en Pucón, Chile, en ocasión de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado renovaron su compromiso con la Reforma del Estado, el fortalecimiento de sus instituciones públicas y, en especial, con la racionalización de sus mecanismos de gestión al sostener que:

*“Teniendo en consideración que el objetivo de toda política pública es el bienestar de las personas, se requiere fortalecer las capacidades institucionales públicas para dar satisfacción a los requerimientos ciudadanos de integración y pertenencia. A tal efecto, es necesario impulsar criterios de universalización que atiendan la diversidad y complejidad de dichos requerimientos, así como fortalecer la calidad de la gestión pública para que sea un real instrumento al servicio de la cohesión social”.*

Bajo dicho mandato, y continuando con el esfuerzo sostenido en esta área por la Comunidad Iberoamericana, se elabora la presente “Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública”, que se inscribe en la propuesta de adecuar el funcionamiento de las Administraciones Públicas iberoamericanas para garantizar que sean instrumentos útiles, efectivos y confiables al servicio de sus respectivas sociedades. En tal sentido, la presente Carta Ibe-

roamericana vincula la calidad en la gestión pública con dos propósitos fundamentales de un buen gobierno democrático: 1. Toda gestión pública debe estar referenciada a la satisfacción del ciudadano, ya sea como usuario o beneficiario de servicios y programas públicos, o como legítimo participante en el proceso de formulación, ejecución y control de las políticas públicas bajo el principio de corresponsabilidad social. 2. 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.

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

La presente Carta Iberoamericana promueve el establecimiento de un enfoque común acerca de las nociones de calidad y de excelencia en la gestión pública, a partir del cual

se adopte un conjunto de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes Administraciones Públicas iberoamericanas en la formulación de sus políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública. La implementación de los principios y orientaciones deberá adaptarse a la diversidad de las condiciones de las naciones iberoamericanas, al igual que la adopción de las correspondientes acciones e instrumentos sugeridos para la mejora continua de la calidad en la gestión pública.

Cabe señalar que, en Iberoamérica existen modelos de calidad con una perspectiva global e integral, como son los establecidos por varios Premios Nacionales a la Calidad y normas específicas para el sector público como es el caso de Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Portugal. Además existen modelos internacionales como el Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión de la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad, FUNDIBEQ, y el Modelo de Evaluación, Aprendizaje y Mejora desarrollado por la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios de España, experiencias que han nutrido los contenidos de la presente Carta Iberoamericana y constituyen referencias válidas a seguir.

Resulta particularmente relevante, el reconocimiento que se hace en la presente Carta Iberoamericana del derecho de los ciudada-

nos a una gestión pública de calidad, estableciéndose unos contenidos mínimos que pueden ser incrementados por los ordenamientos jurídicos nacionales. La importancia de este reconocimiento es el consecuente empoderamiento a los ciudadanos iberoamericanos que les permita exigir a sus Administraciones Públicas la mejora continua de la gestión pública en su propio beneficio, así como participar directamente en ella.

La presente Carta procurará aplicarse a cualquier persona natural o jurídica que requiera relacionarse con una Administración Pública iberoamericana y se encuentre en el territorio del correspondiente país iberoamericano o posea el derecho a hacerlo aunque esté fuera de dicho país.

La presente Carta parte del establecimiento de cuatro objetivos fundamentales, que son desarrollados en el Capítulo Primero. Seguidamente, en el Capítulo Segundo, define los principios inspiradores de una gestión pública de calidad. A continuación, el Capítulo Tercero establece los derechos y deberes de los ciudadanos para una gestión pública de calidad.

Para dar respuesta a los principios inspiradores de una gestión pública de calidad y a los derechos de los ciudadanos, el Capítulo Cuarto propone nueve ejes u orientaciones estratégicas, y sugiere la aplicación de diversas acciones e instrumentos para lograr una gestión

pública de calidad centrada en el ciudadano y para resultados, cuya utilización concreta dependerá del grado de avance y de las características particulares de cada Administración Pública y de su correspondiente entorno.

Por último, el Capítulo Quinto recoge las consideraciones finales para la optimización en el desarrollo de las orientaciones, acciones e instrumentos de calidad propuestos. En definitiva, la presente Carta constituye un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y racionalización en la Administración Pública iberoamericana mediante el uso de técnicas y herramientas de gestión de calidad en el sector público, las cuales deberán adecuarse a la idiosincrasia de los países iberoamericanos, a las particularidades de sus Administraciones Públicas y a la naturaleza propia del ámbito público.

## **CAPÍTULO PRIMERO**

### **FINALIDAD DE LA CARTA Y NOCIÓN DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

#### **Objeto**

1. La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública persigue los objetivos siguientes:
  - a. Promover un enfoque común en Iberoamérica

sobre la calidad y la excelencia en la gestión pública, que integre las distintas perspectivas políticas y técnicas que se encuentran presentes en los diversos niveles y sectores de las Administraciones Públicas de la región.

- b. Conformar un cuerpo de principios y orientaciones que sirvan de referencia a las diferentes Administraciones Públicas de los Estados iberoamericanos en la formulación de políticas, planes, modelos y mecanismos que permitan la mejora continua de la calidad de su gestión pública.
- c. Proponer la adopción de instrumentos que incentiven la mejora de la calidad en la gestión pública, que sean flexibles y adaptables a los diferentes entornos de las Administraciones Públicas iberoamericanas y a sus diversas formas organizativas.

Servir como guía para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de planes de calidad y excelencia en la gestión pública, que le permitan a las diferentes Administraciones Públicas de los Estados iberoamericanos potenciar sus

capacidades y utilizarlas plenamente para acometer los retos y desafíos del desarrollo integral de sus respectivas sociedades y lograr el bienestar de sus ciudadanos.

### **Concepto de calidad en la gestión pública**

2. 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.

### **Contenido finalista de la gestión pública de calidad**

3. Una gestión pública se orientará a la calidad cuando se encuentre referenciada a los fines y propósitos últimos de un Gobierno democrático, esto es, cuando se constituya en:
  - a. Una gestión pública centrada en el servicio al ciudadano; y,
  - b. Una gestión pública para resultados.

La calidad en la gestión pública implica la práctica del buen gobierno, mediante una formulación de políticas públicas convenientes a toda la socie-

dad, dentro de parámetros equilibrados de racionalidad política, técnica y económica.

La calidad en la gestión pública contribuirá a facilitar el desarrollo económico y crear condiciones adecuadas y sostenibles para la competitividad y productividad nacional.

La calidad en la gestión pública tiene sentido si su fin último es alcanzar una sociedad del bienestar, con justicia y equidad, garantizando el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, la cohesión social y la garantía del cumplimiento efectivo e integral de los derechos humanos. En especial, asegurando a todas las personas, el acceso oportuno y universal al disfrute de información, prestaciones y servicios públicos de calidad.

La adopción de enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad en la gestión pública iberoamericana contribuye a la legitimidad y consolidación de la democracia y al logro del desarrollo económico y social de forma sostenible, con la mejora de la cohesión social.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **PRINCIPIOS INSPIRADORES DE UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD**

#### **Principio de servicio público**

4. Las Administraciones Públicas iberoamericanas están al servicio de los ciudadanos y, en consecuencia, darán preferencia a la satisfacción de sus necesidades y expectativas.

La orientación a la calidad en la gestión pública supone maximizar la creación de valor público, por lo que tiene que responder al principio de gestión para resultados. Ello supone un esfuerzo para optimizar la dirección efectiva e integrada del proceso de creación de valor público, para asegurar la máxima eficacia, eficiencia y efectividad de su desempeño, la consecución de los objetivos de gobierno y su mejora continua.

#### **Principio de legitimidad Democrática**

5. Una gestión pública de calidad tiene que estar inspirada en

valores democráticos y, en tal sentido, constituirse en una garantía y protección de las libertades públicas consagradas a los ciudadanos.

La legitimidad democrática de la gestión pública proviene de la elección popular de las autoridades políticas y de la participación y control de la ciudadanía sobre los asuntos públicos.

También, es una fuente de legitimidad el ejercicio independiente de una función pública profesional, seleccionada bajo los principios de igualdad, mérito y capacidad, al servicio de un programa de gobierno resultante del proceso democrático.

### **Transparencia y participación ciudadana**

6. Las Administraciones Públicas tienen que ser transparentes en su gestión, abiertas al escrutinio público, tolerantes a la crítica y permeables a las propuestas de mejora y de cambio provenientes de la ciudadanía.

### **Principio de legalidad**

7. Una gestión pública de calidad implica el sometimiento de la Administración Pública al Es-

tado de Derecho, bajo cuya orientación se organiza y actúa con racionalidad y objetividad.

El principio de legalidad contribuye a la calidad de la gestión pública, por ser una ordenación consciente de las competencias públicas atribuidas a los órganos y entes de la Administración Pública, a través de normas jurídicas.

La calidad en la gestión pública iberoamericana requiere la formalización de los enfoques, modelos, acciones e instrumentos de calidad, mediante la adopción de normas jurídicas que la regulen.

### **Principio de coordinación y cooperación**

8. Para lograr una gestión pública de calidad se requiere que todos los órganos y entes de la Administración Pública contribuyan a la prestación de servicios al ciudadano.

A tales efectos, las Administraciones Públicas iberoamericanas preverán la asignación de competencias, relaciones, instancias y sistemas de coordinación de sus entes y órganos, para prestar servicios de forma integral al ciudadano.

La coordinación interadministrativa resulta clave en aque-

llos Estados con modelos descentralizados y con diferenciación competencial a nivel territorial.

#### **Principio de ética pública**

9. Una gestión pública de calidad implica la observancia de valores éticos que la orientan, tales como la vocación de servicio público, la probidad, la honradez, la buena fe, la confianza mutua, la solidaridad y la corresponsabilidad social, la transparencia, la dedicación al trabajo, el respeto a las personas, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y la preeminencia del Interés público sobre el privado.

#### **Principio de acceso universal**

10. La calidad en la gestión pública comprende el esfuerzo por lograr la universalización y el más amplio y fácil acceso espacial y temporal de los ciudadanos a servicios públicos de igual calidad, con independencia de la ubicación geográfica de los ciudadanos y del momento en que éstos los requieran.

#### **Principio de continuidad en la prestación de servicios**

11. Los servicios públicos se prestarán de manera regular e ininterrumpida, previendo las medidas necesarias para evitar o minimizar los perjuicios que pudieran ocasionarle al ciudadano en las posibles suspensiones del servicio.

#### **Principio de imparcialidad**

12. En una gestión pública de calidad, la atención a todos los ciudadanos se realiza con imparcialidad, asegurando que serán tratados con igualdad, sin discriminación por motivos tales como el género, edad, raza, ideología, religión, nivel económico, situación social o localización geográfica.

Por causas objetivas, la Administración Pública podrá establecer discriminaciones positivas para proteger a los ciudadanos que lo puedan requerir. En todo caso, corresponde a la Administración Pública la defensa del interés general frente a los intereses particulares.

### **Principio de eficacia**

13. La calidad en la gestión pública comprende cumplir con el principio de eficacia, entendido como la consecución de los objetivos, metas y estándares orientados a la satisfacción de las necesidades y expectativas del ciudadano.

### **Principio de eficiencia**

14. La gestión pública debe seguir el principio de eficiencia, comprendido como la optimización de los resultados alcanzados por la Administración Pública con relación a los recursos disponibles e invertidos en su consecución.

### **Principio de economía**

15. La calidad en la gestión pública dependerá de que se cumpla con el principio de economía, esto es, que el funcionamiento de la Administración Pública propenda a la utilización racional de los recursos públicos.

La asignación de recursos a la Administración Pública se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de las metas y objetivos previstos.

### **Principio de responsabilización**

16. Una gestión pública de calidad es aquella en la que existe responsabilización, esto es, en la que hay rendición de cuentas por el desempeño de las autoridades, directivos y funcionarios públicos frente a los ciudadanos, y control social sobre la gestión pública.

### **Principio de evaluación permanente y mejora continua**

17. Una gestión pública de calidad es aquella que contempla la evaluación permanente, interna y externa, orientada a la identificación de oportunidades para la mejora continua de los procesos, servicios y prestaciones públicas centrados en el servicio al ciudadano y para resultados, proporcionando insumos para la adecuada rendición de cuentas.

## **CAPÍTULO TERCERO**

### **DERECHOS Y DEBERES DE LOS CIUDADANOS PARA UNA GESTIÓN PÚBLICA DE CALIDAD**

#### **Contenidos del derecho a una gestión pública de calidad**

18. Los ciudadanos tienen derecho a una gestión pública de calidad, que estará reconocida por los ordenamientos jurídicos nacionales. En consecuencia, los ciudadanos podrán:
  - a. Acceder a cualquier servicio público o prestación a que tengan derecho, recibiendo una atención y asistencia ágil, oportuna y adecuada.
  - b. Solicitar y obtener información pública de interés general, en especial aquella referida a los resultados de la gestión pública y al desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública, que sea completa, veraz y actualizada. Con dicho objetivo, se podrá acceder a aquella información contenida en archivos y registros, con las excepciones contempladas en la ley.
  - c. Conocer el esquema de organización de los órganos y entes de la Administración Pública, los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y procedimientos administrativos y medios para acceder a ellos.
  - d. Identificar a las autoridades, funcionarios públicos encargados de las prestaciones o servicios públicos a que tengan derecho, o bajo cuya competencia se tramiten sus peticiones, solicitudes, reclamos o procedimientos.
  - e. 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, independientemente del derecho de ejercer los recursos administrativos o judiciales correspondientes, de conformidad con la ley nacional.
  - f. Participar en el ciclo de diseño y mejora del servicio, así como a presentar propuestas de transformación e innovación del servicio.

- g. Abstenerse de presentar documentos no exigidos por las normas aplicables al trámite o procedimiento de que se trate.
  - h. Acceder fácilmente a los datos que la Administración Pública dispone sobre el mismo, con las excepciones contempladas en la ley y solicitar la modificación que corresponda, así como la preservación de su privacidad.
  - i. Exigir un trato respetuoso y deferente por las autoridades y funcionarios públicos, quienes están obligados a facilitar a los particulares el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.
  - j. Participar en la formación de las políticas públicas de conformidad con la ley nacional, así como en las evaluaciones del desempeño de los órganos y entes de la Administración Pública y conocer sobre su resultado.
19. Por su parte, el ciudadano debe participar en la mejora de la calidad de la gestión pública, en consecuencia:
- a. Contribuirá al sostenimiento de los costes de la gestión pública.
- b. Dará un trato respetuoso y conforme a principios éticos a los funcionarios y autoridades públicas.
  - c. Realizará un uso adecuado de los bienes y servicios públicos.
  - d. Participará en el ciclo de formulación, ejecución, evaluación y control de las políticas públicas.
20. 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.

## **CAPÍTULO CUARTO**

### **ORIENTACIONES, ACCIONES E INSTRUMENTOS PARA FORMULAR POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE CALIDAD EN LA GESTIÓN PÚBLICA**

#### **Decisión política y perspectiva sistémica**

21. La implantación de la calidad en los servicios públicos representa una opción fundamental para la consolidación y fortalecimiento de la gestión pública. Ello requiere decisión política y una perspectiva sistémica, que genere una vi-

sión compartida que dirija los esfuerzos transformadores a la satisfacción de las necesidades y expectativas de los ciudadanos.

### **Calidad institucional**

22. La calidad institucional atañe tanto a las acciones políticas y programas como a las actividades vinculadas a la racionalización del gasto, la comunicación de resultados alcanzados, la transparencia y responsabilidad pública y la rendición de cuentas a la sociedad. Este enfoque de calidad institucional tiene que ser coherente y estar perfectamente integrado con la calidad en el servicio.

### **Nueve ejes estratégicos**

23. La presente Carta Iberoamericana propone a continuación nueve ejes u orientaciones estratégicas, y sugiere el uso de diversas acciones e instrumentos para lograr una gestión pública de calidad centrada en el ciudadano y para resultados. La aplicabilidad y la decisión respecto al uso de cada uno de dichos instrumentos dependerá del grado de avance y de las características particulares de cada Administración Pública y de su entorno.

## **Sección I. Orientaciones para formular políticas y estrategias de calidad en la gestión pública**

### **Para una gestión pública al servicio de la ciudadanía**

24. El reto de la calidad en la gestión pública es su orientación al servicio de las necesidades y expectativas de la ciudadanía y su compromiso en alcanzar una sociedad de bienestar. La capacidad de innovar y adaptarse continuamente a los requerimientos sociales permitirá a la Administración Pública incrementar la credibilidad y confianza de los ciudadanos sobre las diversas prestaciones y variados servicios que suministra.

25. La Administración Pública buscará la satisfacción equilibrada de las diversas necesidades y expectativas presentes en la sociedad, de conformidad con el interés general. Por ello, la Administración Pública expondrá en todo momento sus políticas al debate de los diferentes sectores sociales.

La participación de la sociedad organizada en todas sus formas garantiza que las Administraciones Públicas atiendan las aspiraciones de los ciudadanos.

## Hacia una gestión pública para resultados

siempre que no sean incompatibles con las mismas.

26. Todo proceso de gestión pública debe perseguir la creación de valor público, lo que tiene que reflejarse en resultados e impactos, cuantificables, que permitan evaluar el rendimiento en todas sus dimensiones.

Para la objetiva determinación de resultados, se requiere analizar la evolución del desempeño y el nivel de alcance de las metas, trazadas con sistemas de información para el seguimiento, evaluación y control rigurosos y oportunos, que fundamenten la toma de decisiones y medidas correctivas.

La gestión pública para resultados requiere la implementación de sistemas de monitoreo, medición y control que permitan un adecuado control, y la toma de decisiones.

## Compromiso social y ambiental

27. Los órganos y entes de la Administración Pública, en su compromiso de servir a la sociedad, promoverán esfuerzos para contribuir al desarrollo social, económico y ambiental de forma sostenible, además de sus atribuciones legales,

## Responsabilidad directiva, liderazgo y constancia de objetivos

28. La gestión pública de calidad exige una alta cualificación de los directivos, que deberán destacar por sus elevadas competencias para la conducción de los órganos y entes públicos, su especial vocación por el servicio público y una concepción ética del ejercicio de sus funciones. Asimismo, deberán rendir cuentas y someterse a control por los resultados obtenidos, e impulsar activamente el cambio, definiendo visión, misión, objetivos y metas, de conformidad con la ley. También, deberán reforzar y ser impulsores de la calidad en las prestaciones y servicios públicos ofrecidos a los ciudadanos, poniendo en marcha los procesos y sistemas que se requieran para tal propósito; y motivar a los funcionarios públicos, apoyándolos, facultándolos y otorgándoles el reconocimiento merecido.

29. Los niveles político y directivo deben integrar en el ejercicio de sus funciones aspectos tales como la calidad del servicio, la sostenibilidad y equilibrio en los objetivos con

respecto a los diferentes intereses implicados, ética en su comportamiento, respeto a la legalidad y los derechos humanos, así como la búsqueda continua del bienestar social.

### **Gestión por procesos**

30. Los órganos y entes públicos orientarán sus actividades al desarrollo de una estrategia en términos de procesos, basada en datos y evidencias, definiendo objetivos, metas y compromisos a alcanzar. La adopción de una gestión por procesos permite la mejora de las actividades de la Administración Pública orientada al servicio público y para resultados.

A los efectos de la calidad en la gestión pública, los procesos constituyen una secuencia ordenada de actividades, interrelacionadas, para crear valor añadido.

31. La gestión por procesos en la Administración Pública debe tener en cuenta que el ciudadano es el eje fundamental de la intervención pública, lo cual requiere adoptar enfoques y diseñar los procesos de prestación del servicio desde la perspectiva del ciudadano, usuario o beneficiario, y no desde la perspectiva de la Administración Pública.

### **Desarrollo de capacidades de los empleados públicos**

32. La calidad la construyen las personas y el éxito de una Administración Pública depende del conocimiento, habilidades, creatividad innovadora, motivación y compromiso de sus autoridades, directivos y demás funcionarios públicos. Valorar a los funcionarios públicos, significa que la alta dirección se comprometa con su satisfacción, desarrollo y bienestar, estableciendo además prácticas laborales de alto rendimiento y flexibilidad para obtener resultados en un clima laboral adecuado.
33. Para el desarrollo de capacidades resulta de gran importancia realizar, entre otras, las actuaciones siguientes:
- a. Elaborar normas éticas que proporcionen pautas de comportamiento a los funcionarios públicos, orientadas al servicio público.
  - b. Establecer un sistema de profesionalización de la Función Pública con base en el mérito, de conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública.
  - c. Incorporar programas de capacitación en gestión de

calidad y en el uso de herramientas de la calidad a la formación continua.

- d. Sensibilizar e implicar al personal en torno a la calidad del servicio público.
- e. Promover condiciones necesarias para el trabajo colaborativo y participativo del personal.
- f. Considerar la percepción del personal sobre la organización y la calidad de la gestión pública.
- g. Utilizar incentivos vinculados a la evaluación del desempeño para promover la calidad.

#### **Participación de los empleados públicos para la mejora de la calidad de la gestión**

- 34. Las Administraciones Públicas facilitarán la participación de sus empleados, promoviendo mecanismos y cauces adecuados para el diálogo con ellos y sus representantes para la mejora de la gestión pública

#### **Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora de la calidad**

- 35. El aprendizaje y la innovación son determinantes para la me-

jora de la calidad y la sostenibilidad en el cumplimiento de los objetivos de la Administración Pública.

Por otra parte, la mejora continua y la innovación facilitan el desarrollo de nuevos servicios, nuevos procesos para la gestión, así como su racionalización, simplificación y normalización.

La mejora continua sólo es posible con una perspectiva correctiva y orientada al futuro, alentando a las personas a identificar y reconocer errores propios y ajenos, y proponer mejoras para superarlos.

#### **Relaciones de colaboración y cooperación orientadas a la mejora de la calidad**

- 36. Las Administraciones Públicas identificarán aquellas organizaciones públicas o privadas con las cuales colaborar y cooperar, con el propósito de:
  - a. Acercar el servicio a la ciudadanía.
  - b. Crear sinergias y mejorar la coordinación y coherencia de la gestión pública.
  - c. Mejorar la eficacia, eficiencia y economía de los servicios públicos.
  - d. Mejorar la calidad de los servicios.

e. Compartir las mejores prácticas, generar aprendizaje y la gestión del conocimiento.

## **Sección II. Acciones e instrumentos para la calidad en la gestión pública**

37. Los Estados Iberoamericanos promoverán el desarrollo normativo que facilite la aplicación de acciones, técnicas e instrumentos para la calidad en la gestión pública de las diferentes Administraciones, órganos, entes y unidades administrativas.

A continuación, se recomiendan algunas acciones, técnicas e instrumentos básicos de calidad, en los que los órganos y entes públicos pueden apoyarse para la implementación de la calidad en la gestión pública.

### **La dirección estratégica y el ciclo de mejora**

38. La dirección estratégica supone un enfoque flexible, que se anticipa y adapta a las necesidades de la sociedad. Permite analizar y proponer soluciones, para orientar a la Administración Pública a una visión u horizonte en un plazo de

terminado. Dicha visión de futuro supone dotarla de capacidad para dar respuesta a los requerimientos de las diferentes partes interesadas. Para ello, los órganos y entes de la Administración Pública desarrollarán políticas, estrategias, planes, objetivos, metas, estructuras, sistemas y procesos críticos orientados a la consecución de los objetivos.

39. La dirección estratégica se basa en el ciclo de mejora: establecimiento de objetivos y planificación, desarrollo de forma sistemática y a través de procesos de las actuaciones planificadas, comprobación de los resultados obtenidos con respecto a los objetivos establecidos y adaptación continua de la planificación estratégica.

La repetición sucesiva del ciclo de mejora permite alcanzar la mejora continua de la calidad del servicio al ciudadano y, por ende, una Administración Pública en transformación y actualizada.

### **Prospectiva y análisis de la opinión ciudadana**

40. El uso de técnicas de prospectiva y estudio del entorno general y específico se orienta a la identificación de los principales retos y necesidades de

la sociedad, así como las oportunidades o amenazas derivadas de factores del entorno, y la identificación de buenas prácticas aplicadas en otras organizaciones.

41. La realización de encuestas de opinión persigue la identificación de las necesidades y expectativas, así como el nivel de satisfacción del ciudadano respecto a los servicios.

Para la elaboración de dichas encuestas, se deben identificar los atributos de calidad que caracterizan el servicio prestado, y la importancia otorgada a cada uno. Su objetivo será obtener información sobre las expectativas del ciudadano y acerca del nivel de satisfacción con el servicio recibido.

El análisis comparado entre las expectativas del ciudadano y su nivel de satisfacción permitirá identificar potenciales áreas de mejora de la calidad del servicio.

#### **Participación ciudadana para la mejora de la calidad**

42. La Administración Pública desarrollará mecanismos de participación ciudadana, a lo largo de todo el ciclo de las políticas públicas. En particular, a través de comités con-

sultivos, o grupos de trabajo con ciudadanos y representantes de la sociedad, foros, encuentros, jornadas de intercambio de experiencias con otras instituciones o Administraciones Públicas y actividades similares, o las encuestas de opinión y sistemas de recogida de sugerencias de mejora y atención de reclamos.

#### **Adopción de modelos de excelencia**

43. La adopción de modelos de excelencia, integrales u holísticos, facilita la comprensión de las dimensiones más relevantes de la realidad de los órganos y entes públicos y permite establecer unos criterios orientadores, homogéneos, tanto para el análisis sistemático y riguroso como para lograr la acción coherente.

#### **Premios a la calidad o excelencia**

44. Los premios a la calidad o premios a la excelencia respaldados por modelos de excelencia constituyen instrumentos valiosos de estímulo para la mejora, aprendizaje y reconocimiento de la gestión, resultando de gran utilidad

para el intercambio y difusión de las mejores prácticas.

### **La gestión por procesos**

45. La gestión por procesos implica el desarrollo de las actuaciones siguientes:
- a. La identificación de los requerimientos, necesidades y expectativas, de los diferentes destinatarios de las prestaciones y servicios públicos, así como de otros posibles grupos de interés.
  - b. La identificación de todos los procesos necesarios para la prestación del servicio público y la adecuada gestión de la organización: procesos clave u operativos, de apoyo a la gestión y estratégicos; lo que se denomina mapa de procesos.
  - c. La definición del objetivo de cada uno de los procesos, así como de los beneficios que aporta a los grupos de interés a los que va dirigido.
  - d. La definición secuencial detallada y precisa de las diferentes actividades que componen el proceso o procedimiento concreto, para el cumplimiento de los diferentes requerimien-

tos, y en su caso su diagrama.

- e. La definición de las obligaciones, así como de las autoridades y directivos encargados.
- f. La definición de indicadores que permitan la medición y control del desarrollo de la marcha adecuada del proceso.
- g. La definición y desarrollo de un sistema de gestión que permita el seguimiento, evaluación y mejora continua de la calidad de los procesos, y la prestación del servicio.
- h. La implantación de sistemas de gestión normalizados o estandarizados.

### **Los equipos y proyectos de mejora**

46. La instauración de estructuras internas para la ejecución de proyectos de mejora de la calidad, tanto a cargo de grupos o equipos de mejora, constituidos a tal efecto por funcionarios públicos para abordar un proyecto de mejora concreto, como de unidades estables de calidad, que tengan asignadas funciones de apoyo a la mejora de la calidad, de forma estable y continuada en el tiempo.

Tendrán encomendadas tareas de identificación, análisis y resolución de aspectos susceptibles de ser mejorados, para la óptima orientación a resultados y a la satisfacción de los usuarios.

### **Cartas Compromiso o de Servicios al Ciudadano**

47. Las Cartas Compromiso o Cartas de Servicios al Ciudadano son documentos públicos con los cuales un órgano o ente público expresa sus compromisos asumidos en la prestación del servicio, especificando plazos de ejecución, estándares de calidad para el sistema de información y comunicación y los mecanismos de participación ciudadana.
48. Las Cartas Compromiso o Cartas de Servicios tienen que complementarse con un sistema de seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos expresados en las mismas, y estar sujetas a revisión, actualización y mejora continua. Asimismo, contemplar medidas de reparación o compensación en el caso de incumplimiento de los compromisos.

### **Mecanismos de difusión de información relevante para el ciudadano**

49. La Administración establecerá mecanismos adecuados para la comunicación y la difusión de información relevante para los ciudadanos.

Dicha información incluirá los servicios que presta la Administración Pública y la forma de acceder a ellos, así como los derechos y deberes de los ciudadanos como destinatarios. Entre los posibles instrumentos, se pueden contemplar los siguientes: formularios, guías de servicios, publicaciones, folletos divulgativos, hojas de instrucciones, circulares, páginas de información sobre la organización y sus servicios ubicadas en Internet, puntos automáticos de información y consulta, u otros medios.

### **La mejora de la normatividad**

50. La mejora de la normatividad persigue el establecimiento de un marco normativo sencillo que facilite la eficacia, eficiencia, agilidad y adaptabilidad de los procesos y procedimientos, y, por ende, la mejora en la prestación del servicio a los ciudadanos, así como la productividad nacional.

Será tarea permanente de los órganos y entes de las Administraciones Públicas iberoa-

americanas la mejora de la calidad en la elaboración de normas y el análisis de impacto normativo, la agilización y la simplificación de los trámites administrativos, siempre de conformidad con el interés general.

### **El gobierno electrónico**

51. De conformidad con la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, la Administración Pública buscará la optimización de las tecnologías de la información y la comunicación, para la mejora y acercamiento del servicio a las necesidades ciudadanas, así como de la propia gestión pública, mejora de la atención, trámites en línea, participación y transparencia. Para ello, tratará de facilitar múltiples modalidades de acceso y realización de trámites, así como el intercambio documental y de información en ambos sentidos Administración-ciudadano.

En particular, se propiciará la interconexión entre las diferentes Administraciones orientada a la simplificación de trámites para el ciudadano.

### **Medición y evaluación**

52. La evaluación de la eficacia, eficiencia y efectividad de la

estrategia se realiza a través del seguimiento de indicadores, la revisión del cumplimiento de los objetivos y planes establecidos, además de la opinión extraída de los diferentes grupos de interés, o como resultado de la realización de evaluaciones y auditorías.

53. La adopción de estándares de calidad y la comparación de los indicadores de gestión con respecto a los estándares y objetivos estratégicos establecidos, permite analizar el nivel de cumplimiento y la orientación a resultados, facilitando la adopción de decisiones y la mejora continua de la calidad.
54. La instauración de una cultura y hábito de medición y evaluación dentro de la Administración Pública, como instrumento de obtención de información crítica para la mejora continua de la calidad de la gestión pública. La medición permite la identificación continua de posibles aspectos a mejorar para una óptima orientación de la organización a la satisfacción de los diferentes grupos de interés y al cumplimiento de sus objetivos.
55. Los diagnósticos, evaluaciones externas, autoevaluaciones o revisiones de los sistemas de gestión, tienen que realizarse de forma sistemática, integrándose como elementos clave dentro del sistema de gestión de la Ad-

ministración Pública, a fin de medir avances e identificar puntos críticos en los procesos y, en general, en la gestión pública.

### **Sugerencias, quejas y reclamos de los ciudadanos**

56. El desarrollo de procesos sistemáticos y organizados para obtener información a través de sugerencias, quejas y reclamos de los ciudadanos con respecto al servicio prestado, y la capacidad de escucha y de respuesta efectiva y eficaz. Dichos sistemas estarán formalizados y tendrán definido un procedimiento específico, en el que se asignen encargados, y estarán integrados en un proceso de evaluación, revisión y mejora continua de la calidad del servicio.

### **Sistemas de gestión normalizados**

57. La adopción de sistemas de gestión normalizados facilitan el desarrollo de un proceso de evaluación y mejora continua. En dicho sentido, se recomienda la adopción de modelos que contemplen la gestión integrada de la calidad, el medio ambiente y la salud y seguridad laboral.

La certificación externa de los servicios públicos, puede prestigiarlos ante la sociedad.

### **La gestión del conocimiento**

58. La gestión del conocimiento requiere:
  - a. El desarrollo de procesos sistemáticos para captar e incorporar, generar, adaptar y difundir la información y el conocimiento adquirido.
  - b. La sistematización, formalización y normalización de procesos, donde se establezcan protocolos para la generación, validación y difusión de conocimiento.
  - c. La institucionalización de la gestión del conocimiento como rutina organizativa.
  - d. La disponibilidad de inventarios de competencias generales y técnicas, actitudes y aptitudes.
  - e. 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.

- f. 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 e instituciones privadas.
- g. La generación de valor entre distintos grupos de personas relacionadas con la gestión pública, el trabajo colaborativo, así como la interacción entre los funcionarios que integran la Administración Pública, grupos de interés, grupos formales o bien grupos de naturaleza espontánea que surgen según las dinámicas naturales de trabajo y la puesta en común de conocimientos y experiencias.

#### **Comparación e intercambio de mejores prácticas**

- 59. La comparación e intercambio de información con otras organizaciones públicas o privadas, sobre sus experiencias, la participación en foros interadministrativos y redes de intercambio, así como la identifica-

ción de las mejores prácticas, permite generar aprendizaje y promover la mejora continua de la calidad.

#### **Aportaciones y sugerencias de los funcionarios públicos**

- 60. Los empleados públicos son el principal y más valioso capital con que cuenta la Administración Pública, y su experiencia y conocimiento es clave en la aportación a través de sugerencias para la mejora continua de la calidad de la gestión pública. En dicho sentido, es conveniente disponer de sistemas que regulen y promuevan su participación.

### **CAPÍTULO QUINTO**

#### **CONSIDERACIONES FINALES ACERCA DE LA EFICACIA DE LA CARTA**

- 61. La transformación y mejora de la calidad en la gestión pública deben abordarse siguiendo un proceso bien estructurado a corto, mediano y largo plazo, teniendo en cuenta que los cambios sustanciales y sostenibles se lograrán en el largo plazo.
- 62. Se reitera la gran utilidad de optar por modelos de excelencia en la gestión, establecidos como respaldo de Premios Nacionales a la Calidad y del Premio Iberoamericano de la

- Calidad, respaldado por la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
63. La estrategia de calidad en las Administraciones Públicas iberoamericanas tiene que ser anticipativa y adaptativa, siempre atenta a los cambios del entorno dinámico, lo que dotará a los órganos y entes públicos de mayor capacidad de respuesta.
64. Para la óptima aplicación de los diferentes principios, orientaciones, acciones e instrumentos contenidos en la presente Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, resulta de vital importancia un fuerte liderazgo y compromiso público de las autoridades políticas y del nivel directivo de la Administración Pública.
65. Se consideran fundamentales los esfuerzos de sensibilización sobre la importancia de la calidad en la gestión pública, y de capacitación sobre instrumentos y metodologías de la calidad, además de técnicas de gestión pública.
66. Se considera importante que, en los procesos de mejora, la evaluación de la calidad abarque la evaluación de la gestión, del servicio y de la calidad institucional o del buen gobierno de las Administraciones Públicas.
67. La implementación de la presente Carta implica la adecuación de la normativa interna, la eficiencia de los procesos y estructuras y la madurez organizacional, contribuyendo a fortalecer el desarrollo institucional.
68. La optimización de las recomendaciones y enfoques en el desarrollo de procesos de mejora de la calidad en la gestión de las Administraciones Públicas iberoamericanas requiere la cooperación entre los países de la Comunidad Iberoamericana, que favorezca el intercambio de experiencias y metodologías.
69. Los Estados iberoamericanos establecerán los mecanismos que consideren convenientes para evaluar el avance en la implementación de la presente Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública ◇

San Salvador, El Salvador  
31 de octubre del 2008

Argentina	Juan Manuel Abal Medina Secretario de la Gestión Pública Jefatura de Gabinete de Ministros
Brasil	Marcelo Viana Estevão de Moraes

	Secretario de Gestão Ministério do Planeja- mento, Orçamento e Gestão		Ministerio de Economía y Finanzas
Chile	Edgardo Riveros Marín Subsecretario General de la Presidencia	Paraguay	Rubens Cabral Asesor Legal del Gabi- nete Civil
Colombia	Fernando Grillo Rubiano Director General Depar- tamento Administrativo de la Función Pública		Presidencia de la República
Costa Rica	Roberto Gallardo Nuñez Ministro de Planificación Nacional y Política Económica	Perú	José Elice Navarro Viceministro Secretario General
Ecuador	Galo Larenas Serrano Embajador del Ecuador en El Salvador		Presidencia del Consejo de Ministros
El Salvador	Eduardo Ayala Grimaldi Secretario Técnico Presidencia de la República	Portugal	Rui Afonso Lucas Presidente do Conselho Directivo
España	Elena Salgado Méndez Ministra de Administra- ciones Públicas	República Dominicana	Instituto Nacional de Administração
Guatemala	Luis Fernando Mack Gerente Instituto Nacional de Administración Pública		Ramón Ventura Camejo Secretario de Estado de Administración Pública
Honduras	Marcio Sierra Discua Subsecretario de Estado Despacho Presidencial	Uruguay	Ana María Santestevan Subdirectora Oficina Nacional del Servicio Civil
México	Salvador Vega Casillas Secretario de la Función Pública	Venezuela	Pedro Olveira Viceministro de Planifi- cación y Desarrollo Institucional
Panamá	Augusto A. Cedeño Secretario General		Julio César Fernández Toro

Secretario General  
CLAD

# **Estudio de valoración económica por la posible afectación del Proyecto Hidroeléctrico Toro 3 sobre el Centro Turístico Recreo Verde**

Dora Carías Vega\*  
Edwin Zamora Bolaños\*\*

---

DOCUMENTA LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN CONCERNIENTE AL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL, ESTIA, DEL PROYECTO HIDROELÉCTRICO TORO 3 SOBRE EL CENTRO TURÍSTICO RECREO VERDE, APLICANDO LA TÉCNICA DE EXPERIMENTOS DE SELECCIÓN.

PALABRAS CLAVES: RECURSOS NATURALES / IMPACTO AMBIENTAL / GENERACIÓN ELÉCTRICA / COSTA RICA

## **Introducción**

El documento que se presenta constituye la sistematización de la investigación realizada por el Instituto Costarricense de Electricidad, ICE, como complemento al Estudio de Impacto Ambiental, EsIA, del

Proyecto Hidroeléctrico Toro 3 denominado en adelante PH Toro 3. La necesidad de realizar el presente estudio surge de los resultados de la aplicación de las técnicas de identificación y valoración de impactos, el análisis de los equipos de profesionales del ICE, y de una interacción permanente con los diferentes actores sociales de las zonas de influencia, en el marco del EsIA antes mencionado.

El objetivo de la investigación es establecer, de forma rigurosa y lo más precisa posible, la existencia de una afectación ambiental que

---

\* **Máster Science en Economía. Funcionaria del Centro de Gestión Ambiental del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE.**

\*\* **Máster Science en Economía. Funcionario del Centro Nacional de Planificación Eléctrica del Instituto Costarricense de Electricidad, ICE.**

Recibido: 15 de mayo del 2008.

Aceptado: 12 de diciembre del 2008.

repercuta en las actividades realizadas por los usuarios del Centro Turístico Recreo Verde, debida a la disminución del caudal del río Toro, y producto de la construcción y operación del PH Toro 3. Del mismo modo, y en caso de confirmarse esta afectación, recomendar medidas de compensación o mitigación apropiadas al caso.

Con base en el análisis de la situación, revisión bibliográfica y consultas realizadas a expertos, se determinó que sería recomendable recurrir a una metodología de valoración económica del daño ambiental. De esta forma se llegó a la conclusión de que, para el problema analizado, la técnica de valoración económica más apropiada era la denominada "Experimentos de Selección".

Esta metodología da pistas, al tiempo que analiza la existencia o no de impactos ambientales, para la recomendación de medidas compensatorias o de mitigación del mismo impacto que analiza, por lo que se convierte en una poderosa herramienta para la toma de decisiones.

De esta forma la siguiente sección se refiere a los antecedentes de los proyectos hidroeléctricos en la sub-cuenca del Toro, explicando la dinámica de operación de las Plantas Toro 1 y 2, y el efecto en los caudales futuros por el PH Toro 3.

Después se presenta el marco conceptual en el que se basa la rea-

lización de la valoración económica; Experimentos de Selección, ubicando las variables y atributos relevantes para la aplicación al caso de Recreo Verde. Mientras en el siguiente apartado se define el modelo a aplicar en el estudio.

Seguidamente se muestran los resultados de la investigación, en especial el de la aplicación del modelo. Con base en lo anterior, se describen las conclusiones y recomendaciones de la investigación.

Finalmente, en el anexo se hace una descripción de los antecedentes y los atractivos turísticos que tiene Recreo Verde, tratando de ubicar, de acuerdo a la observación de los investigadores, del personal de la empresa y los clientes, las características más relevantes del lugar.

## **Antecedentes**

Actualmente las aguas de la micro cuenca del río Toro, ubicada en el cantón de Valverde Vega, provincia de Alajuela, son aprovechadas por el ICE en un complejo hidroeléctrico de dos plantas denominadas Toro 1 y Toro 2. Tal complejo aprovecha las aguas del río Toro en las elevaciones 1.265 y 691 msnm respectivamente.

La potencia total del Complejo Hidroeléctrico Toro 1 y 2 es de 90 MW, mientras que la energía total generada es de alrededor de 370 GWh/ año.

El PH Toro 3, con una potencia cercana a los 50 MW, se vislumbra como el tercer aprovechamiento en cascada del río Toro, aguas abajo de la planta hidroeléctrica Toro 2.

Con la ventaja de ser un proyecto que no requiere un represaamiento del río, sino que las aguas turbinadas de Toro 2 se vierten directamente a una cámara de carga, el 71% de las aguas con que cuenta el proyecto estarán libres de sedimentos y acidez, y serán reguladas en forma diaria por el embalse de la planta hidroeléctrica Toro 2.

Se estima que el período constructivo sería de cuatro años, y que durante la operación la planta tendría una vida útil de cuarenta años.

Geográficamente el Proyecto Toro 3, se ubica en la provincia de Alajuela, en la parte media de la micro cuenca del río Toro, específicamente en los poblados Marsella y Mesén del Distrito 5° Venecia del Cantón 10 San Carlos, y en la comunidad de Crucero, del Distrito 6° Río Cuarto del Cantón 3 Grecia, ambos de la provincia de Alajuela.<sup>1</sup>

El proyecto se emplaza en la vertiente del Caribe, conocida como la vertiente húmeda de Costa Rica, es una zona caracterizada por precipitaciones abundantes y topografía variada, características que se aprovecharon para el diseño de las obras.

---

1. Costa Rica, División Territorial Administrativa, 2001.

El río Toro es un afluente del río Sarapiquí, el que drena a un área de 1.923 km<sup>2</sup> hasta su desembocadura en el río San Juan. La cuenca Sarapiquí se orienta de sur a norte y su forma es irregular.

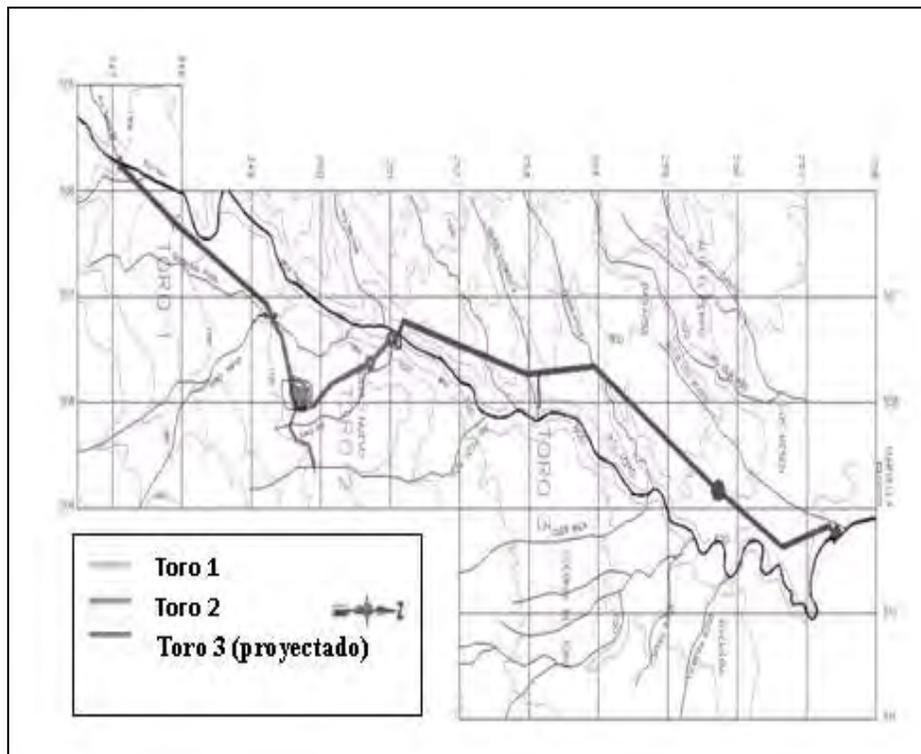
Las obras del proyecto se localizarían paralelas al cauce del río Toro. Esta ubicación minimizaría la necesidad de trabajos extensos de acceso y obra civil del Proyecto. Los diseños aprovechan la topografía. En las zonas boscosas, las conducciones serían subterráneas, hasta alcanzar una zona de baja cobertura a partir de donde se continuaría con una tubería en trinchera, parte de la cual estaría expuesta en las zonas más planas. La captación principal y las secundarias son obras relativamente pequeñas, el área de afectación del embalse y sus obras asociadas serían aproximadamente tres hectáreas.

### ***Generación actual y afectación horaria de caudales***

Actualmente las plantas Toro 1 y 2 generan energía a lo largo de todo el día en época lluviosa, y durante las horas que van de las 6:00 a.m. hasta media noche en época seca. En esta época la disminución de caudales provoca que deba acumularse agua en horas de la madrugada para luego poder sostener la producción eléctrica en horas de mayor demanda. Los gráficos 3 y 4 resumen esta forma de operación.

---

**GRÁFICO No. 1**  
**COMPLEJO HIDROELÉCTRICO TORO**  
**JUNTO CON EL PROYECTO HIDROELÉCTRICO TORO 3**

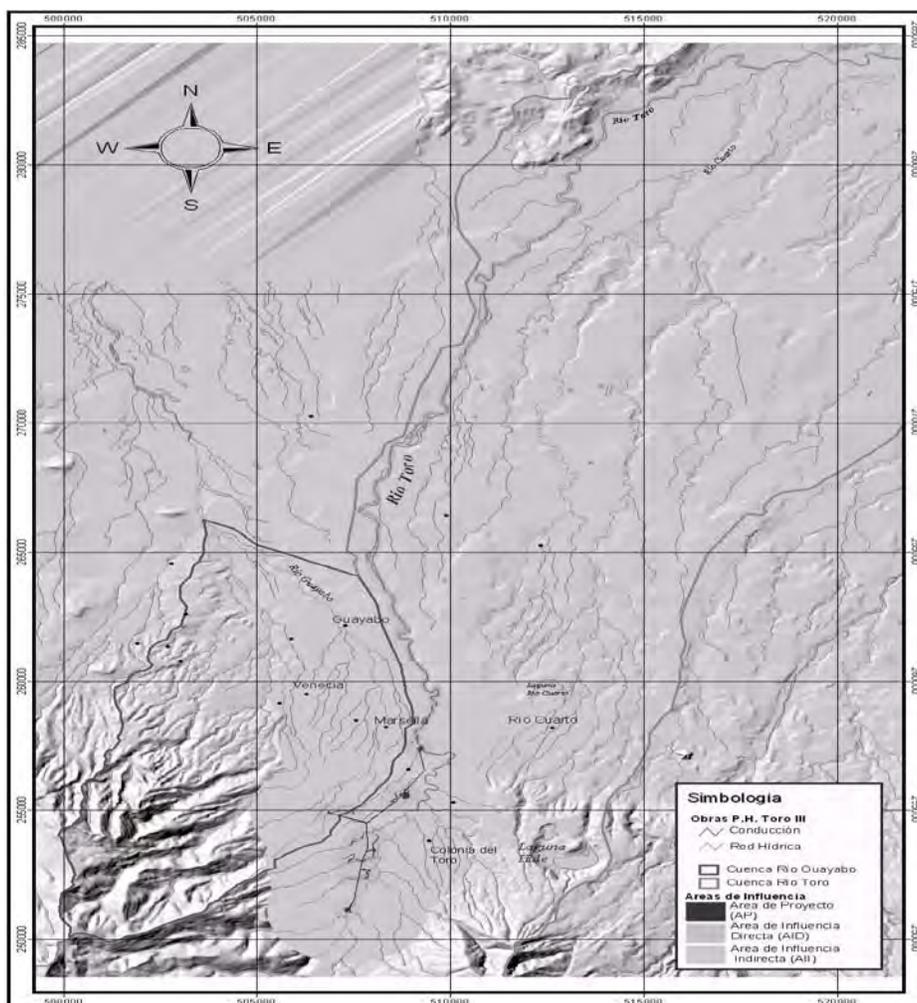


*Fuente: Informe de prefactibilidad, PH Toro 3 (ICEb, 2001).*

---

## GRÁFICO No. 2

### UBICACIÓN GEOGRÁFICA Y ÁREA DE INFLUENCIA DEL PROYECTO HIDROELÉCTRICO TORO 3

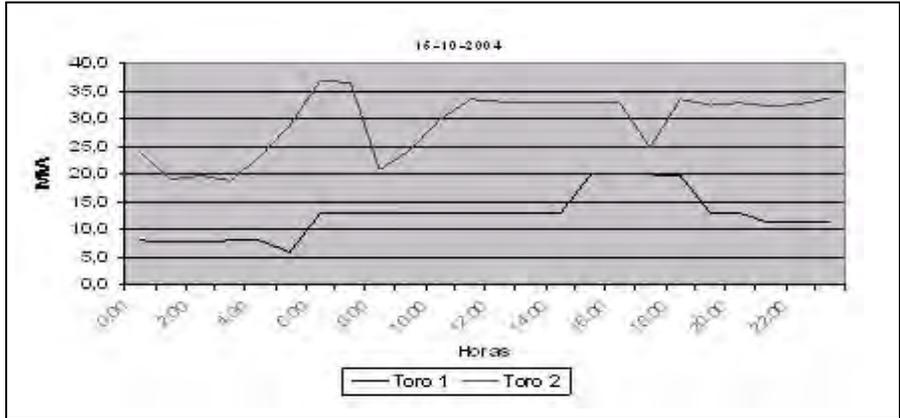


Fuente: Informe de prefactibilidad, PH Toro 3 (ICEb, 2001).



**GRÁFICO No. 3**

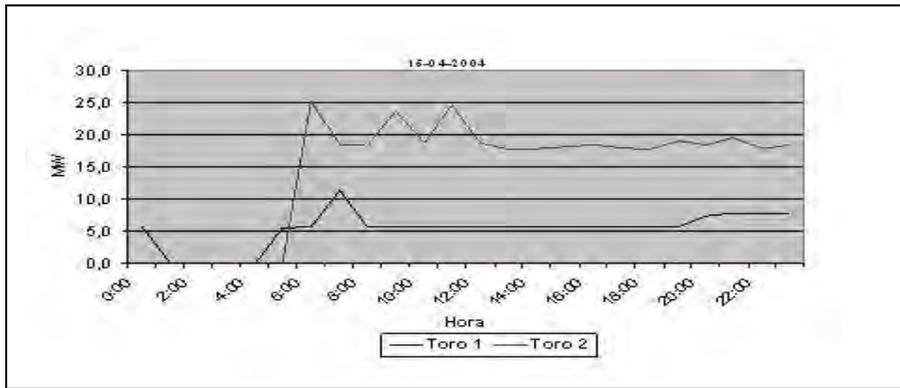
**PRODUCCIÓN DE ENERGÍA POR EL COMPLEJO TORO 1 Y 2  
PARA UN DÍA TÍPICO EN ÉPOCA LLUVIOSA**



Fuente: Centro de Estudios Básicos – ICE.

**GRÁFICO No. 4**

**COMPLEJO HIDROELÉCTRICO TORO 1 Y 2  
GENERACIÓN PARA UN DÍA TÍPICO EN ÉPOCA SECA**



Fuente: Centro de Estudios Básicos – ICE.



En este sentido es importante resaltar que en época seca la generación diaria promedio ronda los 20 MWh, mientras que en la época de lluvias este valor ronda los 42 MWh de energía.

Del análisis anterior se desprende que el caudal del río está recibiendo actualmente aportes a lo largo del día, desde la restitución de Toro 2. El caudal promedio anual que recibe y descarga esta planta al

río Toro ronda los 11.000 L/s, mientras que el caudal promedio del río a la altura de la restitución de Toro 2 ronda los 2.430 L/s. (ver cuadro No. 2).

El PH Toro 3 utilizará las aguas descargadas en la planta Toro 2. Además, captará parcialmente tres quebradas afluentes del río Toro: Gemelas, Flor y Florcita. El cuadro No. 1 muestra las condiciones de esos aportes.

### CUADRO No. 1

#### CAUDALES PROMEDIO ANUALES Y CAUDALES MÍNIMOS PARA LAS QUEBRADAS APROVECHADAS EN EL PROYECTO

Río o quebrada	Caudal promedio anual (l/s)	Caudal mínimo promedio mensual (l/s)	Caudal mínimo asociado a un período de retorno de 20 años (l/s)
Gemelas	280	175	49
Flor	410	255	83
Florcita	350	218	66

Fuente: Centro de Estudios Básicos – ICE.

El tramo del río Toro afectado directamente por el PH Toro 3 tiene una longitud de 9,5 Km, desde el sitio de toma hasta la casa de máquinas. En este tramo de río descargan múltiples quebradas que se caracterizan por presentar altas pendientes.

En el cuadro No. 2, además, se muestra la variación de caudales en el río Toro, para condiciones promedio y para la época seca, a lo largo de su cauce, desde el sitio de casa de máquinas de Toro 2 hasta el sitio de casa de máquinas del PH Toro 3.

---

## CUADRO No. 2

### APORTES DE AGUA EN EL RÍO TORO

Caudal acumulado (l/s)	Caudal del aporte (l/s)	Distancia desde la restitución del PH Toro 2 (km)
2430	2430	0
2530	100	3.34
2760	230	4.17
4250	1490	5.24
4390	140	6.18
4720	330	9.56

Fuente: Centro de Servicio Diseño, Ing. Laura Lizano Ramón.

---

Después de construido el proyecto Toro 3, por el río solamente discurrirá el agua de los ríos Agrio y Barroso. Ningún tramo del mismo quedaría seco. En condiciones promedio pasarían 2430 l/s y en época de estiaje 870 l/s. Conforme este caudal descienda por el cauce iría recibiendo los aportes de las quebradas Mica, Honda, Palmera, Los Mudos y una quebrada sin nombre.

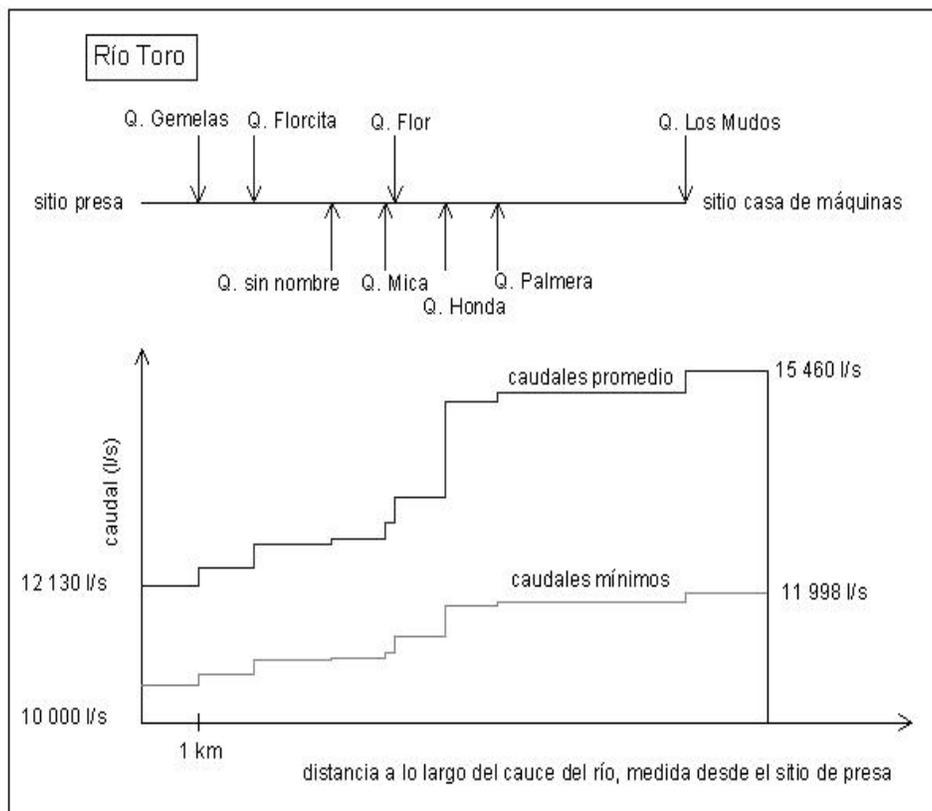
En total, y una vez en operación Toro 3, por el río Toro circularía un caudal de compensación de un 27% del caudal promedio anual, ó 3.320 l/s. Al llegar a la casa de máquinas del PH Toro 3, el río Toro

contaría con 4.720 l/s en promedio, y para la época de estiaje llegarían a la casa de máquinas 1.650 l/s (ver cuadro No. 2 y gráficos 5 y 6).

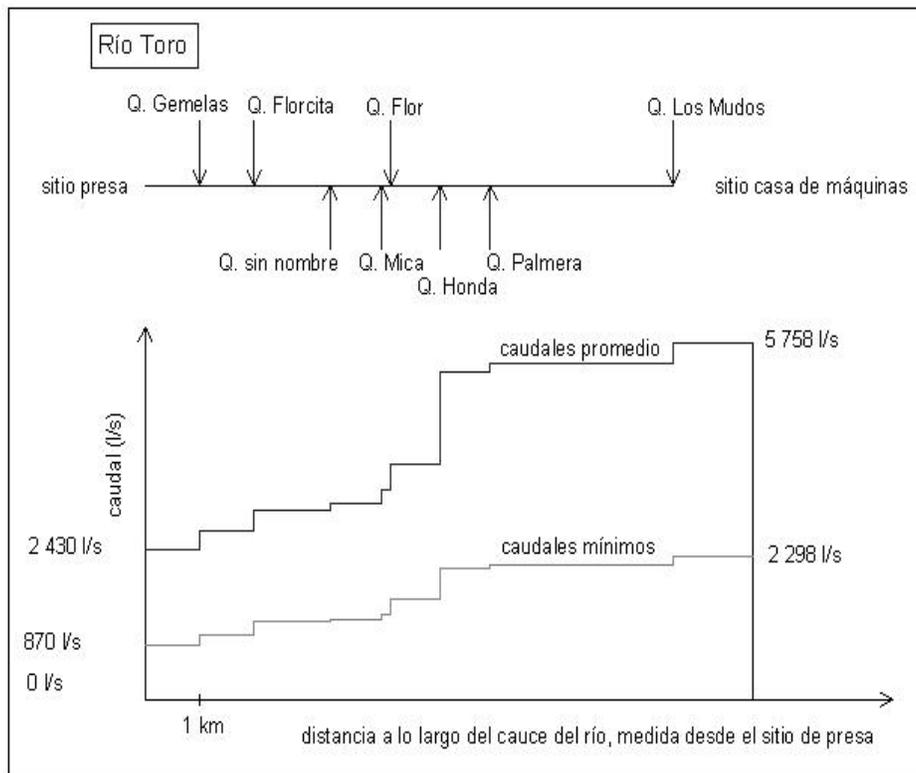
Recreo Verde se encuentra a 6.8 kilómetros de la casa de máquinas de Toro 2, y por tanto de la toma principal de Toro 3. En ese punto el río contaría, una vez entre en operación Toro 3, con un caudal promedio anual de 4.390 l/s. En época de estiaje este valor sería de alrededor de 1.534 l/s. Esos valores podrían implicar alrededor de un 14% del caudal promedio que transcurre a la altura de Recreo Verde en la actualidad.

**GRÁFICO No. 5**

**VARIACIÓN DE LOS CAUDALES A LO LARGO DEL RÍO TORO  
CON LA PLANTA TORO 2 GENERANDO**



**GRÁFICO No. 6**  
**VARIACIÓN DE LOS CAUDALES A LO LARGO DEL RÍO TORO,**  
**CUANDO LA PLANTA TORO 2 NO ESTÉ GENERANDO**



Fuente: Centro de Estudios Básicos – ICE.

### **Usos y competencias por el agua en el río Toro**

Se estudió el tramo del cauce del río Toro desde la restitución de aguas en casa de máquinas de Toro 2 (CMT2) hasta la estación hidrológica en Veracruz de Pital. En ese tramo se identificaron los usos del agua.

En este tramo el principal uso identificado es el Centro Turístico Recreo Verde, esta es una finca privada dedicada al turismo. Las principales actividades llevadas a cabo en el lugar son de tipo recreativo como piscinas termales, observación, *camping*, *picnic*, caminatas y fotografía. El río Toro prácticamente no es utilizado por los bañistas en este lugar.

Adicionalmente se han identificado actividades como *kayakismo* y balseo que aprovechan el lugar de Recreo Verde como punto de partida. Éstas son realizadas por compañías independientes a Recreo Verde, y se ejecutan de manera intermitente a lo largo del año y con poca regularidad.

### **Experimentos de selección**

El recurso hídrico tiene un carácter multipropósito lo que exige un aprovechamiento integral de éste, esto por cuanto forma parte de los

procesos vitales de los seres vivos. Este carácter multipropósito significa que en un determinado sitio donde el ICE planea construir un proyecto hidroeléctrico, hay diferentes actores que hacen usos diversos del río. En algunos casos, se da un conflicto de intereses entre ellos y el ICE, ya que los usos pueden ser mutuamente excluyentes.

Al realizar un proyecto hidroeléctrico, estos actores consideran que el proyecto afecta en diferentes magnitudes sus actividades. En algunos casos esto puede ser correcto, en otras ocasiones no necesariamente es cierto.

Como parte de los estudios, y con base en una nota enviada por la empresa Recreo Verde, se consideró importante efectuar una investigación, lo más rigurosa posible, con el propósito de establecer las relaciones de causa-efecto que podría propiciar la disminución del caudal del río, a partir del cambio experimentado en el caudal en el tramo donde se ubica el centro de recreación. Esto como consecuencia de la construcción del PH Toro 3.

El estudio de impacto ambiental del PH Toro 3 determinó que se requería de una valoración económica para constatar la existencia e importancia de los impactos económicos a la operación turística Recreo Verde, debidas a la reducción del caudal del río Toro.

Los dueños de este lugar alegan que una vez que el caudal del

río baje, su afluencia de clientes disminuirá y esto tendrá un impacto negativo sobre sus ingresos. Sin embargo, como este cambio no ha sucedido y como Recreo Verde tiene muchos otros atractivos a parte del río, no se puede predecir con certeza si el impacto sucederá, si será negativo, y cuál será su magnitud.

Es por este motivo que se plantea realizar una valoración económica del daño ambiental.

### **Los experimentos de selección y el caso de estudio**

Los métodos de valoración económica del ambiente existentes hasta el momento pueden clasificarse en "Preferencias Reveladas", PR, y "Preferencias Enunciadas", PE. Los métodos PR dependen de la obtención de datos observables o revelados por los agentes económicos en las transacciones regulares del mercado. No obstante, la mayoría de las veces, el comportamiento de interés puede no ser observable tan fácilmente. Cuando esto ocurre se utilizan los métodos de PE, los que se basan en la obtención de datos sobre el comportamiento de los agentes económicos, utilizando instrumentos como encuestas, que permiten la creación de escenarios hipotéticos.

El método de PE más utilizado es la valoración contingente, que es la que provee un valor monetario del bien analizado, pero no es útil para

la determinación de los atributos o características del mismo, y qué tanto valora el individuo estas características. Esto dificulta la utilización de los resultados obtenidos por este método para la determinación de compensaciones, en situaciones en las que el bien en cuestión no es modificado en su totalidad sino en uno de sus múltiples atributos. (Adamowicz et al 1998).

La valoración contingente se aplica más favorablemente a los casos en los que el atributo cambiante es un precio o impuesto. En los casos que se deban valorar atributos de un bien o el *trade off* o sacrificio que hace un individuo de un bien por otro, la literatura al respecto recomienda la utilización de los experimentos de selección.

Los experimentos de selección son una propuesta flexible para obtener datos enunciados de individuos en situaciones hipotéticas. El objetivo principal es ubicar al individuo decidor en un escenario realista para que compare diferentes alternativas de bienes, cada una descrita en términos de los atributos que caracterizan este bien. Para poner al individuo dentro de un contexto que sea lo más real posible, suelen utilizarse ayudas audiovisuales, tal es el caso de diapositivas, cintas de video, simulaciones por computadora, etc.

El método parte de la construcción de escenarios de decisión a partir de los atributos del bien, éstos se generan por medio de técnicas de diseño experimental, y los datos

generados se analizan utilizando la teoría de utilidad aleatoria y la maximización de la utilidad como marco conceptual. Los mismos métodos econométricos utilizados para analizar las preferencias reveladas se utilizan para los datos de elección enunciada (Adamowicz et al 1998).

La técnica de Experimentos de Selección tiene su origen en las áreas de mercadeo y transporte. Recientemente se han aplicado al área de bienes no transados en el mercado, y es una técnica muy valiosa al momento de compensar por medio de recursos y no de dinero. Los experimentos de selección ayudan a identificar y valorar los diferentes atributos de un bien afectado, para determinar la mejor manera de restaurarlo o compensar por su daño (Alpízar et al 2001).

En los experimentos de selección, los individuos se enfrentan a un escenario hipotético en el que deben escoger una alternativa, descrita por cierto número de atributos incluyendo precio. Esta opción es una entre varias dentro de un set de elección o escenario, y deben realizar una secuencia de estas elecciones. Cuando los individuos hacen una elección, implícitamente hacen un intercambio o sacrificio entre niveles de los atributos en las diferentes alternativas presentes en un set de elección (Alpízar et al 2001).

Esta metodología permite "descomponer" el bien en diferentes partes y conocer cuál es el valor

asignado por el consumidor a cada una de ellas. En el caso de Recreo Verde, el principal efecto negativo identificado debido a la construcción de la planta hidroeléctrica Toro 3 es la disminución del caudal del río Toro, lo que repercutiría, según sus propietarios, en la belleza escénica del lugar. Ello tendría consecuencias en la visitación y en los ingresos percibidos por este centro de recreación.

Sin embargo, la lógica de la que partiría este estudio es que Recreo Verde posee muchas características atractivas más allá del caudal que posea el río Toro. Cuenta con aguas termales, piscinas, canchas de fútbol, cabañas y senderos dentro del bosque entre otros atributos, que no se verían afectados por la construcción de Toro 3. En este caso el caudal del río Toro es sólo una de las atracciones de Recreo Verde, por lo que asignarle demasiado peso dentro de los motivos por los que las personas visitan el lugar, podría sobrevalorar el verdadero impacto del proyecto Toro 3 en la visitación a este centro turístico.

Debido a ello se considera prudente utilizar una metodología de valoración económica ambiental que permita asignar valores a los diferentes atractivos de Recreo Verde, incluyendo el caudal del río Toro, de manera que pueda tener una visión más equilibrada del verdadero valor que el río representa en la atracción de visitantes, y de esta manera, de-

terminar el verdadero impacto sobre la visitación del lugar.

En este caso se considera que la técnica de Experimentos de Selección cumple a cabalidad con este objetivo. Esta metodología parte de la identificación de los principales atributos del bien sobre el cuál se desea conocer la disponibilidad a pagar del individuo, todo ello con base en información obtenida a través de grupos focales, y/o consultas a expertos. Al mismo tiempo que se establecen los atributos que caracterizan el bien, el investigador establece diferentes niveles para cada atributo, los que indican ya sea las diferentes cualidades o cantidades del atributo o característica identificada.

Los experimentos de selección son un método bastante nuevo pero ya hay importante experiencia en su aplicación. En Costa Rica se realizó uno para analizar los factores determinantes al escoger un método de transporte urbano, el que fue realizado por el PhD. Francisco Alpizar del Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza, CATIE. El Dr. Alpizar no solamente ha aplicado el método, si no que tiene también amplio conocimiento en lo que

se refiere a sus bases teóricas, de los econométricos a utilizar, procedimientos estadísticos, y lo más importante, diseño de los diferentes escenarios.

Con base en esta información, y a través de métodos aleatorios, se construyen sets de elección que son aplicados a los individuos usuarios o consumidores del bien para que éstos elijan las combinaciones de atributos y niveles que maximizan su satisfacción, dado un precio y un presupuesto. Basados en la información obtenida a través de encuestas a visitantes del lugar en diferentes momentos, y con la ayuda de instrumentos estadísticos y econométricos, el investigador puede asociar disponibilidades marginales a pagar por cada atributo del bien, aproximando de manera estadísticamente significativa, el valor asignado por cada individuo a cada atributo del bien identificado.

El cuadro No. 3 presenta una primera aproximación inicial sobre cuáles podrían ser considerados los principales atributos y niveles para el caso de Recreo Verde.

**CUADRO No. 3**  
**PROPUESTA INICIAL DE ATRIBUTOS Y NIVELES**  
**PARA RECREO VERDE**

Atributos	Niveles
1. Tipos de Recreación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piscinas, senderos, canchas fútbol (<i>status quo</i>)</li> <li>• Piscinas, senderos, canchas fútbol y <i>canopy</i> (<i>plus</i>)</li> <li>• Piscinas, canchas fútbol (<i>menos</i>)</li> </ul> Posibilidad de incluir ampliación de senderos.
2. Tipos Belleza Escénica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bosques, río, avistamiento cataratas (<i>status quo</i>)</li> <li>• Bosques, bañarse en cataratas y menor caudal del río</li> <li>• Posibilidad añadir otro</li> </ul>
3. Instalaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ranchitos, soda, alojamiento, baños, vestidores y <i>play ground</i> (<i>status quo</i>)</li> <li>• Ranchitos, alojamiento, baños, vestidores, <i>play ground</i> y restaurante (<i>plus</i>)</li> <li>• Posibilidad de añadir otro (PE, mas piscinas)</li> </ul>
4. Espacio Común	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Amplio espacio para nadar, ranchos individuales, senderos poco frecuentados. ( S.Q)</li> <li>• Piscinas llenas de gente, ranchos compartidos, senderos muy frecuentados</li> <li>• Piscinas medianamente llenas, ranchos individuales y senderos medianamente frecuentados</li> </ul>
5. Precio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2500</li> <li>• 2000</li> <li>• 1500</li> </ul>

*Fuente: Elaboración propia.*

Para cada atributo se establece un nivel original o *status quo*, que presenta el bien antes de cualquier variación. Con base en ellos se establecen modificaciones “marginales” con respecto al *status quo*, tanto en las cualidades o características del lugar, como en el precio que se cobra por el ingreso. En este caso, la lógica indica que a mayores servicios ofrecidos, más alto debe ser el precio que debe cobrarse, y viceversa. De igual forma degradaciones ambientales, como la disminución del caudal del río, tienen efectos negativos en el precio que puede cobrarse por ingresar al centro de recreo.

Después de realizar un número significativo de encuestas entre los visitantes a los que se les plantean diferentes sets de posibilidades de elección, la información obtenida es procesada con la ayuda de un paquete estadístico, permitiendo obtener la disponibilidad marginal a pagar por cada atributo. Con ello se puede clarificar el impacto real sobre los ingresos de Recreo Verde atribuibles a la disminución del caudal del río Toro.

---

2. La metodología que se aplicó para el estudio de valoración se detalla a continuación. Ha sido ordenada siguiendo a Adamowicz et al. (1998). Se adapta a las particularidades del caso de Recreo Verde.

## **Metodología de valoración económica por medio de experimentos de selección para el caso de Recreo Verde<sup>2</sup>**

### **Caracterización del problema de decisión**

Para este paso, se realizó una visita junto con el consultor a Recreo Verde y se organizaron varios grupos focales con visitantes de lugar y con los dueños del centro turístico.

El producto más importante obtenido de esta etapa fueron los atributos relevantes para Recreo Verde. Las respuestas del cuestionario aplicado a los grupos focales indicaron que los visitantes le daban importancia a las piscinas de agua fría y agua caliente. Los entrevistados reaccionaron positivamente al mencionarse la posibilidad de mejorar la estética alrededor de las piscinas incluyendo más vegetación, y tapando los muros de cemento que en este momento son visibles desde las piscinas.

Los participantes de los grupos focales también reaccionaron positivamente al mencionarse la posibilidad de una mejora en la calle de acceso, que en este momento es de lastre hasta la recepción del centro turístico. Los ranchos y la posibilidad de traer sus propios alimentos fueron también aspectos que los entrevistados consideraron relevantes a la hora de escoger Recreo Verde como sitio recreativo.

El entorno natural del lugar también fue una característica importante para algunos de los participantes en los grupos focales. La vegetación circundante de las laderas de la montaña y el río fueron considerados factores de Recreo Verde que atraen a los turistas.

Las reacciones al precio que en este momento se cobra para entrar fueron mixtas. Algunos consideraron que el precio era justo, mientras que otros que el precio de entrada era un poco caro.

Los grupos focales también ayudaron a definir que los visitantes diurnos a Recreo Verde son una

población diferente a los visitantes nocturnos y clientes de cabinas. Mientras que para el visitante diurno los ranchos y sus comodidades son aspectos importantes a la hora de tomar su decisión de visita, el visitante nocturno se concentra más en las piscinas de aguas termales y sonido del río y no tiene tanta necesidad de utilizar los ranchos, ya que se enfoca más en bañarse en las aguas calientes.

Con base en la información obtenida el cuadro No. 4 resume los atributos y sus respectivos niveles como los relevantes para los visitantes a Recreo Verde.

#### CUADRO No. 4

##### ATRIBUTOS Y NIVELES

Atributos	Niveles
1. Estado de los ranchos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado actual (<i>status quo</i>)</li> <li>• Estado actual con electricidad</li> <li>• Ranchos mejorados y con electricidad</li> </ul>
2. Estado de las piscinas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Piscinas en estado actual (<i>status quo</i>)</li> <li>• Piscinas con más vegetación</li> </ul>
3. Estado del camino	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estado actual (<i>status quo</i>)</li> <li>• Camino mejorado (asfaltado o adoquinado)</li> </ul>
4. Nivel del río	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nivel del río actual</li> <li>• Nivel del río más bajo</li> </ul>
5. Precio	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2000</li> <li>• 2500</li> <li>• 3000</li> <li>• 3500</li> <li>• 4000</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con base en grupos focales.

### ***Desarrollo del diseño experimental***

Basados en estos niveles se formularon los conjuntos de elección. En este caso, se obtuvieron cuatro perfiles utilizando el *software* estadístico SAS. Estos perfiles eran óptimos en el sentido de que eran los que más información generaban para el análisis. Luego, por medio de un diseño cíclico, se creó el perfil 'contraparte' al perfil generado por el *software*. Estos dos perfiles conforman entonces lo que se conoce como un set de elección, que es al que se enfrentó el entrevistado.

Se generó un cuestionario de prueba inicial con cinco sets de elección, el que se aplicó en el sitio durante tres días (que incluyeron fin de semana) y se obtuvieron aproximadamente sesenta entrevistas de ensayo.

Esta prueba reveló que cinco sets de elección resultaban muy cansados para los entrevistados. Por lo tanto, se redujo el número a cuatro en la encuesta final.

Se generó material visual para ayudar la presentación de los sets de elección. Se logró obtener fotografías de los ranchos en su estado actual, y otras con algunas mejoras estéticas y de comodidad para los usuarios. Se utilizó como referencia de 'mejoras' los ranchos utilizados por un sitio de competencia de Recreo Verde.

Los diferentes perfiles fueron presentados en fotografías para lograr transmitir al entrevistado una mejor idea de los diferentes escenarios que debía escoger. Para cada nivel, se escogió una fotografía que mejor representaba lo que se quería transmitir. Por ejemplo, para 'nivel del río más bajo', se utilizó una del río cuando la planta Toro II no estaba operando, ya que este sería la nueva situación que se experimentaría con la construcción de Toro 3. También se utilizaron fotografías de piscinas con más vegetación, ranchos en mejor estado, y camino mejorado. Las fotografías luego se ordenaron para formar los sets de elección que serían mostrados a los entrevistados.

### ***Desarrollo del cuestionario***

El cuestionario se divide en dos secciones. Después de la introducción inicial, se continuó con las preguntas de carácter general (sección A), relacionadas con las preferencias recreativas y características sociodemográficas de los entrevistados. La sección B se concentró en el experimento de selección propiamente dicho.

Una vez realizada una explicación inicial sobre el propósito del estudio, se procedía a la presentación de los sets de elección ayudados con plantillas de fotos elaboradas para cada set. El cuestionario contenía los diferentes escenarios de elección en forma de fotografías.

El entrevistado debía elegir dentro de cada set (4 en total) entre dos opciones o conjuntos de atributos del lugar. Además, se dejó abierta la posibilidad de que el entrevistado eligiera la opción de no escoger ninguno de los escenarios.

Al final de la encuesta se incluyeron dos preguntas para determinar el nivel de seguridad con el que respondieron los entrevistados.

Luego de realizar aproximadamente 100 encuestas, se decidió cambiar el orden de los atributos dentro de cada set, con el objeto de determinar si el orden de presentación de los mismos influía en las respuestas de los entrevistados. Se concluyó que el orden no era importante y que los resultados continuaban siendo virtualmente idénticos a los del primer grupo de encuestas.

Resulta relevante indicar que como encuestadores se usaron estudiantes universitarios de Economía que cursaban niveles intermedios de la carrera. Se tuvo un proceso de selección cuidadoso de los encuestadores y fueron sometidos a un programa de capacitación y práctica previa, con el propósito de que estuvieran lo mejor preparados para la ejecución de las encuestas.

### ***Tamaño de la muestra y recolección de datos***

Se tomaron todas las consideraciones estadísticas para asegurar

que la muestra tomada tuviera los niveles de precisión y rigurosidad deseados, con la finalidad de poder obtener conclusiones válidas científicamente con base en la información generada a partir de este proceso.

Con base en el conocimiento previo que se tenía del centro turístico, se establecieron dos días por semana, jueves y viernes, y todos los fines de semana durante las últimas dos semanas de marzo y todo el mes de abril para realizar encuestas. Esto debido a que marzo y abril son los meses críticos de verano para el sitio en términos de cantidad de agua, y por ser verano, también son los meses en los que hay una mayor afluencia de turistas.

También se tomaron precauciones para no entrevistar demasiadas personas de un mismo grupo. Debido a que Recreo Verde es muy frecuentado por grupos grandes de personas (más de cincuenta), existía un peligro de tomar demasiadas entrevistas de un solo grupo que podría no ser representativo de la población que frecuenta el sitio. Por lo tanto, se les dieron instrucciones a los encuestadores de no hacer entrevistas a más de un 10% de los visitantes provenientes de un mismo grupo.

En total se realizaron 214 encuestas durante el lapso de tiempo antes descrito. En algunas visitas para realizar encuestas se tuvo el problema de que el número de personas que se encontraban en el lugar era muy pocas, limitando la

realización del trabajo según lo programado.

### **Definición del modelo**

Partiendo de los atributos definidos en el cuadro No. 4 se procedió a definir el modelo econométrico para el caso de Recreo Verde de la siguiente manera:

$$V_i = \beta_1 RAN_j + \beta_2 CAMINO_j + \beta_3 RIO_j + \beta_4 PISC_j + \beta_5 PRICES_j + \beta_6 ALTXA31_j$$

Donde:

RAN: Estado de los ranchos.  
CAMINO: Estado del camino.  
RIO: Nivel del río.  
PISC: Estado de las piscinas.  
PRICES: Precios de entrada.

ALTXA31: Número de veces que ha visitado Recreo Verde.

Cada una de ellas se explica a continuación, haciendo referencia a los valores de signo esperado y la forma en como fueron incluidas o modificadas, dentro del modelo.

### **Resultados del estudio**

#### **Análisis de resultados**

Utilizando el paquete estadístico el LIMDEP se procedió a realizar la corrida del modelo. El cuadro No. 5 resume los principales resultados del mismo, donde se incluyen el coeficiente, la desviación estándar, el estadístico *t-student*, así como la significancia estadística.

---

CUADRO No. 5

VARIABLES DEL MODELO DE COEFICIENTES  
Y PROPIEDADES ESTADÍSTICAS

Variable	Coefficiente	Error estándar	t Student	Significancia estadística
Ranchos	0.196	0.110	1.775	0.759
Camino	0.624	0.088	7.098	0.000
Río	-0.849	0.090	-9.447	0.000
Piscinas	0.746	0.088	8.495	0.000
Precios	-0.532	0.110	-4.837	0.000
Visitas	0.136	0.047	2.874	0.004

Fuente: Elaboración propia.

---

Es importante destacar, que la significancia estadística de todos los coeficientes es menor al 5%, con la excepción del caso de la variable ranchos que se ubica al nivel de 7,59%. Lo anterior permite afirmar que todas las variables incluidas en el modelo son relevantes y contribuyen significativamente a explicar las razones por las cuales los turistas visitan Recreo Verde.

Al mismo tiempo, los coeficientes se comportaron de acuerdo a lo proyectado, siendo negativos los correspondientes a nivel del río y precios, tal y como se esperaba. Esto indica que, conforme se reduzca el nivel del río y/o aumenten los precios de entrada al lugar, el

bienestar de los visitantes se vería reducido. Por su parte, las demás variables (ranchos, camino y piscinas) fueron positivos en la medida en que su mejoría implica un incremento en el bienestar de los visitantes.

Del modelo además se desprende que, en términos de magnitud, el coeficiente de la variable río, es la más importante dentro de las variables analizadas. Esto implica que la reducción en el caudal del río representaría una disminución importante en el bienestar de los visitantes a Recreo Verde. No obstante, el análisis de las demás variables utilizadas muestra un panorama interesante de estudiar.

La variable piscinas, la que consideraba la posibilidad de "en-verdecer" su apariencia, presenta una magnitud muy similar a la del río. Por su parte, la suma de los coeficientes de las variables camino (planteando mejoras en el mismo) y ranchos (agregando conexiones eléctricas), muestran igualmente una magnitud muy similar a la del río. En este sentido el modelo, si bien demuestra que la reducción del caudal puede reducir la visitación a Recreo Verde, al mismo tiempo presenta opciones y medidas que pueden compensar de manera satisfactoria esta reducción. De esta forma el estudio brinda alternativas de acciones concretas que pueden servir de compensación al efecto que ocasiona la reducción del caudal que se podría dar por el PH Toro 3.

En síntesis, la reducción en el caudal del río puede ser compensada de manera satisfactoria mediante la mejora en la apariencia de las piscinas, mejorando el camino de ingreso al lugar y/o agregando electricidad a los ranchos. Las combinaciones de estas alternativas pueden ser opciones viables. No obstante, es importante hacer notar que las

posibles mejoras o compensaciones deben contribuir como mínimo a mantener el nivel de bienestar de los visitantes, medido a través del coeficiente de la variable río. Pero al mismo tiempo, no se justifica una compensación que sea muy superior al coeficiente antes mencionado.

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, el modelo permite obtener una aproximación monetaria de los cambios en las condiciones actuales del centro turístico. Esto es lo que se conoce como la Disponibilidad Marginal a Pagar, DMP, por cambios en las características del producto, en este caso los diferentes atributos que ofrece Recreo Verde. Esto se logra a través de la traducción, en términos monetarios, de los parámetros analizados, resultado del cociente entre el coeficiente de cada variable por el coeficiente del precio.

Al analizar la DMP por cada una de las variables analizadas se confirman resultados resumidos anteriormente. Los productos de esta operación son muy similares a los vistos anteriormente, y se presentan en el cuadro No. 6.

---

### CUADRO No. 6

#### VARIABLES DEL MODELO, DISPONIBILIDAD MARGINAL A PAGAR, DMP, Y PROPIEDADES ESTADÍSTICAS

Variable	DMP	Error estándar	t Student	Significancia estadística
Ranchos	368.562	191.521	1.924	0.054
Camino	1171.690	303.772	3.857	0.000
Río	-1595.338	322.964	-4.940	0.000
Piscinas	1404.691	295.109	4.750	0.000

Fuente: *Elaboración propia.*

---

Resulta interesante apreciar, como ya se mencionó, que el cambio en la apariencia de las piscinas tiene un valor para los clientes cercano al efecto negativo que tendría la disminución del caudal del río.

Es posible que realizando mejoras en las piscinas y los ranchos, los clientes de Recreo Verde tengan un mayor bienestar aunque se vea disminuido el caudal del río.

En el caso de que se tomaran dos acciones como las indicadas (arreglo de piscinas y de ranchos), el efecto total de estas actividades serían mayores que la disminución del caudal del río.

#### **Conclusiones**

Las visitas a Recreo Verde provienen en su mayoría del Valle Central, concentrándose en épocas de verano, fechas festivas y vacaciones escolares.

La composición social de los visitantes está dada por familias de niveles socioeconómicos medios y medios bajos, en donde las facilidades de preparación de alimentos y otros aspectos logísticos del centro de recreación, propician la visita de este tipo de población.

Las personas que visitan Recreo Verde, por lo general, solo van a ese lugar, visitando en pocos ca-

Los otros lugares turísticos de la zona. Esto plantea la limitación de que no existen interrelaciones entre diferentes atractivos turísticos de la zona, y a su vez, se convierte en un obstáculo para crear nuevos vínculos en una posible estrategia de desarrollo turístico en la misma.

El proceso de selección de los atributos mediante la reunión del equipo de profesionales encargados de la investigación, las entrevistas y la realización de grupos focales, permitió identificar e incluir en el modelo, los aspectos más relevantes que podrían influir en el bienestar de las personas que lleva a que visiten el centro de recreación Recreo Verde.

Del total de personas entrevistadas únicamente once de las 212 (5%) no estaría dispuesto a visitar el lugar en caso de que se realizaran modificaciones negativas en los atributos. De lo anterior se puede indicar que las personas seguirían visitando el lugar, pese a la disminución en el bienestar ocasionado en el entorno, en un 95% de los casos en los clientes de Recreo Verde.

Con base en los atributos considerados relevantes y en combinaciones de los mismos se llevó a cabo la investigación. Desde el punto de vista estadístico y técnico, el proceso y los resultados obtenidos de la investigación permiten llegar a resultados robustos y con alto grado de certeza.

Con base en el procesamiento de la información y corrida del modelo se pudo establecer lo siguiente:

- El nivel del caudal del río es una variable importante para el bienestar de las personas que visitan el lugar.
- El incluir diseños más ecológicos en las piscinas, puede constituir un mejoramiento del bienestar de los visitantes cercano al efecto negativo causado por la disminución del caudal del río.
- La posibilidad de mejora del camino ocupa un segundo lugar después de los arreglos en las piscinas, como un elemento que puede mejorar el bienestar de los visitantes a Recreo Verde.
- Las mejoras en los ranchos pueden aumentar el bienestar de los visitantes.

Existen otros elementos que la investigación no entra a estudiar, que tienen importancia para los ámbitos de interés y de efectos en la posibilidad de actuar del ICE. Uno de ellos es la capacidad de carga del lugar, en general se requiere de estimaciones más precisas del nivel de tolerancia máximo que podría tener el centro de recreación, a partir del cual se generan efectos negativos sobre el bienestar de las personas. Esto por cuanto en algunos casos la información indicada no

pareciera corresponder con la capacidad de carga del lugar.

Un elemento de especial importancia es el cumplimiento de la normativa legal ambiental y otras relacionadas con el lugar. Cualquier proceso de compensación ambiental a un agente privado debe hacerse siempre y cuando éste cumpla con estas disposiciones legales.

Recreo Verde hasta el momento no ha permitido crear un conjunto de encadenamientos económicos en el ámbito local. Los beneficios asociados a esta actividad han quedado en los propietarios del lugar, que como aspecto positivo son pobladores de la zona. En el futuro cualquier programa de compensación deberá estar asociado a proyectos de desarrollo local como el agroecoturismo, de tal manera que se difundan los beneficios de ésta acción turística hacia actividades complementarias, lo que podría aumentar el potencial turístico de Recreo Verde y de la zona en general.

### **Recomendaciones**

Con base en el estudio realizado se recomienda:

- Llevar a cabo una negociación con los propietarios de Recreo Verde tendente a compensar la posible afectación ambiental, según se desprende del

estudio, la que debe plantear en orden de relevancia las siguientes medidas, con la finalidad de compensar la posible afectación.

- Diseñar y ejecutar un plan de embellecimiento del entorno que rodea las piscinas, incluyéndole una orientación más verde. Esta es la alternativa que tiene el impacto más positivo.
- Trazar las zonas de las piscinas con una orientación más verde y mejorar los ranchos.
- Reparar parte del tramo del camino.
- En el marco de instancias de fortalecimiento de las capacidades para el desarrollo local, integrar iniciativas que permitan vincular el turismo que visita Recreo Verde con algunas atracciones turísticas, que se puedan desarrollar en la zona bajo un enfoque ecoturístico.

Cualquier acción que se pueda llevar a cabo debe cumplir con la normativa legal del país.

### **Bibliografía**

Adamowicz, Wiktor, Jordan Luoviere y Joffre Swait, 1998. Introduc-

- tion to Attribute-Based Stated Choice Methods. Resource Valuation Branch, Damage Assessment Center, NOAA-National Oceanographic and Atmospheric Administration, US Department of Commerce.
- Adamowicz, Wiktor, Peter Boxall, Michael Williams and Jordan Louviere. 1995. Stated Preference Approaches for Measuring Passive Use Values: Choice Experiments versus Contingent Valuation. Staff Paper. Department of Rural Economy, Faculty of Agriculture, Forestry, and Home Economics, University of Alberta Canada.
- Alpizar, Francisco, Frederik Carlsson, y Peter Martinsson, 2001. Using Choice Experiments for Non-Market Valuation. *Gotenburgo: Working Papers in Economics*. No. 52, June, Departamento de Economía, Universidad de Gotenburgo.
- Alpizar, Francisco, comunicación personal, 30 de junio, 2004.
- Boxall, Peter C., Adamowicz, Wiktor, Swait, Joffre; Williams, Michael; Louviere, Jordan. 1996. "A comparison of state preference methods for environmental valuation". *Ecological Economics*. No. 18.
- Haener, M.K.; Boxall, P.C.; Adamowicz, W.L. 2001. "Modelling Recreation Site Choice: Do Hypothetical Choices Reflect Actual Behavior?". *American Journal of Agricultural Economics*. No. 83. August 2001.
- Salinas, M, Zenia; Hearne R. Robert. "Aplicación del método de experimentos de selección para analizar preferencias turísticas de los turistas: Volcán Barva, Costa Rica". En: *Revista Forestal Centroamericana*. No. 30, abril-junio 2000, CATIE, Turrialba.
- Whittington, Dale (2002). "Improving the performance of contingent valuation studies in developing countries" *Environmental and Resource Economics*. No. 22 pp. 323-367 ◇

## ANEXO



Fuente: Rótulo a 700 metros de la recepción de Recreo Verde.

### Descripción de Recreo Verde

El centro turístico Recreo Verde tiene seis años de haber iniciado operaciones. Se encuentra a dos kilómetros y medio al sureste de la Escuela de Marsella. Se caracteriza por contar con capital natural como bosque, río y aguas termales que se ha utilizado para atraer turistas. El lugar está en el cañón del río, aprovechando las áreas de protección de éste, establecidas en la normativa

legal del país, como parte del espacio recreativo del lugar.

Cuenta con una infraestructura que podría alojar, según los propietarios, en su punto de saturación, alrededor de 950 personas en un solo momento.

El río Toro que corre a través de la propiedad tiene un uso 'estético', ya que no se utiliza para bañarse ni para alimentar las piscinas. No obstante, se considera por los due-

ños como una parte importante del entorno natural del lugar.

El agua para uso del centro recreativo es tomada de una quebrada que viene desde una parte superior de la finca, y luego es canalizada para el uso de los turistas y del restaurante.

El lugar es accesible por medio de una calle de lastre, presentando pequeños problemas por el maltrato de automóviles; para vehículos doble tracción el camino es aceptable.

En general, se tiene un enfoque que busca lograr armonía con el ambiente, con las típicas limitaciones que se encuentran en el país para este tipo de iniciativas; es rescatable que la actividad sea ejecutada por pobladores de la zona; elemento que ha estado ausente en muchos de los proyectos turísticos de Costa Rica.

Según información obtenida del centro de recreación la mayoría (95%) de los turistas son nacionales. La temporada alta va de diciembre a abril y el mes de agosto. La temporada baja incluye los meses de mayo y junio, y de setiembre a noviembre. El mes de julio, de acuerdo con la información suministrada, es una temporada intermedia, y puede variar por diferentes razones coyunturales.

Las tarifas por ingresar a la finca y pasar un día son de:

- Adultos: 3000 colones
- Niños 2000 colones

- Por acampar los adultos pagan 2500 colones y los niños 1000 colones.
- El costo de una cabina por una noche es de 12.000 colones.

### **Descripción de atractivos y condiciones del lugar**

#### *Atractivos del lugar*

Dentro de los encantos principales identificados por los propietarios del centro turístico se encuentran:

- Tranquilidad, entorno natural. Esto debido a que el cañón del río en donde está localizado el lugar, genera una percepción de aislamiento y un ambiente natural atractivo.
- Cobertura vegetal del bosque, adyacente al centro de recreación.
- Aguas termales de alta calidad en minerales identificados como beneficiosos para la salud humana, las que mantienen el flujo de turistas inclusive en la época lluviosa.
- Posee piscinas de agua fría.
- Efecto visual y sonido del río por el agua que transporta.

- Cueva de la muerte.
- El lugar es bastante seguro para los visitantes debido a que existe una entrada única con vigilancia.

#### *Servicios e infraestructura*

Actualmente cuenta con nueve cabinas con las siguientes tarifas: ₡5000 adultos, ₡2000 niños por noche.

Además de poseer varios ranchos, un restaurante, junto con un centro de actividades para grupos grandes de visitantes. De igual forma posee 600 metros de sendero, muy utilizado por quienes lo frecuentan. Otros servicios adicionales ofrecidos son un baño sauna, el servicio de masaje y *canopy*.

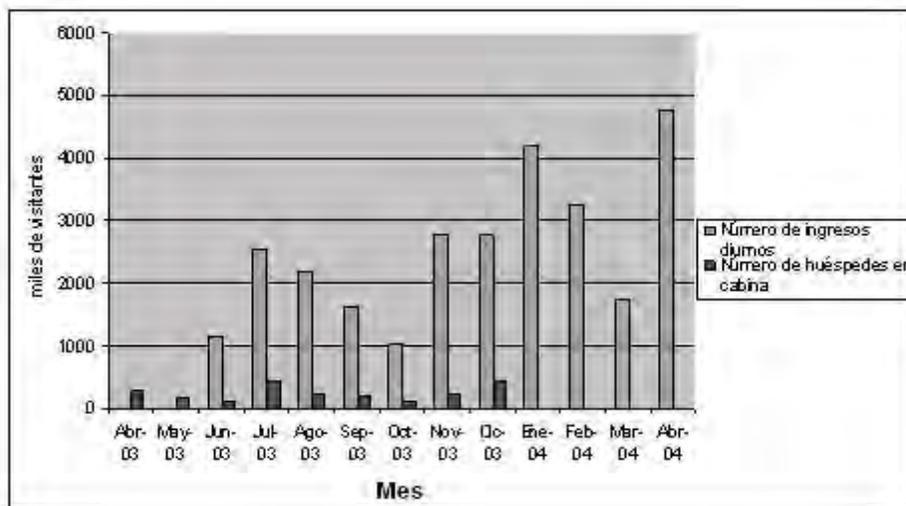
La infraestructura se ha ido construyendo paulatinamente, fruto del trabajo de los dueños del lugar, a partir de los ingresos percibidos por la actividad. Este hecho ha llevado a que algunas de las obras e infraestructura no hayan tenido un proceso previo de diseño y planificación, lo que podría convertirse en un obstáculo para la expansión futura.

#### *Número de visitantes*

La información histórica existente de la entrada de turistas fue suministrada por la empresa Recreo Verde con base en los registros disponibles. Esta información tiene la ventaja de ser continua en el tiempo y registrar varios atributos. La desventaja es que no hay manera de comprobar que sea 100% confiable. Existen incentivos que pueden llevar a los que suministran la información a alterar su incremento.

FIGURA No. 5

NÚMERO DE VISITANTES A RECREO VERDE  
DESDE JUNIO DEL 2003 A ENERO DEL 2004



\* Número de ingresos diurnos y huéspedes en cabina en Recreo Verde, desde abril del 2003 hasta abril del 2004.

Fuente: D. Carías, con base en datos obtenidos en Recreo Verde, junio 2004.

Los datos indican que los meses de más apogeo son los de verano. El número de huéspedes en cabinas parece mostrar una tendencia similar, pero la falta de datos no

permite observar el comportamiento durante los primeros meses del año que son los que se muestran más fuertes para las visitas durante el día.

# el icap en Centroamérica

## **Premio Especial “Excelencia para la Gestión del Conocimiento Compartido” otorgado al ICAP por Naciones Unidas**

ICAP\*

---

EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP, SE COMPLACE EN DAR A CONOCER EL PREMIO ESPECIAL QUE LE OTORGARA NACIONES UNIDAS “EXCELENCIA PARA LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO COMPARTIDO”.

PALABRAS CLAVES: NACIONES UNIDAS / PREMIOS / GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO / SERVICIO PÚBLICO / INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA / ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Asamblea General de Naciones Unidas, en su Resolución 57/227, designó el 23 de junio como el Día Internacional del Servicio Público (A/RES/57/277). Las Naciones Unidas en ese Día tuvo la intención de celebrar el valor y la virtud del servicio público a la comunidad, además de poner en relieve la aportación del servicio público en el proceso de desarrollo. También en este Día, se reconoce el trabajo de

los funcionarios públicos, motivando a los jóvenes a seguir carreras en el sector público. Desde la primera ceremonia de celebración del Día Internacional del Servicio Público, Naciones Unidas instituyó la entrega de premios en el 2003, reconociendo el esfuerzo de servicios públicos brindados con calidad, amplia cobertura y en forma eficaz y eficiente.

A partir del 2009 el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, DESA, a través de la División de Administración Pública y Desarrollo de la Gestión, DPADM, de Naciones Unidas, creó el Premio

---

\* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 23 de junio del 2009.  
Aceptado: 23 de junio del 2009.

Especial para los Miembros de UNPAN denominado "Excelencia para la Gestión del Conocimiento Compartido", el que fue entregado en el marco de la celebración del Día Internacional del Servicio Público, que se realizó el 23 de junio del 2009, en las instalaciones centrales de las Naciones Unidas, en Nueva York.

El ICAP, en calidad de Socio de la Red en Administración Pública de Naciones Unidas, UNPAN, ha sido seleccionado para recibir este galardón, en reconocimiento a la iniciativa impulsada de redes colaborativas, integradas por instituciones con las que se ha formalizado una relación cooperativa, concretizada en esfuerzos conjuntos.

La designación del ICAP al Premio a la Excelencia para la Gestión del Conocimiento Compartido es muy satisfactoria para este Instituto, por la apreciación expresada de Naciones Unidas con respecto al trabajo que desarrolla el Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, con la Coordinación Técnica del ICAP, en conjunto con los Miembros que colaboran con el ICAP, y cuyo esfuerzo aunado ha permitido en esta ocasión compartir esta honrosa distinción:

- Secretaría de Estado de Administración Pública, SEAP, República Dominicana.
- Dirección General de Servicio Civil, DGSC, Costa Rica.
- Universidad Nacional, UNA, Costa Rica.
- Universidad de Costa Rica, UCR, Costa Rica.
- Universidad Estatal a Distancia, UNED, Costa Rica.
- Unidad Regional de Asistencia Técnica, RUTA, en Costa Rica.
- Programa Estado de la Nación, Costa Rica.
- Organización Internacional del Trabajo, OIT, en Costa Rica.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos, INEC, Costa Rica.
- Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano, SECMCA, Costa Rica.
- Secretaría General de la Coordinación Educativa y Cultural Centroamericana, SG/ CECC, Costa Rica.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Costa Rica.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Costa Rica.
- Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, ILANUD, Costa Rica.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG, Costa Rica ◇



BETTER MANAGEMENT - BETTER PUBLIC SERVICE



23 June 2009

*UNPAN Member Excellence Award  
on Knowledge Sharing*

*This certificate is given in recognition of the contribution of*

**Instituto Centroamericano de Administración Pública,  
Costa Rica**

*towards improving the effectiveness, efficiency and quality of Public Service.*

沙祖康

Sha Zukang

Under-Secretary-General for Economic and Social Affairs

# referencias

CRIA, del ICAP\*

---

PRESENTA ALGUNAS REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS AL TEMA DE TENDENCIAS MODERNAS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA, INCLUYENDO UN RESUMEN SUSCINTO DE LAS MISMAS.

PALABRAS CLAVES: BIBLIOGRAFÍA / GESTIÓN PÚBLICA

Barzelay, Michael (2003) *La nueva gestión pública: un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México : Fondo de Cultura Económica

Resumen: Analiza la investigación reciente sobre la llamada nueva gestión pública, concepto que engloba las reformas recientes en el trabajo burocrático del Reino Unido, Australia y Nueva Zelanda, en particular sobre las políticas que rigen el servicio público. El autor examina las políticas de gestión pública en distintos países y propone una metodología para su análisis crítico.

Descriptor: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. POLÍTICA ESTATAL. GESTIÓN AMBIENTAL. SERVICIOS PÚBLICOS.

Bresser- Pereira, Luiz Carlos (2001) *Reforma de la nueva gestión pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo...* Consultado el 06 03, 2009 en: <http://www.anahitxt.com.ar/blog2/wp-content/bresser-pereira-luiz-carlos-reforma-de-la-nueva-gestion-publica.pdf>

Resumen: En este artículo se evalúa la reforma del sector público en América Latina y, particularmente, las dos reformas básicas que el aparato del Estado aplicó históricamente en algunos países avanzados: la reforma del servicio público o reforma burocrática, en el siglo XIX; y la reforma gerencial o reforma de la nueva gestión pública, desde el último cuarto del siglo XX.

Descriptor: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GESTIÓN PÚBLICA. REFORMA DEL ESTADO. AMÉRICA LATINA.

---

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

Figuerola Reyes, Adela (2008). *La nueva gestión pública como marco de la gestión para resultados en la gestión del conocimiento y el desarrollo institucional*. Consultado el 06 03, 2009 en <http://www.planejamento.gov.br/hotsites/seges/clad/documentos/figureye.pdf>.

Resumen: El presente trabajo aborda la importancia de la aplicabilidad de la Nueva Gestión Pública (NGP), con un enfoque para resultados, con la finalidad de apoyar a la reflexión de las capacidades de gestión del conocimiento y el desarrollo de la administración pública, así como elevar el grado de gobernabilidad del sistema político.

Descriptores: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO. REFORMA DEL ESTADO. AMÉRICA LATINA.

Friedmann, Richard (2004). *La gestión pública en el siglo XXI: anticipando los cambios que vienen / Reinhard Friedmann*. En: Revista Estudios Sociales (113). 11-56.

Resumen: Este trabajo pasa revista a una amplia y pormenorizada discusión de los radicales cambios que se han producido en los actuales enfoques acerca del sector público, como resultado de la discusión en torno de la modernización de la gestión pública. Se exponen tres paradigmas fundamentales sobre el

tema que son: a) la nueva gestión pública, b) la nueva gestión pública científica y c) la gestión pública posmoderna.

Descriptores: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GESTIÓN ADMINISTRATIVA. GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO.

Longo Martínez, Francisco; Echebarría Ariznabarreta, Koldo (2000). *La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas*. USA. BID

Resumen: Este estudio tiene una doble finalidad. Primero, ofrecer una contribución sustantiva al debate en torno a la nueva gestión pública, sus posibilidades y limitaciones y, por otro lado, sacar algunas conclusiones de la aplicación de sus conceptos y técnicas a América Latina, a través de la evaluación comparativa de tres estudios de caso encargados por el CLAD.

Descriptores: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GESTIÓN PÚBLICA. AMÉRICA LATINA.

Enlace a recurso electrónico: <http://www.iadb.org/sds/doc/sgc-estudioCLAD.pdf>

Pérez Ruiz, Rodolfo (2008). *La aplicación de la nueva gestión pública incentivó la burocracia*

*administrativa*. Consultado el 06/03, en: <http://www.cua.uam.mx/files/num6%2011.pdf>

Resumen: Presenta la obra titulada "Aprendizaje y Reforma Administrativa" escrita por Jorge Cubero Moreno. Ésta señala que la nueva gestión pública aboga por una estructura administrativa adecuada que resuelva las necesidades de los ciudadanos, por lo que la denominada Nueva Gestión Pública no se limita al gerencialismo. Para lograrlo, es fundamental la relación permanente entre la teoría y la práctica.

Descriptor: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GESTIÓN PÚBLICA. REFORMA ADMINISTRATIVA.

Enlace a recurso electrónico: <http://www.cua.uam.mx/files/num6%2011.pdf>

Ramió Matas, Carles. Los problemas de la implantación de La nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional. En: *Revista Reforma y Democracia* (21).

Resumen: El artículo hace un rápido repaso al contexto, causas y contenidos de la Nueva Gestión Pública estructurando las diferentes estrategias que agrupa en dos corrientes: una mayoritaria, las corrientes neoempresariales y otra minoritaria, las corrientes neopúblicas. La visión neoempresarial se ha impues-

to de forma unilateral entre los políticos y los gestores profesionales de los países latinos sin muchas resistencias. Ante esta situación, el objeto básico de este estudio es presentar y analizar los problemas de la implantación de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública en nuestros países.

Descriptor: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. GESTIÓN PÚBLICA. ESTRATEGIAS.

Enlace a recurso electrónico: <http://200.80.149.114/ecgp/FullText/000000/RAMIO%20MATAS,%20Carles%20-%20Los%20problemas%20de%20la%20implantacion%20de%20la%20nueva%20gestion.pdf>

Schröder, Peter (2000) *Nueva Gestión Pública: Aportes para el buen gobierno*. Fundación Friedrich Naumann. México.

Resumen: La Nueva Gestión Pública (NGP) es el sistema de control de la administración pública más innovador a nivel mundial y se está implementando en casi todos los países industrializados. Desde la segunda mitad de los años ochenta ha sido desarrollado dentro del ámbito angloamericano y ha alcanzado niveles muy desarrollados, especialmente en Nueva Zelanda. Las empresas gubernamentales fueron privatizadas, los mercados públicos y privados fueron desregulados, y se hizo patente una clara separación entre la definición estratégica de las tareas gubernamentales mediante

las dependencias políticas y el cumplimiento de las tareas operativas a través de la administración, así como de gestores independientes o privados. La administración y los gestores privados cumplen con las tareas cuantitativas y cualitativas transferidas por el gobierno, para las cuales se ha acordado un beneficio financiero.

Descriptor: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. POLÍTICA ESTATAL. GESTIÓN AMBIENTAL. SERVICIOS PÚBLICOS.

Enlace a recurso electrónico:  
[http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Schroeder\\_NGP\\_\\_Texto\\_esp.pdf](http://www.fnst-freiheit.org/uploads/1198/Schroeder_NGP__Texto_esp.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  
*Web-site:* <http://www.icap.ac.cr>