

Revista Centroamericana de Administración Pública

Revista del ICAP

68
69

Enseñanzas prácticas y contextuales de la gestión pública en Centroamérica

Revista Centroamericana de Administración Pública

Revista del ICAP

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

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

en este número

artículos

Transformaciones y dilemas del enfoque de los derechos humanos en el contexto de cambios políticos y sociales en América Latina
p. 9

Redes de implementación en la política de agua en México: la importancia del timón gubernamental en la acción democrática
p. 43

Retos y perspectivas para la implementación de la nueva ley de contrataciones administrativas del sector público de Nicaragua
p. 63

Estado de la dimensión de la gestión de investigación en administración pública centroamericana. Un estudio desde el ICAP
p. 85

La gestión de la información y el conocimiento: una aproximación para la administración pública en Centroamérica
p. 111

Ludwig Guendel

Reflexiona sobre el enfoque de derechos humanos en un contexto de cambio político y social, sugiriendo su vinculación a los problemas de la democracia y el desarrollo.

Antonio Cañez Cota

Presenta un modelo de redes de implementación para la política del agua en México, basado en la capacidad de la alta dirección pública para alcanzar objetivos y resultados públicos.

Juan Bautista Arrién Somarriba

Analiza la nueva Ley de Contrataciones del sector público de Nicaragua y su reglamento, abordando algunos desafíos y puntos críticos en la aplicación de la misma en las entidades públicas de Nicaragua.

Vinicio Sandí Meza

Mauricio Pérez Campos

Examina los principales aportes en materia de gestión del conocimiento sobre la investigación en el campo de la administración pública en Centroamérica.

Rethelny Figueroa de Jain

Aborda la creciente necesidad de la gestión del conocimiento en la administración pública de la Región, a partir de su nuevo contexto, ejemplificándola con la praxis de la gestión de la información y el conocimiento desde el ICAP.

Continúa...

...viene

Tensiones del Estado latinoamericano en la consolidación democrática y la globalización
p. 137

cifras

Gobernanza y gestión pública en Centroamérica: algunos aspectos cualitativos y cuantitativos
p. 155

documentos

Gobernanza y Administración Pública Inteligente: Un enfoque novedoso para una gestión revitalizada
p. 187

Análisis de los discursos oficiales en las iniciativas de reforma del Estado en Costa Rica y sus implicaciones en las capacidades estatales (1990-2013)
p. 227

Contribución de los Servicios Civiles en el fortalecimiento del Estado democrático y en la construcción del Gobierno Abierto
p. 251

Wilfredo Lozano

Discute algunos de los problemas que aquejan las formaciones estatales latinoamericanas en el contexto de los procesos de consolidación democrática, tomando como referencia la experiencia de República Dominicana.

ICAP

Ilustra la gestión pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana con la presentación de algunos datos, complementándolo con la inclusión de los resultados de la aplicación de un instrumento de investigación a los servicios civiles de estos países.

Laura Varela Arévalo

Plantea una visión de la incorporación de la calidad en la gestión pública, a partir del proceso de cambio que experimenta la Función Pública y frente a la emergencia de la nueva gobernanza.

Felipe Alpízar Rodríguez

Daniela Chacón Mendoza

Indaga las principales propuestas de reforma del Estado en Costa Rica en los últimos veinticinco años, que han aportado al debate sobre cómo mejorar la institucionalidad pública.

Jennifer Isabel Arroyo Chacón

Compara las variables del Barómetro sobre la Profesionalización del Empleo Público en la Región y los índices vinculados con transparencia, rendición de cuentas, percepción de la corrupción y otros, con el fin de determinar el rol que desempeñan los servicios civiles en la construcción y fortalecimiento del sistema democrático.

Continúa...

...viene

**Los Sistemas Nacionales de
Inversión Pública, SNIP's
en Centroamérica, Panamá
y República Dominicana**
p. 317

**Aporte de los Servicios Civiles al
fortalecimiento de la
gobernanza, la gestión y la
administración pública**
p. 349

**La relación laboral del personal
operativo de la Policía
Nacional Civil y su efecto
en la seguridad ciudadana
de El Salvador**
p. 399

el icap en centroamérica

**La contribución del ICAP al
fortalecimiento de la gestión
institucional del Sistema de la
Integración Centroamericana,
SICA**
p. 421

referencias

p. 435

**Lineamientos para los
colaboradores de la Revista
Centroamericana de
Administración Pública del ICAP**
p. 441

Área de Proyectos del ICAP

Documenta la evolución de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP's, en Centroamérica, Panamá y República Dominicana, y el aporte del ICAP al desarrollo de una cultura de gestión por proyectos en la Región.

Fidel Cristóbal Guerrero Campos

Describe la importancia de los Servicios Civiles para el mejoramiento continuo, con miras a modernizar e innovar la administración pública, y particularmente la de Panamá

Domitila Rosario Piche

Propone abordar la seguridad ciudadana, prioridad en la agenda gubernamental de los países de la Región, desde una perspectiva transversal de prevención y fortalecimiento institucional, entre las diferentes instancias del Estado de El Salvador.

ICAP

Revisa los principales aportes del ICAP al fortalecimiento de la integración centroamericana, mediante la implementación de procesos de formación y capacitación dirigidos a los funcionarios de la administración pública de Centroamérica y de la institucionalidad regional.

ICAP

Incluye referencias relevantes sobre el tema de esta revista.

ICAP

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

**Revista Centroamericana
de Administración Pública**
ISSN 1409-0937

No. 68: enero-junio/2015
No. 69: julio-diciembre/2015

- ◆ Director
Alexander López Ramírez
Director del ICAP, Costarricense, Instituto
Centroamericano de Administración Pública,
ICAP
- ◆ Editora
Rethelny Figueroa de Jain
Coordinadora Técnica del ICAP, Nicaragüen-
se, Instituto Centroamericano de Administra-
ción Pública, ICAP
- ◆ Comité Editorial
 - Rethelny Figueroa de Jain
ICAP
 - Ludwig Guendel
Coordinador del Área de Gerencia Social,
Costarricense, Instituto Centroamericano
de Administración Pública, ICAP
 - Fremi Mejía Canelo
Coordinador del Área de Gestión de Políti-
cas y Negociaciones Internacionales, Do-
minicano, Instituto Centroamericano de
Administración Pública, ICAP
 - Ramón Rosales Posas
Coordinador del Área de Gerencia de Pro-
yectos, Hondureño, Instituto Centroameri-
cano de Administración Pública, ICAP
 - Daniel Matul Romero
Coordinador del Área de Gestión Pública,
Guatemalteco, Instituto Centroamericano
de Administración Pública, ICAP
- ◆ Coordinación Programa Editorial
Rethelny Figueroa de Jain
ICAP

El Instituto Centroameri-
cano de Administración Pública,
ICAP, ha venido estimulando e
impulsando una estrategia orien-
tada a la generación de conoci-
miento propio centroamericano en
administración pública e integra-
ción centroamericana. Para tales
fines ha instrumentado una serie
de acciones que permiten com-
partir y socializar el conocimiento
producido en la Región.

Así, los números 68 y 69
de la Revista Centroamericana de
Administración Pública, Revista
del ICAP, es digna de destacar
por sus contenidos y especial-
mente por sus enseñanzas para
la aplicación de conocimiento en
el quehacer gubernamental. Tres
grandes tipos de enseñanzas con
respecto a la introducción de
cambios en la gestión pública y
gobernanza, pueden identificarse
en este ejemplar.

- a) Análisis recientes al entorno
cercano de la administración

editorial

pública centroamericana, sugiere la necesidad de transitar de la gestión pública legal-racional a la gobernanza de los derechos de la ciudadanía, con un enfoque de respuesta por parte del Estado no solo a las necesidades de la población, sino también al cumplimiento de los derechos de los ciudadanos. Asimismo, el entorno de la Región ha ido perfilando una sociedad democrática con grandes vacíos, diferente a la sociedad de algunas décadas de carácter autoritaria y no democrática.

- b) Valoraciones cuantitativas y cualitativas que miden y registran los eventos significativos con respecto a ciertas innovaciones y políticas adoptadas por los gobiernos, como las estrategias anti-corrupción, la administración electrónica, la e-participación, etc. como se muestra en la sección Cifras de esta Revista.
- c) Buenas prácticas y experiencias sistematizadas de la gestión pública centroameri-

cana, como producto de la implementación de políticas, programas, proyectos, actividades y acciones que tienen como objetivo, tanto fortalecer la imagen de la administración pública a través del reconocimiento de las iniciativas sobresalientes en el ámbito gubernamental, como mejorar el desempeño del sector público a través de la replicabilidad de las buenas prácticas, estimulando la búsqueda de soluciones innovativas.

Estos resultados son un indicio de la generación de conocimiento en la Región, en el campo de la administración pública, y constituyen un potencial para desencadenar un proceso de producción, reproducción, apropiación y acumulación de conocimiento, con el propósito de que pueda ser aplicado a cualquier campo de la vida y actividad humana, esfuerzos que el ICAP pone a disposición de la comunidad científica, académica, de profesionales, gobierno y sociedad civil en general, 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.
- ◆ La Revista Centroamericana de Administración Pública está incluida en:
 - Los Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México: <http://biblat.unam.mx/index.html>
 - En el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas, LATINDEX, de la Universidad de Costa Rica: <http://www.latindex.org>
 - La base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés: http://unpan1.un.org/intradoc.cgi/idc.cgi_isapi.dll?IdcService=GET_DOC_PAGE&Action=GetTemplatePage&Page=STANDARD_QUERY_PAGE
 - Servicio de Información y Documentación Agropecuario de las Américas SIDALC: <http://www.sidalc.net/>
 - METABASE: Bibliografía en Red: <http://www.metabase.net/busqueda2bib.phtml?qm=a>
 - En la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. http://www.icap.ac.cr/index.php?option=com_docman&task=cat_view&gid=65&Itemid=127
- ◆ Esta publicación, es editada, por el Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, organismo intergubernamental al servicio de la región centroamericana con sede en San José, Costa Rica, cada seis meses o bien dos números anuales en versión impresa y digital.
- ◆ Los artículos que publica son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no traducen necesariamente el pensamiento del ICAP.
- ◆ La Revista permite la reproducción parcial o total de sus trabajos a condición de que se mencione la fuente.

INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA – ICAP
Apartado 10.025-1000, San José, Costa Rica, C.A., Fax: (506) 2225-2049
Teléfonos Oficinas Centrales: (506) 2234-1011 / 2225-4616 / 2225-6674
Centro de Programas de Posgrado: (506) 2253-4059 / 2253-2287
Correo electrónico: info@icap.ac.cr
Web site: <http://www.icap.ac.cr>

artículos

Transformaciones y dilemas del enfoque de los derechos humanos en el contexto de cambios políticos y sociales de América Latina

Ludwig Guendel*

REFLEXIONA ACERCA DEL ENFOQUE DE LOS DERECHOS HUMANOS EN UN CONTEXTO DE CAMBIO POLÍTICO Y SOCIAL, SUGIRIENDO LA VINCULACIÓN DE TEMAS ESPECÍFICOS CON LOS GRANDES PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA Y EL DESARROLLO, EN EL QUE EL ASUNTO DE LA LIBERTAD SEA ENTENDIDA COMO AQUELLA VIRTUD CIUDADANA, EN LA QUE TODOS TIENEN ACCESO A LAS CAPACIDADES NECESARIAS PARA SU EJERCICIO.

PALABRAS CLAVES: POLÍTICAS SOBRE DERECHOS HUMANOS; POLÍTICA GUBERNAMENTAL; POLÍTICA SOCIAL; AMÉRICA LATINA

KEY WORDS: HUMAN RIGHTS POLICY; HUMAN RIGHTS INSTITUTIONS; SOCIAL POLICY; LATIN AMERICA

Introducción

El propósito del presente documento es reflexionar acerca del

enfoque de los derechos humanos en un contexto de cambio político y social, el que adquirió notoriedad en los últimos quince años en las políticas públicas de América Latina, gracias a las demandas y la exigibilidad de los nuevos movimientos sociales de carácter identitario y a la promoción obtenida por las Agencias del Sistema de Naciones Unidas.

Después de un período inicial en el que predominó la perspectiva

* Doctor en Sociología, Universidad de Berlín, Alemania. Coordinador del Área de Gerencia Social del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, y Docente de la Universidad de Costa Rica.
Correo electrónico:
lguendel@icap.ac.cr
luguigo@hotmail.com

Recibido: 27 de marzo del 2014.

Aceptado: 10 de noviembre del 2014.

Ludwig Guendel (2015). Transformaciones y dilemas del enfoque de los derechos humanos en el contexto de cambios políticos y sociales de América Latina.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (68-69): 9-41, diciembre, 2015 9

jurídica, el enfoque de los derechos humanos puso énfasis en los aspectos programáticos y de movilización social en torno a la generación de las políticas públicas. Su adopción contribuyó a la aprobación o modificación de leyes y regulaciones, muchas de las cuales adoptaron estándares internacionales establecidos por la Asamblea General de Naciones Unidas y otros mecanismos regionales como el Pacto de San José, en el caso del continente americano.¹ Se propició la judicialización de la política pública, el diseño de instrumentos de planificación, pro-

gramación y presupuestación. Asimismo se ha fomentado un debate conceptual y público en torno a los enfoques, objetivos y estrategias de estas políticas y el empoderamiento de los sujetos que luchan por su reconocimiento como sujetos de derechos.² En consecuencia, se han sometido al escrutinio arraigados valores y visiones morales que promueven la discriminación por razones culturales y étnicas.

Estas confrontaciones morales han hecho del enfoque de los derechos humanos un tema complejo, pero al mismo tiempo un elemento de vital importancia para los gobiernos. Este enfoque se encuentra íntimamente asociado al concepto de la democracia, ya que se trata de deliberar sobre la libertad como autonomía y como acceso a oportunidades, la igualdad y la participación social de la colectividad y de los individuos con el propósito de racionalizar el poder de grupos sociales e individuos con identidades específicas. Este debate forma parte de la teoría de la democracia, la que hasta muy recientemente visualizó este régimen de gobierno como un mecanismo de participación y de representatividad social igualitaria entre mujeres y hombres, niñez y grupos étnicos y no solamente como expresión de los grandes conglomerados sociales.

Hoy este enfoque permite visibilizar problemáticas políticas e identidades específicas antes diluidas en las concepciones clasistas o sociológicas de la estratificación

-
1. Para una explicación de la formalidad del enfoque de los derechos humanos y su incorporación en la política puede consultarse el artículo de Víctor Abramovich Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo (Abramovich, 2006).
 2. Tal y como señala Abramovich "El enfoque de derechos humanos apunta esencialmente a otorgar ese poder por la vía del reconocimiento de derechos. Una vez introducido este concepto en el contexto de la adopción de políticas, el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Se procura cambiar así la lógica de la relación entre el Estado -o los prestadores de bienes y servicios-, y los futuros beneficiarios de las políticas. Ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos" (Abramovich, 2006:40).

social predominantes hasta ahora y se discuten estrategias para garantizar la participación de estos grupos sociales en aquellos temas que atañen a identidades, espacios sociales y territorios que determinan su configuración como sujetos. También se analiza cómo y cuánto estos temas concitan la atención pública y el peso que tienen en la agenda pública y en los tradicionales debates socio-económicos y políticos vinculados con las decisiones en torno a cómo se asignan los recursos escasos y se abordan temas de creciente importancia como la política ambiental y la adaptación al cambio climático. Ello ha generado una nueva perspectiva del poder y de la política, capaz de reconocer abiertamente que la regulación social trasciende ámbitos tradicionales y abarca otras esferas de las relaciones sociales vinculadas con la intimidad de las personas, la familia y el rechazo a la discriminación.

Se propone modificar los términos de esas relaciones sociales para plantear un nuevo tipo de convivencia cotidiana en el mundo del trabajo, la familia, la comunidad y en los espacios públicos institucionalizados (la escuela, la clínica, la organización deportiva y la empresa) capaz de garantizar el reconocimiento recíproco. Tematizar el poder desde esta perspectiva significa revisar no solamente la estructuración de la sociedad en su conjunto para modificar la distribución de los recursos y del poder, sino, lo que es más complejo: refundar las instituciones que rigen la sociedad.

A partir de la adopción de estos temas en la agenda pública y de estas políticas surge, en consecuencia, la propuesta de una nueva gestión social que mantiene la confrontación permanente con los antiguos conceptos inspirados en concepciones retrógradas, asistenciales y burocráticas aún muy arraigadas en el Estado y en la sociedad, incluyendo las visiones curativas y victimológicas que continúan desarrollando formas neosistencialistas y autoritarias que fomentan una cultura del desconocimiento social y, últimamente, tratan de pervivir revestidas de un discurso de derechos humanos. Dicha propuesta enfrenta aún serias limitaciones, entre ellas la traducción de un marco conceptual en un conjunto de instrumentos de planificación y programación social. El desafío consiste en cómo estos instrumentos logran expresar esa meta tan difícil de alcanzar por las complejidades y resistencias culturales que encierra.

A pesar de todos estos esfuerzos en el plano jurídico, conceptual e instrumental, ello aún no se expresa en una voluntad política contundente entre las élites para apoyar una reestructuración de las instituciones de bienestar y asistencia social y dotarlas de suficientes recursos para emprender la aplicación de tan desafiantes normativas y concepciones morales sobre lo social. De hecho, una de las características del nuevo Estado Social es la tendencia a procesar todas estas demandas de derechos a través de la aprobación de leyes, sin que ello

materialice en mecanismos y programas sociales fuertes, adecuadamente financiados y con proyección universal. Esto plantea un dilema que tiene efectos en la representación política y en la legitimidad del poder gubernamental: por un lado la canalización de este poder social se torna hoy en un elemento muy importante para satisfacer las demandas de múltiples grupos sociales y lograr su apoyo político, pero al mismo tiempo existen serias limitaciones en la gestión de estos derechos como la distancia entre el discurso estatal y la voluntad para ejercer una regulación eficaz que llevan a que los derechos se mantengan en una retórica, provocando la insatisfacción de la ciudadanía.

Las transformaciones que vive actualmente la región, particularmente Sudamérica, está propiciando un proceso que podría contribuir a que este tipo de derechos humanos alcance ese nivel de significación para construir un nuevo orden social, dado que hay un énfasis marcado en la intervención del Estado como medio para atender el bienestar. Sin embargo, no siempre el nuevo

liderazgo político visualiza estos temas con la misma jerarquía con la que continúan valorando los procesos de modernización económica y social encaminados a atender las tradicionales desigualdades estructurales y el intercambio desigual con los países ricos. Esta distancia explica muchos de los agitados debates y movilizaciones sociales que se encuentran asociados a demandas identitarias insatisfechas o atendidas parcialmente a causa del privilegio de prioridades de carácter productivo.³

Es necesario situar estos temas dentro de estas energías que procuran el cambio y valorarlas como parte de los mismos esfuerzos por realizar dichas transformaciones estructurales, de tal manera que permitan no solo un acceso más democrático a la riqueza y al poder, sino una aspiración a la igualdad y a la equidad planteada por los nuevos aportes de la teoría de los derechos humanos. El ensayo interroga al enfoque acerca de las tensiones, desafíos y dilemas que enfrenta en su implementación, principalmente tomando en cuenta los cambios políticos y sociales que está experimentando América Latina. Se pregunta cómo se incorpora de manera viable y legítima el concepto de justicia fortaleciendo un proceso de institucionalización más incluyente y democrática capaz de satisfacer el cumplimiento de estos derechos específicos sin renunciar a la noción de universalidad que postula el Estado Social.

3. Santiago Ortiz y Fernando Mayorga realizan un análisis muy abarcador de diferentes artículos científicos sobre movimientos sociales en Bolivia y Ecuador que muestran no solo la importancia de estos movimientos sociales en la era postneoliberal sino, al mismo tiempo, las complejidades de los nuevos regímenes para atender estas demandas históricamente insatisfechas. (Ortiz y Mayorga, 2012).

La especificación de los derechos humanos en América Latina: ¿una nueva revolución liberal?

A partir de los años cincuenta el reconocimiento de los derechos políticos y sociales adquirió fuerza institucional. En Europa nacieron, tanto el Estado del Bienestar como los Estados Socialistas, los que contribuyeron a configurar conceptos distintos de democracia social y política, mientras que en Estados Unidos el *New Deal* abrió paso al fortalecimiento de la lucha por la expansión de los derechos civiles y conllevó a que corrientes igualitarias replantearan el individualismo clásico que han caracterizado a las corrientes liberales de esta poderosa nación. Se conjugaron en estas experiencias concepciones particulares de los derechos políticos y sociales, en el primer caso articulando propuestas liberales de corte kantiano y keynesiano, en el segundo socialistas de origen marxista y en el tercer caso conceptos radicales que vincularon la libertad con la igualdad social.

Ello posibilitó a las clases asalariadas un mayor bienestar gracias al acceso universal a la educación,

atención de la salud y a la protección social y generó un profundo debate entre los modelos socialistas y keynesianos. El tema de los derechos específicos planteados con fuerza, principalmente a partir de los años setenta, no solo profundizó la democratización a este acceso a las políticas sociales, sino que demandó el reconocimiento político y cultural de grupos sociales considerados excluidos, propiciando ciudadanía específicas capaces de procesar la diversidad y de fortalecer la universalidad propugnada por el Estado Social.⁴

En Estados Unidos el enfoque de la justicia como equidad de Rawls (Rawls, 1999), fue un ingrediente fundamental para justificar conceptualmente la especificación de los derechos en un contexto capitalista moderno. Él propuso un argumento bastante poderoso: en condiciones de una sociedad capitalista moderna todas las personas deben ejercer la igualdad de oportunidades, para lo cual se requieren ciertas condiciones mínimas necesarias para que los pobres y los grupos excluidos, garanticen el acceso a un conjunto de bienes primarios o básicos a través de una política social activa, selectiva y diferenciada, complementaria a la lógica de las oportunidades promovida desde el mercado. Para este autor, la igualdad debe ser entendida como igualdad de derechos y la justicia como aquella capacidad institucional para incidir equitativamente en las circunstancias (libertad natural) que contribuyen a forjar los talentos y capacidades de las personas (prin-

4. Un amplio y profundo análisis de esta evolución conceptual y política del concepto de democracia y de derechos, tanto en las corrientes socialistas europeas como en el igualitarismo liberal estadounidenses se puede encontrar en el libro *El retorno de lo político: Comunidad, ciudadanía, pluralismo y democracia radical* de Chantal Mouffe. (Mouffe, 1999).

cipio de la diferencia).⁵ Este enfoque se filtró fuertemente en el concepto contemporáneo de los derechos humanos, al punto que es uno de los referentes centrales de toda la arquitectura de la especificación de los derechos humanos impulsada por Naciones Unidas.

En América Latina, a diferencia de Europa y de los Estados Unidos, el debate y la situación de los derechos humanos no solo ha sido distinta, sino compleja y hasta dramática. La construcción de la democracia social y política enfrentó la más absoluta resistencia de parte de las oligarquías y de las burguesías asociadas al capital transnacional, paradójicamente de origen europeo o estadounidense, y, en consecuencia, las políticas públicas dirigidas a reconocer la ciudadanía social siempre han sido esquivas y en muchos casos debieron enfrentar los embates de dictaduras y regímenes militares que no solo restringieron las libertades políticas sino que limitaron aún más el acceso a los servicios de atención social o no le pusieron el empeño necesario. Sin embargo, en los años cincuenta y sesenta se abrieron resquicios y se implantaron las políticas llamadas desarrollistas, inspiradas en las tesis keynesianas, que promovieron un proceso de industrialización y desplegaron una red de servicios sociales de atención, la que a diferencia de Europa careció de una visión

5. Un extenso análisis crítico de la propuesta teórica de Rawls puede localizarse en el libro de Michael Sandel *El liberalismo y los límites de la justicia*. (Sandel, 2000).

universal. Se excluyeron a los pobres del campo y de la ciudad y los indígenas y afro-descendientes, solo fueron reconocidos como campesinos u obreros, ya que la sensibilidad étnico-cultural no fue un tema para el Estado ni para los movimientos sociales. En los países donde la población indígena es mayoritaria o representa un componente importante de la población ello se mezcló con posiciones a todas luces discriminatorias.

Las demandas por el reconocimiento político y cultural de los grupos sociales específicos, también surgidas en la región en los años ochenta, se llevaron a cabo durante dos procesos en cierta medida contradictorios. Por un lado, la democratización y reinstitucionalización de muchas naciones que estaban en manos de regímenes militares y, por otro lado, las políticas de ajuste macroeconómico de corte neoliberal implementadas para atender la crisis de la deuda y recuperar el crecimiento económico, las que privilegiaron políticas selectivas hacia los grupos más pobres, al mismo tiempo que se fortaleció la política de estímulo al sector privado y la liberalización de la economía (Guendel, 2007).

En tal sentido, más que una profundización de la democracia como ocurrió en Europa y Estados Unidos, se sumaron a las luchas históricas de las clases oprimidas por alcanzar la igualdad e implicó, en este contexto, la retematización de la democracia política y social. La demanda por el reconocimiento de los derechos específicos constituyó, en

consecuencia, una nueva oportunidad para diversificar y reconstituir los movimientos sociales, así como reforzar los viejos reclamos por una mayor y mejor distribución de la riqueza y de la propiedad y la ampliación de la democracia y de la institucionalidad social. Pobreza y desconocimiento de los derechos específicos representaron dos caras de una misma moneda, ya que la desigualdad siempre tuvo un rostro de niñez y mujer, sobre todo de origen indígena y afro-descendiente.

Si bien la lucha por estos derechos no se limitó a demandar exclusivamente la superación de la pobreza, ya que como se mencionó anteriormente son temas que atraviesan la estructura social, si contribuyó a reforzar las viejas demandas sociales por alcanzar una sociedad más justa reformulando algunos de los contenidos políticos que los habían organizado. Este es el caso

de los campesinos y obreros de origen indígena, particularmente en las naciones andinas, cuyos referentes culturales se habían disuelto en torno a los movimientos sociales clasistas y que con el surgimiento de los nuevos derechos se plantearon como luchas que reclamaron derechos ancestrales a la cultura y al poder político.⁶ De modo que en estas naciones la desigualdad es histórica y estructural y no han sido suficientes las políticas basadas en el principio de la diferencia y dirigidas a atender inequidades, si al mismo tiempo no se modifican esas variables estructurales basadas en el acceso y el ejercicio democrático y participativo del poder económico y político que generan la desigualdad. Esto explica, en buena parte, el surgimiento de los nuevos regímenes políticos en Sudamérica, que han sido denominados populistas por parte de políticos y científicos sociales conservadores.

6. El movimiento social que llevó al poder a Evo Morales es un buen ejemplo de esta transformación política del movimiento indígena en un instrumento político para la toma del poder del Estado. Otro es el movimiento indígena ecuatoriano, el que fue la base de la victoria electoral de Lucio Gutiérrez, primero, y, posteriormente de la llegada al poder de Rafael Correa. (Ortiz y Mayorga, 2012:15).
7. UNICEF llamó a este proceso como programación con enfoque de derechos, el cual según Urban Johnson articula las preocupaciones deontológicas centradas en el cumplimiento de normas y principios morales y las preocupaciones teleológicas del enfoque del desarrollo humano centrado en el logro de metas sociales. (Johnson). Un análisis más amplio de las implicaciones de este enfoque de programación en la gestión social se puede encontrar en Guendel y Barahona (2005).

El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas

El enfoque de los derechos humanos surgió, en este marco, como un esfuerzo político y jurídico, que posteriormente fue ampliándose a una visión programática⁷ dirigida a incorporar los derechos humanos en las políticas y programas públicos dirigidos a grupos sociales (mujeres, minorías y mayorías étnicas, grupos que han optado sexualmente por orientaciones diferentes a las heterosexuales y la niñez y adolescencia,

entre otros) que no eran considerados explícitamente como sujetos de derechos, aunque muchos de ellos constituían ya beneficiarios de programas y servicios de atención social. Este proceso se inició con la aprobación en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas de una serie de normas internacionales que especificaron los derechos humanos y que han sido adoptadas gradualmente por los países miembros. Muchas de estas normas obedieron a reclamos de reconocimiento de derechos específicos por algunos de estos grupos sociales o sus representantes, como ha sido el caso de las organizaciones prониñez.

El nombre de enfoque de derechos fue adoptado por las Agencias del Sistema de Naciones Unidas, organismos que tienen como mandato propiciar, sobre todo en los países considerados pobres, la

adopción de tales normas internacionales en los marcos jurídicos nacionales, cooperar en su seguimiento y en forjar una capacidad técnica y política para alcanzar un cambio cultural en el Estado y la sociedad basado en los derechos humanos. Las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, BM, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, tal y como apunta Abramovich, si bien no adoptaron este enfoque explícitamente, por considerar que tiene un lenguaje excesivamente político y poco neutral, tampoco ha impedido que su agenda aborde problemas de pobreza o de calidad institucional directamente vinculados con aquellos derechos (Abramovich, 2006: 38). Los países llamados donantes también contribuyeron a este proceso fortaleciendo el enfoque en el Sistema de Naciones Unidas y en las Organizaciones No Gubernamentales, ONG, nacionales e internacionales. Todo ello trajo consigo la globalización y estandarización de los conceptos y herramientas de gestión social y un enfoque particular de la cooperación internacional en el ámbito social.

Se identifican en el enfoque de los derechos dos tipos de miradas, una con un énfasis en la formalidad de las leyes, la que concibe a los derechos principalmente como referentes para que los Estados diseñen sus marcos jurídicos y sus políticas públicas dirigidas al desarrollo humano, poniendo el peso en la dimensión legal del enfoque de derechos en la que los jueces juegan un papel central.⁸ Para esta pers-

8. Un ejemplo de este concepto es el esgrimido por Abramovich : “...el derecho internacional de los derechos humanos no formula políticas, sino que establece estándares que sirven de marco a las políticas que cada Estado define. Ni los mecanismos de supervisión ni los jueces (de ser ese el caso) tienen la tarea de elaborar políticas públicas; lo que deben hacer es confrontar las políticas adoptadas con los estándares jurídicos aplicables y -en caso de hallar divergencias reenviar el caso a los poderes pertinentes para que ellos ajusten su actividad en consecuencia. Por lo demás, las políticas incorrectas o fallidas no siempre desembocan en el incumplimiento de derechos; esto solo ocurrirá cuando el Estado haya dejado de cumplir con alguna de las obligaciones asumidas. Por el contrario, puede haber políticas exitosas en el logro de sus objetivos pero que consagren la vulneración de derechos”. (Abramovich, 2006:42).

pectiva los derechos son tan solo una oportunidad para avanzar en una concepción inclusiva del desarrollo humano, pero no plantea una obligatoriedad dado que este tipo de derechos son considerados como derechos programáticos que dependen de la existencia de recursos y del consenso en una sociedad, a diferencia de los derechos civiles y políticos que se definen como fundamentales (Abramovich, 2006). La otra sostiene que tales derechos representan no solo marcos jurídicos necesarios, sino, también, horizontes morales que la sociedad debe acatar en su avance hacia una cultura del reconocimiento recíproco y de convivencia social que transforme sus instituciones sociales. Encierra esta mirada, una concepción sociológica que pone el acento en la dimensión sociocultural: debatir y canalizar las relaciones de poder social para lograr la igualdad y la libertad de todos los sujetos, sin excepción, lo que propone un concepto ampliado de democracia que busca la regulación no solamente de los ámbitos públicos.⁹ El presente artículo adhiere a esta mirada, sin desmerecer los aportes de concepción legal de los derechos, imprescindible para avanzar en un marco que sea una garantía para los derechos.

El concepto de ciudadanía cultural. La especificación de derechos se basó en criterios de justicia

9. Dentro de esta mirada se pueden ubicar las propuestas de los movimientos sociales, quienes propugnan no solo por un reconocimiento legal sino, principalmente, por un cambio cultural.

con equidad, entendiendo la justicia como el acceso a los derechos, oportunidades y libertades universalmente aceptadas y reconocidas para todos y la equidad como la afirmación activa de los grupos que por distintas razones no han podido disfrutarlas y ejercerlas y requieren de políticas y derechos específicos para que lo logren. Si bien esos grupos sociales excluidos pueden ser de naturaleza muy diferente, tienen en común que no han sido reconocidos como sujetos. Plantea una dialéctica entre igualdad, libertad y autonomía que el pensamiento liberal no advierte a raíz de su visión centrada en un individuo abstracto entendido como un agente económico pero que tampoco lo visualiza el pensamiento socialista cuyo énfasis desmedido en el sujeto colectivo también oscurece las diferencias y conduce a que no se conciban los reclamos por la igualdad como algo que trasciende las relaciones sociales de producción, ni la libertad entendida como la autonomía necesaria para reafirmarse como sujetos, tanto en el ámbito público como privado. Este reclamo y la extensión de los derechos configuraron nuevos sujetos y abrió nuevos espacios institucionales y políticos a actores sociales no tradicionales y novedosas formas de lucha social. Ello posibilitó que aquella ciudadanía abstracta caracterizada por estereotipos dominantes (occidental, masculino, adulto y heterosexual), derivara en ciudadanías concretas y específicas capaces de recoger las particularidades de lo social y completar y enriquecer la idea de una

ciudadanía real y activa en todos los espacios de la vida social (públicos y privados).

Como analizó Chantal Mouffe (Mouffe, 1999) en un libro pionero, esta demanda por la especificación de los derechos replanteó y amplió el concepto de lo político y puso en la agenda académica y política un debate sobre el concepto de la democracia y las concepciones acerca de la igualdad y la libertad como derechos humanos, que han obligado a revisar los argumentos que propugnan el liberalismo político y económico y el bienestar sino, también, la discusión marxista sobre el poder y el sujeto colectivo.

La característica principal de las demandas identitarias de estos grupos sociales es que no han estado basados en la pertenencia de clase. Ello activó un tipo de demanda social que atraviesa la estructura social y genera un conflicto social y procesamiento político fundado en la lógica de las diferencias y no de

los antagonismos sociales. Emilio García,¹⁰ uno de los más destacados intelectuales en los temas de niñez de la región latinoamericana, caracterizó las luchas por el reconocimiento de los derechos de la niñez como un proceso de consolidación del proyecto de la modernidad en la región, dado que forma parte de los reclamos históricos por mayor igualdad y libertad. Argumento que puede extenderse al resto de demandas de reconocimiento de derechos de los otros grupos sociales.

Entiendo que cuando se habla del proyecto de modernidad se hace referencia a un proceso de construcción de un universalismo inclusivo. Como lo han planteado muchos autores (Lechner, Olivé), las luchas por la democracia y, agregaría, los derechos humanos en la región, han estado asociadas a esa búsqueda de modernidad. En este caso de la especificación de derechos, el desafío consiste en cómo arribar a equilibrios políticos y culturales que garanticen inclusión con estabilidad. Un equilibrio que ha sido difícil de construir en América Latina y explica la razón por la que dichos afanes terminan siendo proyectos limitados o poco sostenibles institucionalmente. En aquellos proyectos en los que el individuo se ensalza, como ocurrió durante las políticas neoliberales, ha quedado al descubierto que la libertad es vista únicamente como libertad económica (predominio del mercado y de la iniciativa privada), ya que las libertades políticas han sido utilizadas para justificar el poder

10. "No comparto obviamente esta visión reduccionista, y sobre todo fragmentaria, de acontecimientos que indican rupturas culturales profundas que imponen un tipo de análisis diferente, perspectiva a la que quiero adscribir en esta oportunidad. Por lo demás, se trata en casos como este de comenzar por preguntarse cómo debemos posicionarnos frente a las promesas incumplidas, pero efectivamente realizadas, de las diversas expresiones de la modernidad. En este sentido, no está de más recordar que la propia Convención puede ser entendida como una especie de Revolución Francesa que llegó a la infancia con doscientos años de atraso" (García, 2010:1).

irrestringido de élites que solo piensan en ampliar sus influencias y recursos, aun restringiendo las libertades de los que menos tienen, para incrementar su riqueza e influencia en la sociedad y negar las oportunidades a los pobres para acceder al ejercicio igualitario de los derechos. La modernidad en este caso se entiende como modernización económica. Pero en los contextos donde ocurre lo contrario: el Estado adquiere tal preeminencia para lograr el acceso a esas oportunidades que en la búsqueda por una mayor igualdad, paradójicamente, tiende a minimizar las demandas específicas de sujetos específicos que luchan por el reconocimiento de su libertad singular para reafirmar su identidad e inclusión.

Este es el gran dilema de los proyectos de construcción del Estado Social que en la actualidad se están implementando en la región sudamericana y que se debaten entre atender la lógica de las diferencias y la igualdad. La solución de este dilema, pareciera resolverse a través de la inclusión; sin embargo, ello es un proceso difícil, tanto desde el Estado como desde la sociedad, ya que como señala García Linera (2012), compatibilizar el interés general y el específico conduce a tensiones y complejidades que hoy,

como se analiza en el último apartado, parecieran vivir tales Estados Sociales que están resurgiendo en Sudamérica.

Un nuevo concepto de gestión social

El Enfoque de Derechos adquirió cuerpo en un conjunto teórico de alcance medio que se nutre de distintos marcos conceptuales y que operativamente contribuye a crear una perspectiva que vincula gestión social, justicia y cultura para el reconocimiento de las personas y colectividades como sujetos de derechos¹¹ en el que el empoderamiento y la participación de estos sujetos devienen en uno de sus principios fundamentales.

Incorporar la justicia es un elemento que recrea la gestión social, ya que obliga a mirar lo social no solo desde la perspectiva de lo universal sino también de lo particular, generando enormes desafíos operativos, los que apenas se están dilucidando. Este concepto de gestión social está dirigido a la creación y manejo de mecanismos institucionales y sociales que garanticen la igualdad y la libertad de todos para lograr un nivel de bienestar digno, mediante el acceso a servicios de atención social que tomen en cuenta de manera explícita las diferencias de los sujetos, la regulación del poder social entre los portadores de los derechos y el fortalecimiento de las

11. Se entiende por sujeto la capacidad de una persona o colectividad para construir reflexivamente su propia historia social a través de procesos dialógicos que reconocen dos momentos constitutivos y concomitantes: la individualidad y la comunidad.

capacidades de esos sujetos para poder ejercer su libertad y responsabilidad. El concepto de libertad como autonomía no se interpreta aquí como un individualismo ético sino como la capacidad de mujeres, niños y niñas, adultos/as mayores y otros grupos sociales para hacer valer sus particularidades que obligan a una atención y un reconocimiento social específico.

Ese reconocimiento de los sujetos no constituye solamente una práctica estatal, sino, sobre todo, la generación de nuevas prácticas sociales. Aceptar que el reconocimiento de derechos no es solamente un asunto público sino también privado es uno de los importantes aportes del enfoque de derechos que motivan la visualización de las políticas públicas entendidas como políticas de atención a la vida, ya que están dirigidas a modificar las relaciones sociales. Ello a través de la aprobación de leyes y iniciativas públicas capaces de establecer regulaciones, promover espacios públicos de deliberación y control social y generar mecanismos de exigibilidad y demanda ciudadana. Un nuevo concepto de democracia y de relación entre Estado-Sociedad e individuo está presente en todos estos esfuerzos y una teoría del cambio fundada en el impulso de una distribución del poder social basada en un sistema de garantías y protección de derechos universales establece mínimos de bienestar social (regulaciones sociales, estándares de vida) y mecanismos de participación y exigibilidad ciudadana. Por tal razón, es una

gestión social de la política y de lo político con miras a alcanzar ese horizonte y no solamente una gestión de servicios y subsidios.

Presuponiendo este marco moral y normativo, la gestión social deviene en una herramienta encargada de incorporar y articular demandas y conceptos de reconocimiento de derechos en las micro y meso políticas mediante estrategias de financiamiento, atención y promoción social, mecanismos de seguimiento, evaluación, presupuestación, comunicación y movilización social y en sistemas de identificación de riesgos, orientados a transformar las unidades de gestión del Estado en aparatos sensibles e inteligentes hacia el cumplimiento (violaciones) de los derechos. La comunicación y movilización social adquiere un lugar estructural en este proceso de gestión social, procurando construir elementos comunes de nuevo tipo capaces de alcanzar un entendimiento a través del habla que coadyuve a reforzar el emergente tejido de instituciones sociales (normas y valores cristalizados), pues se trata de forjar una nueva cultura social y política. El conocimiento constituye un apoyo fundamental en este proceso comunicativo, al develar la realidad social, mostrando no solo su opacidad sino cómo las instituciones sociales vigentes se fundan en una relación de dominación, y abriendo un espacio deliberativo e incidiendo políticamente para que la presión social pueda incorporar los temas de derechos en la agenda y la política pública.

La gestión social se transforma, bajo esta perspectiva, en una gestión política de los derechos en lugar de una simple gestión de los servicios. Con ello, se enriquece la visión tradicional de la atención de lo social, incorporando explícitamente las relaciones sociales como una de las principales causas de los problemas sociales y visualizándola no solamente como una dimensión atencional, sino como un medio para sembrar y transmitir valores dirigidos a propiciar una transformación cultural en la relación entre las personas. También se plantea, en tal sentido, una manera diferente de concebir la gestión de estos servicios reforzando su carácter integrado y anticipativo dado que no se trata de atender a “beneficiarios” sino a sujetos integrales. Para ello es necesario reconocer que la atención de derechos debe funcionar en red y que es necesario desarrollar mecanismos de referencia y contra-referencia capaces de vincular el servicio con los mecanismos institucionales encargados de racionalización del poder social, tanto a través de sus manifestaciones sociales como biológicas y mentales. El enfoque de derechos reconoce que cuerpo, mente y sociedad son tres dimensiones que necesariamente deben tenerse en cuenta para identificar las rutas que llevan a la atención integral del sujeto y a la búsqueda de soluciones integradas a las problemáticas que la generan.

Dos perspectivas un enfoque

En este afán por configurar una gestión social alineada al enfoque

de los derechos humanos surgen dos aproximaciones complementarias: garantizar el acceso y disfrute de los derechos económicos y sociales (DESC) y la protección de los derechos individuales y colectivos. La primera promueve la equidad en el acceso a la atención a los servicios y a las oportunidades para garantizar condiciones mínimas de desarrollo humano. Ello implica la eliminación de todas aquellas barreras culturales, jurídicas, administrativas, económicas y territoriales (inadecuada e desigualitaria distribución de recursos y capacidades) que impiden el acceso universal a esos estándares mínimos (equidad vertical y horizontal). Se pone el énfasis en la dimensión técnico-institucional orientada al perfeccionamiento y rediseño de los instrumentos de gestión social (priorización, asignación de recursos y programación) para lograr la equidad, procurando la construcción de “instrumentos inteligentes” capaces de orientar y evaluar los recursos, las capacidades sociales e institucionales hacia los lugares donde se puede conseguir una atención especificada hacia estos grupos que fortalezcan el principio de universalidad. Hay en esta perspectiva una concepción de justicia.

La segunda se centra en la defensa y promoción de los derechos individuales y colectivos a todas las personas y comunidades frente a los riesgos que implica las relaciones de poder, particularmente aquellos sectores sociales que tienen mayor vulnerabilidad como la

niñez, las personas adultas mayores, las personas con capacidades diferentes y los pueblos originarios. Este propósito se alcanza promoviendo una cultura de reconocimiento recíproco que ampare y garantice el resguardo de los seres humanos como portadores de derechos. Se reconoce que el acceso a la ciudadanía social no es el único factor que puede asegurar el cumplimiento de los derechos humanos, si no hay una vulnerabilidad provocada por la condición social, historia y cultura (relaciones patriarcales o étnicas), que expone a muchos grupos sociales a un ejercicio negativo del poder social. Hay en esta perspectiva una clara concepción cultural basada en el acceso a la libertad como autonomía.

Mientras la primera perspectiva pone énfasis en políticas sociales universales y selectivas (subsidios, focalización y especificación de los servicios de atención social), para atender las desigualdades y disparidades, la segunda concibe la protección como una acción política, que incluye pero no se limita a la política social, dado que abarca también la administración de la justicia en todos los ámbitos, no solamente en las cortes judiciales, la protección legal y otras áreas en la que es necesario explicitar tales vulnerabilidades para proteger los derechos. La acción cultural consiste básicamente en modificar relaciones de poder, lo que

implica incorporar en el derecho los derechos humanos e internalizar el derecho en la conciencia de la gente, para naturalizarlo en las relaciones sociales. Pero sobre todo plantea la configuración de un tejido (sistema de protección de derechos) institucional y social diseñado para prevenir, atender, encauzar y restaurar o restituir derechos. La protección de derechos es tanto preventiva como terapéutica y, en consecuencia, debe involucrar estratégicamente a los servicios de atención social, así como prestar servicios diferenciados y adecuadamente enfocados.

La identificación, prevención y atención de “los factores de riesgo” que conducen al desconocimiento social y, por lo tanto, a las violaciones a los derechos deviene en una premisa que debe ser tomada en cuenta para orientar los servicios de atención social selectivamente hacia la atención de dichos factores y para consolidar la universalidad de la atención social, la que se visualiza como un instrumento anticipativo vital complementario a otros como el sistema de administración de la justicia y el sistema de vigilancia y de restitución de derechos (defensorías). En tal sentido, la protección de derechos es más abarcadora que la simple atención social. También, la protección de derechos advierte la dimensión de las libertades individuales o negativas (no dominación) como un elemento importante de las libertades colectivas o positivas, ya que el ejercicio de la libertad es algo integral y difícilmente pueden separarse.¹²

12. La diferencia entre libertades positivas y libertades negativas fue realizada por el liberal conservador Isaiah Berlin (Berlin, 2000: 220-231).

Vistas unilateralmente, una y otra tienen sus limitaciones: la primera es excesivamente institucional y se limita al quehacer de las instituciones del Estado y, principalmente, de los servicios de atención o los subsidios, si no hay un esfuerzo por explicitar vulnerabilidades culturales y valores encierra una tendencia al reduccionismo tecnocrático y economicista. La segunda tiende a sobredimensionar la cultura de la violación del derecho, al asumir correctamente que hay un grupo de personas o grupos sociales con mayor exposición a vivir las consecuencias negativas de la dominación social, lo que conduce a una especie de neo-asistencialismo centrado, tanto en la atención en la vulnerabilidad en cuanto factor intrínseco del sujeto. Ello pierde de vista la idea de que es un factor de riesgo provocado por una cultura basada en conceptos negativos y unilaterales de las relaciones de poder. En muchos casos, esta mirada lleva a que inclusive se restrinja su accionar en el apoyo terapéutico enfocado en la vulnerabilidad.

El enfoque de derechos está contribuyendo a establecer puntos de inflexión entre una y otra a través de la noción de protección integral, articulando las dos institucionalidades: el sistema de política social y el de protección de derechos. La política social, desde esta perspectiva, es más que un conjunto de sectores con mandatos singulares y constituye una totalidad, que dicho de manera catacrética, se configura en una especie de espejo cóncavo, en la

que cada sector se mira formando parte de una realidad más grande y compleja. La política social juega, en consecuencia, un papel en la protección de derechos, no solo garantizando un acceso sino paliando o evitando una práctica violatoria de un derecho. Siendo así, la política social deviene en factor principal de la protección de derechos, pero la protección de derechos no se reduce a ella. El derecho alude a la integralidad del sujeto, por ello cualquier estrategia de promoción no puede ni debe limitarse a una sola perspectiva, es necesaria integrarlas. Puede entenderse que los énfasis disciplinarios conducen a ello, lo mismo que la lógica burocrática, pero no debiéramos someternos a estos designios. Quizá el desafío es realizar un esfuerzo conceptual, técnico y práctico que ayude a integrar ambas perspectivas dentro de una más holística e integral.

Los límites y antinomias del enfoque de derechos humanos en América Latina en un contexto de acceso al poder y de universalidad de derechos

Las luchas por el retorno a la democracia en Sudamérica y la crisis política en Centroamérica durante los años setenta y ochenta, provocaron en la región latinoamericana un clamor generalizado para que se fortaleciera el marco de reconocimiento de derechos y se redujeran

las desigualdades sociales. Como resultado, se adoptó la democracia procedimental como forma de ejercicio y de distribución del poder, aunque no sin sobresaltos ni sinuosos caminos que recorrer.

Es una paradoja el hecho de que este proceso de institucionalización política, se haya iniciado al amparo de las políticas neoliberales ensayadas para atender la crisis de la deuda heredada de la gestión de los regímenes autoritarios y de un capitalismo financiero en expansión que alentó una especie de capitalismo de Estado. Estas políticas privilegiaron el mercado, redujeron y debilitaron el aparato estatal, abrieron las economías aún más al sector externo, así como propiciaron un mercado político en el que las élites intercambiaban el poder ajustadas a un mismo guión. Al mismo tiempo, se inició una época en la que la diversidad social se impuso y surgieron movimientos sociales que no solo no respondían a los esquemas clasistas tradicionales (obreros, campesinos y sectores medios) sino que planteaban demandas diversas, particulares y difíciles de articular, las que no tenían el afán de impulsar los cambios estructurales a los que aspiraban los partidos de inspiración comunista o socialista pero sí buscaban un cambio que atendiera sus vindicaciones (Ortiz y Mayorga, 2012, García Linera, 2012).

El surgimiento de esta diáspora de movimientos reivindicativos detonó un archipiélago de demandas corporativas aglutinadas en torno a

organizaciones sociales y no gubernamentales. La mayoría de estos reclamos adquirieron forma política institucional y legitimidad gracias a la nueva noción de los derechos humanos. Se acabaron con ello los meta relatos, pero se activó una nueva conflictividad social que modificó la morfología de la política. Entre tanto, el mercado político de reciente creación a la sombra de las políticas neoliberales se vio con creces superado, al punto de que los discursos modernizadores basados en el ideal de la mercadotecnia sucumbieron en poco tiempo en virtud de la implementación de políticas sociales focalizadas hacia estos sectores pobres o más pobres fueron incapaces de construir un cemento social capaz de articular tales demandas, ya que los nuevos movimientos sociales aspiraban a algo más que ser una clientela de corto plazo y se transformaron en factores de cambio político y social. Un ejemplo que ilustra la emergencia de este nuevo paisaje político y social fue el protagonismo del movimiento indígena en Ecuador y Bolivia, el que pasó de una perspectiva indigenista que tendía a reivindicar la cultura ancestral a una de tipo político en el que se reconoce como actor social y se planteó la incidencia en el Estado e inclusive, en el caso de Bolivia, donde constituyen una mayoría, la toma del poder (Albó, 2009). Esta metamorfosis articuló distintos y contradictorios procesos de cambio.

El desgaste de las élites y de su discurso (neo) liberal de la democracia, que no llenaba las expectati-

vas de un proceso de institucionalización capaz de canalizar las demandas por la inclusión y la igualdad social,¹³ tanto por su vacuidad como porque al mismo tiempo aparecía solo como un discurso para alimentar el poder económico de las nuevas élites y de los grupos tradicionalmente poderosos en estas naciones, fue definitivo. Los tradicionales grupos políticos pronto quedarían desnudos y con poca capacidad para construir nuevos ropajes que les permitieran transvestirse otra vez, como lo hicieron cada cierto tiempo para garantizar su influencia mediante la reducción de la autonomía relativa del Estado. Tal

desgaste se trastocó en el surgimiento de nuevas fuerzas políticas que plantearon exitosamente un proyecto de cambio basado en el acceso al poder de grupos sociales que nunca habían disfrutado de semejante desafío, utilizando la democracia procedimental.¹⁴ Se refundó la democracia, se mantuvieron y, en otros casos, se fortalecieron los programas sociales, incluyendo aquellos de corte clientelistas neoliberales dirigidos a “cooptar” amplias masas urbanas y rurales, como los subsidios o bonos contra la pobreza y se iniciaron procesos de transformación productiva. Las élites tradicionales fueron así sorprendidas con estas posiciones de “la izquierda emergente” que no solo aceptaban las reglas del juego “burguesas”¹⁵ sino que, al igual que actuaron ellas en el pasado, procuraron el control de las instituciones democráticas bajo las mismas reglas de la democracia liberal (Paramio, 2006).

13. En las sociedades latinoamericanas la mala distribución de la riqueza ha sido la principal causa de la desigualdad. Ello obedece no solo a un proceso histórico de concentración de la propiedad, el poder político y la riqueza económica sino al papel que los países altamente industrializados han jugado, alentando ese poder de las élites locales para garantizar óptimas condiciones que garanticen el éxito de los negocios de sus empresas. La combinación de ambos fenómenos ha conducido a que la democracia liberal o representativa haya enfrentado serios obstáculos para consolidarse. En consecuencia, en la mayoría de las naciones se ha dificultado la configuración de un sólido acuerdo social al estilo europeo y de una institucionalidad capaz de garantizar un desarrollo económico y social sostenible y sustentable a nivel nacional.

14. Éstas se propusieron como estrategias para alcanzar el bienestar y el desarrollo del mercado y de la iniciativa privada, incluyendo un mercado político constituido por distintos partidos y sectores dispuestos a luchar por el poder gubernamental y organizaciones no gubernamentales y sociales que levantaron “un tercer sector” vinculado a las más diversas demandas sociales.

15. Se acusa a los nuevos regímenes por antidemocráticos pero como señala Paramio más allá de la forma de gobernar de Chávez, es indiscutible que sus nuevas reglas de juego cumplen formalmente los criterios democráticos —aunque la oposición haya formulado repetidas acusaciones de manipulación, coacción de la disidencia y fraude electoral— y que su liderazgo ha pasado por más pruebas electorales que el de ningún otro gobernante latinoamericano (Paramio, 2006:71). Este autor, a pesar de que reconoce como válido la argumentación de estos regímenes como populistas que plantean los grupos conservadores, reconoce que los gobiernos que precedieron a los llamados regímenes neopopulistas manipularon abiertamente las instituciones para poder llevar a cabo su proyecto neoliberal (Ludolfo Paramio, 2006:69).

Ernesto Laclau, (2006) plantea que este comportamiento no solamente es común en gobiernos de derecha y de izquierda para ganar la confianza del pueblo sino que resulta en este caso necesario, ya que las nuevas fuerzas sociales que impulsan el cambio en estas naciones de Sudamérica, fueron capaces de construir esa articulación, ofrecer un nuevo bloque histórico y proponer una visión hegemónica de nuevo cuño.

En efecto, la característica principal de estos regímenes, es que adoptaron un discurso anticapitalista sin abandonar el capitalismo y activaron un proceso de modernización económica que los acercó a grupos de empresarios interesados en mantener sus negocios en diferentes

ramas de la economía y de distribución de la riqueza con una fuerte dosis nacionalista.¹⁶ Grupos sociales que antiguamente habían sido excluidos políticamente por las élites tradicionales comienzan no solo a acceder a los servicios de atención social, subsidios y de un mejoramiento general en sus condiciones de vida, sino que se insertan en el poder del Estado, transformándose en nuevas élites políticas y económicas capaces de disputar el poder del Estado a las tradicionales (García Linera, 2012). Con este esquema complejo y contradictorio comenzaron a levantarse proyectos nacionales de corte popular y de una naturaleza jamás vista en la región latinoamericana, sobre todo en Sudamérica,¹⁷ con algunas características como las siguientes:

-
16. Los análisis de Fernando Mayorga son muy interesantes en este sentido, ya que sostienen que en el caso de Bolivia el Gobierno de Evo Morales tiende a desplazarse hacia un Proyecto Nacional-popular que busca mantener el pacto con los movimientos sociales pero al mismo tiempo construye puentes con el sector empresarial. Este análisis se aparta, tanto de las visiones apologéticas de los promotores del cambio, como de las críticas ligeras de los opositores, sean estos conservadores o izquierdistas.
17. Como señaló Fernando Calderón la ciudadanía buscó "otros canales para expresar sus demandas y su malestar con la política, tanto a través de organizaciones alternativas con capacidad de cuestionamiento y protesta que debilitan al Estado, como a través de movilizaciones en las calles. Varias de estas movilizaciones confluyeron en proyectos políticos alternativos, como el del Movimiento al Socialismo (mas) en Bolivia, o en apoyo a fuerzas progresistas en varios países del continente. (Calderón, 2006:129).

- Son experiencias diversas y no obedecen a un solo esquema político e ideológico.
- En muchos casos se han convocado Asambleas Constituyentes para refundar el Estado y garantizar formalmente la incorporación de los grupos emergentes en el poder en torno a un proyecto democrático de signo distinto a liberal.
- Su nacionalismo los reúne en una estrategia regional que defiende la soberanía y diversifica las relaciones económicas y comerciales con el mundo, reduciendo la dependencia política y económica con Estados Unidos y Europa Occidental.

- Articulan alianzas con las fuerzas armadas, evitando ser instrumentalizadas por grupos de la oposición alentados por poderes extrarregionales para cometer nuevos golpes de Estado, tal y como ocurrió en el pasado con el Gobierno de Allende, y organizaciones y movimientos sociales que otorguen legitimidad a la propuesta.
- Desarrollan una política productiva y económica heterodoxa y no necesariamente estatista, aunque le otorgan una nueva vitalidad al Estado frente a la iniciativa privada.

De esta manera, los nuevos regímenes aprovecharon el esquema de legalidad de la democracia liberal para alcanzar la legitimidad, a través de estrategias de cohesión social basadas en la implementación de medidas distributivas y redistributivas, orientadas a fortale-

cer y crear las bases sociales del nuevo régimen y un nuevo esquema de gobernabilidad.¹⁸ En efecto, se propusieron:

- La extensión del Estado a los pueblos, territorios y ciudades alejados de las ciudades metropolitanas e intermedias, donde generalmente no llegaban los servicios de atención social y otras iniciativas gubernamentales, propiciando un alcance nacional de las políticas públicas que no había sido emprendido por ningún otro grupo social con este nivel de compromiso. Se creó una amplia red de infraestructura social, incluyendo la construcción de carreteras, aeropuertos, proyectos de electrificación y acceso a agua y saneamiento.
- El acceso universal a los servicios de atención social y se amplió el esquema de subsidios basados en criterios selectivos dirigidos a los más pobres, que mantuvo y redefinió el implementado por los gobiernos neoliberales.
- Una política productiva sustentada en un acuerdo con sectores empresariales pero bajo un esquema regulado y basado en criterios de soberanía, que desmonta el dominio del capital financiero y el control del sector externo por parte de Europa Occidental y de los Estados Unidos de América.

18. Ludolfo Paramio reconoce este hecho para el caso de Gobierno de Chávez en Venezuela: "La clave de su consolidación es, sin duda, haber conseguido que los sectores más pobres y excluidos de la sociedad venezolana vean en él a un gobernante que cuida de ellos, frente a la imagen de que los políticos tradicionales solo se dedicaban a robar y no se preocupaban por el pueblo. Se puede discutir la eficacia de la política social desarrollada por las «misiones» chavistas, la falta de transparencia de su financiación o la lógica clientelar de su diseño y ejecución, pero no es fácil negar que han tenido como resultado un significativo apoyo popular al régimen y, en determinados sectores, una identificación con él similar a la que en su momento alcanzaron los populismos clásicos" (Paramio, 2006:71).

Los derechos humanos nuevamente formaron parte de la nueva tormenta y de las aspiraciones por alcanzar sociedades más justas e inclusivas, ya que la adopción de la democracia procedimental y de una lógica republicana como estrategia para el acceso al poder plantea una serie de complejidades y desafíos a esos regímenes que inciden en los derechos de libertad y de acceso a servicios y oportunidades a través del fortalecimiento de las políticas económicas y sociales y de regulaciones sociales e institucionales. De hecho la lucha por el acceso al poder condujo a que los órganos estatales, incluyendo la administración de la justicia, que siempre habían sido controlados por las élites tradicionales bajo el manto de una supuesta pureza procedimental en algunos casos comenzaron a ser controlados por los grupos emergentes a través de procedimientos legítimos como el sufragio universal y el control del parlamento.

Bajo estas circunstancias, el enfoque de los derechos humanos

19. René Ramírez calificó a la nueva Constitución Política Ecuatoriana surgida del Gobierno de Rafael Correa como una Constitución posrawlsiana que incorpora los derechos específicos pero en un contexto político e ideológico mucho más amplio que recoge la propuesta del Suma Kausay o Suma Qamaña.

20. El Vicepresidente del Estado Plurinacional de Bolivia describe este hecho de la siguiente manera: "Resulta así que las luchas de descolonización y apropiación del Estado por parte del sindicato-ayllu están llevando a un repliegue de su propio poder como micro-Estado. De esta manera, ahora en cada lugar del país, el sindicato

resultó algo más que la organización de las demandas identitarias de corte pluralista de tipo Rawlsiano¹⁹ al incorporar en las constituciones políticas otras dimensiones vinculadas con la naturaleza, las que se alinean al concepto indígena del Vivir Bien (Ramírez, 2010) y representó la ampliación e institucionalización de un esquema de acceso del poder de grupos sociales excluidos y de las nuevas élites nacidas de los movimientos sociales. Se creó otra realidad política e institucional para las organizaciones sociales, las que ya no enfrentaron a un Estado que aparecía como neutro y dirimiendo las demandas de todos los grupos corporativos, ni una institucionalidad que en los países más pobres devenía con tal debilidad que las ONGs y las entidades de cooperación definían la agenda pública, sino un Estado que adoptó, al menos discursivamente, los derechos de los grupos excluidos como parte constitutiva de su razón de ser. El horizonte comenzó a ser la construcción de un Estado Social de signo nacional popular, que se propone redefinir el accionar de los grupos sociales, extendiendo la esfera pública pero dentro de los límites de una estatalidad definida bajo el signo político e ideológico de los grupos emergentes vis a vis las élites tradicionales. Con lo que nace un nuevo debate sobre los alcances del concepto y del ejercicio de derechos humanos.²⁰

ya no se organiza para construir una escuela, una posta sanitaria, para abrir una carretera que comunique a sus habitantes para levantar un puente entre poblaciones o para dar ayuda a los desamparados. No

Tal cambio social ha implicado nuevas transformaciones discursivas y han abierto discusiones intensas respecto a los derechos humanos que han revivido viejas confrontaciones y que solo menciono en este artículo. Una de ellas es el predominio del discurso estatal acerca del bienestar colectivo en relación al discurso de los derechos. Un tema que ha sido objeto de discusión teórica entre pensadores socialistas y comunitaristas y liberales, quienes argumentan que la garantía de la libertad se alcanza en la medida en que predomina el derecho sobre el bien.²¹

En el nuevo discurso estatal, los derechos ciudadanos son expresados por el Estado porque desde su punto de vista éste encarna una concepción y voluntad política para atenderlos y procesarlos. No se trata, en consecuencia, del discurso liberal que plantea tan solo un marco regulatorio (derechos) y referencial para que los individuos y los diferentes grupos de interés encuentren una garantía de derechos, particularmente asegurando los derechos

de libertad y de autonomía. Por el contrario, el Estado que pareciera emerger se presume proactivo, así como responsable de la garantía del cumplimiento de estos y por ende del bienestar. En consecuencia, los derechos de autonomía en el sentido liberal del término devienen en un proceso recortado. Se garantiza el derecho de todos mientras el discurso autonómico se convierte, en consecuencia, en una dimensión mediada por la esfera estatal y las organizaciones corporativas, que anteriormente tenían un espacio propio vis a vis un Estado mínimo, se ven enmarcadas a un proyecto de Estado que teóricamente las incorpora y las representa. En efecto, al crecer la institucionalidad (normas, instituciones y portadores públicos), los espacios políticos y técnicos de las organizaciones sociales y no gubernamentales resultan limitados a raíz de que el Estado procura llenar todos los espacios posibles y aparece como el representante genuino de estos intereses, tendiendo a absorber y procesar de distinta manera las demandas sociales que surgen. Las organizaciones sociales, por su parte, comienzan a experimentar las consecuencias naturales de tal “cooptación” por parte de una institucionalidad en la que hay una presencia clara y contundente de líderes gremiales. Se tiende a transformar el conflicto social en uno técnico-administrativo, que desplaza la conflictividad social hacia la esfera estatal la que propicia una política de reconstitución de estas organizaciones, al mismo tiempo que asegura

ahora pide la escuela, la posta sanitaria, el camino, el puente y el amparo ante la desgracia al municipio, a la gobernación, al gobierno nacional. Y no importa el lugar donde se viva, la apropiación del Estado por parte de las organizaciones sociales ha creado la conciencia práctica de derechos colectivos, en detrimento de la función estatal-local del sindicato-ayllu” (García Linera, 2012: 33-34).

21. Un análisis bastante amplio e informado de este debate puede encontrarse en el libro de Michael Sandel *El liberalismo y los límites de la justicia* (Sandel, 2000).

decisiones mediadas o avaladas por tales organizaciones.²²

Las ONGs, acostumbradas a ser protagonistas en la definición de la agenda pública y en la demanda y definición de la política pública, también sufren un recorte de sus espacios técnicos y políticos. El nuevo Estado Social emergente comienza a llenar paulatinamente todos los lugares sociales y políticos, que habían estado vacíos a raíz de la noción del Estado mínimo y a extender su injerencia en todo el territorio nacional, lo que redefine el papel de la llamada sociedad civil, acotando su antiguo rol como sustitutas de la institucionalidad pública y transformándolo solamente a una función subsidiaria que le exige articularse de manera subordinada a la nueva política pública en expansión. En el caso particular de los organismos no gubernamentales que desarrollaron un perfil principalmente político, reenfocaron su trabajo, nuevamente, en torno a la defensa de los derechos humanos reafirmando una

perspectiva desarrollista liberal que transformó el viejo reclamo de “más Estado”, por un discurso, paradójicamente, anti-estatal o de “disminución del Estado”.

A diferencia del pasado en el que se enfrentaba un “no” Estado *vrs* un “deseo” de Estado alojado en la sociedad civil, los cambios experimentados conducen a que el Estado se imponga como una entidad que se autodenomina a sí mismo como un fiel reflejo de los grupos excluidos de la sociedad y, al revés, promocio-
na una sociedad que, quiéralo o no, se dinamiza en su derredor. Los derechos humanos, de esta manera, ya adquieren sentido gracias a esta extensión de un Estado que expresa su preocupación por establecer regulaciones y servicios de atención que garanticen acceso a condiciones de vida y respeto, particularmente estos grupos sociales. Esto, en consecuencia, se presenta como una tensión que atraviesa el enfoque de los derechos humanos: por un lado, el reconocimiento de la especificación de los derechos es recogida y reafirmada en virtud de un discurso estatal inclusivo y con voluntad para garantizar accesos a servicios de atención social y desarrollo de capacidades sociales e institucionales, pero, por otro lado, el peso del Estado define límites claros a la participación de esa sociedad civil gracias a su mayor voluntad y capacidad regulatoria y hegemónica. Esto trajo interesantes pero no menos complejos debates y tensiones alrededor del influjo de las organizaciones no gubernamentales y sociales para

22. En *el dossier* preparado por Ortiz y Calderón de varios artículos que analizan los movimientos sociales señalan que uno de los analistas afirma que “el cambio en el ciclo de las luchas sociales debido a la variación de la estructura de oportunidades políticas en la medida en que los gobiernos de Evo Morales y Rafael Correa reclutaron una parte importante de sus cuadros, tanto líderes como militantes de las organizaciones sociales que anteriormente se habían movilizado. También explica el declive debido al alejamiento de aliados disponibles de las organizaciones que protestaban y la mayor permisividad para la contención de la protesta por parte de los estados” (Ortiz y Mayorga, 2012:15).

reforzar el reconocimiento de los grupos identitarios excluidos, y, por lo tanto, del concepto de la libertad como autonomía entre las corrientes influidas por las concepciones liberales y republicanas como ciertos sectores socialistas disidentes del proceso de cambio impulsado por los actuales gobiernos en estas naciones.

Para los primeros, constituye una clara interferencia a la autonomía de los grupos identitarios para organizar sus demandas y coparticipar y coorganizar intervenciones públicas en el nivel nacional. Para las concepciones republicanas este afán del Estado de organizar la sociedad es visualizada como un exceso y, por tanto, como una estrategia inapropiada para el desarrollo de las virtudes ciudadanas que podría interpretarse como el fortalecimiento de formas autoritarias de gobierno. Mientras que para las últimas, que proponen la radicalización del proceso simple y llanamente una traición provocada por posiciones autoritarias.²³

Cabe destacar que este concepto de la participación autónoma de la sociedad civil frente a un “Estado del malestar” se reforzó cuando eclosionó el enfoque de los derechos humanos y se postuló la importancia de un Estado sensible a las demandas ciudadanas por parte de muchas

23. Resulta interesante el hecho de que autores marxistas también propongan ese mismo argumento, tal y como puede leerse en el libro de Luis Tapia “Estado de Derecho como Tiranía” (Tapia, 2011).

organizaciones que adhirieron una perspectiva desarrollista liberal. La noción de una ciudadanía activa y autónoma orientó las prácticas políticas de muchas de estas organizaciones, de modo que pareciera natural el surgimiento de estos debates. También hay que recordar que el Estado bajo esta concepción liberal se instituyó en un espacio pluralista capaz de albergar “el lobby” para la competencia de recursos escasos entre todos los grupos sociales que demandaban el reconocimiento de su identidad. Ello generó un “jaleo” entre los grupos identitarios representados por estas organizaciones ciudadanas, institucionalmente legítimas demandantes de autonomía para sus representado/as y accesos a oportunidades y recursos. El peso de ellas fue tan importante, que algunas de estas organizaciones lograron “implantes” en la institucionalidad pública, al punto que emergieron “instituciones” bicéfalas (Estado y de la sociedad civil) incrustadas en el Estado, como los Consejos Nacionales de la Niñez, mujeres o direcciones que asumieron la rectoría de políticas hacia los grupos indígenas.

El concepto de autonomía adquirió, en consecuencia, un carácter institucional que fue más allá de su dimensión individual y social.²⁴ Ello

24. Si bien la autonomía es una noción liberal que habla de la libertad como no intromisión, también se plantea de manera contemporánea como expresión social: acceso a las oportunidades y derechos sociales asociados a las capacidades y restricciones de los sujetos. Uno de los

planteó el siguiente dilema: se configuró una organización autónoma y fuerte capaz de defender los derechos sociales y libertades de los grupos identitarios y de configurar una sociedad civil demandante, lo que fue posible, al mismo tiempo, gracias a que existía un Estado mínimo, pluralista e inoperante, incapaz de satisfacer tales demandas. En este juego perverso ganaba “la sociedad civil” y perdía el Estado como concepto de organizador de la sociedad.

Es evidente que el nuevo Estado que pareciera surgir se distan-

avances de los derechos humanos es reconocer que las relaciones de dominación no solamente se dan en términos de los grandes conglomerados sociales: capitalistas y no capitalistas, sino en términos menos amplios pero igualmente importantes: relaciones de dominación étnico-culturales cuya manifestación es el racismo, genéricas a través del machismo, generacionales mediante el adultocentrismo y la sobrevaloración de la juventud frente a las personas adultas mayores. La limitación de la autonomía se refleja en hechos puntuales de gran importancia en las sociedades pobres como el acceso a los alimentos en los hogares, trabajo forzoso para acarreo de agua, inversión del tiempo en el cuidado de los niños y niñas u obstáculos para acceder a la escuela o a los servicios de atención de la salud. Estas relaciones de dominación no se combaten únicamente a través de las políticas sociales sino, sobre todo, mediante políticas culturales tendentes a redefinir los espacios íntimos familiares capaces de modificar conceptos de género que privilegian a los niños *vrs* las niñas o la idea de que los niños son personas iguales a los/as adultos y por lo tanto, pueden ser exigidos a iguales exigencias laborales, lo que quiere decir la modificación de instituciones sociales como la crianza o el cuidado o las relaciones de género, entre otras.

cia bastante de este esquema y, a diferencia de ese “Estado mínimo pluralista”, se reafirma como una categoría de gestión de la sociedad cuyo propósito es establecer un orden que aspira a la igualdad y, por lo tanto, garantiza derechos a todos/as, aun cuando esto implique restringir los derechos de algunos. Si este Estado Social conscientemente reconoce la importancia no solo de garantizar derechos sino de explicitarlos para que el tema de libertades y oportunidades no solamente se limite a un asunto de libertades sino también de responsabilidades, la visión de ese concepto de autonomía que postulan las organizaciones sociales y no gubernamentales adquiere una naturaleza distinta. El discurso se aleja de la vieja noción del Estado Social burocrático pero se distancia de la noción del Estado (neo) liberal. Este esfuerzo que es la imagen objetivo que presentan los procesos de cambio surgidos últimamente en América Latina, pareciera sustentarse en los derechos humanos como un referente. El dilema es complejo, ya que por un lado esto requiere de un Estado capaz de pensar la libertad de otra manera, no solo como acceso a los derechos sociales sino como realización de la autonomía para la libertad de acción de todos/as en todos los espacios sociales públicos y privados, pero por otro lado la estatalización de la sociedad tiende a limitar los espacios de autonomía de los grupos excluidos organizados.

Esto plantea una tensión, dado que el tema de la libertad debe

interpretarse, tanto desde la igualdad social como desde la cultural y ello encierra otro tipo de desafíos que van más allá de los servicios de atención social y de un determinado nivel de vida. Exige un Estado Social de nuevo cuño que se proponga una democratización no solo de la riqueza material sino de la cultural. La tensión entre igualdad y libertad que ha dominado el debate entre liberales y socialistas durante el período moderno, adquiere nuevas manifestaciones, primero porque el concepto de igualdad social de los socialistas queda trunco si no considera la igualdad cultural. Las demandas populares hoy no pueden limitarse al acceso a la riqueza material como

en el pasado, ya que algunos grupos sociales no pueden ejercer esa igualdad material a raíz de que la desigualdad cultural deviene en un límite. Este concepto de libertad planteado por Sen, quien deja atrás las perspectivas individualistas de carácter autoreferenciado y economicista de la libertad para postular concepciones de los derechos individuales más colectivas, resulta un aporte importante al debate reciente sobre el enfoque de los derechos humanos.²⁵ Ello significa que no se trata de reeditar el debate entre libertad social (sujeto colectivo) y libertad individual (sujeto individual) que se ha planteado entre estas dos corrientes políticas nacidas de la modernidad, sino que la libertad social de todos ya no es posible sin la libertad individual de algunos. Esta es la gran contribución de los derechos humanos como se comprenden hoy en día, entendida ya no como la visión liberal de las libertades individuales *per se* frente a las restricciones colectivas, sino, por el contrario, la libertad individual para conseguir la libertad plena como igualdad colectiva, igualdad en el acceso a las capacidades que asegurarán el disfrute de las oportunidades.

La otra, que también tiene que ver con ese reconocimiento de derechos específicos, es que la política económica, social y productiva tradicional limitada al acceso a servicios de atención, salarios y créditos, entre otros beneficios, ya no es suficiente para definir un Estado Social y propiciar la igualdad de derechos. Al reconocer que las relaciones de

25. De acuerdo con Duboi Migoya (2008:44-45), el Enfoque de las Capacidades introduce claramente la consideración social en el análisis de la siguiente manera "una, cuando se reconocen los factores sociales y del entorno en el proceso de conversión de los bienes en logros; dos, cuando sitúa en las capacidades, y no en los funcionamientos, el espacio relevante de la evaluación, lo que quiere decir que en la elección que hacen las personas deben tenerse en cuenta las influencias de las limitaciones (no toda elección es realista) y las estructuras sociales". Pero más allá de este esfuerzo por recuperar la dimensión colectiva de la noción de libertad debe aceptarse en la evolución de los derechos humanos planteada en este enfoque de la especificación de derechos un reconocimiento necesario de la autonomía de sujetos situados bajo una relación de dominación o al menos de invisibilización (mujeres, niñez, minorías o mayorías étnicas). El reconocimiento de las libertades relativas de estos grupos en "los mundos de la intimidad" plantea una relación dialógica necesariamente complementaria a su condición de sujetos colectivo con el derecho al acceso y ejercicio de los DESC.

dominación que deben ser superadas no pueden limitarse a las clásicas y clasistas, los esfuerzos estatales tienen que estar orientados hacia otros ámbitos tan complejos como novedosos, como, por ejemplo, la equidad salarial, crediticia, administrativo-laboral, organizacional, sexual, el uso del tiempo libre, el cuidado, entre otros. Esto implica nuevas soluciones y nuevos conflictos sociales en los que deben romperse los esquemas tradicionales y plantear una revolución cultural al igual que se postula una social. Muchos de estos temas implican posiciones morales y plantean debates políticamente profundos que llevan, inclusive, a los grupos más progresistas verse como los más conservadores y aliados a las élites que tradicionalmente defienden los valores más atrasados de la sociedad. Pero también presenta el desafío de redefinir conceptos técnicos y operativos de gestión de la sociedad cuya exigencia va más allá del simple debate conceptual y propone pensar y entronizar nuevos instrumentos gerenciales.

Un Estado Social que enfrente el acceso a estas libertades estará atravesado por un nuevo tipo de conflictividad social y estará obligado a repensar la democracia para llevarla no solo desde lo procedimental hasta el acceso a la riqueza material sino extenderla aún más para garantizar que culturalmente todas

las personas puedan disfrutar de esta igualdad. Nuevas tensiones plantearán estos desafíos, ya que han brotado demandas que apuntan a ello y muchas de las soluciones a los viejos problemas sociales incorporan este tipo de temas. El nuevo Estado Social refleja la nueva sociedad y ésta es un conglomerado de nuevo tipo, caracterizado por relaciones sociales diferenciadas y complejas y por una expansión de los ámbitos públicos sin precedentes, los que ya no se limitan a la estatalidad aunque la presuponen como un referente positivo o negativo. De este modo, surge un nuevo espacio de conflictividad social que no puede omitirse y que limita o fortalece la legitimidad del nuevo proyecto político que emerge. De hecho se “advierde que se está produciendo desde el 2010 un nuevo repunte de la lucha popular e indígena en los dos países debido a que los gobiernos de izquierda implementan políticas igualitarias y universalistas, postergando la respuesta a las demandas particulares, básicamente de reconocimiento de los derechos e identidad de los pueblos indígenas. Por ello los indígenas se movilizan, pero al plantear demandas de corte particular no logran movilizar al conjunto de sectores populares, es decir, los movimientos más radicales no tendrían una plataforma articuladora de la generalidad de las demandas. (Ortiz y Mayorga, 2012:15)”

Las nuevas diferencias sociales. Siguiendo a Ernesto Laclau,²⁶ quien afirma que en una sociedad institucionalizada no hay contradicciones, aunque si diferencias que se dirimen en la lucha por alcanzar la hegemonía, los nuevos regímenes políticos enfrentan conflictos inéditos que se explican por el hecho de transitar hacia un Estado ampliado que garantiza el acceso al poder de grupos sociales históricamente relegados. Ejemplos de ello son las luchas sociales en defensa del Parque Nacional Isiboro-Sécure, las demandas de algunas organizaciones indígenas ecuatoriana en contra de la explotación minera y petrolera y las demandas ciudadanas surgidas en el contexto de la Copa Confederaciones en Brasil, que exigen mejor calidad en los servicios de atención social y mayor control contra la corrupción.

Bajo esta circunstancia se ven obligados a configurar un proyecto nacional de base popular, cuyo desafío consiste en construir una hegemonía en torno al discurso del pueblo, a diferencia del anterior fundado en el de la élite, pero al mismo tiempo procurando un escenario en el que lo popular termine excluyendo otros sectores sociales. En condiciones de refundación y ampliación

26. En varios textos Laclau explica esta idea del sistema de equivalencias y diferencias para enseñar la noción de autonomía, pero quizá de una manera más clara y a la luz de los nuevos regímenes surgidos en Sudamérica ilustra este planteamiento en el debate sobre el contenido de la categoría populista llevado a cabo en su libro *La razón populista* (Laclau, 2005).

de la institucionalidad, ello abre un panorama de nuevos y complejos conflictos sociales. Las élites tradicionales están empeñadas en no ceder un ápice del poder y paradójicamente utilizan el tema de los derechos humanos como su caballo de batalla para que su oposición adquiriera legitimidad. Ello lo hacen en dos vertientes:

- Vindicar la pureza e imparcialidad liberal de las instituciones y procedimientos. Ello en un contexto del acceso al poder de los nuevos grupos sociales, quienes por esta razón tienden a ser más explícitos en este afán de control y a develar la idea de que detrás de esta imparcialidad se cobija la naturalidad del ejercicio del poder de tales élites, conduciendo a abrir un espacio de debate y de confrontación en el que el tema de los derechos humanos se encuentra en el centro de atención y de la lucha política.
- Reclamar la incorporación de la justicia social en instituciones que no estuvieron organizadas de esta manera y que dado el discurso inclusivo de los grupos de poder en ascenso, principalmente en aquellos países de mayor debilidad institucional, tienden a presentar la atención de las desigualdades como un fracaso de los nuevos regímenes y no como un desafío.

De este modo, los derechos sociales se transforman paradójica-

mente en “el leitmotiv” del debate político, produciéndose en una especie “quid pro quo” en el que una de las principales motivaciones de la emergencia de estos grupos sociales se transforma en su propia debilidad. Ello ocurre en estas naciones a causa de varios factores:

- Las débiles capacidades institucionales existentes, que difícilmente pueden resolverse en pocos años, dado que configurar un Estado Social requiere, como lo muestran las experiencias de otras naciones, muchos esfuerzos y conocimientos acumulados.²⁷
- Endebles capacidades de los grupos emergentes, quienes no tienen la experiencia de la gestión gubernamental ni los conocimientos acumulados para enfrentar con éxito desafíos tan significativos en la vida institucional de dichas naciones.

- La ausencia de coberturas nacionales y la existencia de obstáculos operativos que dificultan atender esa idea de la inclusión total, consigna con la que tales grupos sociales llegaron al poder.

Además de este tipo de tematización de los derechos humanos emanadas del cambio político, que sufre la región, surgen otras de mayor complejidad, vinculadas con demandas de sectores que han integrado las fuerzas sociales que impulsan el ascenso al poder, como, por ejemplo, organizaciones de pueblos indígenas y de otros sectores populares, incluyendo grupos de clase media. Como parte del proceso de repolitización que vive el Estado, estos grupos demandan el reconocimiento o ampliación de sus derechos, los que en ocasiones entran en pugna con fuerzas integrantes de la misma coalición o con el régimen económico y político impuesto que busca conciliar e incorporar nuevos intereses en torno al proyecto refundacional. Estos conflictos gravitan alrededor de derechos exigidos por las fuerzas emergentes y muchos de ellos incorporados en los esquemas constitucionales. El problema que ha tenido este tipo de conflictos es que tocan los cimientos del proyecto de cambio político, tienden a erosionar algunos de los principios que los llevaron al poder y abren un tipo de conflictividad social distinta en la que fracciones de los grupos emergentes se enfrentan alegando la legitimidad de su poder social en las organiza-

27. Estas debilidades en la gestión son reconocidas por el Vicepresidente García Linera de la siguiente manera: “De hecho, las críticas al Gobierno de falta de “eficiencia”, de “capacidad”, con las que atacan los partidos de derecha e intelectuales conservadores, conforman el nuevo lenguaje racializado con el que las viejas élites restauracionistas buscan descalificar a indígenas, trabajadores y campesinos que dificultosamente, y con alt bajos, aprenden la gestión de lo común, de lo público” (García Linera, 2012:35-36).

ciones y movimientos sociales.²⁸ En la medida en que estos regímenes van ampliando su radio de acción, incorporando sectores sociales y pactando con desprendimientos de las mismas élites tradicionales, este tipo de conflictos han tendido a fortalecerse.

Debido a que el proyecto emergente es un proyecto institucional, el Estado se transforma no solo en un campo de lucha sino de condensación de fuerzas. De esta manera, pareciera que la solución de esta conflictividad social y la incorporación de organizaciones y movimientos sociales como actores estatales, conducen a una tendencia a que se ponga énfasis en un proyecto nacional más inclusivo aunque no por eso exento de conflictos y diferencias.

El pacto y el conflicto adquieren no solo una forma reivindicativa sino refundacional, ya que el acceso tiene que expresarse en leyes e instituciones. Es aquí donde los derechos humanos, adquieren también una centralidad interesante que hace que surjan muy distintos discursos, en el que el enfoque de los derechos está presente, aunque no necesari-

amente con tanta gravitación como cuando se debaten los temas de la libertad, la imparcialidad y el funcionamiento de las instituciones encargadas de dirimir los grandes intereses societales. De nuevo, ello muestra que los derechos transversales como los de la niñez, las mujeres y otros grupos sociales no concitan la misma movilización y pasiones. Este no es el caso de los temas indígenas, en los cuales hay otras variables tan importantes como la propiedad, la participación en proyectos productivos de envergadura, pero sobretodo el poder político, particularmente en Bolivia, donde una mayoría de la población pertenece a los treinta y seis pueblos indígenas. Ellas derivaron; sin embargo, en una visión común: cansadas de las élites decidieron plantear un proyecto de acceso al poder que reuniera a los sectores sociales que siempre fueron excluidos. Diríamos que a diferencia de los proyectos revolucionarios del pasado su aspiración es bastante limitada pero con un enfoque muy institucional: no se plantea una ruptura en el orden social, ni la negación del adversario, solamente un cambio político. Se propusieron vindicaciones identitarias, como es el caso de los movimientos indígenas en los países andinos, mientras que otros plantearon la búsqueda de soluciones a problemas comunitarios en las ciudades o el campo, otros procesos de modernización con un signo diferente y algunos veían esto como la oportunidad de instaurar el socialismo. Ello motivó el surgimiento de nuevos regímenes políticos, particu-

28. Un buen ejemplo de ello es el debate acerca de la carretera que atraviesa el Parque Isidoro Secure, el que provocó una división en el Pacto de Unidad integrado por diferentes organizaciones campesinas e indígenas y dividió a las organizaciones indígenas de la Amazonía y el Chaco Boliviano, aparte de que provocó que muchos sectores intelectuales emigraran del MAS hacia otras organizaciones políticas.

larmente en Sudamérica, que vindicaron un nuevo esquema político, que para sorpresa de las élites tradicionales, se basó en la democracia procedimental, pero que encierra dilemas y tensiones difíciles de resolver.²⁹

Conclusión

Los derechos humanos hoy constituyen una realidad de mayores alcances pero al mismo tiempo sigue generando los debates del pasado. Hoy se agregan temas estrictamente morales vinculados con la concepción de la vida, la reconfiguración de la familia, las prácticas sexuales y el reconocimiento de “sujetos invisibles”, los que concitan la reacción de grupos conservadores y progresistas. En América Latina cada día estos y los temas tradicionalmente vinculados a las libertades políticas y a la igualdad social no pueden verse

como discusiones aisladas al debate sobre la ampliación y profundización de la democracia. La pobreza, el abuso del poder y la inestabilidad política son temas recurrentes y que hoy se valoran no solo desde la búsqueda de explicaciones sociológicas, sino, sobre todo, desde la perspectiva de cambios políticos en los que el tema de los derechos humanos tiene centralidad. El papel del Estado vuelve a ser un elemento importante en torno al cual se debaten los derechos humanos, ya que de algún modo este órgano es un promotor y regulador de libertades y de oportunidades. La irrupción del enfoque de derechos implicó una mirada de lo social desde la visión del sujeto y un debate sobre concepciones del bienestar, la justicia y los sujetos. Estos temas no son ajenos a la discusión global sobre el cambio político ni a las metamorfosis que experimenta el Estado actualmente en América Latina. La especificación de derechos que cristaliza en lo que se ha denominado como enfoque de derechos humanos, es parte de estos debates, sobre todo cuando la construcción de la democracia y de la justicia se interpretan no solo desde el simple reconocimiento de derechos en las leyes sino desde su incorporación en la política y en las nociones de desarrollo.

Hay que hacer un esfuerzo por vincular estos temas específicos con los grandes problemas de la democracia y el desarrollo. Hasta ahora promovemos reconocimientos de la diferencia como si estuviesen al margen de los grandes desafíos

29. El sociólogo Fernando Mayorga en un artículo publicado en el diario La Razón explica de manera clara estos dilemas y tensiones presentes en el proceso de cambio que vive Bolivia: “...el Estado debe ser nacionalista, porque su finalidad es la integración territorial mediante obras de desarrollo y el Estado quiere ser plurinacional porque tiene como tarea la cohesión social, con base en la diferencia étnico-cultural que se traduce en el reconocimiento de derechos colectivos. Precisamente, la tensión interna en este conflicto radica en la contraposición entre el interés general representado por el Estado y los derechos de los pueblos indígenas que habitan el Tipnis” (Fernando Mayorga, La Razón, 2011: A3).

que presenta nuestras sociedades. Es el momento de hacer un esfuerzo para mostrar que no son ajenos, al tiempo que debemos identificar los límites de estas perspectivas singulares que tienden a particularizar, tanto las problemáticas de los sujetos específicos que terminan reduciéndose a discusiones si bien importantes también intrascendentes para muchos.

Los cambios que está sufriendo el mundo contemporáneo parecieran ir en este sentido. La ciudadanía reclama más transparencia, más libertades y mayores responsabilidades al Estado, el Estado enfrenta una diáspora social y su gestión no puede limitarse a los restringidos temas del pasado. El desarrollo como crecimiento económico quedó bastante reducido cuando las luchas sociales piden no solo acceso a oportunidades sino mayores libertades en los ámbitos públicos y privados. Los cambios políticos y sociales que viven muchos países de la región se ven envueltos en estas tensiones y dilemas: ya no se pueden limitar al modernismo productivo si al mismo tiempo no cumplen con la promesa de la inclusión. Las organizaciones sociales exigen participación, la que en dicho contexto, tiene límites, oportunidades y riesgos, que deben ser analizados superando las concepciones restringidas que ponen el acento en “un Estado cooptador” o en “una sociedad civil anti-estado”. Igualmente ocurre con el llamado tercer sector compuesto por ONGs, las que fueron promovidas exitosamente pero

que en la competencia con el Estado Social emergente enfrenta desafíos no previstos, algunos de los cuales están asociados a las nuevas estrategias que deben adoptar para seguir contribuyendo con el desarrollo del enfoque de derechos sin erosionar el Estado Social.

Llegó el momento de conciliar el debate del cambio y los derechos humanos desde otra perspectiva que vaya más allá de las concepciones conspirativas, apologéticas y doctrinarias basadas, tanto en las nociones liberales como socialistas. Está surgiendo un nuevo Estado Social inspirado en claves distintas y enfrentadas a desafíos enormes que intentan configurar una visión republicana dentro del surgimiento de un nuevo bloque de poder que incorpora a los grupos históricamente excluidos y, al mismo tiempo, procura construir un proyecto nacional. Es tiempo de construir un universal, pero inspirado en un nuevo bloque histórico en el que, en efecto, el centro lo ocupan los grupos históricamente excluidos, pero esta comprensión “totalizadora” y no totalitaria debe dejar los espacios suficientes para que el asunto de las libertades sea objeto de un debate profundo y amplio, pero no me refiero a la libertad entendida como la justificación para que los poderosos sigan disfrutando de sus privilegios, sino de la libertad entendida como aquella virtud ciudadana en la que todos tienen acceso a las capacidades necesarias para que su ejercicio sea una realidad de todos y no solamente de algunos pocos. La discusión de

los derechos humanos pareciera ir en esa dirección y los nuevos ensayos surgidos en América Latina son una oportunidad para debatir y avanzar hacia ese horizonte.

Bibliografía

- Abramovich, Víctor. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL* No. 88, Abril 2006: 35-50.
- Calderón, Fernando. Una inflexión histórica. Cambio político y situación socioinstitucional en América Latina. En *Revista de la CEPAL* No. 96, 2006: 121-134
- Dubois Migoya, Alfonso. El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas. En *Araucaria. Revista Interamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 20, Segundo semestre 2008: 35-63.
- García, Álvaro. Las tensiones creativas de la revolución, Vicepresidencia del Estado Plurinacional, La Paz, Bolivia, 2012.
- García Méndez, Emilio. De las relaciones públicas al neomenorismo: veinte años de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en América Latina (1989-2009). Fundación Sur, Argentina, 2010.
- Guendel, Ludwig. "La reforma de la política social en Costa Rica en el contexto de América Latina, 1980-2002". Tesis presentada en la Freie Universität Berlin para optar por el título de Doctorado, 2007.
- Guendel, Ludwig, Barahona, Manuel. Programación social con enfoque de derechos: hitos y derroteros en la configuración de un nuevo paradigma. *Cuadernos de Ciencias Sociales* No. 38, FLACSO - Costa Rica, 2005.
- Isaiah, Berlín Cuatro ensayos sobre la libertad, Alianza Editorial, 1998.
- Jonsson, Urban, Human. Rights Approach To Development Programming, UNICEF, Kenya. 2003.
- Laclau, Ernesto. La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. En *Nueva Sociedad* 205 Setiembre/octubre 2006: 57-60
- _____. La razón populista, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, Argentina, 2008.
- _____. Debates y combates, por un nuevo horizonte de la política, Fondo de Cultura

- Económica, Buenos Aires, 2008.
- Lechner, N. Las sombras del mañana. La dimensión subjetiva de la política. Santiago: Lom-Ediciones, 2002.
- Mouffe, Chantal El retorno de lo político, Buenos Aires, Paidós, 1999.
- Olivé, L. *Por una auténtica interculturalidad basada en el reconocimiento de la pluralidad epistemológica*. En Tapia Mallea, L. (Coord.) Pluralismo epistemológico. La Paz: Muela del Diablo, Comuna, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales y CIDES-UMSA, 2009:19-30.
- Ortiz, Santiago, Mayorga, Fernando. Movimientos sociales, Estado y democracia en Bolivia y Ecuador en el tránsito del neoliberalismo al postneoliberalismo, Iconos No 44 septiembre 2012 pp 11-17 FLACSO Ecuador.
- Paramio, Ludolfio. Giro a la izquierda. En *Nueva Sociedad* 205 Setiembre/octubre 2006, pp. 63-64
- Rawls, John. Justicia como equidad, Tecnos, Madrid, 1999.
- Sandel, Michael. El liberalismo y los límites de la justicia, Gedisa Editorial, Barcelona, España 2000.
- Tapia, Luis. El estado de derecho como tiranía, CIDES-UNAS, La Paz, Bolivia, 2011 ◇

Redes de implementación en la política de agua en México: la importancia del timón gubernamental en la acción democrática

Antonio Cañez Cota*

PRESENTA UN MODELO TEÓRICO DE REDES DE IMPLEMENTACIÓN PARA LA POLÍTICA DEL AGUA EN MÉXICO, BASADO EN LA CAPACIDAD DE LA ALTA DIRECCIÓN PÚBLICA PARA DIRIGIR LAS REDES DE ACTORES INTERESADOS HACIA OBJETIVOS Y RESULTADOS PÚBLICOS. DICHO MODELO DESTACA LA ACCIÓN DEMOCRÁTICA COMO ELEMENTO INDISPENSABLE EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, AL FINAL DEL DOCUMENTO, SE PRESENTAN DIEZ DESAFÍOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DEL AGUA EN MÉXICO CON EL PROPÓSITO DE QUE SIRVAN DE LECCIÓN PARA LOS ENCARGADOS DE PROVEER POLÍTICAS PÚBLICAS.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA POLITICA DE AGUA MEXICO

KEY WORDS: ADMINISTRACION PUBLICA WATER POLICY MEXICO

Introducción

El análisis actual de los asuntos públicos y de gobierno atraviesa una época de cambios en el que los

miradores conceptuales tradicionales se ven limitados y rebasados por la realidad. Los fenómenos que han marcado dichos cambios se pueden englobar en tres: la crisis financiera y administrativa del Estado, la globalización junto con el avance en las tecnologías de la comunicación e información y, la incorporación de actores privados y sociales a los procesos decisorios. Los lentes conceptuales tradicionales han fijado su análisis, tanto en el papel central de la burocracia (jerarquía) como en la incorporación de instrumentos del sector privado al público (mercado) (Peters y Pierre, 2005).

La nueva gobernanza se basa en interacciones multidimensionales

* **Estudiante de Doctorado en Políticas Públicas, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México y Máster en Administración y Políticas Públicas, Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., México. Consultor independiente para municipios proveedores de servicios de agua potable y saneamiento. Encargado de Proyectos Especiales en la Comisión Nacional de Agua, CONAGUA de México.**

Correo electrónico:
tono_canez@hotmail.com

Recibido: 25 de junio del 2014.
Aceptado: 30 de setiembre del 2014.

entre actores públicos, privados y sociales, dejando atrás la interacción unidimensional en el que una burocracia pública dirige al conjunto de la sociedad. Cabe señalar que la nueva gobernanza no deja sin poder explicativo a los modelos tradicionales, sino que se enfoca en los procesos y estructuras de las interacciones de redes (Kooiman, 2005). En consecuencia, las redes no pueden catalogarse como mejores ni peores que la burocracia y el mercado, aparecen como respuesta explicativa y práctica a ciertos conflictos y algunas áreas. Los problemas complejos por multiplicidades requieren, por lo general, de la gobernanza por redes (Rhodes, 2005).

Con base en este panorama, este documento analiza la implementación de la política del agua en México bajo el mirador de la gobernanza por redes, ya que la naturaleza del sector del agua es complejo debido a las multiplicidades de los actores, de los intereses, de los temas y de los objetivos que se buscan alcanzar. Por citar un ejemplo, la gestión del agua en un contexto de escasez es compleja porque el agua la demanda la ciudad, los agricultores, los industriales, la generación de energía y, a su vez, puede estar siendo contaminada o reclamada por un grupo étnico como un derecho histórico. Con base en este contexto, la pregunta guía del documento es: ¿cómo gestionar las redes de gobernanza para alcanzar los objetivos de política del agua y obtener resultados públicos democráticos? La respuesta a esta pregunta es: me-

dante un modelo de implementación de política pública.

El propósito de este trabajo es construir un modelo analítico adecuado para detectar los desafíos de la implementación de la política del agua en México. Este modelo se basa en la teoría de redes de gobernanza y en los juegos de políticas. El documento se divide en tres partes; en la primera, se plantea el debate clásico de implementación y con base en los desarrollos teóricos se construye un modelo propio de implementación que explique los desafíos de la política del agua en México.

En la segunda parte, se expone la importancia del timón gubernamental en la acción democrática, se destaca la centralidad del elemento democrático en las políticas públicas. No se analizó la democracia en su concepto abstracto sino que se ubicó a la democracia en la acción, en este sentido, se tiene una mayor utilidad teórica y práctica para el análisis de la implementación de redes de políticas del agua. En la tercera parte se presentan, con base en información estadística actual, diez desafíos para la implementación de la política pública del agua en México, los que son un punto de partida para los reformadores de políticas que busquen un respaldo teórico a las políticas gestionadas en red y en un contexto de alta intensidad de participación de diferentes actores. Por último, se presentan las conclusiones del documento.

La gestión de redes en la implementación de políticas públicas

Esta primera parte establece los conceptos centrales con los que se explica el modelo de implementación que requiere la política del agua en México, basado en las redes de gobernanza. No sin antes dar un recorrido teórico por las principales propuestas de los estudios de implementación de los que se rescatan conceptos para enriquecer la construcción del modelo de redes. Existen tres olas en los estudios de implementación de políticas: la primera son los *top-down*, la segunda es la *bottom-up* y la tercera es la de *juegos de políticas*.

En relación con los estudios de implementación *top-down*, el texto paradigmático es el de Pressman y Wildavsky, estos autores analizan que es necesaria la articulación permanente entre el diseño y la implementación de las políticas, afirman que no tiene mucho sentido tener buenas ideas si no pueden ser realizadas, es decir, el éxito de la implementación depende en buena medida de la factibilidad de la teoría causal del diseño. Asimismo, recomiendan que no haya múltiples puntos de decisión, supuestos y requerimientos para la implementación, ya que hay mayor probabilidad de éxito cuando el diseño de las políticas públicas es simple y claro (Pressman y Wildavsky, 1998).

Los seguidores de la línea de implementación de *top-down*, parten de las siguientes premisas:

- a. Una decisión de política pública por parte del Gobierno Central como punto de partida.
- b. Establecimiento de objetivos claros y consistentes.
- c. Teoría causal adecuada.
- d. Proceso de implementación estructurado normativamente.
- e. Burócratas implementadores capaces y comprometidos con la política.

Por su parte, son tres las críticas al modelo *top-down*:

1. No toman en cuenta a los burócratas de calle en el diseño de la política.
2. Tiene problemas cuando no hay un solo documento de políticas.
3. No prestan atención a los intereses particulares de los grupos interesados (Sabatier, 1986).

En relación con los estudios de implementación *bottom-up*, el texto paradigmático es el de Hjern y Hanf (1977), estos autores critican el enfoque limitado de los modelos *top-*

down y proponen uno intersubjetivo en el que se incorporen más áreas de políticas y más organizaciones (públicas y privadas). Este modelo *bottom up* se enfoca en identificar las redes de actores que intervienen en las políticas y registra las metas, expectativas, estrategias y contactos de los actores para cruzarlos con la visión del gobierno (Sabatier, 1986).

Los seguidores de la línea de implementación de *bottom-up*, parten de las siguientes premisas:

- a. Identifican a la estructura de implementación: redes de actores.
- b. Analizan las soluciones que existen en el mercado o en los actores sociales.
- c. No se requieren objetivos formales de políticas sino la identificación de los procesos de los actores de las redes.
- d. Proceso de implementación con varios programas de problemas de políticas.
- e. Interés por las interacciones estratégicas de los jugadores.

Por su parte, son tres las críticas al modelo *bottom-up*:

1. Minimizan el papel directivo del gobierno.
2. Tiene problemas cuando discrimina o sobrevalora a ciertos actores.

3. Poca atención en resguardar el interés público (Sabatier, 1986).

En relación con los estudios de implementación *juegos de políticas*, el texto paradigmático es el de Eugene Bardach (1977), este autor afirma que a pesar de que una política pública cuenta con el mejor diseño y ambiente de apoyo, puede llegar a fracasar si no tiene en cuenta la relevancia de su modo de ejecución. Propone que la participación de distintos actores en la red de implementación puede verse como juegos, como el deseo de los participantes de ganar posiciones de poder en la implementación de políticas públicas. Desde que se diseñan las políticas públicas, se debe pensar en los problemas de implementación con el propósito de tener en cuenta el panorama general desde el inicio y poder ajustar durante la marcha.

Los seguidores de la línea de implementación de *juegos de políticas*, parten de las siguientes premisas:

- a. Identifican los juegos en los que se encuentran los actores de la implementación.
- b. Se enfrentan a problemas perversos (Klijn, 2005).
- c. Se busca que los juegos reduzcan incertidumbre a través de la cooperación.
- d. Proceso de implementación en la complejidad de multiplicidades.

- e. Interés por las interacciones estratégicas de los jugadores (Crozier y Friedberg, 1990).

Por su parte, son tres las críticas al modelo *juego de políticas*:

1. Problemas para establecer teorías causales.
2. Tiene problemas cuando discrimina o sobrevalora a ciertos actores.
3. Dificultad para evaluar los resultados públicos debido al permanente conflicto de valores en juego (Zubriggen, 2004).

Es probable que alguien se pregunte si existe una diferencia sustancial entre el modelo *bottom up* y el de *juego de políticas*, si bien es cierto que tienen rasgos en común la diferencia vertebral entre las dos es que el primero se basa en la interacción de los actores de abajo hacia arriba y el segundo modelo se enfoca en las interacciones de varios *juegos de políticas* simultáneos horizontales y verticales a la vez. Una vez tratados los tres modelos paradigmáticos de implementación de políticas se explica el modelo de implementación que se requiere para la política pública del agua en México.

El modelo de implementación que requiere una política pública depende de su contexto y de la naturaleza de sus problemas. Los modelos son tipos ideales y en la realidad

se pueden sobreponer uno con otro pero, metodológica y analíticamente, es necesario mantener como base estratégica el modelo predominante. En el caso de la política del agua en México, su contexto es altamente complejo por las multiplicidades que enfrenta: actores, organizaciones, jurisdicciones, marcos normativos, localidades, sectores, usos del agua, interferencias de otras y con otras políticas, entre otras. En lo que respecta a la naturaleza de sus problemas, se enfrenta ante problemas perversos (Rittel y Webber, 1973).

Es necesario tener en cuenta que algunos problemas de política pública son perversos, por lo tanto, no es suficiente un enfoque tradicional de implementación de políticas basado en burocracias que enfrentan problemas mansos. Los problemas perversos son los que se definen por la solución que se plantea, no se pueden ensayar alternativas porque estas no tienen marcha atrás, no se pueden clasificar porque son únicos, pueden ser considerados el síntoma de otro problema, recibe constante influencia del exterior porque se encuentran en sistemas abiertos y generan un constante conflicto de valores, su contexto es ambigüedad, incertidumbre y complejidad debido a las multiplicidades que los rodean y de los que son parte (Rittel y Webber, 1973).

Los problemas perversos requieren tratarse en los *juegos de políticas*, es decir, en los procesos y estructuras en que los actores interactúan y tratan de obtener un control

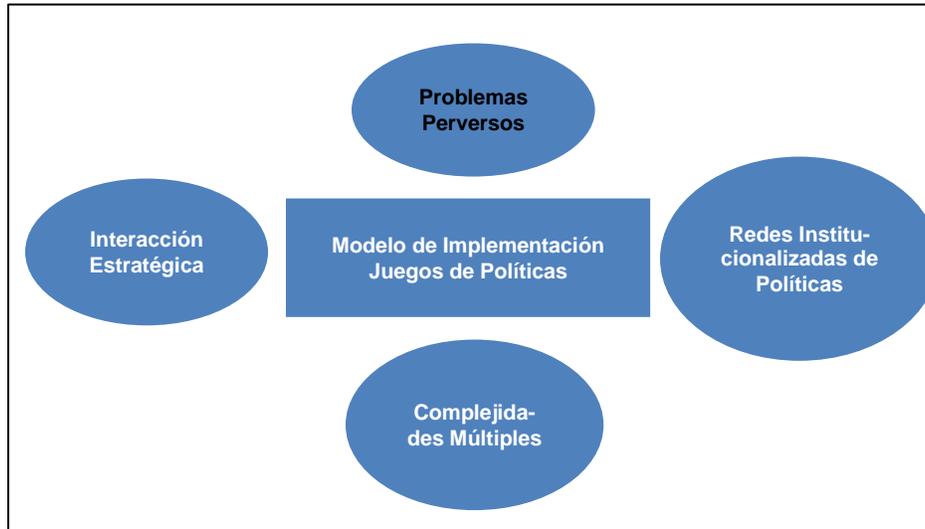
sobre las incertidumbres que caracterizan a dichas cuestiones de política pública. Estos *juegos de políticas* se llevan a cabo en arenas y en redes que se encuentran en un marco institucional. La clave es que las interacciones de los actores reduzcan incertidumbre en la cooperación (Bueren, Klijn y Koopenjan, 2003).

Ahora bien, el modelo de implementación de la política del agua en México debe estar anclado en el modelo de *juego de políticas*; sin embargo, para que el análisis no quede limitado es necesario circuns-

cribir al modelo de implementación en la gobernanza. Cada modelo ideal de implementación se explica por un modelo ideal de gobernanza. En este sentido, el modelo *top-down* se basa en un modelo de gobernanza tradicional burocrático; el modelo *bottom-up* se explica gracias a un modelo de gobernanza basado en el mercado y; el modelo de *juego de políticas* se basa en un modelo de gobernanza basado en las redes de políticas. A continuación se presenta el modelo de implementación de juegos de políticas:

GRÁFICO 1

MODELO DE IMPLEMENTACIÓN DE JUEGOS DE POLÍTICAS



Fuente: *Elaboración propia con base en Bardach (1977), Klijn (2005), Zubriggen (2004) y Crozier – Friedberg (1990).*

En el gráfico 1, se muestran los cuatro elementos que definen a un modelo de implementación de políticas y fraseando el modelo serían *problemas perversos productos y generadores de complejidades múltiples en el que hay una serie de interacciones estratégicas de los jugadores que, al buscar reducir incertidumbre, se atan a redes institucionalizadas de políticas*. En este sentido, ¿el desempeño de las redes de políticas es producto de la influencia de la estructura o de los procesos de los actores? El presente documento parte de la premisa de la interdependencia entre estructura y procesos y el concepto que integra ambos es el de juegos: las redes de gobernanza como *juegos de políticas*.

Las redes de gobernanza cobran toda su relevancia en el abordaje de los problemas perversos, ya que se caracterizan por el conflicto de valores causados por la complejidad de multiplicidades. Es importante que el análisis de redes ofrezca resultados que puedan satisfacer diferentes valores en juego (Klijn, Steijn y Edelenbos, 2010). En consecuencia, el análisis del modelo de implementación de *juegos de políticas* se centra en las redes de gobernanza, las cuales se componen de juegos estratégicos entre actores, quienes negocian, pactan, compiten y cooperan.

Hay una pregunta clásica en la literatura del análisis de las redes de políticas: ¿las redes son una metáfora o realmente existen? El pre-

sente trabajo considera que las redes son una construcción teórica basada en las interacciones reales entre actores, que si bien es cierto no hay un cuerpo físico que defina a la red, sí hay procesos interactivos que forman estructuras metafóricas de la red. La base teórica de la que se nutre el presente enfoque de redes es de la teoría inter organizacional y de las comunidades de políticas (Klijn, 2005).

Otra pregunta básica es ¿qué ocurre con la teoría causal de la política pública? ¿Es posible intentar racionalizar la complejidad de multiplicidades y los problemas perversos? La respuesta a estas preguntas es que se intenta racionalizar el proceso pero el análisis de redes se encuentra en una etapa de desarrollo, en la que debe vencer obstáculos, principalmente, metodológicos. El dilema central está en que los problemas, actores y percepciones están conectados con las redes interorganizacionales (Klijn, 2005), la salida al dilema parece estar en la incorporación del análisis institucional al análisis.

Es importante la idea de las redes de políticas institucionalizadas por, al menos, dos razones: la primera es porque las instituciones generan *rutinas* y juegos repetidos en los que es factible la predicción y calculabilidad de ciertas acciones (March y Olsen, 1993). La segunda razón es que hay patrones en la relación de las redes que se explica por la *confianza* generada en los juegos de políticas (Klijn, 2005). Después del

planteamiento teórico del modelo de implementación que se requiere para la política del agua en México, cabe señalar el principal desafío para la práctica: ¿cómo gestionar-dirigir las redes de implementación para alcanzar resultados públicos? En la siguiente parte se incorpora el elemento democrático al modelo de implementación.

La importancia del timón gubernamental en la acción democrática

Esta segunda parte se enfoca en los mecanismos de gestión del modelo de implementación para que los resultados de las redes se ajusten a los criterios democráticos. Es fundamental, en cualquier análisis de política pública, tener en cuenta el propósito del Profesor Harold Lasswell (1992) en su propuesta original: las ciencias de políticas para la democracia; en este sentido, política pública sin democracia no puede ser considerada pública.

El modelo de *juegos de políticas* está más cercano al modelo *bottom-up* que al *top-down*, es probable que sea una razón para que las mayores preocupaciones actuales en los asuntos públicos giren en torno a la eficacia y capacidad directiva del gobierno (Aguilar, 2013). Tal vez en el proceso de mudanza hacia modelos de gobierno más abiertos y complejos se ha olvidado, en la casa vieja, a la administración pública

profesional. El Estado puede ser visto como problema o como solución dependiendo de las condiciones histórico-culturales del contexto de estudio, para que el Estado no sea un problema se debe enraizar una burocracia profesional (Evans, 2007).

El presente documento propone que la gestión-dirección de las redes de implementación de la política del agua en México se debe basar en la alta dirección pública, es decir, en el timón y timoneles que guían el barco, el cual es remado en diferentes intensidades y rumbos, así como frenado. Entonces, ¿cómo ubicar a la democracia en el modelo de redes de implementación? Es preciso ubicar el análisis de redes de gobernanza porque es fácil perderse o estar en desacuerdo con algunos argumentos ya que pierden el sentido de ubicación conceptual. De acuerdo con Jan Kooiman (2003), hay tres órdenes de gobernanza: la primera de resolución de problemas y creación de oportunidades; la segunda de instituciones y; una tercera orden de meta gobernanza, este último se refiere a una especie de espectador externo y ajeno a los juegos.

Antes de pasar al análisis y definición de la acción democrática en la implementación de redes, es enriquecedor ubicar la siguiente pregunta ¿son compatibles las redes de gobernanza con la democracia representativa? (Sorensen y Torfing, 2005). De acuerdo con Eva Sorensen (2005), la “teoría agregativa de

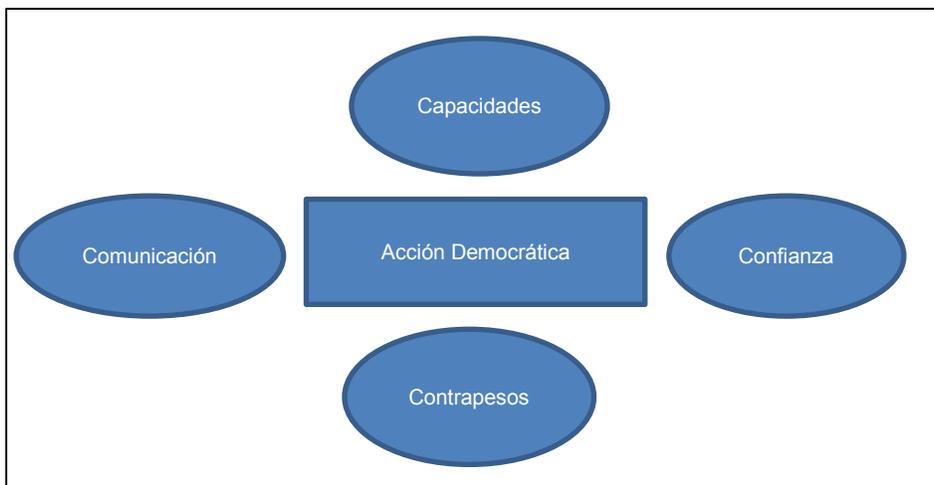
la democracia” define estrictamente *la igualdad* en términos de igualdad de acceso a los canales políticos de influencia; define *la libertad* de manera negativa y; define *la comunidad política* de manera legal e instrumental. En cambio, en la “teoría integrativa de la democracia”, *la igualdad* se define en función de la influencia que tiene el ciudadano en un proceso concreto de toma de decisiones; *la libertad* como la posibilidad de los ciudadanos para desarrollar sus sueños y deseos y; *la comunidad política* mediante la lógica de lo apropiado.

En este sentido, se puede responder en parte la pregunta de si son compatibles las redes de gobernanza con la democracia representativa. Sí son compatibles pero es más adecuado el análisis de las redes de gobernanza desde la visión de la *democracia integrativa*, desde este punto de partida se construye, más adelante, el concepto de acción democrática para las redes de implementación de políticas. Sin embargo, cabe tener en cuenta que las redes

de gobernanza pueden dar resultados que sean aceptables y legítimos para los participantes de los *juegos de políticas* del sector específico pero no esto no significa que un gobierno, en su conjunto, sea más legítimo que el modelo representativo (Peters, 2005). El modelo que se presenta en este documento salva, analíticamente, este problema mediante la exposición y apertura de los juegos a la opinión pública y a otros juegos agonísticos (Mouffe, 1986).

La democracia en las políticas públicas es vista desde el ejercicio del poder político, más allá de la democracia representativa y del acceso al poder. En busca de una legitimidad en las políticas públicas, se busca que la relación entre gobernanza y democracia tenga su punto de unión en las burocracias (Peters, 2005), en consecuencia, la democracia se encuentra en el orden institucional. A continuación se presenta un gráfico que integra los elementos que coadyuvan a producir acciones democráticas en las redes de políticas.

GRÁFICO 2
ACCIÓN DEMOCRÁTICA EN LA IMPLEMENTACIÓN
DE REDES DE POLÍTICAS



Fuente: *Elaboración propia con base en Sorensen y Torfing (2005), Sartori (2000), Mouffe (1986), Dryzek (2007), Pasquino (2000), Peters (2003) y Mariñez (2009).*

De acuerdo con el gráfico 2, la acción democrática en la implementación de redes de políticas es el resultado dinámico e inacabado de las capacidades del gobierno para gestionar-dirigir las redes a resultados públicos legítimos, técnica y éticamente, en un ambiente de confianza que se genera en los juegos de políticas, donde la comunicación abierta es básica para fomentar la participación y publicidad de las distintas posiciones de la opinión pública, mediante interacciones estratégicas de actores que se contrapesan en juegos agonísticos, impidiendo

que un actor o grupo obtenga todas las ganancias.

Es fundamental integrar a la acción democrática, la alta dirección pública y el contexto institucional para ubicarlos en el centro del análisis de la implementación de redes de políticas, como afirma el Profesor Freddy Mariñez (2009:91), “cuando la organización administrativa del Estado es dominada por intereses particulares, grupales y partidistas, la institucionalización de las redes de política pública es débil.” La metáfora del timón que opera la alta admi-

nistración pública es útil para implementar las redes de políticas en función de resultados eficaces: técnica y éticamente (Aguilar, 2013). Asimismo, la ventaja de analizar los juegos de políticas en un marco institucional permite prever qué juegos se repiten y generan confianza (Shepsle, 2003).

En relación con la práctica de la acción democrática en las redes de implementación de políticas públicas, a mayor cantidad de actores de veto, en las redes de gobernanza, mayor estabilidad y menor congruencia en las políticas (Tsebelis, 2003), se debe tomar en cuenta lo anterior para negociar con la finalidad de lograr acuerdos y reducir incertidumbre en los juegos de cooperación. Los implementadores de políticas en red deben partir de la premisa que en la democracia hay tensiones y juegos agonísticos (Mouffe, 1986), a los cuales no hay que sofocar porque el resultado de evitar el conflicto puede llevar a formar una bola de nieve de más conflictos en el futuro. Es esencial que se confronten las ideas, se negocie y se busquen equilibrios dinámicos en los cuales los actores reduzcan incertidumbre y colaboren a los objetivos públicos, que los timoneles deben velar y, en caso de no hacerlo, los actores de la red lo señalen.

El hecho de que exista un contexto institucional que refuerce la acción democrática en los múltiples juegos de políticas en las redes de implementación permite que la interacción, entre distintos actores, evite

que un grupo concentre los beneficios de las políticas en perjuicio de los otros, cobra sentido la lógica de lo adecuado que otorgan identidad y roles a los miembros de las organizaciones de la red, en el que buscan prestigio y ser reconocidos como jugadores legítimos y no como tramposos (March y Olsen, 1993).

Otro aspecto de la acción democrática es que el contexto institucional debe exponer los *juegos de políticas* a la opinión pública, ya que esta es portadora de demandas para que las políticas públicas tengan mayor probabilidad de éxito (Sartori, 2000). El aspecto agonístico de la democracia da la bienvenida a la multiplicidad de discursos que se encuentran entrelazados a las instituciones (Dryzek, 2007), solo en la publicidad se aspira al contenido ético de la acción, mismo que la convierte en democrática (Pasquino, 2000).

De acuerdo con los elementos que arrojan el concepto de acción democrática en la implementación de redes de políticas, cabe señalar que *la columna vertebral es la capacidad directiva de la administración pública*, ya que los mejores modelos son los que pueden ser justificados por medio del uso adecuado de la razón práctica (Greppi, 2006). En el campo de batalla de la implementación, la mejor manera de estudiar las redes es desde una visión Estado-directiva, que conciba a la administración pública como el referente fundamental para entender cómo las sociedades se conducen y dirigen

sus procesos sociales. Aún más práctico y como paso inminente, se requiere entender cómo se gobierna el gobierno, cómo se dirige la administración pública (Aguilar, 2013). A esto se refiere la metáfora del timón gubernamental: a la alta dirección pública, la estructura y procesos con los que se dirige la administración pública, en pocas palabras: cómo se dirige al director, cómo se timonea al timonel.

Como última reflexión del modelo teórico, y para pasar al análisis específico de la implementación de la política del agua en México, se anota que así como la acción democrática contribuye a la implementación de las redes de gobernanza, también es posible la relación inversa, la interacción enriquecedora de una gobernanza efectiva contribuye a la acción democrática. De acuerdo con Eva Sorensen (2005), las redes de gobernanza contribuyen en:

- a. Producir resultados más justos en los procesos políticos, debido a la inclusión de todos los actores afectados.
- b. Servir como medio para generar confianza.
- c. Establecer puentes de comunicación y entendimiento entre una multiplicidad de identidades colectivas.
- d. Transformar las relaciones antagónicas en agonistas.

Desafíos para la implementación de la política del agua en México

En esta tercera y última parte, se exponen los desafíos teóricos y prácticos para la implementación de la política federal del agua en México. Con el objetivo de tener claridad y dotar de lecciones a los encargados de la implementación de políticas del agua, se presenta la información y análisis en diez desafíos.

1. *La importancia de la definición del problema de políticas a pesar de tratar con problemas perversos.*

El factor central que debe cuidar el timonel de políticas es que las acciones y decisiones a lo largo de la etapa de implementación sean acorde a la definición del problema de política pública. La descripción del problema es la guía para decidir en la implementación y el principio fundamental de la evaluación del éxito o fracaso de las políticas públicas, por tanto, el problema debe ser comunicado constantemente a los encargados de implementar las políticas (Pressman y Wildavsky, 1998). Un problema claro ayuda a tratar con conflictos perversos, ya que los acuerdos son contextuales y dependen de las redes; si la solución es consensuada por

las redes abiertas y agonísticas, es muy probable que la acción sea democrática y no vaya en contra de los propósitos de la política pública.

2. *La acción no democrática por excelencia es la corrupción.*

La corrupción obstaculiza que se cumplan los objetivos públicos y los actores ganan posiciones de poder, por encima de los otros, cuando no existen mecanismos adecuados de transparencia y rendición de cuentas (Transparencia Internacional, 2008). El tema de la corrupción es central en la implementación de la política del agua, debido a que va directamente en contra de la acción democrática y de la definición del problema de la política del agua. Además, la corrupción disminuye la capacidad financiera necesaria para cerrar las brechas de acceso al agua potable y saneamiento y de infraestructura.

3. *La implementación requiere capacidades de los organismos operadores de agua potable y saneamiento*

Los organismos operadores de agua potable y saneamiento mejoran su desempeño cuando gozan de fortaleza institucional. Según un estudio del Centro Consultivo del Agua (2011), casi las tres

cuartas partes del desempeño de los organismos de agua se explica por su fortaleza institucional y viceversa. El estudio midió como fortaleza institucional lo siguiente: a) contar con un consejo de administración plural o un ente independiente de regulación; b) participación ciudadana; c) plan de desarrollo a largo plazo; d) informes anuales de desempeño auditados; e) autonomía y personalidad jurídica; f) procedimientos transparentes para la fijación de tarifas y; g) sistema de atención de quejas.

4. *La implementación requiere de un sistema de información, nacional y armonizado, en el que se incluyan crónicas de implementación.*

En una exhaustiva búsqueda de información se encontraron muy pocas experiencias, documentadas y coordinadas por la alta dirección de las políticas, de implementación de políticas públicas del agua. De acuerdo con Laurence J. O'Toole, Jr (1993), se deben establecer prácticas en las que los que implementan las políticas públicas escriban sus crónicas de implementación, sus preocupaciones y perspectivas. Se requiere mayor información para mejorar la teoría y práctica de la implementación de las políticas.

5. *Bajo compromiso de los usuarios del agua.*

La Comisión Nacional del Agua en México destina más de la mitad de los recursos del total de la inversión (55%), mientras que los usuarios del agua colaboran con el 45% (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, OCDE, 2013). Esto refleja un bajo compromiso de los usuarios del agua, ya que ellos son los que se benefician con este recurso estratégico, es necesario que la alta dirección de las políticas públicas del agua diseñen mecanismos que incentiven la inversión de los usuarios del agua.

6. *Falta coherencia entre la política del agua y la política agrícola.*

Los subsidios para la energía eléctrica en actividades agrícolas fueron más de nueve veces el presupuesto destinado a la infraestructura eficiente del agua. Así como el 80% de los subsidios recayeron en el 10% de los agricultores más ricos (OCDE, 2013). Mientras que la política del agua prohíbe el bombeo en acuíferos sobreexplotados, la política agrícola otorga un subsidio a la energía eléctrica con el propósito de que el costo por bombeo no impida la producción de alimentos y otorgue mayor competitividad a los

productores frente a la competencia internacional. Es un caso evidente de un problema perverso. Es necesario que la alta dirección de la política del agua y la de la política agrícola acuerden y negocien con los actores involucrados para tratar con este problema perverso.

7. *Carencia de un servicio profesional del agua en los municipios.*

Los gobiernos municipales cambian la mayoría de sus puestos directivos cada tres años y los directores de los organismos operadores municipales de agua cambian, en promedio, cada dieciocho meses. Además, las tarifas del agua rara vez responden a elementos técnicos, regularmente lo hacen a elementos políticos (OCDE, 2013). La falta de un servicio profesional en los organismos operadores municipales complica la implementación de la política del agua ya que la cultura ciudadana en México se basa en tarifas bajas de agua, se ejerce una fuerte presión político-electoral hacia los alcaldes para que tomen sus decisiones con base en elementos políticos más que en técnicos. Sin embargo, la capacidad administrativa de los organismos operadores municipales no permite ofrecer resultados pú-

blicos que contribuyan a cambiar esa cultura ciudadana.

8. *Baja capacidad de monitoreo y de enforcement.*

Un grave problema es el monitoreo de los usos del agua, el 80% de los usuarios agrícolas excedieron sus concesiones y solo el 30% tiene medición del agua que utiliza. Asimismo, menos del 1% del presupuesto total de la Comisión Nacional del Agua se destina a monitorear y supervisar el uso de los recursos hídricos (OCDE, 2013). La burocracia federal también se ve influenciada por fuerzas políticas y de grupos de poder, lo cual promueve que las negociaciones entre actores se base más en la fuerza que en los compromisos creíbles a largo plazo. Esto condena a que la implementación de las redes de políticas del agua se de en un ambiente no democrático, ya que no existe un contrapeso real entre los actores interesados en el agua, no se da un debate abierto en la opinión pública y los argumentos técnicos y compromisos en torno a objetivos comunes están fuera de las mesas de negociación. Es necesario que la alta dirección pública dirija procesos de negociación y acuerdo entre los actores en los que establezca mecanismos en los que la cooperación les garantice ganancias privadas y también públicas.

9. *Baja capacidad de planeación y compromisos de largo plazo.*

En el 2010, el 13% de los municipios de México fueron afectados

por inundaciones, mientras que muchas regiones del país presentan, constantemente, problemas de sequía. Aproximadamente 200 ciudades de más de 10 mil habitantes se encuentran en cuencas con alta probabilidad de inundación. Asimismo, en más de la mitad de los municipios del país que cuentan con políticas urbanas no tienen diagnósticos de riesgos por inundación (OCDE, 2013). Este es un claro ejemplo para el desafío anterior, la alta dirección pública de la política del agua en México puede fomentar el debate con base en las inundaciones que es un factor que afecta a todos los actores y, a partir de ahí, construir acuerdos de cooperación en las redes de implementación. La falta de planeación es síntoma también de la carencia de un servicio profesional del agua en los organismos operadores municipales.

10. *Falta negociar las decisiones con los sectores involucrados.*

Es común encontrar conflictos en la implementación de políticas del agua en México, por falta de comunicación y persuasión de las decisiones; los burócratas tradicionales imponen las decisiones, no tienen el perfil de negociadores. La tradición administrativa en México ha sido una gestión pública basada en un estricto apego a las leyes y reglamentos pero con un espíritu de aparatos políticos por parte de los burócratas, es decir, el uso de las leyes y reglamentos como justificación de acciones contrarias al espíritu de las leyes (Merino, 1998). Es necesario pasar a

una gestión pública basada en burócratas profesionales, respetuosos del espíritu de las leyes, y con un perfil proactivo, con las capacidades de liderazgo que exige el nuevo contexto de la implementación de las redes políticas públicas.

Una línea de investigación prometedor: analizar las principales dimensiones y variables de las redes de políticas en diferentes cuencas.

Un esquema muy práctico que permite replicarlo es el modelo de Jacint Jordana (2007), a continuación se enlistan sus principales características: a) número de actores; b) ámbito de actuación; c) funciones básicas; d) estructura de las relaciones entre actores; e) estabilidad de las relaciones entre actores; f) grado de institucionalización de la red; g) reglas de conducta; h) distribución del poder y; i) estrategias de los actores. Será muy enriquecedor estudiar, en el terreno empírico, el modelo que propone la profesora Jordana (2007), ya que ofrecerá información acerca de los problemas que pueden existir entre los actores en las redes de implementación de las políticas públicas del agua en distintos países.

En este documento se expuso un modelo de implementación adecuado para la política del agua en México, se debe tener presente que los problemas de implementación pueden surgir en cualquier momento; sin embargo, se tendrá un mejor análisis si se ve a la política pública como proceso de etapas interrela-

cionadas en el marco de redes de actores. La relación entre diseño e implementación de la política pública es interdependiente, es decir, desde el diseño se debe pensar en los problemas previsibles de implementación y en la implementación de la política se debe pensar en los objetivos y problemas que están definidos como propósito de política pública. La implementación de las políticas públicas del agua es un campo lleno de desafíos para los profesionales de la teoría y práctica de las políticas públicas y de la nueva gobernanza.

Conclusión

La mayoría de las investigaciones coinciden en que el problema de la gobernanza del agua se encuentra en la debilidad de su marco institucional y eso no es más que su vulnerabilidad democrática. Este documento construyó un modelo propio de implementación de políticas del agua, en un marco de redes de gobernanza, destacando el elemento democrático. Son dos las lecciones de este trabajo: una teórica y la otra práctica.

En relación con la lección teórica, se avanza en el debate teórico de las redes de gobernanza. El analizar temas nuevos, en los que no existe una construcción teórica y metodológica acabada, es un verdadero reto profesional pero también representa un enorme riesgo de perderse en el argumento. El pre-

sente trabajo produce un modelo de implementación pensado para el caso mexicano de la política del agua, se incorporan los elementos centrales de la democracia y de la efectividad técnica de las políticas. Lo que se busca con este modelo es partir de un esquema analítico con la finalidad de recibir retroalimentación de los pares académicos y avanzar en el conocimiento de la teoría de redes de gobernanza.

En relación con la lección práctica, se exponen diez desafíos para la implementación de la política del agua en México, además se deja anotada una línea de investigación basada en un estudio comparativo que arrojará mucha información para los encargados de implementar políticas públicas, no solo las del agua. La práctica requiere de un nuevo perfil de gerente que sea, además de normativo y burocrático, negociador, director y administrador de redes, innovador y democrático. Es relevante fomentar e incorporar una cultura agonística en las políticas públicas para aspirar a contar con reales contrapesos al poder, el conflicto no siempre es malo, es necesario saber canalizarlo para la democracia.

Bibliografía

Aguilar, Luis F. (2013) *El gobierno del gobierno*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.

_____. *Gobierno y administración pública*, México: Fondo de Cultura Económica y Fondo Nacional para la Cultura y las Artes.

Bardach, Eugene (1977), *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*, Cambridge: MIT Press.

Bueren, Ellen Hans Klijn y Joop Koopenjan (2003), "Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective" en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 13, No. 2, pp.193-212.

Consejo Consultivo del Agua (2011), consultado el 10 de mayo de 2014 en:
http://www.pigoo.gob.mx/imagenes/info_externa/consejo%20consultivo%20del%20agua/ConsejoConsultivoreporte2011.pdf

Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema, las restricciones de la acción colectiva*. México: Alianza Editorial Mexicana.

Dryzek, J (2007), *Networks and democratic ideals: equality, freedom, and communication. Theories of democratic network governance*. London: Palgrave.

Evans, Peter (2007), "El Estado como problema y como solu-

- ción”, en: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Greppi, Andrea (2006), *Concepciones de la democracia en el pensamiento político contemporáneo*, España: Editorial Trotta.
- Hjern Benny y Kenneth Hanf (1977), “Local networks of manpower training in the Federal Republic of Germany and Sweden,” *Interorganization Policy Making: limits of coordination and central control*, London: SAGE, pp. 303-344.
- Jordana, Jacint (2007), “El Estado como problema y como solución”, en: *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*. Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Klijn, E.H. (2005) “Las redes de políticas públicas: una visión en conjunto”. En: *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*. Barcelona: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Klijn, Hans E.H., Steijn, B. y Edelenbos, J. (2010) *Steering for broad social outcomes in governance networks. The effects of participation and network management*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam.
- Kooiman, Jan (2005), “Gobernar en gobernanza” en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinador: Agustí Cerrillo, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2003), *Governing as governance*, London: SAGE Publications.
- Lasswell, Harold (1992), “La orientación hacia las políticas”, en Luis F. Aguilar (ed.) *El estudio de las políticas públicas*, México, D.F: Editorial Porrúa.
- March, James y Johan Olsen (1993), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mariñez, Freddy (2009), “El encuentro de la política pública y la democracia: el enfoque de redes de actores”, en Freddy Mariñez y Vidal Garza, *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, México: EGAP-Porrúa.
- Merino, Mauricio (1998), *Gobierno local, poder nacional: la contienda por la formación del Estado mexicano*, México: El Colegio de México.
- Mouffe, Chantal (1986), *La paradoja democrática*, Gedisa Editorial.

- O'Toole, Jr., Laurence J. (1993), "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo," en Luis F. Aguilar, Colección de Antologías de Políticas Públicas, *La implementación de las políticas*, Porrúa, México, D.F: Miguel Ángel Porrúa.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (2013), "Making water reform happen in Mexico", *OECD Studies on water*, Paris: OECD Publishing.
- Pasquino, Gianfranco (2000), *La democracia exigente*, España: Alianza Editorial.
- Pressman Jeffrey y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, Guy (2005), "Gobernanza y burocracia pública ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?" En *Foro Internacional*, Vol. 45, No. 4, pp. 585-598, El Colegio de México.
- Peters Guy y Jon Pierre (2005), "¿Por qué ahora el interés por la gobernanza?" en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinador: Agustí Cerrillo, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rhodes, R.A.W. (2005), "La nueva gobernanza: gobernar sin gobierno" en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, coordinador: Agustí Cerrillo, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Rittel Horst y Melvin Webber (1973), Dilemmas in a general theory in planning, *Policy Sciences*, Vol. 4, No. 2, pp. 155-169.
- Sabatier, Paul A. (1986), "Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis," *Journal of Public Policy*, Vol. 6, No. 1, pp. 21-48.
- Sartori, Giovanni (2000), *Teoría de la democracia. El debate contemporáneo*, España: Alianza Editorial.
- Shepsle, Kenneth A. (2003), "Acuerdos políticos en los marcos institucionales", En: Robert E. Goddin. *Teoría del diseño institucional*. España: Gedisa Editorial.
- Sorensen Eva y Jacob Torfing (2005), "Network governance and post-liberal democracy", *Administrative theory and praxis*, Vol. 27, No. 2, pp. 197-237.

Transparencia Internacional (2008), *Informe global de la corrupción 2008: corrupción en el sector agua*, Cambridge University Press.

Tsebelis, George Tsebelis, La toma de decisiones en los sistemas políticos. Actores de veto en el presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo y multipartidismo. En: *Lecturas sobre el Estado y las políticas*

públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual, Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Zubriggen, Cristina (2004), "Redes, actores e instituciones." *Reforma y Democracia*. No. 30. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo ◇

Retos y perspectivas para la implementación de la nueva ley de contrataciones administrativas del sector público de Nicaragua

Juan Bautista Arrién Somarriba*

ANALIZA LA NUEVA LEY DE CONTRATACIONES DEL SECTOR PÚBLICO DE NICARAGUA Y SU REGLAMENTO, PRETENDIENDO ABORDAR ALGUNOS HALLAZGOS, DEBILIDADES Y PUNTOS CRÍTICOS QUE PODRÍAN ESTAR OCASIONANDO PROBLEMAS DE APLICACIÓN DENTRO DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS, HACIENDO ÉNFASIS EN EL PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN PÚBLICA, EL SISTEMA DE GARANTÍAS Y EL CONTRATO DE OBRA, CONVIRTIÉNDOSE EN VERDADEROS RETOS PARA LA ADECUADA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE COMPRAS PÚBLICAS NICARAGÜENSE.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; COMPRAS DEL GOBIERNO; NICARAGUA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; GOVERNMENT PURCHASING; NICARAGUA

Acotaciones iniciales

En Nicaragua, la regulación legislativa de las contrataciones administrativas es realmente muy reciente, encontramos una Ley de 1981, Ley de Contrataciones Administrativas del Estado, antes Descentralizados o Autónomos y Municipalidades, aprobada mediante Decreto

No. 809, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 202 de 7 de septiembre de 1981, reglamentado el año de 1991. Dichas normativas, lógicamente respondían al momento histórico que vivía el país, en una situación de guerra y bloqueo económico, con una administración altamente centralizada, que obligaba a realizar adquisiciones de forma directa, sin posibilidad de grandes inversiones y obras públicas.

Como consecuencia de los cambios políticos de inicios de los noventa, la transición hacia una profunda descentralización administrativa, la reforma constitucional de 1995, el amplio proceso de aprobación de nuevas normas de carácter

* **Doctor en Derecho Público, con especialidad en Derecho Administrativo, por la Universidad San Pablo, CEU. Madrid, España. Profesor de Derecho Administrativo, Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Centroamericana, UCA, de Nicaragua.**

Correo electrónico:
arrienso@hotmail.com

Recibido: 14 de enero del 2014.
Aceptado: 25 de junio del 2014.

Juan Bautista Arrién Somarriba (2015). Retos y perspectivas sobre la nueva ley de contrataciones administrativas del sector público de Nicaragua.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (68-69): 63-84, diciembre 2015 63

administrativo, a nivel central y municipal, producto del impulso de los cambios económicos mundiales, el avance significativo de la globalización, la ejecución de las políticas sociales, económicas e institucionales impuestas por las entidades financieras multilaterales, entre otras causales, es que se aprueba una nueva normativa de contrataciones del Estado en el 2000, me refiero a la Ley 323, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 001 y 002 del 3 y 4 de enero del 2000 que fue reglamentada unos meses después.

Esa normativa fue reformada totalmente en el 2010, mediante la aprobación de la Ley 737, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 213 y 214 del 8 y 9 de noviembre del 2010, a nivel central, reglamentada mediante el Decreto Ejecutivo No. 75 – 2010, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 239 y 240, del 15 y 16 de diciembre del 2010; reformado mediante Decreto No. 22 – 2013, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 119 del 27 de junio del 2013.

Mientras que a nivel municipal se aprobó la Ley 622, Ley de Contrataciones Administrativas Municipales, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 119 del 25 de junio del 2007, con su respectivo reglamento. Esta última ley, ya ha sido reformada por la Ley 801, publicada en La Gaceta, Diario oficial No. 192, del 9 de octubre del 2012, reglamentada mediante Decreto 08 – 2013, publicado

en La Gaceta, Diario Oficial No. 24, de 7 de febrero del 2013.

Como se puede apreciar los nicaragüenses estamos viviendo una profunda transformación del sistema de las contrataciones públicas, lo cual implica una serie de retos y perspectivas en la implementación práctica de estas nuevas normativas.

Principios contractuales

Los principios que de forma transversal rigen esta nueva normativa han sido ampliados significativamente, por ejemplo, se hace referencia “al principio de vigencia tecnológica, el debido proceso, el de control y el de integridad”. Se mantienen los de eficiencia, publicidad, transparencia, igualdad y libre competencia.

Respecto al principio de vigencia tecnológica realmente el legislador se está refiriendo al clásico principio de adaptabilidad, es decir lo que se vaya a adquirir debe adecuarse a los adelantos técnicos e informáticos. Hubiese sido muy positivo, que en este principio se hiciera referencia a la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación, TICs, en las compras públicas, es decir la posibilidad de modernizar y agilizar los procedimientos de compra, mediante la ejecución de notificaciones electrónicas, el envío de ofertas por correo electrónico, la apertura de ofertas

por medio de teleconferencias, en fin revolucionar la relación jurídica contractual mediante medios electrónicos, pensando en la idea macro de un *e-government*, e-administración o ciber administración. Si bien la Ley 737 en su Artículo 26 regula muchos de estos aspectos, pareciera que el principio que le hubiese servido de base jurídica para su desarrollo, se quedó corto.

En relación a los principios de publicidad y transparencia son fundamentales en toda adquisición estatal, al permitir el acceso y la disponibilidad de la información sobre las contrataciones administrativas, convirtiéndose en un sistema de rendición de cuentas y de control social que puede generar altos grados de confianza ciudadana-empresarial hacia las políticas públicas de inversión, presupuestarias y de compras gubernamentales.

Para Dayra Valle (2012) la transparencia, se nos presenta como un eje fundamental para conocer las acciones y decisiones que la Administración Pública realiza como contratante o comprador, en cuanto a qué, cómo, por qué, con qué y a quién le compra, convirtiéndose en un insumo al ciudadano para valorar la gestión pública, el uso del patrimonio y de las partidas presupuestarias del Estado.

He afirmado en otra ocasión que la utilización, implementación e incidencia del Sistema de Contrataciones Administrativas Electrónicas, SISCAE, es

decir, del portal de compras (www.nicaraguacompra.gob.ni) en pro de la eficiencia administrativa para llevar a cabo las adquisiciones, con agilidad, celeridad, y sobre todo cumpliendo con los principios de publicidad y transparencia, lo convierten en la principal herramienta para implementar y fortalecer dichos principios. (Arrien, 2012, p. 9)

Sin duda la ampliación de estos principios, pero sobre todo su adecuada implementación se convierten en un verdadero reto para los tramitadores de los distintos procedimientos de adquisición en Nicaragua.

Superación de la confusión entre materias excluidas y contrataciones directas

La Ley 737 ha logrado vencer aquella confusión que había en la Ley 323 de contrataciones del Estado, entre materias excluidas y las contrataciones directas, en cuanto estaban reguladas al mismo tiempo. Hoy con la nueva ley se ha podido diferenciar ambas adquisiciones, en cuanto a que son excluidas porque se aplica su propia normativa y serán directas (término que hoy no existe) porque se le permite al sector público en determinadas condiciones o en base a ciertas causales contratar directamente obviando procedimientos de competencia.

Actualmente, lo más cercano a las adquisiciones directas son las contrataciones simplificadas, las cuales constituyen un procedimiento más de compra (Artículo 27 de la Ley 737) sin importar monto, que le permiten a las entidades públicas de forma excepcional, invitar a uno o más proveedores a celebrar contratos administrativos, pero bajo condiciones de mercado, señalándose la necesidad de motivar la utilización de este procedimiento, de publicarlo en el portal único de contratación, siempre en casos específicos (regulados en el Artículo 58 de la Ley 737) y fijándose la responsabilidad de la misma en la máxima autoridad contractual y los funcionarios que participasen en ella.

Resulta muy positivo que en la Ley 737, se hayan definido ciertos conceptos jurídicos indeterminados, por ejemplo el de urgencia (inciso s, Artículo 2 del Reglamento de la Ley 737), o situación de emergencia (Artículo 151 del mismo reglamento), que se utilizaban en este tipo de contratación y que habían convertido estos casos excepcionales de adquisición en verdaderas reglas generales. Asimismo, con la Ley 737 se han estipulado normas más claras para su tramitación, pero al hacer una lectura más detallada del Artículo 58 de dicha normativa y de los Artículos 146 al 152 de su Reglamento, nos daremos cuenta que aún persisten otros conceptos jurídicos indeterminados (orden, seguridad pública, integridad) para las compras simplificadas de ciertas entidades públicas,

que podrían ir en detrimento de los adelantos conseguidos.

Además, se detectan ciertas contradicciones entre la ley y su reglamento en esta materia, por ejemplo, vemos que el cuarto párrafo del Artículo 146 del Reglamento exceptúa la publicación de los contratos efectuados mediante fondos de caja chica en el portal único de contrataciones, pero en el Artículo 58 penúltimo párrafo de la Ley 737 no aparece dicha excepción, por lo que al primar la ley y en base al estricto principio de legalidad y sobre todo de jerarquía, esto sería incorrecto.

Especial referencia a la licitación pública

Siguiendo el esfuerzo realizado en un trabajo anterior (2011) he tratado de organizar cada una de las etapas y trámites que integran el procedimiento de licitación pública regulado por la Ley 737 y su Reglamento, con la finalidad de darle un carácter más amigable y comprensible al mismo, señalando ciertas debilidades y hallazgos de problemas técnicos que he detectado desde la práctica cotidiana, con una visión constructiva y propositiva.

El Artículo 27 de la Ley 737, establece los siguientes procedimientos de contratación: dos tipos de licitaciones, las públicas y las selectivas, dos tipos de contratacio-

nes, las simplificadas y las menores, y por último los concursos. Todos estos procedimientos se diferencian por los montos, la forma de publicitar (convocatoria, invitación), la posibilidad o nivel de participación de los proveedores, entre otras. En este último punto, llama la atención que la ley no establece el número mínimo de posibles invitados, lo cual aparece en el Reglamento (Artículo 70), no menor de cinco invitados en la licitación selectiva, no menor de tres en la contratación menor.

Resulta muy positivo establecer, tal y como lo hace el Artículo 28 de la Ley 737, la regulación de cada una de las etapas que integran la licitación pública, así como los principales trámites que forman parte de la misma, lo cual denota orden y rigurosidad en la norma jurídica, digno de reconocer, sobre todo porque pueden ser aplicables de forma supletoria al resto de procedimientos de compra cuando corresponda (Artículo 84 Reglamento de la Ley 737).

Otro aspecto a resaltar de la Ley 737, está regulado en su Artículo 26 al establecer que surtirá efecto legal la comunicación y notificación de los actos de cualquier procedimiento de contratación que los organismos o entidades del sector público realicen por cualquier medio electrónico que garantice la certeza de la recepción y el contenido del mensaje, siempre que se cumplan las condiciones que para el efecto establezca el Reglamento de la Ley 737, las que deberán garantizar el acceso de los interesados a los me-

dios electrónicos y la gradualidad en la implementación del sistema. A falta de tales condiciones, las comunicaciones y notificaciones se realizarán con el uso de medios impresos.

Este es uno de los puntos más importantes de la Ley 737, en pro de la modernización del sistema de adquisiciones públicas en nuestro país. Tal y como señalaba al inicio de este estudio, permitirá agilizar la tramitación de los diversos procedimientos de compras, generando un mayor acercamiento entre el contratante, los proveedores y contratistas. Asimismo, generará un ahorro presupuestario que podría permitir invertir en otros aspectos de la contratación.

Lógicamente, tal y como comenté, este punto podría haber tenido un mayor desarrollo técnico en el principio de vigencia tecnológica.

Requisitos previos al inicio de la contratación (etapa de preparación)

Antes de iniciar la licitación pública, recordemos que es necesario cumplir una serie de requisitos previos, entre los cuales se podrían reunir diversos trámites fundamentales, como por ejemplo, la planificación de las contrataciones (Artículo 49 Reglamento de la Ley 737) la cual debe ser coherente con la planificación estratégica de la propia entidad contratante, así como con su

plan de inversiones y las necesidades a suplir dentro de la institución.

Otro trámite fundamental de esta etapa, es la aprobación y publicación del Programa Anual de Contrataciones, PAC, el cual se convierte en una especie de lista o listado de adquisiciones, a publicar en el portal único de compras, sin perjuicio de otras formas de publicación, durante el primer mes del periodo presupuestario. El mismo no obliga a realizar la compra y es modificable, pero se convierte en un requisito para iniciar cualquier procedimiento de compra, menos para la contratación simplificada (Artículo 20 Ley 737).

Respecto, al momento de publicación del PAC, se denota cierta confusión en la lectura del Artículo 58 del Reglamento de la Ley 737, posiblemente por la falta de claridad en su redacción, dicho artículo establece: “*deberá ser publicado al día siguiente día hábil luego de su aprobación, en un plazo no mayor de cinco (5) días hábiles de aprobado*”, pregunto, ¿En qué quedamos? ¿Cuándo habría que publicar? Al respecto la Dirección General de Contrataciones del Estado, DGCE, publicó un modelo guía para la planificación y programación de las contrataciones en el sector público, en el portal (www.nicaraguacompra.com.ni), versión 2011, en el cual se aclara que la publicación es al día siguiente hábil, lo que confirma que la confusión señalada ha existido y ha tenido

que haber un pronunciamiento por dicha entidad.

Otros requisitos de suma importancia, constituyen los estudios, diseños, especificaciones técnicas, la estimación de la contratación y lógicamente la programación presupuestaria.

Resulta muy positivo, la transparencia que se produce al publicar los primeros tres requisitos señalados en el párrafo anterior, según el Artículo 21 de la Ley 737, pero al consultar el Artículo 89 del Reglamento de dicha normativa, la transparencia y publicidad se restringe respecto al diseño, creándose una evidente contradicción, que podría explicarse por ser trámites propios de etapas distintas del procedimiento en cuestión.

También, me llama la atención que el Artículo 66 del Reglamento de la Ley 737, establezca que el valor estimado o referencial es público, como regla general, para luego regular ciertas excepciones, aún y cuando la ley ni estipula que el mismo sea público, ni regula dichas excepciones, entonces dejo planteada la interrogante, ¿qué sentido tendría publicar el valor estimado?

Una vez que se han cumplido todos estos trámites o requisitos previos, la máxima autoridad puede emitir la *resolución de inicio* cuyo contenido está expuesto en el Artículo 30 de la Ley 737 y en el 85 de su Reglamento, procediéndose a la elaboración, por el área de adquisi-

ciones en coordinación con las áreas técnicas y solicitantes, del Pliego de Bases y Condiciones, PBC, el cual es el documento o conjunto de documentos escritos o electrónicos, que recogen toda la información para que el oferente pueda formular válidamente su oferta, así como las condiciones jurídicas, económicas y técnicas a las que ha de ajustarse la licitación, la evaluación de la oferta, la adjudicación, formalización del contrato y la ejecución del mismo (Artículo 31 Ley 737 y 87 al 96 de su Reglamento).

El Artículo 21 de la Ley 737 y el 63 de su Reglamento, nos dicen que junto a los requisitos de la contratación se hará público el proyecto del pliego de bases y condiciones, pero el Artículo 85 del Reglamento señala que una vez reunida la información de dichos requisitos y del pliego de bases y condiciones, se emitirá la resolución de inicio del procedimiento. Como se puede apreciar no se hace referencia a dicho proyecto del pliego, sino al pliego mismo, lo que podría deberse a un error técnico o de redacción, que se resuelve con la primacía de la ley.

La convocatoria

Este documento, es una especie de llamado que realiza el área de adquisiciones, en el portal único de contratación y en la *web* del órgano contratante cuando convenga a los intereses nacionales e institucionales. Además, se publica un aviso

en La Gaceta, Diario Oficial, sobre la disponibilidad, suponemos que de la convocatoria en el portal, aunque el Artículo 98 del Reglamento de la Ley 737 establece que del aviso, lo que podría obedecer a una posible falla técnica, porque el aviso es una figura distinta, en contenido y finalidad a la convocatoria.

En cuanto al contenido de esta última, se encuentra taxativamente regulado en el Artículo 99 del Reglamento de la Ley 737, lo cual transmite claridad y le facilita su labor al funcionario tramitador.

Preparación y presentación de la oferta

Preparar una oferta consiste en llenar los formatos correspondientes contenidos en el PBC, así como cumplir con todos los requisitos establecidos en el mismo.

Así, en base al pliego de bases definitivo (Artículo 89 del Reglamento de la Ley 737), los oferentes pueden presentar su oferta por escrito o en forma electrónica, en un solo sobre, en original y dos copias, cumpliendo con el contenido y las formalidades estipuladas en el Artículo 104 y 107 del Reglamento de la Ley 737, para lo cual tendrá un plazo no menor de treinta días calendario, contados a partir de la convocatoria, si se tratase de licitación pública, no menor de siete días si fuese licitación selectiva y no mayor de ocho días calendario en los concursos para la selección de consultores

individuales, porque el Artículo 59 de la Ley 737, extrañamente no establece plazo cuando se trate de firmas consultoras.

El Artículo 41 de la Ley 737 establece que los oferentes podrán modificar o retirar sus ofertas antes de que venza el plazo límite para su presentación por los mismos medios por los que fue enviada. El retiro o modificación de la oferta posterior al plazo límite fijado para la presentación de la misma dará lugar al inicio del procedimiento administrativo sancionador establecido en la Ley 737.

Apertura y evaluación de las ofertas

Las ofertas presentadas ante el órgano licitante, serán abiertas en forma pública, presencial o electrónica, lo cual determina un adelanto tecnológico en la tramitación de esta actuación administrativa, cuya implementación es todo un reto presupuestario que incluso podría implicar una fuerte capacitación de los funcionarios públicos que integren los Comités de Evaluación.

Sería oportuna la emisión de algún tipo de regulación específica en cuanto a los requerimientos técnicos y la forma o modalidad práctica para cumplirlo, desde ya nuestros mejores deseos.

Según el Artículo 110 del Reglamento de la Ley 737, concluida la recepción de ofertas conforme lo

establecido en el PBC se procederá al acto de apertura de ofertas, en presencia del área de adquisiciones, los oferentes y con la participación del delegado de la máxima autoridad, la cual podrá recaer en el responsable del área de adquisiciones o del asesor legal de la institución, sin restricción de otras personas que deseen observar el acto, los que; sin embargo, no podrán intervenir en el procedimiento.

Una vez concluido el acto de apertura, se levantará un acta que deberá ser firmada por los miembros del Comité de Evaluación y los proponentes que se encuentren presentes. En ella se hará constar los datos generales de las ofertas presentadas tales como precios, descuentos, modificaciones o retiros de ofertas, la existencia o falta de la garantía requerida y cualquier otro detalle que el órgano convocador considere apropiado anunciar.

Los oferentes o sus representantes tendrán derecho a examinar las demás ofertas, con excepción de los documentos considerados confidenciales, regulados en el Artículo 42 de la Ley 737, y a hacer constar sus observaciones en el acta, entregándoseles una copia.

Llama la atención el contenido del Artículo 110 del Reglamento de la Ley 737, porque estipula que los miembros del Comité de Evaluación deberán firmar el acta del acto de apertura, pero no entiendo cómo pueden firmar un acta de una actuación que no les compete realizar,

que no han presenciado, como órgano colegiado. No sé si es que estoy interpretando de forma errónea el artículo señalado, o hay algún tipo de falla técnica en la redacción.

Por otro lado, el órgano o entidad licitante que presidió el acto de apertura de ofertas, el cual no es establecido por la Ley 737, sino como hemos visto por el Artículo 110 del Reglamento de dicha ley, una vez concluido con este acto, deberá remitir al Comité de Evaluación las ofertas presentadas para su correspondiente evaluación, que deberá efectuarse dentro de un plazo de hasta siete días hábiles (ampliables hasta en un 50% de forma excepcional, según el Artículo 43 Ley 737) contados a partir de la apertura de las ofertas, y en base a los criterios establecidos en el pliego de bases, *so pena* de nulidad.

Cabe señalar que la Ley 737 en su Artículo 42 hace referencia a que el acto de apertura de ofertas será público, pero ni dicho artículo, ni el 43 de la misma normativa, señala que la evaluación de las ofertas será pública, lo cual sí está regulado en el Artículo 87 inciso "s" del Reglamento de la Ley 737, pero al referirse a la evaluación dice examen, por lo que no sé si se refiere a la actividad de evaluación misma, o al examen del cumplimiento de los requisitos de la oferta, realmente no sé si soy yo el que está confundido, o si nuevamente estoy ante algún tipo de problema técnico e incluso de contradicción entre ambas normativas.

En virtud del principio de subsanabilidad, en los procedimientos de selección a que se refiere la Ley 737, primará lo sustancial sobre lo formal. De esta manera, no podrán rechazarse las ofertas por la ausencia de requisitos o la falta de documentos que verifiquen las condiciones del proponente o soporten el contenido de la oferta y que no constituyan los factores de selección determinados en los pliegos de bases y condiciones del respectivo procedimiento de selección. Hecho el requerimiento por la entidad, si el oferente no aporta lo que se le requiera, se rechazará la oferta.

Hay que señalar que no se podrá subsanar la falta de la firma en la oferta, ni el hecho de no haber presentado la garantía de seriedad de la misma cuando ella se requiera, ni tampoco podrán acreditarse hechos ocurridos con posterioridad a la fecha máxima prevista para la presentación de las ofertas.

Por otro lado, recordemos que las ofertas pueden ser rechazadas en base a las causales del Artículo 46 de la Ley 737 o puede suceder también que los oferentes sean descalificados en base a las causales del Artículo 45 de dicha normativa.

Respecto al punto anterior, el Artículo 114 del Reglamento de la Ley 737 establece que cuando un oferente sea descalificado, deberá acreditarse la causal de ley aplicada y se deberá comprobar y acreditar la misma mediante estudio calificado que deberá ser notificado al oferente.

te, quien podrá hacer uso de los recursos procedimentales previstos en la Ley 737 y su Reglamento, cuando lo considere pertinente.

Inconsistencias en el recurso de aclaración

Según el Artículo 111 de la Ley 737, durante el plazo para la evaluación de las ofertas el Comité de Evaluación deberá dar a conocer los resultados de la evaluación a más tardar tres días antes del vencimiento del mismo, para que los oferentes participantes puedan solicitar las *aclaraciones* que consideren pertinentes en un plazo no mayor de dos días, las que deberán ser atendidas por el Comité en el acta de evaluación y recomendación de adjudicación que deberá notificarse a la máxima autoridad administrativa y a todos los oferentes participantes.

Al respecto, hay que señalar que en base al Artículo 43 de la Ley 737, el plazo de evaluación es de siete días, por lo que el cuarto día se deberá dar a conocer los resultados de la evaluación, en un plazo de dos días, es decir el sexto día a más tardar, interpondrán el recurso de aclaración y al parecer tendría que resolverse en el día restante del plazo.

En otras palabras, este recurso se interpondrá en dos días y se resolverá en uno, lo cual es realmente ilógico, pero además hay una

especie de contradicción con el Artículo 116 del Reglamento de la Ley 737, que en su parte *in fine* señala que una vez notificada (el acta de evaluación) los oferentes podrán interponer los recursos administrativos dispuestos en la Ley 737, que sería el de aclaración.

Dictamen de recomendación de adjudicación

El Comité de Evaluación, utilizando los criterios contenidos en el pliego de bases y condiciones, recomendará la adjudicación total o parcial de la licitación al oferente u oferentes, con la mejor oferta, así mismo, deberá recomendar el orden de prelación con que fueron seleccionadas; o recomendar la declaratoria de desierta total o parcialmente de la licitación en los supuestos expuestos en el Artículo 50 de la Ley 737.

Para tales efectos, se elaborará un dictamen detallado del análisis y comparación de todas las ofertas, exponiendo las razones precisas en que fundamenta su recomendación, el que deberá ser enviado a la máxima autoridad administrativa de la entidad contratante en un plazo de dos días hábiles posteriores a su suscripción, con copia a los oferentes participantes.

Resolución de adjudicación

La máxima autoridad administrativa de la entidad licitante, deberá

dictar una resolución motivada para adjudicar total o parcialmente la licitación, declararla desierta o cancelarla. Respecto, a la cancelación no me queda claro, si podría emitirse sin la suspensión previa, tal y como lo establece el Artículo 51 de la Ley 737, o de forma autónoma, como una competencia de la máxima autoridad contratante. Considero que solo si no se cumplen las condiciones del Artículo 51, entonces se podría cancelar el procedimiento sin suspensión previa.

En el caso de la licitación pública, la adjudicación deberá emitirse por medio de una resolución administrativa o acuerdo ministerial, dentro de un plazo máximo de tres días hábiles después de recibido el dictamen de recomendación de parte del Comité de Evaluación.

Una vez emitida la resolución será notificada a los oferentes dentro de un plazo máximo de dos días hábiles. En caso que estos no recurran contra ella, será firme y se publicará.

Sobre este punto, el Artículo 122 del Reglamento de la Ley 737, establece que el consentimiento de la adjudicación se presume pasados los tres días hábiles de su notificación, sin que los oferentes hayan ejercido recurso alguno contra la misma.

Una vez consentido el otorgamiento de la adjudicación, el área de adquisiciones remitirá el expediente de contratación a la depen-

dencia encargada de la administración del contrato, la que asumirá competencia desde ese momento para ejecutar los actos destinados a la formalización y administración del mismo.

Lógicamente, si los oferentes que no fueron seleccionados utilizan los recursos administrativos correspondientes, no se podrá formalizar el contrato, lo que podría originar modificaciones en los calendarios de ejecución, teniendo en cuenta que dicha suspensión podría extenderse hasta la vía judicial.

Resolución y rescisión del contrato administrativo

Constituye una prerrogativa del contratante el resolver el contrato por razones de interés público, sin perjuicio de las indemnizaciones que correspondan al contratista particular si hubiere mérito.

Llama la atención que el Artículo 71 de la Ley 737, al regular la causal de la resolución del contrato establezca razones de interés público, mientras que al consultar el reglamento de dicha normativa en busca del procedimiento a tramitar, se establezca en su Artículo 241 el incumplimiento contractual como causal para tal fin, originándose una clara contradicción normativa, en la que prima la ley, pero el procedimiento estaría en el reglamento, en base a una causal distinta a la establecida en la ley, ¿cómo resolvemos esto?

Por otro lado, el Artículo 242 del Reglamento de la Ley 737, establece como causal de rescisión, motivos de caso fortuito o fuerza mayor, aún y cuando el Artículo 71 de dicha ley, regula el incumplimiento como causal, lo cual nos genera otra contradicción.

Asimismo, dicho Artículo 242 del Reglamento de la Ley 737, establece que en contra de la resolución de rescisión caben los recursos administrativos regulados por la ley en contra de los actos administrativos, lo cual ocasiona un error técnico, debido a que la Ley 737 ya establece los actos en contra de los cuales caben los recursos de aclaración, impugnación y nulidad, pero la resolución de rescisión no aparece. A menos, que se refiera a los recursos de revisión y apelación, los cuales tampoco aparecen regulados en la Ley 737 ni en su Reglamento. Podríamos estar frente a un error técnico, el cual podría solucionarse simplemente con aclarar a qué recursos y ley se refiere, lógicamente para esto se requiere una reforma del artículo en cuestión.

El sistema de garantías contractuales, un problema por resolver

Tomando como base un Dictamen técnico que preparé para el Ministerio de Transporte e Infraestructura de Nicaragua (2014), pre-

tendo realizar un breve análisis de este sistema.

En las contrataciones administrativas que se realizaren por medio de los procedimientos ordinarios, los organismos y entidades contratantes deberán requerir, al menos, las garantías establecidas entre los Artículos 66 al 68 de la Ley 737, emitidas por instituciones autorizadas y supervisadas por la Superintendencia de Bancos y de otras instituciones financieras.

La *garantía de seriedad de la oferta* tiene como finalidad que los oferentes cumplan con la oferta presentada, convirtiéndose en una condición para participar en el procedimiento respectivo. Podrá consistir en una declaración rendida ante notario público efectuada por el proveedor, en la cual deberá expresar que la oferta será válida durante el período establecido en el pliego de bases y condiciones, excepto en los procesos licitatorios, en los cuales se hará uso de una garantía pecuniaria.

En caso que el proveedor retire o modifique su oferta luego de la recepción y apertura de ofertas, o no cumpliera con firmar el contrato o no entregare la correspondiente garantía de cumplimiento, será inelegible de participar en los procesos de contratación administrativa por un período de un año, contado a partir de la fecha en que incurra en cualquiera de los hechos señalados.

Como se puede apreciar existen dos tipos de garantías de serie-

dad de oferta, la de carácter notarial y la pecuniaria, esta última obligatoria en las licitaciones. Es innovadora la notarial, respondiendo así a una necesidad de dinamizar y fomentar la participación en las contrataciones, poniendo menos barreras, el problema es que si el oferente retira su oferta, no tendrá mayor sanción que la de no poder participar por un año en los procedimientos de compra, sin que se afecte su patrimonio, por lo que se podría incrementar la retirada intempestiva de oferentes, pero aún en las garantías pecuniarias, pasaría lo mismo, por lo que nos preguntamos cuál sería la razón de ser de esta garantía si nunca se ejecutaría, incumpléndose el Artículo 71 de la Ley 737 que en su último párrafo establece como prerrogativa del Estado la posibilidad de ejecutar las garantías sin referirse a una específica, pero sobre todo se estaría distorsionando la naturaleza jurídica de esta figura.

También, detecto una contradicción entre el tercer párrafo del Artículo 66 y el 41 de la Ley 737, en cuanto a que aquel establece que la sanción operaría cuando el proveedor retire o modifique su oferta luego de la *recepción y apertura* de la misma, pero en el Artículo 41 se permite modificarla o retirarla durante todo el término de presentación de la oferta (en las licitaciones públicas es de treinta días), lo que claramente constituye un choque entre artículos de la misma ley que es difícil resolver y evidencian un claro error técnico, pero además el Artículo 87 inciso n, del Reglamento de la Ley 737,

señala que el pliego de bases contendrá una declaración en el sentido que, un proveedor o contratista no pueda modificar ni retirar su oferta una vez *presentada y abierta*, sin ejecutar la garantía de oferta.

Como se puede apreciar se nos presenta otra contradicción de términos y lógicamente de normativas, con un contrasentido porque el 87 inciso n, señalado, se refiere al contratista, y técnicamente esto es un error, porque el contratista solo tendría que presentar la garantía de cumplimiento y no la de oferta. Recordemos que primero se es proveedor, luego oferente y finalmente contratista.

Por otro lado, tenemos la *garantía de cumplimiento*, la cual pretende garantizar, tanto la firma del contrato como su ejecución. Así el Artículo 67 de la Ley 737, establece que previo a la formalización del contrato, excepto para contrataciones menores, el adjudicado deberá presentar al órgano adjudicante, dentro del plazo señalado en la notificación de la adjudicación, una garantía de cumplimiento por un monto equivalente entre el 5% y el 10% del monto del contrato, para las contrataciones de servicios y bienes; y entre el 10% y el 20% del monto del contrato para el caso de contrataciones de obras.

Según, Leiva Matamoros (2012) en las contrataciones menores, encontramos una contradicción entre lo planteado en la Ley 737 y lo establecido en el Reglamento de la

misma, debido a que como hemos señalado, el Artículo 67 de la Ley 737 exceptúa en este tipo de contrataciones la presentación de la garantía de cumplimiento, excepción que confirma el Artículo 210 de su Reglamento; sin embargo, en este se establece un carácter opcional, lo que ocasiona una clara contradicción y un contrasentido entre ambos cuerpos normativos, con posibles consecuencias prácticas. Lógicamente, la ley prima sobre el reglamento, por lo que en atención a esta, en las contrataciones menores no se debería solicitar la presentación de la garantía de cumplimiento.

Por su parte, en las contrataciones de servicios de consultoría no son necesarias este tipo de garantías, salvo las excepciones estipuladas en el Artículo 212 del Reglamento de la Ley 737, el cual establece que se solicitarán cuando así se justifique en los estudios previos. La amplitud de este último aspecto podría generar discrecionalidad, porque realmente no hay una regulación precisa para establecer cuándo se solicitará esta garantía en este tipo de contrato, pero además dicho artículo (212) también señala la facultad del organismo contratante para establecer garantías por un monto fijo cuando la naturaleza de la prestación sea por tiempo indefinido o por un monto inestimable. En este punto existe una clara contradicción con el Artículo 89 de la Ley 737 en cuanto establece que los contratos de servicios profesionales de consultoría no pueden tener carácter gene-

ral, ni permanente, sino que están sujetos a plazos determinados.

Ahora, el mismo Artículo 66 de la Ley 737 señala que la garantía de cumplimiento deberá constituir una obligación de dar o entregar cantidades líquidas a favor de la entidad u organismo contratante. Una vez constatado el incumplimiento del contrato, bastará la sola presentación del documento a través del cual se formaliza la garantía, ante la entidad emisora, para el pago correspondiente.

Dicho artículo se contradice con el Artículo 211 del Reglamento de la Ley 737, en cuanto a que este hace referencia a obligaciones de hacer dentro de este tipo de garantía, lo cual no está establecido en la ley, pero además establece que la entidad contratante podrá ejecutar la garantía de cumplimiento en sede administrativa total o parcialmente, mediante resolución razonada y legalmente fundamentada. Previo a la resolución se dará un plazo al contratista para que presente sus alegatos y pruebas de descargo, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la respectiva notificación. Se podrá hacer en este caso uso del arbitraje.

Como se puede apreciar se permite el uso del arbitraje, pero no se dice si es aplicable en cuanto a decidir si hubo o no incumplimiento o para decidir sobre la ejecución de la garantía señalada, lo cual estaría prohibido por el Artículo 78 segundo párrafo de la Ley 737, en caso del

ejercicio de potestades exorbitantes o actos de autoridad del Estado, siendo la ejecución de garantías una de ellas (Artículo 71 Ley 737). Esta falta de claridad podría ocasionar que las empresas aseguradoras, se opongan a la ejecución de la garantía hasta tener el laudo arbitral, lo que podría producir graves perjuicios a la entidad contratante, pero sobre todo la transgresión de la Ley 737, esperemos me equivoque en estas apreciaciones.

Siempre, en lo que respecta a la ejecución de las garantías, el Artículo 215 inciso b del Reglamento señala que una vez culminado el contrato, y siempre que no existan deudas a cargo del contratista, el monto ejecutado le será devuelto a este sin dar lugar al pago de intereses.

Me parece que este último punto le da la estocada final al sistema de garantías en las contrataciones administrativas, trastocando nuevamente la naturaleza jurídica de esta figura e incluso me atrevería a ser más fatalista diciendo que se están derrumbando los cimientos y las nociones jurídicas más lógicas de la figura en cuestión, porque ante un incumplimiento contractual, se ejecuta el monto correspondiente de la garantía y este no se devuelve, sino que debe corregirse por el contratista, si es que el contrato continúa, porque si no es así, repito, simplemente tras el procedimiento correspondiente, se ejecuta totalmente (Artículo 211 del Reglamento).

Es evidente un choque frontal entre dos artículos del mismo Reglamento de la Ley 737, me refiero al 211 y al 215, pero también entre el inciso b y el c, del mismo Artículo 215 que en su parte *in fine* señala que el monto de las garantías corresponderá íntegramente a la entidad, independientemente de la cuantificación del daño efectivamente irrogado, ¿cómo se resuelve esto?

Como se puede apreciar los problemas técnicos en el sistema de garantía son evidentes y deberían ser sujetos a una reforma parcial en pro de mejorar su implementación, esta es una deuda pendiente.

Breves anotaciones sobre el contrato de obra pública

Siempre he sostenido que toda ley de contrataciones administrativas, además de definir al contrato en sí, debería regular diversos aspectos básicos del mismo como por ejemplo, la visita al sitio de la obra, la documentación previa, su ejecución, entre otros. Nuestra Ley 737, no cumple con esa estructura teórica ideal, porque solo nos presenta una definición de este tipo de contrato, estipulando que los aspectos señalados sean regulados por su reglamento.

Asimismo, diversas normativas de Derecho comparado, se ocupan de regular la concesión de la

obra pública, como un medio para otorgar a entidades privadas su gestión, aprovechamiento e incluso su mantenimiento, generando así la posibilidad de ahorro presupuestario e incluso ganancias para el propio Estado, en nuestro sistema jurídico esto no es así.

Me ha llamado la atención que el Artículo 255 del Reglamento de la Ley 737 regula la visita al sitio en donde se ejecutará la obra, pero sin establecer plazo o momento para realizarla. He encontrado una circular administrativa DGCE/UN/ 17 – 2011 (www.nicaraguacompra.gob.ni), con la finalidad de ampliar los lineamientos de esta materia, que ha tenido que regular vacíos como el que estoy planteando, desde ya recomiendo su consulta.

Otro aspecto muy llamativo, lo he encontrado en el Artículo 265 del mismo Reglamento, en el cual se regula la supervisión de la obra, pero establece que el Reglamento determinará las facultades y las obligaciones de los supervisores. El problema es que no hace referencia a qué reglamento se trata, y si se trata del de la Ley 737, he buscado dicha regulación y no la he encontrado. Ahora, en base al principio de jerarquía dicha materia no podría regularse en un manual o en una guía administrativa, porque como se puede apreciar tiene que ser en una normativa de carácter reglamentario.

Me preocupa que el Artículo 266 del Reglamento de la Ley 737, en su tercer párrafo utilice un con-

cepto jurídico indeterminado “defectos no aparentes”, en materias tan importantes como la responsabilidad derivada de la recepción de la obra. Siempre es recomendable regular con mayor detenimiento para evitar una diversidad de interpretaciones y con esto posibles discrecionalidades.

En el artículo anterior, pero en su cuarto párrafo, se estipula que *si el proyecto lo amerita, podrá exigirse un cuaderno de bitácora*, debiéndose anotar en el mismo, las incidencias que ocurran durante la ejecución de la obra. El punto que me preocupa es el carácter potestativo para la utilización de un instrumento tan importante como lo es la bitácora, posiblemente estoy siendo demasiado radical en este humilde análisis, pero al menos dejo planteada mi preocupación.

Lógicamente, he de reconocer el esfuerzo del redactor del Reglamento, porque aparte de estos puntos que podrían generar cierta discusión y que están abiertos a discusión, realmente ha sabido regular diversos aspectos tan trascendentales en este contrato, como los requisitos previos al inicio del procedimiento de contratación para la ejecución de la obra, la contratación por secciones o etapas, determinadas reglas para la ejecución, así como su plazo, la paralización de la obra, el pago, los anticipos, la revisión de precios, la recepción, entre otros que denotan el esmero por desarrollar esta figura tan importante para el desarrollo estructural y económico del país.

**Los acuerdos marcos
y las compras corporativas,
dos nuevas figuras
en las contrataciones
administrativas nicaragüenses**

Realmente estas dos nuevas formas de adquisición no están definidas en la Ley 737, sino más bien en su Reglamento, así los primeros son definidos como la modalidad por la cual se selecciona a aquellos proveedores con los que las entidades del sector público deberán contratar los bienes y servicios estandarizados y de uso común que requieran, que son ofertados a través del Catálogo Electrónico de Bienes y Servicios para el Acuerdo Marco.

Por su parte, la compra corporativa es el convenio facultativo mediante el cual las entidades del sector público, se agrupan para adquirir y/o contratar bienes y servicios de manera conjunta, a través de un proceso de selección único, con el objetivo de reducir los costos de transacción y aprovechar las ventajas de la economía de escala.

Según el Artículo 84 de la Ley 737 los acuerdos marcos se tramitarán mediante licitación pública, cuya conducción, así como la suscripción de los acuerdos correspondientes y su administración estarán a cargo del Órgano Rector del Sistema de Administración de Contrataciones del Sector Público, es decir la DGCE, mediante un área de Acuerdos Marco.

La reforma del Reglamento de la Ley 737, mediante el Decreto No. 22 – 2013, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No.119 del 27 de junio del 2013, ha tenido como principal, la de regular con mayor profundidad la figura de los acuerdos marcos, lo que implica un esfuerzo técnico muy positivo por parte del legislador nicaragüense y las autoridades que dirigen la DGCE.

La compra corporativa se llevará a cabo mediante convenios interinstitucionales encargándose a una de las entidades participantes la ejecución del procedimiento de contratación para que seleccione al proveedor o proveedores que se encargarán de la atención de sus requerimientos de bienes y servicios.

Según el Artículo 179 del Reglamento de la Ley 737, la delegación que se efectúe solo alcanza las acciones necesarias que permitan a la entidad a cargo realizar el procedimiento de contratación para obtener, de parte de los proveedores del Estado, una oferta por el conjunto de los requerimientos similares de las entidades participantes, y solo hasta el momento en el que se determine al proveedor seleccionado y se definan las condiciones en las que se ejecutarán las prestaciones a cargo de las partes, luego de lo cual, cada una de las entidades suscribirá los contratos correspondientes con el proveedor o proveedores seleccionados por el o los requerimientos que hubiesen sido encargados.

Del mismo modo, la entidad delegada no podrá, en ningún caso, ser interpretado como extensivo a la ejecución de las obligaciones y/o prestaciones que se generan en la fase de ejecución contractual propiamente dicha, tales como el pago del precio, la supervisión de la ejecución de las prestaciones, la liquidación de contrato y demás prestaciones inherentes a las entidades participantes.

Los lineamientos generales de los trámites necesarios para llevar a cabo este tipo de adquisición están muy bien regulados en el reglamento de la Ley 737.

Como se podrá apreciar el sistema de contratación administrativa nicaragüense con esta ley cuenta con dos nuevas formas de adquisiciones públicas, que podrían dinamizar dicha actividad y se convierten desde ya en un verdadero reto para su adecuada ejecución.

La precalificación, como herramienta de selección de los oferentes

Según el Artículo 189 del Reglamento de la Ley 737, como parte de las modalidades de contratación se podrá promover una etapa previa de precalificación, cuando se estime que por la complejidad del objeto a contratar sea necesario examinar de manera previa a los oferentes, de suerte que solo se pida ofertar a

quienes tengan mejores condiciones para ejecutar el respectivo contrato.

En otras palabras es como una especie de evaluación previa de un conjunto de oferentes, de los cuales se seleccionarán a los que cumplan con los requisitos solicitados para realizar una adquisición pública.

El procedimiento de precalificación se iniciará mediante la publicación de un aviso en el portal único de contratación y un aviso en La Gaceta, Diario Oficial, indicando que la convocatoria a la precalificación se encuentra en el portal para promover que los interesados puedan participar en la licitación o licitaciones que se desea promover.

En la convocatoria deberán ser identificadas muy claramente, las referencias necesarias, documentos probatorios y toda otra información pertinente, dentro de un término que no podrá ser inferior a diez días hábiles contados a partir de la publicación del aviso, a efecto de proceder a la precalificación.

Igualmente deberá indicarse expresamente los criterios a utilizar para la precalificación y el valor asignado a cada criterio.

Posteriormente, se procederá a la evaluación y emisión del dictamen y acuerdo de precalificación, el cual es recurrible mediante los recursos administrativos dispuestos en la Ley 737 y su Reglamento.

Los integrantes de la lista de precalificación serán los que podrán ser invitados a participar en la licitación que deberá ser abierta a más tardar en un plazo de dos años desde que se emitió el acuerdo.

Como se podrá apreciar esta figura es toda una novedad normativa, pero constituye otro reto conseguir su adecuada y eficiente ejecución en pro de la selección del mejor o mejores contratistas.

A manera de conclusiones y toma de posturas

- La ampliación y consolidación de los principios contractuales, en la Ley 737, es un hecho, aunque considero que se perdió la oportunidad en los mismos, de hacer referencia a la utilización de las TICs, en las compras públicas; sin embargo, desde el punto de vista práctico se ha logrado la implementación de medios e instrumentos jurídicos de carácter electrónico.
- Se ha superado la confusión que existía entre las materias excluidas y las contrataciones directas, al regularse como un procedimiento administrativo más, denominado contrataciones simplificadas y al haberse definido ciertos conceptos jurídicos indeterminados como el de urgencia o situación de

emergencia, aunque hay que señalar que otros se mantienen aún sin definirse, como el de seguridad, orden, integridad, los cuales podrían ocasionar que la excepción se convierta en regla general.

- Tanto la Ley 737 como su Reglamento regulan con cierto orden lógico los pasos y trámites a seguir en el procedimiento de licitación pública, aunque persisten problemas prácticos, por las frecuentes contradicciones entre ambos cuerpos normativos que he señalado en el presente trabajo, especialmente en materia de garantías y trámites específicos, los cuales solo podrían superarse aplicando únicamente lo expuesto en la ley por su carácter jerárquicamente superior o incluso mediante una posible reforma parcial de la Ley 737 y de su Reglamento.
- Puedo afirmar que el Reglamento de la Ley 737 carece de una regulación de la proyección del PAC, lo que podría ir en detrimento de su adecuada implementación. Asimismo, he detectado problemas en la fecha de publicación del PAC según lo regulado en el Artículo 58 del Reglamento de la Ley 737.
- He encontrado que en el tercer párrafo del Artículo 21 de la Ley 737, se establece que los diseños se hacen públicos,

pero en el Artículo 89 del Reglamento de dicha ley, se dice lo contrario, ocasionándose otra posible contradicción.

- La tramitación del recurso de aclaración se realiza durante la evaluación de las ofertas, lo que ha implicado una novedad respecto al sistema anterior en el cual no había oportunidad ni de conocer los resultados de la evaluación ni mucho menos de recurrirlos. Actualmente, los plazos de interposición y resolución son extremadamente cortos y podrían impedir conocer y resolver el fondo del asunto con mayor precisión técnica.
- El sistema de garantías en determinados puntos, podría no haberse regulado de la forma más adecuada e incluso se podría haber perdido su naturaleza jurídica y utilidad práctica de forma parcial, debido a una serie de inconsistencias técnicas, por ejemplo, la falta de ejecución de la garantía de seriedad de la oferta de índole pecuniaria y la devolución del monto ejecutado de la garantía de cumplimiento.
- En cuanto a la resolución y rescisión del contrato en el inciso 3 y 4 del Artículo 71 de la Ley 737, se señalan ciertas causales, que luego no aparecen o contradicen las estipuladas en el Artículo 241 y 242 del Reglamento de la misma

ley, en los cuales se encuentra regulado el procedimiento, lo que podría significar un inconveniente en su implementación práctica.

- Respecto a la regulación del contrato de obra, es recomendable mejorar lo concerniente a la visita al sitio de la obra, asimismo, mediante una reforma parcial al Reglamento de la Ley 737, habría que regular los aspectos relativos a la supervisión de la obra, como un elemento vital para su ejecución. No puedo olvidar, recomendar llevar a cabo la definición del concepto jurídico indeterminado “defectos no aparentes”, estipulado en el Artículo 266 del Reglamento de la Ley 737, en materias tan importantes como la responsabilidad derivada de la recepción de la obra. Además, es necesario regular con mayor precisión la utilización del cuaderno de bitácora como un medio de supervisión y control de la ejecución de la obra pública.
- Los acuerdos marcos y las compras corporativas son dos nuevas formas de adquisición o compra pública aprobada por la Ley 737 y desarrolladas a profundidad por su Reglamento, convirtiéndose en un verdadero reto para las autoridades administrativas, desde ya mis mejores deseos en pro de su eficiente ejecución.

- La precalificación en un mecanismo idóneo para seleccionar a los mejores oferentes, sería recomendable la emisión de una normativa técnica para desarrollar su procedimiento con mayor detenimiento.

Esperamos con estas conclusiones confirmar que la Ley 737 y su Reglamento han aportado una serie de elementos positivos a la regulación de las contrataciones administrativas en Nicaragua, pero también poseen una fuerte cantidad de problemas técnicos, profundas contradicciones entre la Ley y su Reglamento, e incluso contradicciones internas en dichas normativas, que han ocasionado y lo siguen haciendo, problemas en su aplicación práctica, que desde ya justifican que me atreva a proponer una reforma al menos parcial de ambas normativas, en los puntos señalados en este artículo, en pro de la adecuada implementación del sistema de compras públicas nicaragüenses, constituyendo un verdadero reto con perspectivas positivas.

Referencias

Arríen Somarriba, J. B. (2012). La aplicación de los principios de publicidad y transparencia en las contrataciones públicas. *Revista de Transparencia y Probidad* (2) pp. 6–10, Managua, Nicaragua.

_____ (2014) Dictamen técnico para el Ministerio de Transporte e Infraestructura de Nicaragua (s.p)

Circular administrativa DGCE/UN/17–2011, “Ampliación de lineamientos sobre visita al sitio de la obra”, emitida por la Dirección General de Contrataciones del Estado, DGCE, el 19 de mayo del 2011, www.nicaraguacompra.gob.ni

Decreto Ejecutivo No. 75 – 2010, Reglamento a la Ley 737, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 239 y 240, del 15 y 16 de diciembre del 2010.

Decreto No. 22 – 2013, reformas y adiciones al Decreto No. 75 – 2010, Reglamento de la Ley No. 737, Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público, publicado en La Gaceta, Diario Oficial No. 119, del 27 de junio del 2013.

Leiva Matamoros, J. G. (2012) *Análisis jurídico del sistema de garantías y su aplicación práctica según la Ley 737 y su Reglamento*. Paper no publicado para optar al título de Máster en Derecho de Empresa. Universidad Centroamericana, UCA: Managua, Nicaragua.

- Ley 290, Ley de Organización, Competencias y Procedimientos del Poder Ejecutivo, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 102 del 27 de marzo de 1998.
- Ley 737, de Contrataciones Administrativas del Sector Público, publicada en La Gaceta, Diario Oficial No. 213 y 214 del 8 y 9 de noviembre del 2010.
- Pastora, R. (2011) *Aciertos y desaciertos de la Ley 737, de Contrataciones Administrativas del Sector Público*. Paper no publicado para optar al título de Máster en Derecho de Empresa. Universidad Centroamericana, UCA: Managua, Nicaragua.
- Valle, D.; Arrien, J. B. & Navarro, K. (2011) *Compendio normativo de contrataciones administrativas*, 2da edición. Managua, Nicaragua: Facultad de Ciencias Jurídicas, Universidad Centroamericana, UCA.
- Valle, Dayra (2012). *El acceso y disponibilidad de la información sobre contrataciones del sector público*. Managua, Nicaragua: Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas, IEEPP ◇

Estado de la dimensión de la gestión de investigación en administración pública centroamericana.

Un estudio desde el ICAP

Vinicio Sandí Meza, PhD.*

Mauricio Pérez Campos, Bach.**

CONTRIBUYE, A TRAVÉS DE UN ANÁLISIS BIBLIOGRÁFICO, EN EL EXAMEN DE LOS PRINCIPALES APORTES EN MATERIA DE GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO SOBRE LA INVESTIGACIÓN EN EL CAMPO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; INVESTIGACION; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; RESEARCH; CENTRAL AMERICA

Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, ha realizado importantes aportes al estudio de la administración pública,

reconociendo la importancia de la producción científica para la sistematización e implementación de conocimientos en la gestión estatal. Por esta razón, el explorar el acervo de documentos de carácter científico que se origine desde la región, y que incluya al Istmo Centroamericano como objeto de estudio, permite conocer los ejercicios académicos que estudie las diferentes esferas de la administración pública. Con esto se logra entender las bases teóricas sobre las cuales se fundamenta el aparato estatal.

Se han estructurado documentos relacionados con la administración pública en Centroamérica, tanto desde el ICAP como desde otras organizaciones generando

* **PhD. en Ciencias para el Desarrollo con énfasis en Economía Institucional. Coordinador del Área de Investigación del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

Correo electrónico: vsandi@icap.ac.cr.

** **Bachiller en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, UNA. Asistente de la Escuela de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional, UNA, de Costa Rica.**

Correo electrónico: maupercam@hotmail.com.

Recibido: 13 de junio del 2014.

Aceptado: 7 de octubre del 2014.

Vinicio Sandí Meza y Mauricio Pérez Campos (2015). Estado de la dimensión de la gestión de investigación en administración pública centroamericana. Un estudio desde el ICAP.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (68-69): 85-110, diciembre 2015 85

documentos como: compilaciones de ensayos, conferencias especializadas, Cuadernos Centroamericanos del ICAP, diagnósticos y documentos de proyectos, documentos de trabajo, Estrategias de Gestión Centroamericana del ICAP, estudios y guías didácticas, informes, libros, planes estratégicos, presentaciones, reseñas, resúmenes, así como seminarios nacionales e internacionales. Dichos documentos han estado relacionados con temas variados de la administración pública como gestión financiera en materia de sistemas de integración financiera, los sistemas de inversión pública, situación fiscal de los países; en gestión de recursos donde se estudian las debilidades de los Servicios Civiles del país; gestión de riesgo sobre la capacidad de respuesta de los entes encargados de reaccionar ante una emergencia; reformas estatales sobre descentralización del Estado y gestión de sistemas de salud, entre otros.

Debido a la necesidad de reducir la brecha de conocimiento sobre la investigación en administración pública, los autores estructuran (desde una perspectiva holística) un análisis de documentos científicos generados en la región. Esto obedece a los esfuerzos del ICAP por ilustrar, a través de la revisión de literatura, el desarrollo y los alcances de la investigación en temas de administración pública en Centroamérica que existen a la fecha.

De esta forma, el documento en un primer apartado presenta una

introducción sobre el tema. Posteriormente, centra la atención en dar una explicación analítica sobre la importancia de la gestión del conocimiento para la reducción de la brecha existente en dicho campo. El análisis resalta la importancia de que la gestión del conocimiento (sistematización de datos, información, análisis y reflexión), articulado de forma correcta, incide en la toma de decisiones en la investigación sobre Administración Pública en Centroamérica.

Por último, se presenta un apartado que incluye la metodología y el análisis sobre el estado de la situación de la gestión del conocimiento en administración pública en Centroamérica. De igual manera, se presenta un apartado de implicaciones donde se apuntan las posibles acciones por seguir como parte de los resultados presentados.

Dimensión de la Gestión del Conocimiento

Es clave considerar los momentos de turbulencia económica, financiera, comercial, política, social, religiosa y hasta cultural en la revisión de los esquemas de gestión del pensamiento en las distintas áreas del saber en Centroamérica. De esta forma, se logra entender qué temas son los más estudiados, cuáles no se han desarrollado y qué nuevos contenidos se pueden generar en diferentes temáticas con el objetivo

de estudiar, de forma más integral, la región. En el caso del ICAP, la gestión del conocimiento se fundamentan en dos temáticas claves para los gobiernos centroamericanos, a saber: a) Administración Pública, b) Integración Regional.

En relación con la integración regional, el reto está en la identificación de un proceso ajustado a las realidades, no solo económicas, comerciales y financieras, sino también políticas, sociales, ambientales y culturales que la región presenta.

En el caso de la Administración Pública, la importancia se enfoca en qué se tiene, por qué se tiene y cómo se pueden alcanzar escenarios de operación más acordes con las condiciones actuales del contexto regional y global.

El abordaje desde la Administración Pública devela que hay una gran necesidad de crear herramientas que contribuyan a mejorar los mecanismos de gestión pública (y demás áreas de gestión) en los países de la región. Los esfuerzos realizados a la fecha, de acuerdo con los resultados incluidos en este documento, denotan la necesidad de gestionar conocimiento propio con la finalidad de hacer aportes más apegados con las necesidades de los gobiernos de la región y los procesos de modernización, inserción económica, descentralización que enfrentan en la actualidad.

La premisa clave sobre la cual se argumenta el documento está

relacionada con la dimensión de la gestión del conocimiento sobre Administración Pública. En esta temática, los esfuerzos han sido claves para reducir la brecha de conocimiento, y han estado relacionados con la gestión de datos, información, análisis, reflexión y sabiduría.

Sin embargo, como parte de los resultados que articula el documento, es a partir de los años noventa que ha habido una proliferación textual; sin embargo, no responde a un carácter científico. La información sobre administración pública ha tenido cuatro características claves a saber:

- a. ha sido poco el rigor científico al que se somete,
- b. se concentra en estudios, artículos e informes,
- c. la producción, en general, es muy reducida y
- d. existe una alta dispersión de las temáticas de estudio.

La característica con mayor impacto es la alta dispersión de las temáticas de estudio, pues no se contempla la importancia de trabajar a profundidad en ellas. Aunado a la poca producción documental existente, no todos son efectivos aportes para la toma de decisiones de los actores claves en los procesos administrativos centroamericanos, donde predomina el discrecionalismo, el cortoplacismo, poca planifica-

ción y muchas más deficiencias estructurales.

Otro punto importante por considerar del estudio, es la necesidad de reforzar los centros de estudio, formación, capacitación en investigación para Centroamérica, para sistematizar los datos existentes y fortalecer la investigación científica, la cual es poco desarrollada en la región. En la región centroamericana se cuenta con una amplia gama de datos, donde la información es mayoritariamente descriptiva y muy poco analítica con reducida o nula gestión de nuevo conocimiento sobre la temática.

Además, los aportes foráneos aunque retratan la situación de la región, no han sido factores de cambio para que el proceso alcance estadios más positivos en investigación al no ser tomados en cuenta en la toma de decisiones. De esta forma, la dispersión o desarticulación, así como los aportes hechos a la fecha es el resultado de esfuerzos aislados, desintegrados o desarticulados que no contribuyen como aportes estratégicos e insumos para la toma de decisiones en los gobiernos de Centroamérica

Como parte de lo anterior, existe la necesidad de estructurar planteamientos nuevos en la investigación de la administración pública en Centroamérica, o bien ahondar y desarrollar los ya existentes. Es necesaria la investigación y que esta sea mejor aplicada para que contribuya a la generación de conocimien-

to nuevo, apegado a la realidad actual de los Estados centroamericanos y del contexto regional. De esta forma influir en la toma de decisiones de los actores políticos, la sociedad civil, grupos económicos y otros, con el objetivo de mejorar los modelos de desarrollo y de Estado adoptados después de los procesos de pacificación en la región.

Resultados del Análisis Bibliométrico sobre la Investigación en Administración Pública

Metodología

El proceso metodológico consistió en una revisión bibliográfica relacionada con la investigación en áreas de la Administración Pública centroamericana. Las obras recopiladas y revisadas fueron obtenidas mediante el aprovechamiento de las tecnologías de información, TIC, específicamente Internet, en donde se consultaron bases de datos de organismos regionales, universidades y revistas en versiones digitales. Asimismo, la revisión comprendió obras en versiones físicas disponibles en el Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del ICAP.

Se determinó la década de los cincuenta como datación estándar y punto de partida para la revisión de las obras, de las cuales no se encontraron documentos de esa década ni

de las ulteriores, sesenta y setenta. Fue hasta los noventa donde hubo una mayor sistematización de trabajos, y a partir del año 2000 es cuando hay un mayor acervo de documentos publicados. Cabe señalar que es a partir de los años noventa con los procesos de pacificación donde se estabiliza la situación política de los Estados centroamericanos, y comienza la construcción de un Estado-Nación democrático y liberal con competencias definidas, pero con poca capacidad de ejecución y capacidades limitadas por deficiencias estructurales, características del panorama centroamericano.

La revisión documental abarcó un total de ochenta y nueve obras, las cuales fueron categorizadas según su tipo en artículos de revistas, libros, estrategias e informes de organismos regionales. El acervo documental recopila documentos que datan desde 1982, intensificándose la producción de obras en los noventa, pero concentrando la mayor cantidad en el último siglo.

Además de la categorización por tipo de documento, se clasificaron las obras según la institución que publicó el documento o auspició la publicación, así como el área temática, las cuales se establecieron siete: Reforma del Estado / descentralización, Gestión de Recursos Humanos, Gestión Pública, Gestión Financiera, Gestión de Riesgos, Gestión de la Salud, y otros. Esto se realizó con el propósito único de homogenizar fenómenos estudiados en una sola categoría debido a la

diversidad de temas. Por ejemplo, se categorizaron los informes sobre educación y manejo de recursos ambientales en Gestión Pública debido a que su manejo con competencias propias del aparato central estatal en un Estado liberal, ha sido el modelo adoptado por los países centroamericanos.

Por último, los documentos revisados tienen la particularidad de ser trabajos que estudian a la región desde una de las temáticas señaladas con anterioridad. La razón de discernir y clasificar obras de estudio regional tiene por objetivo diagnosticar las fortalezas, debilidades y obtener generalidades sobre la investigación científica en la región en materia de Administración Pública. Esto da como resultado la generación de gráficos que ilustran tendencias de las áreas investigativas. No todos los artículos corresponden a investigaciones científicas; sin embargo, fueron contemplados debido a la escasez de obras, pues analizan a la región como conjunto estudiando gestiones estatales.

Resultados

El desarrollo de este apartado está orientado a ilustrar la dimensión de la gestión de la investigación de la región centroamericana en Administración Pública. Tanto lo expuesto en la literatura sistematizada como la reflexión con base a estas obras, permite conocer los alcances y las limitaciones de la investigación científica. Este apartado desarrolla el

análisis de la información recopilada a partir de los autores, instituciones y áreas de investigación.

Estado de la Investigación en Administración Pública. Análisis general

La investigación científica es muy limitada en la región, tanto en la academia como en la formulación de las políticas públicas. Esto es reconocido en varios artículos revisados (por ejemplo en Cardona, R., Estrada L., & Beteta, L 1987). Dicha problemática se refleja en la dificultad de obtener documentos de estudio sobre la región centroamericana, siendo un número reducido que se tuvo que analizar. La mayoría de obras recopiladas son artículos de revistas e informes.

Las reformas estatales y los procesos de descentralización, así como los temas de gestión financiera son los temas con mayor desarrollo. En materia del manejo del recurso humano, así como en gestión pública (políticas públicas en materias de educación y ambiente) completan la radiografía aquí expuesta, los cuales han sido desarrollados en menor medida. Estos fueron generados en su mayoría por organismos internacionales como el ICAP, Banco Interamericano de Desarrollo, BID, Estado de La Nación así como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.

En gestión financiera, autores como Fuentes (2006), Agosín, Ma-

chado y Nazal (2004), Iacovello y Zuvanic, así como otros autores recopilados en Machado (2008) son publicados en libros del BID. Autores como Araya Leandro (2011) en *Revista Intersedes* (UCR), o publicaciones de informes de instituciones independientes como REDCAMIF (2009).

Las temáticas de los estudios revisados giraron en torno a:

- El papel del municipio en la seguridad comunitaria, tanto su rol y competencias, así como las carencias y limitaciones producto de la organización estatal y el financiamiento.
- La importancia del municipio en un nuevo modelo de desarrollo económico, así como su papel en una gestión pública donde no tiene competencias claras.
- Participación ciudadana en el municipio y en la gestión de los recursos municipales.
- Reformas estatales producto de los procesos de pacificación donde se conforma un nuevo modelo estatal.
- Profesionalización del funcionario y la asignación de puesto según el mérito.
- Nuevas formas de gestión del personal sobre nuevos modelos de gestión de desempeño,

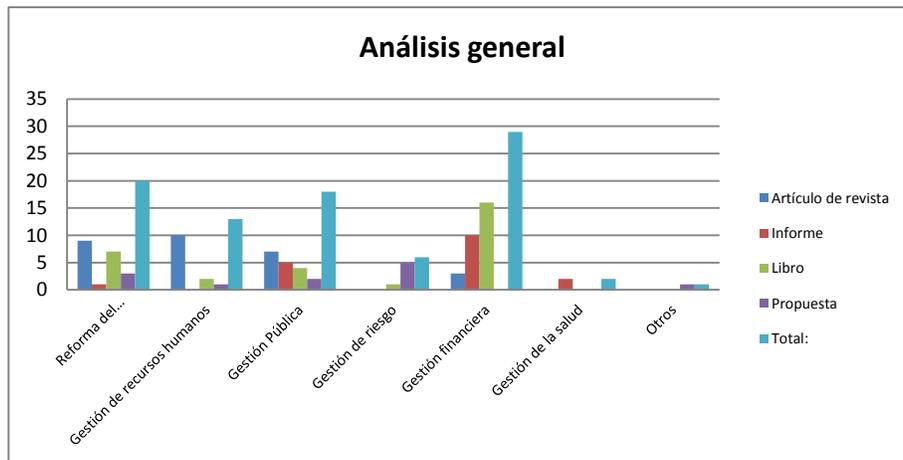
dejando a un lado viejas metodologías.

- Diagnósticos sobre los Servicios Civiles de la región, tanto en fortalezas, debilidades y los avances de cada país.

En los siguientes gráficos, se muestra el tipo y cantidad de obras por categorización definida para este trabajo, así como las instituciones en donde se publicaron las obras. Además, en dicho gráfico desglosa la composición de cada categoría.

GRÁFICO 1

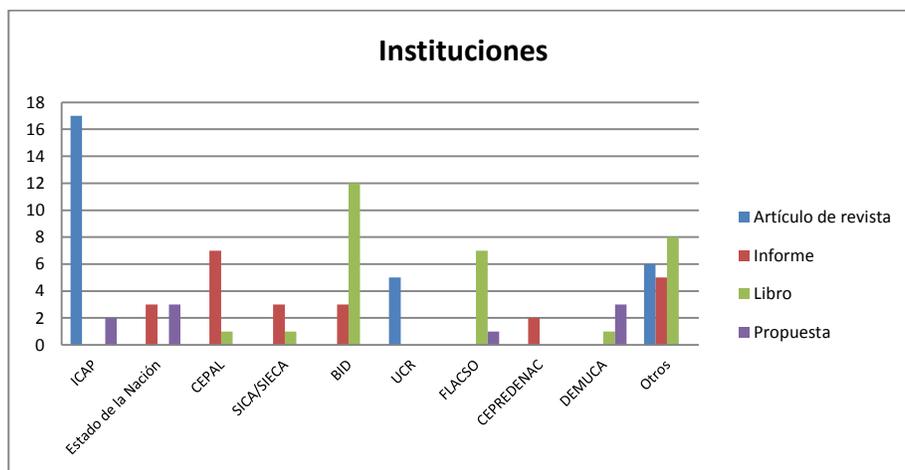
ESTADO DE LA INVESTIGACIÓN EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. ANÁLISIS GENERAL



Fuente. Elaboración propia, 2014.

GRÁFICO 2

INSTITUCIONES QUE PATROCINARON O PUBLICARON DOCUMENTOS



Fuente: Elaboración propia, 2014.

Los artículos recopilados son sometidos a algún modelo de investigación. Sin embargo, no se encontró ninguna tesis que sustentara una investigación científica para motivos de este artículo. Los informes revisados son los de mayor rigor científico, pues cuentan con un marco teórico y metodología definida, ya que otros documentos responden a recopilaciones de ensayos (como Guzmán León 2010; Matul 2010; Cáliz Rodríguez 2010 en Calderón Umaña 2010). A continuación se exponen cada una de las categorizaciones asignadas.

Gestión financiera

La gestión financiera ha sido desarrollada principalmente por el BID, aunque hay diversidad de autores que formulan informes o estrategias. Estos son el caso de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, o el Estado de la Nación. La producción radica en artículos de revistas y libros. En el caso de libros, estos responden a recopilación de ensayos o estudios de autores, como lo es el caso de Agosín, Machado y Nazal (2004),

Machado (2008) o Agosín, Machado y Barreix (2005).

Estas publicaciones son las que conllevan una mayor metodología y conceptualización, pues llevan a cabo estudios comparativos entre los diferentes países de la región, y parten de un marco metodológico definido. Este es el caso del Capítulo 2 de Machado (2008) hablando del *Public Expenditure Management* y examina cada país según este marco, o bien el Capítulo 4 de dicho libro.

Las temáticas abordadas en esta categoría son:

- La necesidad de reformas fiscales, principalmente en materia de recaudación para que haya un equilibrio entre los ingresos y el gasto público, así como la modernización de los sistemas fiscales y financieros de los Estados.
- Esto porque los Estados de la región brindan exenciones fiscales o incentivos que disminuyen la entrada de capitales a las arcas del Estado, tanto para atraer inversión extranjera directa o como parte de las desgravaciones arancelarias.
- Las consecuencias que traería una mejor recaudación fiscal en términos de desarrollo humano, pues supondría mayores recursos destinados al gasto social para paliar las de-

ficiencias estructurales como desigualdad y pobreza.

- Se examina el gasto público, tanto su eficiencia en la ejecución, como las asignaciones en cada sector, así como los marcos jurídicos que limitan el accionar de cada inversión o compra.
- El Estado financiero de las industrias nacionales, así como los desafíos para el sector rural en materia de crédito y financiamiento.
- Las reformas fiscales en el marco de la modernización del Estado, por lo que se revisan también las finanzas municipales, principalmente por las competencias asumidas por estos en materia de recaudación y gasto.
- La asignación de recursos, tanto para revisar los egresos, como la asignación del gasto en infraestructura, educación, y por último a los municipios.

El estudio de las finanzas municipales genera diagnósticos de las estructuras financieras centroamericanas, los cuales mantienen posiciones comunes acerca del difícil panorama financiero. Tanto por el tamaño de las economías, el modelo de desarrollo (inserción en la economía mundial mediante la firma de Tratados de Libre Comercio, TLC, que debilitan los ingresos), así como la incapacidad de gestionar

de manera adecuada sus competencias por los altos índices de corrupción y las inadecuadas estructuras estatales.

*Reforma del Estado/
Descentralización y Gestión
de Recursos Humanos*

En materia de gestión del recurso humano, la revista del ICAP constituye el foco principal de divulgación. Autores como Iacovello (2012), Longo, Iacovello y Zuvanich (2011), Pinto (1985), Ruiz (1985), Caplan de Cohen (2005), Figueroa de Jain (1996 y 2003) abordan el análisis del aparato burocrático centroamericano, tanto de manera estructural, como del recurso humano.

Los diferentes números publicados en la revista señalan generalidades como las consecuencias del clientelismo de estructuras burocráticas pre-acuerdos de paz que generaron nombramientos según afiliación política, nuevos modelos de gestión de personal, la profesionalización y la meritocracia a la que debe aspirar cada Servicio Civil partiendo del análisis del Segundo Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles en Centroamérica y el Caribe.

Entre los temas a desarrollar resaltan:

- Diagnóstico de la región según el Segundo Barómetro de la Profesionalización de los Servicios Civiles en Centroamérica y el Caribe para

identificar las deficiencias del aparato burocrático centroamericano.

- Recomendaciones para implementar mejoras según las peculiaridades de cada país según dicho diagnóstico.
- Externalidades que permean en el desempeño de los Servicios Civiles, partiendo del conocimiento de las debilidades estructurales de los Estados centroamericanos.
- Necesidad de nuevas metodologías de gestión de funcionarios (como gestión por desempeño), que sea acorde a los requerimientos del nuevo modelo de Estado adoptado en Centroamérica.
- Estadísticas sobre la composición de los servicios civiles según el género, edad, nivel educativo y profesional.
- La importancia de la capacitación y educación de los funcionarios para la atención al público, así como aumentar la eficiencia y eficacia en el sector público.

Para el tema de descentralización, la divulgación se diversificó en artículos, libros, informes y estrategias. Autores como Figueroa de Jain (1992; 2001; 2002) o Rivera (2005) son los autores publicados en la Revista del ICAP. Además se diversificó la autoría, pues unida-

des académicas como la Universidad de Costa Rica, UCR, y la Fundación Arias para la Paz (2002), FLACSO (s.f), ICAP (1992; 1998; 2001; 2002) Fundación de Desarrollo Local y Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe, DEMUCA (s.f), y el Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, (2010) fueron autores de documentos.

El punto principal de estos documentos es la adquisición de competencias de los municipios según el modelo de descentralización, donde la participación ciudadana se vuelve vital para una adecuada administración, tanto en la formulación de las políticas públicas, como en los mecanismos de control y fiscalización.

Los temas abordados en dichos documentos desarrollan:

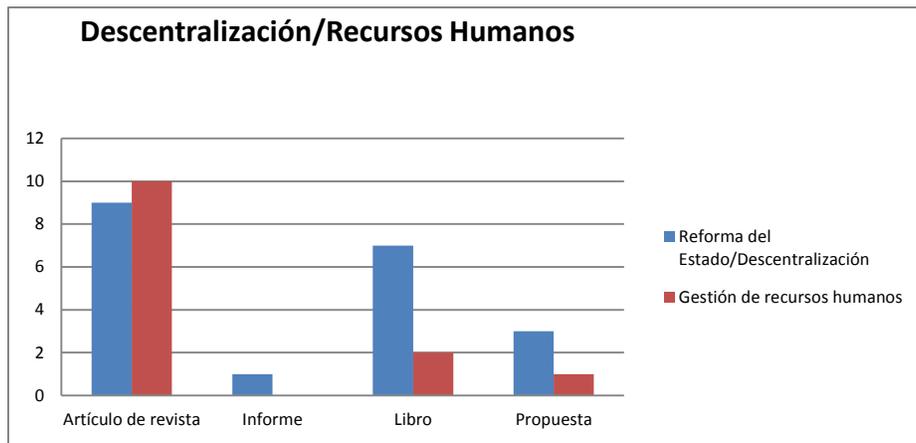
- El origen de las directrices sobre descentralización (adopción de modelos influenciados por el Consenso de Washington), y aspectos adyacentes como privatización y desregulación de los servicios estatales, así como los avances en la implementación de dicho modelo en ámbitos económicos, jurídicos o financieros.
- Los retos de este modelo, como la dependencia financiera al poder central lo que dificulta el financiamiento en la asignación de recursos, así como pobres sistemas de recaudación fiscal.

- Los nuevos mecanismos de participación ciudadana, producto de dicho modelo y de las experiencias en las dictaduras militares que originan instrumentos de fiscalización.
- La importancia de reconocer que el fortalecimiento del municipio tendría como resultado consolidar un motor en un nuevo modelo de desarrollo más integral.
- La poca participación, debido a que no hay mecanismos de socialización de los nuevos modelos administrativos.
- El papel en materia de seguridad, el cual no es punitivo, sino preventivo debido a la cercanía con el entorno ciudadano, para no entorpecer funciones de otros entes competentes (como el Poder Judicial).

Por los formatos de publicación, las revistas no permiten la difusión en un mayor espacio, por lo que si hubo investigación se limita a resumir los resultados y alcances de la misma. En este caso hubo una mayor recopilación de ensayos y artículos, los cuales no obedecían a una investigación científica acorde a lineamientos académicos, pues eran reflexiones con base en documentos anteriores (por ejemplo; Calderón Umaña 2010). Esto se reseña en el siguiente gráfico, donde se explica por temática el desglose de la recopilación.

GRÁFICO 3

REFORMA DEL ESTADO/DESCENTRALIZACIÓN
Y GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



Fuente: Elaboración propia, 2014.

Lo anterior es señalado por Calderón Suárez (2007), cuando concuerda con los pocos avances en los procesos investigativos, que son poco explorados en las unidades académicas, con escueta aplicación y operacionalización en la formulación de las políticas públicas, en un distanciamiento entre discurso y práctica (hablando del tema de descentralización). Por lo tanto, la investigación científica es casi nula en este tema y los autores reconocen las limitaciones existentes.

Gestión Pública, Gestión del Riesgo y Gestión de la Salud

El análisis bibliográfico incluye, además, la investigación en gestión pública, de riesgo (manejo de emergencias) y gestión de la salud, temáticas que completan este acervo de obras. Existe una importante dispersión en los temas abordados, principalmente los de gestión pública. Abundan los informes de la CEPAL, el Estado de la Nación, así como artículos en la Revista del ICAP y los Anuarios de la UCR en materia de gestión pública.

Para la gestión de riesgo, el Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, CEPREDENAC (2011), FLACSO (2004), BID (2002), PNUD (2003) han sido los productores sobre el tema. Estos florecen después de la deficiente respuesta de los gobiernos ante los embates del huracán Mitch en 1998, producto de la limitada capacidad gubernamental y precarias condiciones sociales, los cuales integran iniciativas de gestión de riesgo como lo es la Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo.

Por último, en la gestión de salud solo se encontraron dos documentos, siendo un informe del SICA (2008), y de la CEPAL (2006) sobre las reformas en materia de salud, así como un informe de labores de la Estrategia Regional y de Salud. El último documento, el cual no se categorizó es sobre cifras del Estado actual de la disciplina de la Administración Pública en Centroamérica (Figueroa, Chavarría & Fallas 2009).

Los temas abordados en estas categorías obedecieron a:

- A partir de peculiaridades de la región se examinan las políticas de empleo, políticas de seguridad, educativas y de salud con el propósito de palear los efectos de las deficiencias estructurales (como pobreza, desigualdad, subempleo).
 - Las relaciones sociales, principalmente la de poder, para determinar y estudiar los tipos de mecanismos y respuestas que se generan a partir de los intereses de cada clase (por ejemplo: los intereses de la clase dominante), donde además se mide la percepción de los actores involucrados.
 - La administración de los sistemas de emergencia, tanto diagnosticando las carencias y virtudes, como factores de riesgo, vulnerabilidades que puedan aumentar los efectos de los desastres naturales y humanos.
 - Los efectos que produjo Mitch, los cuales ayudaron a profundizar la pobreza y desigualdad, así como un examen de los factores que profundizaron la emergencia.
- La coyuntura de estos temas obedece a dos factores: los efectos que produjo Mitch en la región y los procesos de pacificación que dieron como resultado la implementación de reformas en el manejo gerencial del Estado. Esto contribuyó a la creación de instancias regionales
- Nuevos modelos de gestión pública que respondan a enfoques como Gobernanza y factores de gerencia de índole privado que doten de flexibilidad y transparencia para la implementación de reformas gerenciales en el Estado.

para el manejo de crisis (como CEPREDENAC) así como diagnósticos de los sistemas de gestión pública.

Aportes y retos

Los aportes de estas obras radican en el diagnóstico general de los Estados centroamericanos en las perspectivas reseñadas. Estos diagnósticos ofrecen un panorama poco alentador sobre las condiciones sociales, económicas y políticas, pero sobre todo demuestran la complejidad con las que operan las burocracias centroamericanas, las cuales son afectadas por clientelismo, simpatías partidarias, corrupción y por la propia composición del Estado que es ineficiente.

De igual forma, se reconocen los problemas a nivel de agencia, es decir del trabajador, donde la poca capacitación o los modelos de gestión anacrónicos afectan el accionar de los funcionarios. Esto sin mencionar la duplicación de funciones que obstaculizan la ejecución de las competencias estatales, así como la poca capacidad de los Estados para cumplir con sus tareas producto de la poca recaudación fiscal, débiles aparatos financieros, mala ejecución de proyectos y mecanismos de fiscalización poco efectivos.

Asimismo, ofrecen líneas de acción estratégicas para la implementación de políticas para la mejo-

ra de las estructuras estatales. Todas estas en el marco de las reformas estatales, tanto de descentralización como de modernización estatal que procuran abordar las problemáticas reseñadas en cada documento.

Sin embargo, para los propósitos de trabajo, la investigación científica es poco desarrollada en la región. No se logró rastrear ninguna tesis, y los diferentes autores, anotados en el documento, reconocen la debilidad. Aunque, como se mencionó anteriormente, los artículos, informes, libros, estrategias y demás documentos tienen una metodología definida, pero la investigación y producción científica/académica está lejos de ser generada a mayor escala. Los autores de las obras señaladas en el trabajo resaltaron las deficiencias en este campo y cómo estas repercuten en la administración pública.

Al no haber mayor investigación, tanto en la academia, como en los entes competentes de la formulación de políticas públicas, se ha trabajado más sobre la base de un empirismo administrativo. La administración pública y gestión estatal no obedece a mayores mecanismos sistematizados de gestión, sino más bien al empirismo y al pragmatismo que vive la región.

Esta reproducción estructural de deficiencias conlleva a la mala gestión y vicios institucionales que son señalados y criticados por los esfuerzos académicos de los inves-

tigadores. Al ser la investigación muy limitada, existe poco margen de acción para cambios en dichas estructuras, profundizando e institucionalizando los problemas.

De esta forma, el ICAP esboza dos grandes retos sobre los cuales se debe trabajar en la región:

- a. Mejores cursos de metodología, epistemología e investigación enfocados al mejoramiento de la Administración Pública de Centroamérica.
- b. Una mayor producción científica por parte de los centros de formación, capacitación y academia en materia de Administración Pública.
- c. La formación de funcionarios públicos con capacidad para tomar decisiones con base a los procesos de investigación en el campo de la Administración Pública regional.
- d. Que lo descrito en el punto a, b y c sirvan para la toma de decisiones a nivel gubernamental en materia de Administración Pública.

Desde el ICAP se reconoce la necesidad de someter a mayor rigor científico la gestión estatal, así como de producir en mayor cantidad estudios académicos en Administración Pública. Esto en procura de la consecución de las metas comunes en las que se fundamentan los Estados de la región, siguiendo los plantea-

mientos democráticos de las sociedades centroamericanas.

Referencias bibliográficas

Acción Conjunta de las Iglesias (ACT). (2011). *Sistematización de iniciativas de Gestión de Riesgos en Centroamérica. Estudio de caso: Acción Conjunta de las iglesias- Alianza ACT. Concertación Regional para la gestión de Riesgos en Centroamérica*. San Salvador, Alianza ACT. Disponible en: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe_completo_85.pdf

Agosín, M., Machado, R., & Barreix, A. (Eds). (2005). *Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. Washington: BID.

Agosín, M., & Machado, R. (2005). Capítulo 1. Reforma tributaria y desarrollo humano en Centroamérica. En Agosín, M., Machado, R., & Barreix, A. (Eds). (2005). *Bases para la reforma tributaria en Centroamérica*. (3-29). Washington: BID.

Agosín, M., Barreix, A., Gómez, J.C., & Machado, R. (2005). Capítulo 2. Panorama tributario de los países centroamericanos y opciones de reforma. En Agosín, M., Machado, R., & Barreix, A. (Eds). (2005). *Ba-*

ses para la reforma tributaria en Centroamérica. (31-71). Washington: BID.

Agosín, M., Machado, R., & Nazal, P. (Eds.). (2004). *Pequeñas economías, grandes desafíos. Políticas económicas para el desarrollo en Centroamérica*. Banco Interamericano de Desarrollo, BID; Washington, D.C. Disponible en: <http://publications.iadb.org/handle/11319/273?locale-attribute=es>

Araya Leandro, C. (2011). Transparencia financiera gubernamental en los países miembros del Sistema de Integración Centroamericana, SICA. *Intersecciones: Revista de las Sedes Regionales, XII* (23), (157-175). Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/666/66622603011.pdf>

Araya-Leandro, C., Caba-Pérez, C. & López-Hernández, A. (2011). La innovación en los sistemas de información financiera gubernamental en la región centroamericana: evidencias desde Costa Rica. *INNOVAR*, 21(41), 111-123. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81822806009>

Arias, R. (2011). Gobernanza de la seguridad y Estado de Derecho en Centroamérica: Nuevos déficits democráticos. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 37 (3-21). San

José, Universidad de Costa Rica.

Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2009). *Equidad Fiscal en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Washington, D.C; Barriex, A., Bés, M., & Raca, J. Disponible en: http://issuu.com/idb_publications/docs/book_es_71998

_____. (2002). *Análisis de Estado de Situación de Sistemas Nacionales y Avances de Implementación del Marco Estratégico para la Reducción de las Vulnerabilidades y el Impacto de los Desastres*. Washington, Durán Vargas, L.R.

Barboza Regidor, H. (2012). Tendencias de la Nueva Gestión Pública para la administración pública centroamericana. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública* 62-63, 61-74. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/62_63/harys_regidor.pdf

Beteta, H., & Moreno Brind. (2014). Capítulo VI. Política macroeconómica: principales instrumentos y objetivos. En Beteta, H., & Moreno, J.C. (2004). *Cambio estructural y crecimiento en Centroamérica y la República Dominicana. Un balance de dos décadas, 1990-2011*. (225-306). Santiago, CEPAL.

- Bitrán, R. (2006). Reformas recientes en el sector salud en Centroamérica. *Serie financiamiento del desarrollo*, 177. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/7/26917/lcl2554e.pdf>
- Calderón Suárez, J. (2007). Descentralización política: aproximaciones conceptuales y pinceladas en Centroamérica. *VoxLocális*, 13. Disponible en: <http://www.voxlocalis.net/revistas/num13/doc/DescentralizacionPolitica.pdf>
- Calderón Umaña, R. (2012). Gobierno local y convivencia pacífica: reflexiones desde Centroamérica y República Dominicana. *Pueblos y Fronteras*, 13 (7), (37-60). Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90624811003>
- _____. (compilador). (2010). *Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción*. San José: FLACSO.
- _____. (S.f) *Ciudades seguras en Centroamérica y República Dominicana: Acciones estratégicas desde el gobierno local*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO.
- Cáliz Rodríguez, Á. (2010). Seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática municipal: comentarios a partir de los estudios de Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Honduras. En Calderón Umaña, R. (compilador). (2010). *Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción*. (147-165). San José: FLACSO.
- Camacho, A., Castro, L., & Rodríguez, A. (1999). *Centroamérica: balance macroeconómico y estado actual de los sistemas financieros*. Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLACDS): San José. Disponible en: <https://www.incae.edu/ES/clacds/publicaciones/pdf/cen101fil.pdf>
- Caplan de Cohen, N. (2005). Carrera administrativa y gobernabilidad democrática: reinventando la burocracia. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 42-43, 23-40. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/42_43/norma_caplan.pdf
- Cardona, R. Estrada Lu & Beteta, L. (compiladores). (1987). Investigación, asesoría y capacitación en Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública, INAP.

- Serie Administración Pública y Sociedad.* (N° 4): 121-210.
- Centro de Coordinación para la Prevención de los Desastres Naturales en América Central, CEPREDENAC. (2011). *Política Centroamericana de Gestión Integral de Riesgo de Desastres.* Guatemala: CEPREDENAC/UE.
- Claro, J. (2008). Capítulo 8. Las compras y las contrataciones del Estado. En Machado, R. (Ed). *Un gasto que valga la pena*, (225-261). Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. (2001). *Centroamérica: reforma económica y gestión pública. Mercado, intermediación política y proceso presupuestario.* México: CEPAL. Disponible en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/8618/P8618.xml&xsl=/mexico/tpl/p9f.xsl&base=/mexico/tpl/top-bottom.xsl>
- Consejo Agropecuario Centroamericano. (2010). *Estrategia de Desarrollo Rural Territorial.* El Salvador, SICA. Disponible en: <http://www.iica.int/Esp/regiones/central/honduras/Documentos%20Honduras/ECADERT%20FINAL.pdf>
- Cuevas, M. (2008). *Evolución reciente del sistema financiero de Centroamérica y retos planteados para la política de competencia.* El Salvador, Sistema de la Integración Económica. Disponible en: <http://www.sieca.int/PortalData/Documentos/6689A1B1-0BC1-4E86-9874-41938BCB3935.pdf>
- Delegación de Guatemala. (1996). Centroamérica: el Macrosistema de Servicio Civil. *ICAP-Revista de Administración Pública*, 30-31, 261-282. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/30_31/delegacion_hond.pdf
- Eguino, H., Pérez, J., Pinto, F., & Perazzo, A. (2002). *Ingresos Municipales en Centroamérica. Situación actual y perspectivas de modernización. Memorias de la IX Reunión de la Red Centroamericana por la Descentralización y Fortalecimiento Municipal.* Washington: BID.
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, & Agencia Española de Cooperación Internacional. (s.f). *Plan de Acción Regional de fortalecimiento y modernización de las capacidades de las Administraciones Públicas Centrales en Centroamérica y República Dominicana.* Disponible en:

<http://www.sica.int/consulta/documen-to.aspx?idn=35563&idm=1>

- Figuroa de Jain, R. & Villalobos, L. (1992). Reforma del Estado: tendencias e implicaciones en la administración pública. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 22-23, 75-91. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/22_23/rethelny_figuroa.pdf
- Figuroa de Jain, R. (2001). La descentralización territorial y la reforma del Estado en Centroamérica. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 40-41, 5-15. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/40_41/rethelny_figuroa.pdf
- _____. (2002). La ética en el marco de la reforma de la administración pública en Centroamérica. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 42-43, 107-116. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/42_43/rethelny_figuroa.pdf
- _____. (2003). Estadísticas de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 54-55, 132-202. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/54_55/cifras.pdf
- _____. (1996). Cifras. Recursos Humanos del Sector Público Centroamericano. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 30-31, 203-259. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/30_31/cifras.pdf
- _____. (1998). Cifras. Modernización municipal en Centroamérica. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 34-35, 201-233. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/34_35/cifras.pdf
- Figuroa de Jain, R., Chavarría, P., & Fallas, S. (2009). Estado actual de la disciplina de la Administración Pública en Centroamérica, Panamá y República Dominicana. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 56-57, 171-187. Disponible en:
- Fuentes, A. (2006). Retos de la política fiscal en Centroamérica. *Serie estudios y perspectivas*, 64. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/27638/L719.pdf>
- Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. (2003). *Módulo educativo. Gerencia con equidad en instituciones públicas*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano. Disponible en: <http://arias.or.cr/documentos/F76014477.pdf>

Fundación para el Desarrollo Local y el Fortalecimiento Municipal e Institucional de Centroamérica y el Caribe, DEMUCA (s.f). *Estrategia institucional. Lineamientos estratégicos para el abordaje de la seguridad ciudadana desde el ámbito competencial de las municipalidades*. Disponible en: http://www.demuca.org/docs/libro_1_estrategia_institucional.pdf

_____. (2008). *Estudio comparativo sobre las finanzas municipales de Centroamérica y República Dominicana*. San José. FEDEMUCA.

_____. (s.f). *Estrategia institucional- Lineamientos estratégicos de formación. Generando la transferencia de habilidades prácticas*. Disponible en: http://www.demuca.org/images/biblioteca/lineamientos_estrategicos_de_formacion.pdf

_____. (s.f). *Estrategia institucional- Lineamientos estratégicos de actuación para la promoción del Desarrollo Económico Local en Centroamérica y el Caribe*. Disponible en: http://www.demuca.org/images/biblioteca/lineamientos_estrategicos_de_formacion.pdf

Fundes. (2010). *Libro Blanco de la Certificación de Calidad de las PYMES en Centroamérica*. El Salvador, FUNDES.

Disponible en:

http://segib.org/publicaciones/files/2010/07/Libro-Blanco-de-la-Certificacion-de-calidad-de-las-PYMES_4-Recuperado.pdf

Garay Romero, I., & Cabero Diéguez, V. (2013). El aspecto social de la desertificación: Análisis de la percepción de la administración pública en Centroamérica. *Gestión y ambiente*, 16 (2), (37-48). Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/37666/1/39561-176378-1-PB.pdf>

García Quesada, A. (2012). *Marco conceptual y diagnóstico de la Estrategia Centroamericana de Gerencia en Desarrollo Social del ICAP*. San José: ICAP. Disponible en: http://www.generoy sociedad.com/geso/wpcontent/uploads/2013/Libros/Cuadernos_CA_4.pdf

González, V., Romero, C.M., & Solórzano Martínez, M. (1982). El estudio de las relaciones Estado-sociedad: una opción para el conocimiento integrado de los regímenes de gobierno, las políticas públicas y el desarrollo administrativo en Centroamérica. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 3, 101-124. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/3/vinicio_gonzalez.pdf

- Guzmán León, J. (2010). Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: cuatro temas para la reflexión. En Calderón Umaña, R. (compilador). (2010). *Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción*. (123-131). San José: FLACSO.
- Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2008). Capítulo 7. El Servicio Civil. En Machado, R. (Ed). En *Un gasto que valga la pena*, (198-225). Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Iacoviello, M. (2012). Apuntes regionales para la discusión: la Administración Pública Centroamericana y sus recursos humanos. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 62-63, 39-59. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/62_63/mercedes_iacoviello.pdf
- Instituto Centroamericano de Administración Pública. (2006). Cifras. El proceso presupuestario, los SIAF y el gasto social en Centroamérica y Panamá. *ICAP- Revista Centroamericana de Administración Pública*, 48-49, 166-169. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/48_49/cifras.pdf
- _____. (2012). *Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana 2011-2015*. San José: ICAP.
- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2012). *La política fiscal de Centroamérica en tiempos de crisis*. Guatemala. ICEFI. Disponible en: http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Documento_completo.pdf
- Kilgner, D. (1997). Administración de los recursos humanos y democratización en tres repúblicas centroamericanas. División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económica, CIDE. *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. VI (N° 1): 151:178. México. Disponible en: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI.No.1_1ersem/KD_Vol.6.No.1_1sem.pdf
- Kron, S. (2011). Gestión migratoria entre Norte y Centroamérica: manifestaciones y contestaciones. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 37 (58-85). San José, Universidad de Costa Rica.
- Lavell, A. (2004). Riesgo, ambiente, desastre y desarrollo: hacia un entendimiento de las relaciones y sus significados de la intervención para el desarrollo en Centroamérica. En Davis,

- S. (Ed). (2004). *Desafíos del desarrollo social en Centroamérica*. (141-187). San José: FLACSO.
- León, A., Martínez, R., Espíndola, & E., Schejtman A. (2004). Pobreza, hambre y seguridad alimentaria en Centroamérica y Panamá. *Serie políticas sociales*, 88. Santiago de Chile, CEPAL. Disponible en: [http://www.unicef.org/lac/PobrezahambreyssegaliCAPanamaes\(1\).pdf](http://www.unicef.org/lac/PobrezahambreyssegaliCAPanamaes(1).pdf)
- Letelier, L. (2008). Capítulo 9. El gasto municipal. En Machado, R. (Ed). *Un gasto que valga la pena*, (189-225). Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Longo Martínez, F. (2013). Prioridades para una potencial agenda costarricense frente a los resultados del II Informe Barómetro de la Profesionalización de Servicios Civiles de Centroamérica y República Dominicana 2012. *Revista de Servicio Civil*, 33, 49-56
Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/BLI/VI/COLECCION_UNPAN/BOL_ABRIL_2014_73/DGSC/2013/DGSC_33_8.pdf
- Longo, F. & Iacoviello, M. (2013). Hacia un empleo público más profesional en Centroamérica. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Revista Reforma y Democracia*, 56, 1-17.
Disponible en: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/056-Junio-2013/hacia-un-empleo-publico-mas-profesional-en-centroamerica>
- Longo, F., M, Iacoviello, & Zuvanic, L. (2011). La calidad de los servicios civiles centroamericanos: Una aproximación empírica. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 60-61, 9-28.
- Machado, R. (2008). Capítulo 1. El gasto público en Centroamérica y República Dominicana. En Machado, R. (Ed). *Un gasto que valga la pena*, (1-14). Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. Capítulo 2. Los sistemas de gasto público: disciplina fiscal agregada, eficiencia asignativa y eficiencia operativa. En Machado, M. (Ed). *Un gasto que valga la pena*, (15-52). Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo.
- _____. Capítulo 4. La sostenibilidad de la deuda pública. En Machado, R. (Ed). *Un gasto que valga la pena*, (1-14). Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo.

- _____. Capítulo 5. ¿Gastar más o gastar mejor? La eficiencia del gasto público. En Machado, R. (Ed). *Un gasto que valga la pena*, (107-143). Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Madrigal Ballester, R. (s.f). *Mecanismos de compensación relacionando bosques con agua en Centroamérica y el Caribe de habla hispana. Programa Nacional de Pagos por Servicios Ambientales en Costa Rica y su relación con la protección de recursos hídricos*. Food and Agriculture Organization. Disponible en: <http://www.fao.org/forestry/nfp-facility/en/>
- Matul, D. (2010). Reflexiones sobre un proceso regional. En Calderón Umaña, R. (compilador). (2010). *Gobierno municipal y seguridad ciudadana en Centroamérica y República Dominicana: reflexiones y propuestas para la acción*. (131-147). San José: FLACSO.
- Navarro, J.C, Taylor, K., Bernasconi, A., & Tyler, L. (Eds). (2009). *América Central en el contexto de políticas de educación en las Américas*. Washington: BID. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACH684.pdf
- Ortegon, E., & Pacheco, J.F. (2004). Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado. *Series manuales*, 34. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/19748/manual34.pdf>
- Peteri, H., & Ratner, G. (2008). Capítulo 6. El gasto público social: acceso y distribución. En Machado, R. (Ed). *Un gasto que valga la pena*, (143-189). Estados Unidos, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Pino, E. (2007). Política de Lucha contra la Corrupción en Centroamérica y República Dominicana. En Colina, C., Molino, I., Parrado, S. & Pino, E., (2007). *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana: un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la administración y la gestión pública*. Madrid: INAP.
- Pinto, F. (1985). Administración de Recursos Humanos en los sectores públicos de Centroamérica. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 8, 5-19. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/8/francisco_pinto.pdf
- Programa: Estado de la Nación. (1999). El desafío de la gestión del riesgo y la disminución

de la vulnerabilidad. En *Informe I Estado de la Región* (253-274). San José: Estado de la Nación. Disponible en: <http://biblioteca.catie.ac.cr/cne-or-ton/busquedainfo/CEDO/pdf/spa/doc14396/doc14396.pdf>

_____. El desafío de los gobiernos locales democráticos. En *Informe I Estado de la Región* (231-253). San José: Estado de la Nación. Disponible en: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/centroamerica/001/DH1999Cap8-region01.pdf

Proyecto Estado de la Región. (2008). *Informe Estado de la Región en desarrollo humano sostenible*. San José: Estado de la Nación. Disponible en <http://www.vanderbilt.edu/lapo/p/multicountry/2006-desarrollohumano.pdf>

Quesada Ugalde, M. (2001). Proyección de organismos internacionales y formulación de políticas educativas: Costa Rica y El Salvador 1995. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 27 (7-29). San José, UCR

Red Centroamericana de Microfinanzas (REDCAMIF). (2005). *Servicios financieros rurales en Centroamérica con énfasis*

en actividades agropecuarias. Guatemala, REDCAMIF. Disponible en: http://www.redcamif.org/uploads/tx_rtgfiles/Cuaderno_1_Servicios_Financieros_Rurales_en_C.A.pdf.

_____. (2009). *Las microfinanzas en Centroamérica*. Guatemala, EDITARTE. Disponible en: http://www.redcamif.org/uploads/tx_rtgfiles/Cuaderno_6-Las_Microfinanzas_en_C.A_-_Compendio_Regional.pdf

República de El Salvador. (2003). *Pasantía a la República de Costa Rica: "La colaboración entre los poderes del Estado en Centroamérica en el marco de la gestión financiera de los SIAF's"*. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan026712.pdf>

Rivera, R. (2005). La descentralización en Centroamérica: entre el discurso de la modernización institucional y las resistencias del centralismo. *Revista Quorum*, 8-9. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/subida/Costa_Rica/flacso-cr/20120809034415/roy.pdf

Rodríguez Gustá, A. (2012). Una nueva generación de sistemas de evaluación de desempeño en América Central. Panoramas de un recorrido reciente.

- ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 62-63, 171-187. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/62_63/ana_rodriguez.pdf
- Rodríguez, R (Ed). (2010). *Estrategia y Plan Centroamericano para la Gestión Integrada de Recursos Hídricos*. El Salvador, SICA. Disponible en: http://www.gwp.org/Global/GWP-CAM_Files/ECAGIRH%202010.pdf
- Rosales Posas, R. (1998). Los procesos de descentralización: una visión regional. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 34-35, 5-20. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/34_35/ramon_rosales.pdf
- Ruiz, S. (1985). Identificación de necesidades de capacitación en el sector público centroamericano. *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, 8, 65-79. Disponible en: http://biblioteca.icap.ac.cr/rcap/8/santiago_ruiz.pdf
- Sistema de la Integración Centroamericana, SICA. (2008). *Estrategia regional agroambiental y de salud de Centroamérica 2009-2024*. El Salvador. Disponible en: <http://www.iica.int/Esp/regiones/central/honduras/Documentos%20Honduras/ECADERT%20FINAL.pdf>
- _____. (2011). *Marco Estratégico para la Gestión Integral del Riesgo Climático. Fortaleciendo la Gestión Integral del Riesgo y la Adaptación al Cambio Climático en los países miembros del SICA*. El Salvador: SICA. Disponible en: <http://www.sica.int/consulta/documento.aspx?idn=78837&idm=1>
- Smith, D. (2003). *Informe Final Mesas Nacionales de debate e intercambio sobre la gestión local de riesgo*. Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. Disponible en: <http://cidbimena.desastres.hn/do-cum/crid/Abril2004/pdf/spa/doc14791/doc14791-a.pdf>
- Trejos, J. D. (2006). Problemas y políticas de empleo en Centroamérica. *Serie macroeconomía del desarrollo*, 47. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/8/25898/P25898.xml&xsl=/publicaciones/ficha.xsl&base=/publicaciones/top_publicaciones.xsl
- Vargas, J. P. (2003). De la representatividad política a la participación ciudadana: el camino

hacia la consolidación democrática en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 29 (1-2), 7-67. Disponible en: <http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/anuario/article/view/1779>

Vergara, R. (2008). Capítulo 3. Aspectos macroeconómicos del gasto público. En Machado, M. (Ed). *Un gasto que valga la pena*, (53-80). Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo ◇

La gestión de la información y el conocimiento: Una aproximación para la administración pública centroamericana*

Rethelny Figueroa de Jain**

ABORDA LA CRECIENTE NECESIDAD DE LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA REGIÓN, A PARTIR DE SU NUEVO CONTEXTO, EJEMPLIFICÁNDOLA CON LA PRAXIS DE LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO DESDE EL ICAP.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; GLOBALIZACION; GESTION DEL CONOCIMIENTO; AMERIC CENTRAL

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; GLOBALIZATION; KNOWLEDGE MANAGEMENT; CENTRAL AMERICA

*El conocimiento es experiencia.
Cualquier otra cosa es solo información*

Albert Einstein

Introducción

El nuevo, cambiante y competitivo escenario global, se encuen-

tra regido por la sociedad de la información y el conocimiento, con el apoyo de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, constituyendo un desafío para la administración pública centroamericana con respecto a la atención de viejos y nuevos retos, innovar y mejorar su quehacer. Es en este contexto que surge la Gestión del Conocimiento, como un área del quehacer de los gobiernos y sus aparatos administrativos.

* Este artículo contiene algunas ideas y contenidos desarrollados por Figueroa, Rethelny y presentados originalmente en la Red de Administración Pública de Naciones Unidas, UNPAN, Nueva York, 23 de junio del 2009.

** Máster en Administración Pública, Especialista en Gerencia, Estudios de Doctorado en Administración. Coordinadora Técnica del ICAP.

Recibido: 27 de noviembre del 2014.

Aceptado: 9 de febrero del 2015.

Rethelny Figueroa de Jain (2015). La gestión de la información y el conocimiento: una aproximación para la administración pública centroamericana.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (68-69): 111-136, diciembre 2015 111

El contexto de la administración pública centroamericana

El entorno dinámico, complejo, convulso e incierto por la que atraviesa la administración pública en general y particularmente la centroamericana, requiere afrontar sin dilación grandes retos de modernización y cambio que propicien la adaptación de forma continua y la organización y sus funciones que le requieren la sociedad actual, coadyuvando a una administración pública más ágil, rápida, flexible y oportuna y que responda a las demandas de los ciudadanos.

Algunas exigencias de la ciudadanía con respecto a la administración pública se refieren a su demanda de eficacia, eficiencia, calidad y orientación hacia el usuario, aproximando la decisión política y su actividad a los ciudadanos. En otras palabras, se necesita una administración pública inteligente, con gran capacidad de aprendizaje en forma rápida que le permita generar mecanismos de recolección de información a la sociedad, pero esencialmente, debe generar ideas, políticas, programas y proyectos que la mantengan vinculada a la realidad de esta.

Los cambios experimentados por la administración pública corresponden a diferentes fuerzas que interactúan y definen el contexto complejo al que debe hacer frente. Un examen de algunas de las dife-

rentes fuentes en la administración pública a nivel mundial identifica los siguientes aspectos:

- Globalización y sus impactos en el gobierno.
- La insatisfacción entre los ciudadanos con respecto al funcionamiento del gobierno.
- Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, sus retos y oportunidades para la función gubernamental.

Globalización y sus impactos en el gobierno

La globalización entendida como un movimiento de grandes integraciones, interacciones e interdependencias, entre la gente, las organizaciones, los mercados, etc., a través de fronteras, está incrementando su incidencia en la acción gubernamental, la cual tiene que adaptarse y responder rápidamente a los cambios internacionales, económicos, sociales, políticos y tecnológicos.

Estas nuevas relaciones traen consigo diferentes características que incorporan y valoran conceptos como el de interdependencia mundial o corresponsabilidad, en el marco de un desarrollo sostenible, entendido como un concepto que se amplía al ámbito ya no sólo económico, sino social, político y ambiental de manera integrada.

Asimismo, estas relaciones han propiciado un nuevo modelo para los países en desarrollo orientado fundamentalmente a la: i) reestructuración productiva; ii) la modernización del Estado; y iii) la integración social. Es por esto que las nuevas acciones del Estado deben dirigirse a lograr la integración de los sectores marginados al proceso productivo; la formación y capacitación de los recursos humanos; la ampliación de la base productiva mediante el respaldo a las pequeñas, medianas y microempresas; y la búsqueda de formas de asociación entre el Estado y la sociedad para el cumplimiento de estos fines; la descentralización de las funciones administrativas, económicas y empresariales y la modernización del Estado.

Consecuentemente, la globalización ha demostrado durante estas dos décadas pasadas que los gobiernos no pueden funcionar de la misma manera que lo han hecho hasta ahora, al menos no en los términos de las funciones y roles que el Estado desempeñaba en los años sesenta y setenta. Una crítica a este desempeño fue la concierne a la limitada capacidad para responder rápida y efectivamente a los aspectos estratégicos, así como por no aprovechar las oportunidades emergentes ofrecidas por el mercado mundial.

Sin embargo, el contraste entre las funciones y roles del Estado, ha surgido con conflictos múltiples con relación a los mismos, por

ejemplo: tomador de decisiones, regulador, monitor, proveedor de servicios competitivos, etc., manifestando conflictos obvios con respecto a sus objetivos. Es en este sentido, que la modernización de la administración pública se constituye en una exigencia, ya que se considera un aspecto clave de la dinamización de la economía y el logro de la cohesión social.

Por otra parte, los fines del Estado moderno contemporáneo se enfatizan en el trinomio: gobernabilidad, desarrollo y equidad. Y su concretización constituye un reto de gran magnitud en el marco del proceso de modernización del Estado y la transición del remozamiento del aparato administrativo y el desarrollo institucional, marcado por iniciativas orientadas a cambiar ciertas prácticas y normas que regulan la actividad gubernamental hacia una gestión eficiente, eficaz y oportuna, coadyuvando al ejercicio de un buen gobierno.

La revisión de las tareas del aparato público ante los retos del futuro y los cambios del medio ambiente cercano coinciden simultáneamente con el renacer de un orden social distinto, caracterizado por el intercambio de información y por la fluidez en el manejo de la misma, configurando un nuevo escenario de las relaciones sociales. El aspecto clave en este escenario es el gran desarrollo tecnológico, que se dio en los años setenta y ochenta, que facilitó el manejo de datos a velocidades inimaginables previamente. Este desarrollo tecnológico permite,

además, una comunicación creciente entre sus pobladores, que sumado a la globalización económica, produjo la creación de la llamada Aldea Global.

La insatisfacción entre los ciudadanos con respecto al funcionamiento del gobierno

La necesidad de mejorar la gobernanza y la administración pública para fortalecer la capacidad del Estado, con el propósito de asumir nuevos roles y funciones es ampliamente reconocida tanto por las autoridades gubernamentales como por la sociedad en general, y es consecuencia de la evolución hacia el incremento en la necesidad del conocimiento, cada vez más desarrollada, compleja e interdependiente, que se moviliza en demanda continua de más y mejores servicios, incorporando nuevos ámbitos a la respuesta gubernamental, difiriendo sustancialmente de la visión tradicional.

Estos nuevos ámbitos producen un efecto sobre-carga en relación a la capacidad de la administración pública, manifestando dificultades para atender tanto la demanda como la calidad creciente de esas exigencias. Es ahí, donde se percibe una cierta crisis de legitimidad de lo “público” sometido a una presión ciudadana que persigue la prestación de más y mejores servicios públicos.

En una sociedad global e interrelacionada los gobiernos asu-

men nuevos roles concernientes a la creación y sostenimiento de economías viables, combate a la pobreza, y mejoramiento de los niveles de vida de la población. Actualmente, existe consenso entre los expertos de administración pública con respecto a los roles del gobierno, definiéndolos como un conjunto de conocimientos que permiten describir un set de roles fundamentales para el Estado durante el siglo XXI. Parafraseando a Dennis A. Rondinelli (2007:7), los cuatro roles más importantes son los siguientes:

“Primero: el rol más crucial es el desarrollo de la capacidad institucional porque esta es la que crea el contexto y los fundamentos para los otros. La ausencia de instituciones fuertes tanto gubernamentales como privadas no permiten estimular el crecimiento de la economía y el progreso social.

Segundo: la formulación e implementación de políticas públicas que posibiliten la creación de un ambiente efectivo para la participación en una economía globalizada. La poca habilidad de algunos países y grupos de población para beneficiarse de la economía internacional y su interacción virtual, explica en cierta manera, las limitaciones para alcanzar objetivos económicos y sociales.

Tercero: en los países menos desarrollados, los gobiernos

deben orientarse a alcanzar un crecimiento económico y socialmente equitativo, focalizándose en las políticas en pro de la pobreza que permitan fortalecer las capacidades de la gente que normalmente no obtienen los beneficios del crecimiento económico, con el fin de ampliar la participación, más efectivamente, en aquellas actividades productivas.

Cuarto: fortalecer la capacidad de la administración pública para promover crecimiento económico y socialmente equitativo que permita una participación de la sociedad en general en la economía global, a la vez que emprende programas y acciones de combate a la pobreza”.

Estos roles nos permiten caracterizar la complejidad, pluralidad y funcionamiento de la administración pública, poniendo de relieve la intervención de diferentes agentes e interlocutores a los que hay que involucrar tanto en la elaboración de las políticas como en la gestión, promoviendo un accionar en red de forma más abierta y relacional.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, NTIC's: retos y oportunidades para la función gubernamental

El entorno de la sociedad del conocimiento está marcado por las oportunidades que ofrecen las nue-

vas tecnologías de la información y la comunicación, que han posibilitado la administración electrónica en general y especialmente en el sector público, mejorando y acercando el servicio al ciudadano, incrementando la competitividad, etc., como un instrumento altamente transformador en el marco del esquema tradicional de la administración pública y que se han denominado tecnologías solidarias (Juan Ignacio Martín Castilla (2005:51).

Dichas tecnologías suponen un motor de cambio y modernización de la administración pública y complementan el papel vertebrador de la sociedad de la información, propia del siglo XX y concretada en los caracteres configuradores de la sociedad del conocimiento, en su tránsito hacia el siglo XXI (Peter Dracker 2001).

La sociedad de la información y del conocimiento es por tanto un fenómeno complejo que tiene consecuencias directas en la forma en que los grupos sociales desarrollan sus actividades. En el marco de esta sociedad emergió el e-business, el e-commerce y el e-government o gobierno electrónico, entendidos como la aplicación de las nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación TIC's, a la gestión de los negocios, el comercio y las instituciones públicas respectivamente, asumiendo que estos instrumentos serían medios útiles para mejorar la eficacia y eficiencia de las transacciones privadas y gestiones públicas.

Para el caso de los países centroamericanos, la introducción de las TIC's y el desarrollo y acceso a Internet en general, se da hasta la década de los noventas, presentando diferencias pequeñas en términos de tiempo y apareciendo tanto en el sector académico como el comercial de la siguiente manera:

CENTROAMÉRICA

ACCESO A INTERNET

Países	Internet académico	Internet Comercial
Costa Rica	1993	1994
El Salvador	1996	1996
Guatemala	1995	1995
Honduras	1995	1999
Nicaragua	1994	1995

Fuente: Tomado de Hannia Vega: 2001.

Con muy pocas excepciones los gobiernos del Istmo se han acercado tardíamente a Internet. Han existido algunas buenas razones de mantener esa prudencia. Pero lo cierto es que el Estado moderno debe reconocer que el conocimiento y las tecnologías avanzan más rápidamente en su entorno que al interior de las entidades públicas.

1. Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia.

Un balance de los esfuerzos de los países del Área en este campo indica que se han impulsado los cimientos para crear una infraestructura básica, lo cual ha dado orientación para incursionar en la administración electrónica en forma gradual, con la intención de coadyuvar a la gobernabilidad, derivando beneficios percibidos tanto por los ciudadanos como por los funcionarios públicos.

Retos de la Administración Pública: Gobernanza y Buen Gobierno

Buena Gobernanza

La gobernanza, en su sentido más clásico se define como el "arte o manera de gobernar, que se propone como objetivo, el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía".¹

Sin embargo autores como Bonifacio (2006:4) amplían esta definición al señalar como características del "buen gobierno" al Estado que valora sus opciones políticas frente a la crisis del Estado tradicional y critica los supuestos que explican al Estado de manera independiente de las fuerzas sociales (crítica al Estado proveedor, ineficaz, vertical, intervencionista y caro) y plantea que el "buen gobierno" reconoce los reclamos de participación social, la

existencia de “redes” de tomadores de decisión y la globalización misma, proponiendo la creación de las bases de un Estado democrático, racional y eficiente, sin dejar de lado su autoridad frente al resto de los actores.

Este autor, defiende este tipo de Estado legítimo y fortalecido en sus capacidades de poderes públicos (mantenimiento de la seguridad interior, creación de condiciones propicias para la actividad económica y el empleo; lucha contra la pobreza; protección del medio ambiente; y educación, formación y salud), cuyas estructuras en muchos países centroamericanos se han visto vulneradas por varias razones, entre otras, los sesgos de las reformas implementadas sin considerar las condiciones particulares de cada país. Plantea entonces el autor, que este cambio para una buena gobernanza debe incluir los siguientes criterios: creatividad, diálogo abierto sobre cambios necesarios y posibles, enlaces entre Estado, sociedad civil y estructuras privadas, al igual que ejercer de manera integrada la reforma institucional y la política macroeconómica.

Nueva Gobernanza y Función Pública en el contexto de la globalización

¿Cuál debe ser el aporte de la función pública a la buena gobernanza en el marco de la globalización? Bonifacio (2003:16) propone, primero que nada, que ésta debe ser

concebida más allá del rol instrumental al que ha sido reducida por algunas estrategias de reforma o modernización del Estado, para poner énfasis en la responsabilidad que le compete como agente responsable de asegurar bienes públicos y valores colectivos, en cooperación con los representantes políticos legitimados por los ciudadanos en elecciones libres para constituir gobiernos democráticos, y con las organizaciones de la sociedad civil.

Para ello se requiere identificar factores en el diseño institucional de la función pública, que intervienen en el ejercicio democrático del poder del Estado como garante del bien común. Así la combinación de las nociones de ética del servicio público y de representatividad burocrática, puede ser una opción para el diseño de un sistema que permita superar las actuales dificultades. Sin embargo, y en contraste con lo anterior, el mismo autor señala (2006:11) que la burocracia meritocrática se caracteriza por diferentes combinaciones de alta autonomía y capacidad.

Para García-Ruiz (2006) lo que la globalización ha evidenciado es que es necesario, por una parte, reestructurar las comunidades políticas nacionales que se han ampliado con la emergencia de nuevos grupos de interés y nuevos actores políticos y, por otra, la necesidad de promover procesos de integración visionarios y proactivos (voluntaristas), tanto a nivel regional como continental.

En este sentido Gómez (2001:20) plantea que algunas de éstas variantes en el marco de la globalización en los noventa y en la actualidad se deben a que la globalización económica tiene un predominio sobre el resto de las áreas de la vida global, condición que no se da en igual proporción o dimensión a la mundialización de las estructuras de gobierno, de la justicia, de la participación en las decisiones de interés general, o de la ciudadanía, sino, por el contrario, de un creciente debilitamiento de lo público en general y de los Estados en particular. Gómez va más allá al plantearnos que en un entorno en rápida transformación, en el que constantemente aparecen problemas derivados de nuevas formas de exclusión, surge un nuevo reto por crear un esfuerzo internacional concertado para dar solución a éstas demandas en el marco global. Señala además que la actual vida globalizada en su dimensión política y económica se delinea sobre tres elementos que configuran a la sociedad:

- El mercado con sus operadores económicos,
- El sector público compuesto principalmente por Estados, y
- La sociedad civil organizada.

Sobre estos actores reflexiona al plantear que si se pretende hacer frente al déficit de desarrollo humano existente, habría que preguntarse quiénes son los actores que pueden llevar a cabo de manera efectiva esa

tarea. Haciendo una valoración del rol de éstos, y retomando a Gómez se analizan de la siguiente manera:

- *El Estado:* el intervencionismo estatal y su exponente más representativo, el Estado social lleva más de casi dos décadas de repliegue, proceso que es reforzado por la globalización el cual debilita el actual orden mundial basado en los Estados, aunque el peso de los mismos siga siendo decisivo en el sistema internacional en el mundo del desarrollo. Esto vuelve más complejo el ordenamiento regional y global en el que el poder público aparece diversificado mientras interactúa con otras instancias de poder real, en una multiplicidad de niveles y de escenarios, a veces superpuestos.

Tal y como plantea García-Ruiz (2006:13), a pesar de que a partir de los setenta se impulsa la desregulación y la liberalización de los mercados, poniendo en tela de juicio el intervencionismo estatal keynesiano, los Estados han continuado defendiendo sus intereses económicos y estratégicos, han seguido respondiendo a las necesidades colectivas de sus poblaciones (alimentación, salud, educación, etc.) y de sus empresas (sistemas legislativos, formación, investigación, etc.), y han intentado mantener la cohe-

sión social y la organización del territorio. La eficacia de los Estados y de las construcciones nacionales sigue siendo una cuestión esencial, que diferencia frecuentemente a los países frente a la globalización.

Bonifacio (2006:7) señala un relevante componente de este actor, pues los Estados se encuentran hoy en un terreno en el que la convergencia ha desarticulado una buena parte del monopolio tradicional, y este contexto tiene que hacernos tomar conciencia de que la Reforma del Estado es indisoluble de un nuevo contrato social entre ciudadanos, al tiempo que es el medio necesario para que la Nación se proyecte en la globalización.

García-Ruiz (2006:9) señala que los desafíos lanzados por la globalización a los Estados tienen una triple dimensión:

- *Financiero*, con la solución de los déficits y las deudas públicas acumuladas a lo largo del siglo XX.
- *Económico*, a través de la transformación de la relación entre el costo y la eficacia de los servicios públicos.
- *Político y democrático*, con el esfuerzo permanente y cada vez reinventado de la

lucha contra el abstencionismo (corolario del individualismo), y el reto de la participación de los ciudadanos. Asimismo, dar forma a espacios colectivos, de reconocimiento e incorporación de todos los sectores sociales y minorías reales o figuradas. Ningún país escapa a estos retos, y es necesario constatar que las respuestas aportadas son, a veces, diametralmente opuestas.

- *El mercado*: Éste puede asignar con eficiencia los recursos en determinados ámbitos de la vida colectiva, pero vemos también su limitada contribución en la práctica para, contando únicamente con sus mecanismos, alcanzar una solución a los problemas sociales de fondo. Plantea Gómez y Méndez (2001) que sobre la base de la experiencia, especialmente de las dos últimas décadas, no se puede confiar sólo en el mercado para resolver el déficit de desarrollo humano, ni para erradicar la pobreza, ni para contrarrestar el creciente déficit de equidad existente en la actualidad; y
- *La sociedad civil*: Por los anteriores motivos, señala Gómez (2001), el déficit de desarrollo humano debe ser responsabilidad del Estado, del mercado y de la sociedad civil

como, en parte, ya está ocurriendo. Ésta, a pesar de su gran diversidad, está comenzando a articularse con esos objetivos en torno a ciertos principios originados fundamentalmente “en una ética cívica mundial” y en la necesidad de hacer efectivo el contenido de las declaraciones universales de derechos ante una situación que los niega en la práctica para gran parte de los habitantes del planeta.

A esto hay que añadir lo planteado por García-Ruiz, ya que un creciente número de actores y redes de la sociedad civil actúan cada vez en mayor medida más allá de los límites estatales, adquiriendo un gradual protagonismo en la dinámica global e incidiendo sobre las políticas públicas. Los actores de la sociedad civil se reorganizan y amplían por medio de movimientos y organizaciones logrando una importante proyección internacional, trascendiendo el territorio estatal, conectando lo local con lo global y dando un sentido más amplio a los conceptos de política y ciudadanía, al articularlas con planteamientos culturales vinculados a valores y estilos de vida específicos. Para García-Ruiz, la sociedad civil es el actor estratégico de la buena gobernanza, sin embargo el menos estructurado y el más complejo. La sociedad civil per se, no es un bloque homogéneo, por tanto es un error denominarlos como “administrados”, “clientes” o “usuarios”. Su legitimidad, al contrario del Estado,

se basa en lo que realizan (capacidad propositiva, experiencia, denuncia, análisis) y no a quien representan. Este actor aumenta el capital social del país y su desarrollo, tanto en el ámbito local como internacional.

Es en este contexto regional y mundial y ante desafíos crecientes que nace un área de estudio que toma fuerza y se redefine cada día: la Gestión del Conocimiento. Esta área de estudio, sobre la cual aún no existe un consenso para su definición, es producto del desarrollo de las tecnologías de información, que permiten romper las barreras de la distancia y el tiempo. Facilita la comunicación global, dispone de nuevos recursos de información, cooperación y logra compartir experiencias. La información como elemento intangible agrega valor a una sociedad basada en el intercambio de bienes y servicios

Este nuevo, cambiante y competitivo escenario, se encuentra regido por la sociedad de la información y del conocimiento. Una globalización total de los mercados, donde las instituciones y organizaciones requieren modificar y definir nuevas alianzas estratégicas y realizar un cambio de cultura organizacional que desarrolle ventajas competitivas para la sociedad y los Estados centroamericanos. Así, de forma determinante, los activos intangibles -y no solo los materiales- empiezan a adquirir ese valor añadido considerado como la nueva “materia prima” para el desarrollo y el

éxito de las organizaciones en el nuevo contexto globalizado.

En la Región Centroamericana, al igual que otras regiones del mundo, poco a poco se realizan mayores esfuerzos por lograr acceso a las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación, NTIC's, e impulsar proyectos de Alfabetización Informativa, ALFIN, para cerrar la brecha digital, entendida como la diferencia entre acceso y control a las NTIC's en diferente partes del mundo y dentro de los mismos países. Bajo la modalidad de cooperación sur-sur, entendida como la cooperación económica y técnica, entre países en vías de desarrollo, el uso de las NTIC's y la alfabetización informativa y virtual, para cerrar la brecha digital entre poblaciones con desigual nivel de desarrollo, se convierte en un trabajo democratizador, progresivo e inclusivo, que encuentra eco en los incipientes esfuerzos por articular estrategias como la Red Virtual del ICAP, cuya potestad como instancia supranacional, le da ventajas comparativas a nivel centroamericano para el impulso de este tipo de acciones.

La gestión de la información y el conocimiento desde el ICAP

El ICAP concede y diferencia claramente la gestión de conocimiento, GC, de la gestión de la información, GI. En muchos casos se

define a la GC como GI. Así, en el marco de una estrategia podemos decir que la información está por todas partes (aún más allá de una institución, o una red de redes), pero depende de la forma en que se implemente la estrategia (dirección estratégica institucional) que ésta se convierta en GC.

Al respecto, José María Sarracho plantea (2000:3) que, según la mayoría de los expertos:

“La Gestión del Conocimiento es el conjunto de procesos y sistemas que permiten que el Capital Intelectual de una organización aumente de forma significativa, mediante la gestión de todos los activos intangibles que aportan valor a la organización. Por lo tanto, los directivos necesitan identificar quienes producen este capital dentro de su empresa, motivarlos a compartirlo y luego gestionarlo”.

Para este autor el capital intelectual son los activos inmateriales que posibilitan el funcionamiento de la empresa: es conocimiento, información, propiedad intelectual y experiencia, que puede utilizarse para crear valor. Este capital se compone de:

- *Capital Humano*: es el conocimiento explícito o implícito, que poseen las personas que trabajan en la empresa, así como su capacidad para regenerarlo, mediante el aprendizaje.

- *Capital Estructural:* es el conocimiento que la organización consigue formalizar, explicitar y sistematizar.
- *Capital Relacional:* se refiere al valor que tiene para una organización el conjunto de relaciones que mantiene con el exterior. La calidad y sostenibilidad de la base de clientes de una empresa y su potencialidad para generar nuevos clientes en el futuro.

Consecuentemente, la GC es tanto un sistema y una metodología opcional, pero de gran impacto porque está basada en plataformas tecnológicas que permiten romper viejos paradigmas centralizados del conocimiento y la información, facilitando el trabajo en redes, la colaboración, cooperación y puesta en común de conocimientos que permiten a la vez, crear nuevo conocimiento, pues las NTIC's ofrecen posibilidades que nunca antes existieron.

El ICAP requiere un sistema de gestión del conocimiento que le permita proveer conocimiento cierto a la(s) persona(s) o entidad(es) en el momento que lo amerite. Por lo tanto, se pretende pasar de lo filosófico a lo práctico, de la meditación a la generación constante de nuevas ideas, agregando valor institucional y teniendo las NTIC's como un medio fundamental en la facilitación de estos productos, pero no como el fin.

Este tipo de sistemas según Pérez y Montoro (2003:4) están basados en tres componentes importantes:

- Una organización
- Una información y un conocimiento involucrado dentro de esa organización; y
- Un problema dentro de la organización relacionado con esa información y conocimiento involucrado, sobre el cual la entidad desarrolla un expertise.

Sobre la Organización podemos señalar que es una comunidad o grupo de individuos que conviven de manera articulada para cumplir a través de la cooperación ciertos objetivos preestablecidos. En este caso, podemos señalar, que los miembros de esta comunidad están formados por instituciones como el ICAP, las instituciones públicas centroamericanas, tales como (instituciones gubernamentales, universidades) así como otras privadas, tales como, las Organizaciones No Gubernamentales, ONG's, organismos de Naciones Unidas como UNPAN, redes como InWEnt, expertos, etc., e incluye todo el conjunto de responsables, afiliados y socios que intervienen como protagonistas.

Conocimiento involucrado en esta comunidad. En el caso de la temática que nos corresponde sobre administración pública es fundamental indicar que éste no se encuentra representado y almacenado en un

mismo lugar y tipo de soporte, sino desgregado y disperso en la Región (Figuroa, R.; Sandí, V.; Mejía, F., 2014).

La GC requiere (Pérez y Montoro:8), a nivel metodológico de diferentes etapas. La primera corresponde al análisis: información requerida por los actores (mediante entrevistas-encuestas- y mapa de conocimiento) es decir, identificar quién dentro de la comunidad tiene el conocimiento requerido y saber cómo recuperarlo y transmitirlo o intercambiarlo; la segunda de diseño: proceso de gestión de contenidos cognitivos, (estructura de la comunidad de la GC o red de redes y el diseño conceptual de los recursos documentales); y la última, la implementación de la propuesta: o plan piloto con herramientas tecnológicas en el marco general de la Estrategia de GC del ICAP. En esta tercera etapa, una parte corresponde a la motivación para la gestión o producción documental. El gestionar con garantías el conocimiento involucrado, requiere controlar su ciclo de vida predeterminado, el que comprende las siguientes etapas:

- creación
- preparación, y
- mantenimiento.

La GC pretende convertir todo el conocimiento involucrado en la comunidad (el individual, el representado en documentos y los datos) en lo que Pérez y Montoro llaman "conocimiento corporativo", pero creando a la vez una base de datos

o repositorio para poder compartir e intercambiar ese conocimiento y lograr una real GC.

Problema, la GC se convierte en un medio para el crecimiento y desarrollo competitivo de la administración pública. Una verdadera GC requiere el cumplimiento de los siguientes pasos: Generación, Validación, Difusión y Apropiación de la información y el conocimiento. Sin embargo, en el contexto centroamericano, cada uno de estos pasos representa una diversidad por el distinto nivel de desarrollo de cada país, lo cual deriva en la existencia de problemas específicos que deben ser resueltos progresiva y particularmente. Dentro de este enfoque, encontramos la siguiente problemática para cada uno de estos procesos en cadena:

- *Generación:* En Centroamérica los procesos de la administración Pública generan información, sin embargo, ésta no se encuentra sistematizada, validada y normalizada. Las TIC's han facilitado el desarrollo de nuevos servicios y productos para las unidades de información. También han promovido y fomentado la producción documental. Hoy, la mayoría de la producción documental, inevitablemente, pasa por algún medio electrónico de procesamiento de datos e información. Sin embargo, para el caso de Centroamérica, este proceso aún no llega y en los casos

donde existe, se carece de procesos de gestión documental adecuados, que faciliten su comunicación en soportes apropiados para los clientes o usuarios, demandantes de información pronta y oportuna. (Figueroa, R.; Meza, J.P., 2010:193).

- *Validación:* Información aplicada y convertida en conocimiento. Normalización o estandarización de la información según normas de producción documental.
- *Difusión:* Ante el déficit en el flujo de información a nivel centroamericano, el desafío para el ICAP por tanto, no será sólo servir de catalizador de producción del conocimiento sino de impulsador de mejoras, modernización, creación y difusión institucional a nivel centroamericano en relación directa con los individuos y las comunidades por medio de la Red. Para ello el ICAP se plantea como un pilar importante de su estrategia: la identificación, descripción, función y visibilización de los activos intangibles (pues no se les ha reconocido aún un valor de cambio dado) en la dirección estratégica institucional, para el impulso de un Sistema de Red Virtual de la Administración Pública Centroamericana. En este sentido, la entidad está contribuyendo al actual debate y accionar, so-

bre la importante relación entre la Gestión del Conocimiento y la competitividad de las organizaciones. De esta manera, de programas conjuntos del ICAP con organismos internacionales de prestigio, (Naciones Unidas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, etc.), identifican y promueven la investigación y visibilización sobre productos organizacionales intangibles, como reales motores de desarrollo y competitividad institucional.

- *Apropiación:* El proceso de apropiación es parte de la Gestión documental. Esto significa, en primer lugar contrarrestar situaciones como que el conocimiento sólo puede existir en el pensamiento de las personas relacionadas con el tema o en documentos (artículos científicos, monografías, informes técnicos, etc.) que traten sobre la administración pública, pues esta situación genera un escaso procesamiento documental de estas representaciones. En un segundo plano, es importante recalcar que esta información y conocimiento se encuentra disperso geográficamente, tanto interna como externamente al país. (Figueroa, R.; Sandí, V.; Mejía, F., 2014) Por ejemplo, alguna in-

formación útil sobre leyes o reglamentos, para mejorar aspectos de la administración en Honduras, podría encontrarse en diferentes instituciones del sector público del país. De ahí la importancia de la gestión documental en redes, que permite articular y suministrar de manera eficiente, la información para la apropiación y generación misma del conocimiento, como motor de competitividad institucional. Un tercer aspecto es que muchas veces la información se encuentra demasiado especializada o compartimentada, lo que dificulta el abordaje multidisciplinario o integral de los procesos de aprendizaje. De ahí la importancia de las redes abiertas que faciliten conexiones múltiples o vínculos (links) diversos.

Es en este sentido, que el ICAP pretende promover alianzas interinstitucionales a nivel regional, que tengan como subproductos redes temáticas abiertas y especializadas, que converjan en una estación centroamericana para su gestión, conformando la Red de Redes del ICAP.

El Modelo de Red de Redes del ICAP

El ICAP reúne las condiciones para el desarrollo de una Red de Redes, a partir de una unidad de

información líder en la Región que agrupe producción documental en las áreas competentes de la administración pública del Istmo Centroamericano, con capacidad para diseminarla, difundirla y congregarla. Se pretende agrupar no sólo la producción documental electrónica de las instituciones contrapartes del área, sino además la impresa, por medio de la donación, canje y compra de publicaciones. Adicionalmente se contará con una colección actualizada en las corrientes de pensamiento de la administración y con una gestión documental adecuada al desarrollo de esta corriente, permitiendo al ICAP consolidar su liderazgo en la Región y contar con capacidad de ejecución y acción ante la demanda de servicios de información tanto virtuales como tradicionales. Para tales fines, el ICAP cuenta con el Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, conjuntamente con el Centro de Apoyo en Tecnologías de Información y Comunicación, CATIC, los que apoyarán a los socios en la formación de las NTIC's para el acceso a la información. Las alianzas estratégicas por medio de plataformas virtuales a nivel mundial y regional tales como UNPAN facilitarán esta construcción virtual.

La red servirá para fomentar el desarrollo de una visión estratégica compartida de la Administración pública, la sociedad civil y las ONG's sobre el proceso de inclusión y fortalecimiento social, en el marco de la modernización centroamericana, mejorando las capacidades de

acción e incidencia local, nacional y regional de las administraciones públicas del Istmo y de sus recursos humanos.

Su propósito por lo tanto, es potenciar y facilitar el proceso de gestión del conocimiento de la administración pública y de la integración de Centroamérica, Panamá y República Dominicana.

¿Qué es una red?

Según Parisí (2006:8), en términos técnicos, una red es un instrumento apropiado para sustituir las “formas anquilosadas de institucionalidad”, facilitando una mayor cooperación entre los miembros y contribuyendo a la solución de problemas y desarrollo de potencialidades que los esquemas institucionales públicos y privados conocidos hasta el presente, se han mostrado incapaces de resolver o aportar de manera importante. Las redes pueden ser locales, nacionales, regionales o mundiales, con los más diversos objetivos y finalidades. Y señala el mismo autor, que a partir de esto, la definición de la gestión del conocimiento en redes, se entiende como un sistema de elementos o partes interrelacionadas en una totalidad.

Así, el principio fundamental de una red de información es la transversalidad, entendida como la interacción y apoyo recíproco entre homólogos, con respecto a determinados propósitos, lo que resulta muy

apropiado para la administración pública centroamericana.

La transversalidad se define como el fomento de una acción integradora de esfuerzos en relación a objetivos comunes. Este enfoque de integración resulta un mecanismo muy adecuado para la labor de las instituciones públicas en el marco del contexto actual y del nuevo perfil del Estado.

La transversalidad no puede reemplazar, ni redundar en las políticas e instrumentos existentes, más bien son estrategias complementarias. Su principal diferencia reside en los actores involucrados y en los sectores implicados. Cada punto de partida de la transversalidad es una política ya existente y aunque su implementación puede llevar tiempo, presenta un fuerte potencial de cambio e impacto. De ahí la importancia de la transversalidad para la gestión de la información y el conocimiento.

Características de la Red de Redes del ICAP

El diseño de la red de redes del ICAP presenta las siguientes características:

- ***Regional y temática***

El primer paso para crear una verdadera red de redes a nivel regional, es crear primero redes temáticas y geográficas a nivel nacional. Se pretende por tanto, conformar

redes de conocimiento locales, regionales e internacionales y ampliar por una parte, la cobertura para compartir el aprendizaje generado en la gestión, así como las experiencias exitosas en el campo de la administración pública en otras latitudes; pero a la vez, facilitar la confluencia de los participantes en un espacio virtual de comunicación para toda la Región.

- ***Abierta y descentralizada***

El sistema propuesto para la creación de Red Virtual para la GC y GI del ICAP busca superar el enfoque tradicional basado en la centralización del conocimiento e incursionar hacia una descentralización de éste. Esto significa que mediante el sistema de nodos en el marco de la red de redes, el fin último de este proceso es la creación de una web

descentralizada, abierta y de libres flujos de información y conocimiento, que confluyan desde las diferentes fuentes o miembros de la red (tanto desde las comunidades de expertos, redes de funcionarios, personas y otros). En esta forma, el sistema de nodos se convierte en una especie de tutores para el aprendizaje compartido, desde donde se puede apoyar a los más rezagados en el proceso de uso y manejo de la red de redes.

En el gráfico siguiente se muestra la estructura del proceso de gestión de información y construcción del conocimiento, pasando de estaciones de gestión de la información centralizada, descentralizada, hasta estaciones completamente abiertas configurando la red de redes, tal como se observa en el gráfico correspondiente a la estación distribuida.

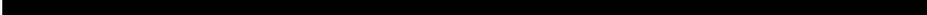
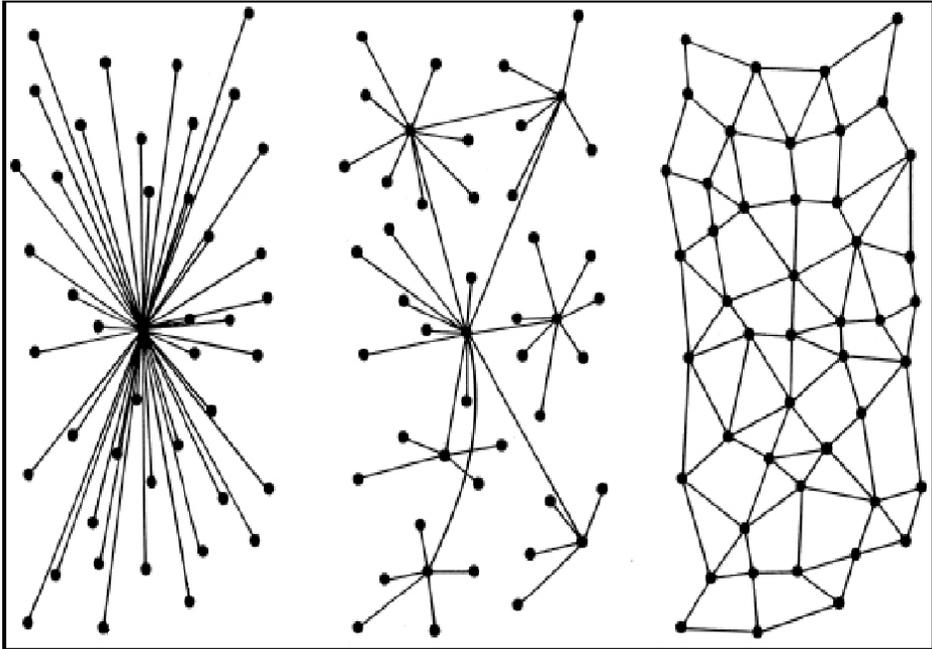


GRÁFICO 1

ESTRUCTURA DEL PROCESO DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN



•: Estación o base (nodo) _____:Link (relación)

Fuente: Johnston, Paul and Stewar, Martin (CISCO)(2007:3) The Connected Republic 2.0.



- **Red Mixta**

La unidad básica de un sistema de redes son las redes nacionales. En este caso se ha definido la red virtual del ICAP como una red mixta, regional y especializada en administración pública e integración para Centroamérica, cuya estructura más adecuada será la comunicación a través del nodo central del ICAP, vinculado con nodos nacionales especializados en Administración Pública, ubicados en los diferentes países de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, que se pueden comunicar entre sí (independientemente del nodo central) pero respetando la jerarquía de sus miembros de la red. Los nodos podrán estar integrados a alguno de los centros de investigación social, enseñanza, institución gubernamental, etc., más dinámicos y con más experiencia en el manejo de la NTIC's (en universidades o institutos de gobierno).

Para mayor aclaración sobre este concepto de nodo en las redes, éstos pueden ser centralizados, descentralizados o mixtos en su sistema de redes. En los centralizados los nodos se comunican a través del nodo central y existe jerarquía entre los miembros. En las redes descentralizadas todos los nodos se comunican entre sí y es más difícil establecer políticas y estrategias. Las redes mixtas es una mezcla de las características de las dos anteriores, las cuales a su vez, pueden presentar modalidades tales como: nacionales, regionales y especializadas.

Dentro de esta concepción se pretende la construcción de Nodos Regionales para la implementación y el acompañamiento a partir de la capacidad instalada, existente en la región, que puedan ser potenciadas desde el ICAP. En esta misma línea se construirá los nodos (nacionales o temáticos) que conformarán la estructura de red y que facilitarán el proceso de comunicación en dos vías, así como la articulación de la participación. La función de ellos será integrar la participación, promoción y apoyo a los miembros de la red.

Estos vínculos de doble vía en la generación de la información y el conocimiento (inputs y outputs), o sistema de entradas y salidas, permitirá mejorar el producto de manera progresiva, en el aprendizaje organizativo o institucional, así como el mejoramiento del recurso humano o capital intelectual en la administración pública centroamericana.

Otros intangibles que merecen ser rescatados e implementados, además del acceso a la información y educación en administración pública, son la investigación y el desarrollo, la propiedad intelectual, las competencias de los empleados y las "marcas". Dos factores han determinado el reconocimiento de estos componentes: en primer lugar, el crecimiento de la competencia organizacional (tanto en el sector privado como el público) y en segundo lugar, la llegada de las cambiantes e innovadoras tecnologías de la informa-

ción y la comunicación NTIC's, mencionadas anteriormente.

El ICAP ha definido los contenidos que abordará la red de redes del ICAP, identificando las áreas de trabajo que constituyen los componentes² del accionar de la Gestión del Conocimiento del Instituto identificando los siguientes aspectos:

- **Acceso**

La red de redes y centros virtuales de información y conocimiento son instrumentos muy oportunos para facilitar el acceso a esos recursos. Los enfoques colaborativos (sharing information) son herramientas útiles para facilitar la comunicación del conocimiento, ahorrar recursos y facilitar el intercambio de experiencias.

- **Educación**

Los procesos de "formación continuos y perfeccionamiento de competencias", requieren la implementación de plataformas de aprendizaje virtual de fácil acceso, para potenciar tanto la formación de nuevas habilidades laborales y reciclar el viejo conocimiento por el nuevo, o bien adquirir nuevas competencias en forma pronta, para la acción social urgente en la Región Centroamericana.

2. Estos componentes se enfatizaron en el marco del Plan Estratégico del ICAP 2011-2015.
3. Datos actualizados al 2014.

- **Investigación**

El conocimiento como herramienta colectiva, requiere la confluencia de pensamientos, espacios para compartir y apropiarse del nuevo pensamiento. La creación de estos espacios resulta vital. En la Región Centroamericana no se cuenta con una plataforma virtual para el intercambio de conocimiento e información en el área de la administración pública. El ICAP ha realizado su aporte como organismo regional y liderado esta labor desde su creación en el año 1954. Con una producción bibliográfica de más de 1000 documentos monográficos; 1035 tesis de maestría con especialidad de gerencia de proyectos de desarrollo, salud, gerencia social, compras públicas, gestión local, gestión de la calidad; gestión pública y ciencias empresariales; 69 números de la Revista Centroamericana de Administración Pública, diez promociones del Diplomado en Gestión Ambiental Municipal y un sin número de consultorías en el área.³ Sin embargo su presencia en los diferentes países se encuentra sujeta a limitaciones propias de la Región.

- **Función pública**

En el marco del desarrollo de la función pública, aparejado al nivel de desarrollo de las NTIC's ya planteado, el ICAP, se convierte en principal catalizador de sinergias institucionales de la administración pública que requieren, desde su plataforma como organismo regional, el apoyo para generar, difundir, potenciar y formar al recurso hu-

mano en la implementación de la gestión del conocimiento (GC) como elementos claves en la competitividad para la función pública.

- **Gestión de Redes**

La integración, generación, crecimiento y profundización de la información y el conocimiento requieren de un sistema de gestión ágil y oportuno. En este sentido, la GC y la GI tiene que ver más con los procesos de planificación que con los de recursos humanos, de ahí que la gestión de redes se constituya en un elemento fundamental de la promoción del conocimiento

- **Gobierno Electrónico**

Parafraseando a García-Ruíz (2006:5) en este sentido, nos indica que las administraciones y la función pública de los Estados se encuentran preocupadas, evidentemente, por la revolución técnica, ya que es sobre ellas que recae en gran parte la implementación y el apoyo a los servicios, sobre todo a los no comerciales, para acceder a niveles de eficacia comparable a los que encontramos en la industria y en la agricultura intensiva de países desarrollados. Así a manera de ejemplo, en los Estados Unidos cerca del 80% de las administraciones poseen servicios en línea, mientras que en otros países el nivel de estos servicios es muy inferior. Las tecnologías implican el fin del taylorismo, de las organizaciones jerárquicas y centralizadas en los sectores terciarios, lo que va en dirección contraria a los

principios fundamentales que estructuran numerosas administraciones, aún en nuestros días, especialmente en los países menos adelantados.

Un desglose operativo de los componentes y sus productos se presenta en el Anexo 1.

Consideraciones finales

Los retos que presenta actualmente nuestra sociedad frente a la globalización, las demandas crecientes de la ciudadanía, las nuevas tendencias de la sociedad del conocimiento, entre otros, indican la apremiante necesidad de innovar en la administración pública a partir de bienes y activos inmateriales como el conocimiento. De ahí la importancia de la Gestión del Conocimiento, como un tema emergente en el nuevo escenario global, que permita impulsar procesos de producción, reproducción, apropiación y acumulación de conocimiento, así como su aplicación a los más variados campos de la vida y actividad humana.

Es casi universalmente aceptado que el activo más importante en la actualidad para la humanidad es el conocimiento. Asimismo, la dinámica social va orientándose hacia la sociedad de la información y del conocimiento. Sin embargo, han surgido nuevos problemas derivados de esta situación, como la creciente brecha digital, la que se manifiesta en diferentes grados entre las poblaciones nacionales y mundiales y la que requiere de pronta atención.

Es una necesidad creciente en la Región, contribuir a la reducción de la brecha digital, promocionando, difundiendo y enseñando procesos de formación del conocimiento en forma colaborativa en el marco de una estrategia de cooperación sur-sur, con la participación de entidades de carácter internacional, que dentro de sus misiones, incorporen la reducción de esta brecha digital, mediante la asignación de recursos adecuados que permitan desarrollar este tipo de estrategias integrales de gestión del conocimiento (GC), en un sector específico como la administración pública.

El ICAP como organismo regional que enmarca su labor sustantiva en el desarrollo del recurso humano en el campo de la administración pública centroamericana, encuentra en las nuevas tecnologías de la comunicación (NTIC's) un medio oportuno para lograr sus fines y metas. Ampliar la cobertura de sus proyectos de extensión y darle soporte a la labor de los Estados centroamericanos con información pronta y oportuna para la toma de decisiones y las acciones de la buena gobernanza, es también un objetivo del quehacer del ICAP. Para tales fines, el Instituto construye espacios para la apropiación e interiorización del nuevo conocimiento, fruto de las acciones de la actividad administrativa y los esfuerzos conducentes a sistematizar esta actividad, la que se establece como una tarea impostergable que busca propiciar e impulsar el desarrollo para la Región.

Es responsabilidad del ICAP, aportar para el logro de una adecuada administración de las sociedades centroamericanas desde la formación del recurso humano en la Administración Pública. Esto significa, crear las condiciones para que las instituciones políticas-administrativas funcionen lo más democráticamente posible, en cada país. Un gran objetivo de algunas entidades es buscar soluciones económicas y dar su aporte en este sentido, sin embargo, mejorar la capacidad administrativa y de gobierno de un país también significa un importante componente de la gobernanza y gobernabilidad, ya que es fundamental que los diferentes actores (gobiernos, municipios, sindicatos, medios de comunicación, sociedad civil, etc.) que participan de manera relativa en el desarrollo, tengan acceso a la información y el conocimiento que necesitan, para intervenir de la mejor manera en los procesos de toma de decisiones inteligentes, que permitan el mejor aprovechamiento de los recursos intangibles de los Estados centroamericanos.

Bibliografía

- Bobbio, Norberto y Matteucci, Incola. (1985) Diccionario de Política. Siglo Veintiuno Editores. México.
- Brenes, Lisette. Doctorado Latinoamericano en Gestión Estratégica e Innovación. Plan de Estudios –Propuesta para el ICAP-.

- Chen Mok, Susan. (2005). El conocimiento, su gestión y las tecnologías de información y comunicación. Revista Interceces, Universidad de Costa Rica. Volumen V. Número 7.
- Choue, Inwon. Trust in Governance: A "Transversity" Alternative. Ponencia presentada en el 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. En: www.unpan.or
- Davenport, Thomas. Ecología de la comunicación. (2006) (pp. 6,7 y 8) En: Revista AIBDA. Revista No. 2. Vol. XXVII. Julio-Diciembre 2006:
- Figueroa, R. y Meza, J. P., Estrategia de gestión de la información y del conocimiento apropiado para el contexto de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. En Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP, San José, Costa Rica, Nos. 58 y 59, enero-diciembre, 2010.
- Figueroa R., Sandí, V., Mejía, F., Estado de la dimensión de la gestión del conocimiento en la integración regional centroamericana: un abordaje desde el ICAP. En Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP, San José, Costa Rica, Nos. 66-67. San José, Costa Rica, enero-diciembre, 2014.
- García-Ruiz, Jesús. (2006) Globalización, Administración Pública y Buen Gobierno. XIII Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: "Globalización, Buen Gobierno y Función Pública". Guatemala.
- Gómez Galán, Manuel (2001). Introducción: la nueva sociedad global y sus necesidades. ¿Un cambio de rumbo en la cooperación al desarrollo? En "la cooperación al desarrollo en un mundo de cambio. Perspectivas sobre nuevos ámbitos de intervención". Editorial Fundación CIDEAL. Madrid, España. 375 p.
- Haya, Carlos. La gestión del conocimiento en el Hospital Sant Joan de Déu: factores críticos de éxito. En: www.carloshaya.net/xjornadas/ponencias/p13prat.doc
- HuiYuen, Yum. Overview of knowledge management in the public sector. Ponencia presentada en el 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. En: www.unpan.or
- ICAP-CRIA (2007). Propuesta Gestión Documental del CRIA. San José, Costa Rica.
- ICAP. Proyecto: Propuesta para la creación de la Red de Gestión de Información y conocimiento en Administración Pública. Estrategia para Hacer visible el conocimiento para el Desarrollo

- llo del Recurso Humano en la Región Centroamericana. 2007. <http://www.hipertext.net> [Consulta: 12/05/2007]. ISSN 1695-5498
- ICAP. ¿Qué es el ICAP? En: www.icap.ac.cr
- IESALC-UNESCO (2003). Informe Educación Virtual en Argentina". Buenos Aires, Argentina.
- ISKO. Capítulo Español. Congreso (7: 2005: Barcelona) El profesional de la Información, V. 15, No. 1, enero-febrero 2006.
- Johnston, Paul and Stewar, Martin.(2007) The Connected Republic 2.0 New Possibilities & New Value for the Public Sector.A Point of View from the Cisco Internet Business Solutions Group (IBSG) Ponencia presentada en el 7th Global Forum on Reinventing Government: Building Trust in Government. En: www.unpan.or
- El profesional de la Información (2006), V. 15, No. 1, enero-febrero 2006,
- Facultad de Ciencias Económicas. Departamento de Ciencias Administrativas. Centro de Investigaciones y Consultorías Administrativas-CICA- Universidad de Antioquia.
- Mario Pérez-Montoro Gutiérrez. Gestión del conocimiento y documentación digital: un estudio de caso [on line]. "Hipertext.net", núm. 1, 2003.
- Paris, José Luis(2003). Redes y gestión incluyente del conocimiento. Reunión CIEA 2003. San Felipe, Chile.
- Rama, Claudio. El nuevo escenario de la educación virtual en América Latina En: www.claudiorama.name
- Rama, Claudio, "Las industrias culturales en la globalización", EUDEBA, Buenos Aires, 2003. En : www.claudiorama.name.
- Saracho, José María (2002). Cómo implementar un Programa de Gestión del Conocimiento. En: <http://www.sht.com.ar/archivo/temas/conocimiento.htm>
- Sanguino Galván, Ramón (2006). La competitividad de la Administración Local. Modernización a través de la gestión del conocimiento. 1ª ed. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Salimón, Mario (2006). La gestión del conocimiento y el mundo agrícola. Revista AIBDA. Revista No. 2. Vol. XXVII. Julio-Diciembre 2006: Davenport.
- Wayne Applehans, Alden Globe y Greg Laugero (1999) ISKO. Capítulo Español. Congreso (7: 2005: Barcelona) ◇

ANEXO 1

MATRIZ DE COMPONENTES ESTRATÉGICOS DEL ICAP

Componentes	Productos
E.ACCESO	<ul style="list-style-type: none"> ○ Web ICAP ○ Sistema de Gestión de la Información del CRIA ○ Sharing UNPAN ○ Sharing In Went ○ Formalización de vínculos con organizaciones y Base Datos Colectivas: SIDALC-GOOGLE-METABASE ○ Biblioteca virtual ○ Sistemas de "alerta" y difusión de información
E.EDUCACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ○ Diseño portal e-learning ○ Proyectos pilotos en e-learning ○ Diplomado semi-virtual en gestión ambiental ○ Agenda de capacitación interna ○ Programa de Actividades de e-learning ○ Centro de Capacitación Virtual
E.INVESTIGACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> ○ Creación de la Red de Investigadores/productores documentales en Ciencias Sociales ○ Concurso Premio ICAP ○ Seminario sobre e-investigación ○ Red de Centros de Investigación en Ciencias Sociales ○ Directorios especialistas región ○ Definición de Líneas de Investigación Maestrías ○ Tesis (participantes programas Maestrías-ICAP) en formato electrónico ○ Revista digital ○ Revista ICAP certificada por Latindex ○ Boletín electrónico
E.FUNCION PÚBLICA	<ul style="list-style-type: none"> ○ Creación de la Red de la Función Pública ○ Programa de cooperación horizontal en mejores prácticas en la gestión de los recursos humanos gubernamentales ○ Formalización de vínculos regionales interinstitucionales
E.GESTIÓN DE REDES	<ul style="list-style-type: none"> ○ Gestión documental ○ Curso sobre gestión documental ○ Creación de redes lideradas por el ICAP ○ Creación de Redes lideradas por otras instituciones.

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

Componentes	Productos
E.GOBIERNO	<ul style="list-style-type: none"> ○ Inventario de Estrategias de gobierno electrónico en Centroamérica. ○ Inventario de oferta de servicios públicos. ○ Inventario de sistemas integrales de gobierno. ○ Inventario de leyes de Firmas Digitales. ○ Inventario de leyes de Ciencia, Tecnología e Innovación. ○ Inventario de leyes de Propiedad Intelectual.
MANEJO DE PLATAFORMA	<ul style="list-style-type: none"> ○ Monitoreo de Plataformas: <ul style="list-style-type: none"> -InWEnt -UNPAN ○ Política de adquisición, reposición y asignación de equipo. ○ Programa de capacitación continuo en nuevas herramientas tecnológicas para el personal ICAP ○ Soporte técnico efectivo: <ul style="list-style-type: none"> -plataformas -alimentación y actualización web -asistencia a personal ICAP

Fuente: Elaboración propia a partir de documentos internos del ICAP.

Tensiones del Estado latinoamericano en la consolidación democrática y la globalización

Wilfredo Lozano*

DISCUTE ALGUNOS DE LOS PROBLEMAS QUE AQUEJAN A LOS FUNCIONARIOS ESTATALES LATINOAMERICANOS, PARTICULARMENTE EL CASO DE REPÚBLICA DOMINICANA, EN EL CONTEXTO DE LOS LLAMADOS PROCESOS DE CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA. AFIRMA QUE LOS PROBLEMAS DE HOY SON LOS DE UNA SOCIEDAD DEMOCRÁTICA LLENA DE VACÍOS, LOS PROBLEMAS DE AYER SON LOS DE UNA SOCIEDAD AUTORITARIA, NO DEMOCRÁTICA. ENTRE AMBAS EXISTE UN PUENTE DE PROBLEMAS, QUE AUN SE MANTIENEN, PERO LA SITUACIÓN ACTUAL, AL MENOS, ESTÁ FORZADA AL PLURALISMO POLÍTICO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; DEMOCRACIA; GLOBLAIZACION

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; DEMOCRACY; GLOBALIZATION

Quando en los años ochenta se discutía el tema del Estado, la

cuestión dominante era la necesaria democratización de la sociedad que en su práctica el mismo bloqueaba, o simplemente reprimía. El tema era, pues, el del autoritarismo del Estado como obstáculo fundamental de una necesaria democratización que demandaban las sociedades latinoamericanas. Era entonces el tiempo de la lucha contra los gobiernos autoritarios y sus artífices: militares, burócratas civiles, partidos de derecha y empresarios conservadores.¹ Hoy no solo el interés en el Estado ha cambiado, sino que incluso el

* **Sociólogo. Ex Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Director del Centro de Investigaciones y Estudios Sociales, CIES, auspiciado por la Universidad Iberoamericana, UNIBE, Santo Domingo, República Dominicana.**

Agradezco a Ana Belén Benito sus comentarios.

Correo electrónico:

wilfredo.lozano@gmail.com

Recibido: 29 de octubre del 2014.

Aceptado: 28 de noviembre del 2014.

1. Con el tiempo la literatura sobre las transiciones hacia la democracia en los años ochenta se ha multiplicado, siendo casi imposible un dominio completo de esta bibliografía. El debate general puede apreciarse en O'Donnell y Schmitter (1988), sobre todo en su primer volumen de conclusiones y en el volumen 2 relativo a

América Latina. Una referencia a las discusiones latinoamericanas en torno a las transiciones puede apreciarse en Lesgart (2003) que pasa balance al debate. Véase también a Balletto (1994), Lander (1996) y Nohlen (1995).

Wilfredo Lozano (2015). Tensiones del Estado latinoamericano en la consolidación democrática y globalización.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (68-69): 137-153, diciembre 2015 137

lenguaje con el cual nos aproximamos a su estudio es otro.

Si las cosas son como afirmo, entonces, tras la manera de abordar hoy el tema del Estado, reconocemos en nuestras sociedades un gran avance democrático, una mayor tolerancia y capacidad de acuerdo entre los actores de la vida política, como un efectivo retroceso de las fuerzas que ayer sostuvieron el autoritarismo y el miedo. Como dije, eso no quiere decir que no existan hoy muchos problemas en la construcción de las instituciones democráticas y que en el Estado no nos enfrentemos a serios problemas que cuestionan su lugar como espacio u orden político que asegura la soberanía de la nación, monopoliza el ejercicio legítimo de la fuerza y asegura las reglas que definen y mantienen el orden social (PNUD, 2004). Lo que afirmo son dos cosas: los problemas de hoy son los de una sociedad democrática llena de vacíos, los problemas de ayer son los de una sociedad autoritaria no democrática. Entre ambas existe un puente de problemas que aún se mantienen, de herencias históricas y culturales que condicionan el manejo de los problemas de hoy, pero en cualquier caso, visto en un plano histórico, la actual situación está forzada al menos al pluralismo político.

En lo que sigue trataré de discutir algunos de los problemas que aquejan a las formaciones estatales latinoamericanas en el contexto de los llamados procesos de conso-

lidación democrática. Apelaré, como es comprensible, a los casos que mejor conozco, donde sobresale el dominicano.

El agotamiento del Estado Populista

Persisten muchos mitos en torno al agotamiento del llamado *Estado Populista*. El primero y más relevante es el concepto mismo de *Estado Nacional-Popular*, el cual designa un pacto o alianza de clases que establecía un marco institucional y un esquema de relaciones Estado-Sociedad a partir del cual se pautó un estilo de desarrollo, orientado a la industrialización y el mercado nacional, sostenido por la clase media, las burocracias estatales, un emergente empresariado ligado a la industria y la élite obrera del proceso de industrialización por sustitución de exportaciones. Esta alianza, entre otras cosas, definía así un potencial movilizador de los grupos populares urbanos, con una estrategia populista y clientelista, aun cuando el campesinado en general no participaba de los beneficios de este proceso.

De nuevo aquí hay que ser cautelosos, pues el llamado *Estado Nacional-Popular* si algún sentido tuvo fue en el Cono Sur, sobre todo en los principales países que hoy se integran en el Mercado Común del Sur, MERCOSUR, (Brasil, Argentina). Pero esta no fue la pauta en el Uruguay enclavado entre las experiencias brasileñas y argentinas. En

México la industrialización estuvo en manos de un Partido-Estado que hegemonizó al movimiento obrero e integró al campesinado en una gran alianza corporativa. En Centroamérica y en el Caribe la industrialización fue muy tardía y no logró avanzar en el camino de la producción de bienes de capital, ni tampoco alcanzó un dominio del mercado interior como sí lo hizo en Brasil y en buena medida en Argentina. Por lo demás, en Centroamérica y el Caribe nunca hubo un gran pacto nacional popular que movilizara al movimiento obrero. Allí el crecimiento industrial se hizo en muchos sentidos apoyado en esquemas autoritarios, como son los casos de Guatemala y República Dominicana, y aunque hubo una vía democrática no oligárquica encarnada en Costa Rica, las clases populares en general nunca fueron movilizadas en un esfuerzo nacional como sí ocurrió en el Cono Sur, sobre todo en Argentina.

Por eso es quizás más adecuado discutir los esfuerzos por la industrialización y la inserción en el sistema internacional por la vía del fortalecimiento de los mercados nacionales y los modelos de apoyo político y tipos de estado a los que se articularon. Para los casos centroamericanos y caribeños podríamos distinguir una vía dictatorial y/o autoritaria y una democrática y/o popular. En el caso dominicano, por ejemplo, la alianza que apoyó la industrialización en sus orígenes en un primer momento se estableció entre la burocracia de estado, el ejército y el campesinado, para evo-

lucionar luego a la incorporación del sector popular urbano y abandonar el compromiso campesino. En el caso costarricense el esfuerzo fue igualmente estatal, pero con gran apoyo de la clase media y de los productores rurales, aunque este es quizás en el Gran Caribe el único caso de una ruta democrática. En estos casos la vía hacia la industrialización no contó con el apoyo oligárquico. En el primero porque el proyecto trujillista se erigió enfrentándose a la oligarquía, en el segundo sencillamente porque nunca existió una clase terrateniente. En cambio, en El Salvador la clase terrateniente sí resistió el esfuerzo industrializador en un primer momento, como de alguna forma también en Guatemala. En estos dos países el dominio terrateniente del Estado definió un marco político y social autoritario y excluyente que incubó en ambos casos la prolongada lucha armada.

Como se sabe, la crisis de los años ochenta definió el momento crítico a partir del cual, sobre todo en el Cono Sur, hizo crisis el *Estado Nacional-Popular*. De suyo esta crisis no solo liquidó la vía de desarrollo por la ruta del crecimiento industrial interno, sino que de alguna forma inició la disolución de una modalidad de *Estado Empresarial Intervencionista*, pero al igual que en la modalidad estatal-nacional este proceso debe verse en sus variantes regionales.

En algún momento entre finales de los setenta e inicios de los

noventa el *Estado Nacional Popular* se agotó. ¿Qué significa esto? Indica esencialmente que el tipo de articulaciones entre los actores políticos en que se sostenía la relación Estado-Sociedad produjo resquebrajaduras de una naturaleza tal que se hizo imposible sostener las metas que habían definido precisamente esas articulaciones. De esta forma, la crisis de los ochenta condujo al empobrecimiento de importantes sectores medios, quebró el ritmo sostenido del crecimiento, eliminó la tradicional protección clientelista a la élite obrera y agotó la capacidad de financiación del sector industrial por la vía de las exportaciones tradicionales.

Si aceptamos esto, debemos también admitir que el agotamiento del “pacto populista” se produce por la conjunción de varios elementos, que no tienen por qué coincidir en el tiempo y que, por tanto, establecen causalidades distintas en el agrietamiento final de dicho acuerdo político/clasista, abriéndose rutas distintas según los contextos históricos estatal-nacionales. En primer lugar, debemos reconocer un determinante externo definido por dos factores: los cambios en la dinámica del mercado mundial y el reordenamiento del sistema internacional, factores que redujeron la capacidad competitiva del sector exportador tradicional. En segundo lugar, a lo referido debemos agregar la incapacidad estructural del modelo de crecimiento hacia adentro de resolver su contradicción fundacional: expandir el mercado sin una gran incorporación de los acto-

res populares, en un marco de creciente complejidad social. En el marco de la crisis de los años ochenta estos elementos estructurales se articularon con un marco político en proceso de cambio que asumió diversas vías: la del conflicto militar abierto (Centroamérica), la de la ruptura política del Estado con sus bases sociales de clase media, obreras o campesinas (Argentina y Brasil). Ya en medio de la crisis, en los años de la llamada *Década Perdida*, fue emergiendo tímidamente un nuevo empresariado vinculado a un nuevo sector externo conectado a la economía de servicios que se abría paso a escala global. Por otro lado, producto de la crisis misma la propia clase media se hizo muy heterogénea con un sector de altos ingresos, con gran influencia social y política y un sector empobrecido. A todo esto se unió el reordenamiento de los actores del sistema internacional que la globalización venía imponiendo.

Si todo esto fue así, el agotamiento del pacto populista fue un producto cruzado del crecimiento hacia adentro de base exportadora, pero orientado nacionalmente hacia el desarrollo de un sector industrial, y en parte fue el resultado de las presiones externas que imponía la nueva situación, tanto en términos de las nuevas fuerzas del mercado, como de la rearticulación política que ello traía consigo. Cabe discutir entonces si el agotamiento político del modelo se produjo porque los actores en que descansaba ya no tenían capacidad de continuar sosteniéndolo, o porque la escena económica

internacional presionó para ello. Tiendo a creer que el quiebre se debió a una conjunción de ambas cosas, pero lo importante es que lo dicho trae a la discusión un grave problema de cultura política y orden institucional, de cuyo entendimiento es que puede inteligirse las consecuencias de la crisis del crecimiento hacia adentro: las políticas de ajuste.

De todos modos, el agotamiento del llamado *Estado Populista* queda, si se quiere, enmarañado en medio de la crisis de los ochenta en su dimensión internacional, con las especificidades subregionales que conocemos. Lo importante es que dicha crisis condujo a un proceso de fragmentación social que tuvo efectos devastadores en los actores sociales relevantes del propio pacto:

1. Las clases medias se empobrecieron.
2. El mundo del trabajo se hizo más vulnerable, tras el agotamiento de la política de asistencia social o bienestar en su modalidad clientelista.
3. Se afirmó una dinámica que autores como Castells (1997) han definido como de individualismo económico, que pro-

dujo la ruptura de la tradicional alianza de la clase media con los sectores populares.

4. La población en general se empobreció.
5. De alguna manera todo esto condujo a la articulación de un discurso de orden ideológico individualista y conservador en lo político, en un formato mediático.

El estado latinoamericano en la globalización

Es muy cierto que, tras los llamados procesos de globalización, el Estado perdió capacidad o poder de intervención en el mercado. Más aún, se produjo una significativa distancia entre Estado y Mercado. Ciertamente, esto no quiere decir que hoy hayan desaparecido los lazos reguladores del Estado sobre el mercado, lo que sí se ha producido es una creciente autonomización del segundo respecto al primero y un debilitamiento significativo de los vínculos ordenadores del primero sobre el segundo.²

Sin embargo, la manera como regionalmente e históricamente se ha producido esa creciente autonomía del mercado asume diferencias significativas según volteemos la cabeza hacia países como Brasil en el Cono Sur, la región centroamericana, el Caribe o México. Y en cada

2. Hay una amplia literatura sobre los cambios en las relaciones Estado-Mercado en América Latina. Al respecto véase a título indicativo el libro coordinado por A. Pzeworsky (1998). Sobre el impacto de los ajustes de los años noventa en la democracia dominicana debe verse a Lozano (2004) y a Harthlyn (2008).

caso ello tiene que ver con la dimensión socio-histórica que ha definido esa separación. Olvidar eso nos conduce a una lectura ingenua de los procesos de liberalización económica, apertura de mercado y democratización política en el Estado y la sociedad. Volveremos sobre esto más adelante.

Esa autonomía del mercado tiene que ver con las políticas de liberalización y apertura de los años noventa, pero también es el producto mismo de la nueva lógica de inserción de la región en el nuevo escenario de la globalización.³

Hoy día es un lugar común reconocer que si alguna dimensión realmente global tiene la economía mundial es la financiera, que de hecho le permite al capital financiero internacional, a la banca propiamente tal, actuar en tiempo real en una dimensión global. Como se sabe, esa capacidad en gran medida la aporta entre otros factores la revolución informática y las nuevas capacidades de la telemática. Otros dominios de la economía, aunque no se ajustan cabalmente a la definición de economía global que propone Castells (1997) de algún modo también se ajustan a la nueva realidad. Por ejemplo, la fragmentación de la producción manufacturera a escala global en cadenas sectoriales de

producción, articuladas en torno a una matriz, opera en gran medida con la misma racionalidad. Esta nueva realidad tecnológica y económica quita objetivamente poder al Estado como ente ordenador de la vida económica. En el caso del capital financiero global esto se debe a que el mismo escapa al poder de intervención de los bancos centrales y mecanismos reguladores del Estado-nación (Stiglitz, 2006) en muchas de sus operaciones de bolsa, decisiones de inversión, transferencias de capitales y recursos líquidos; en el caso de las cadenas de producción industrial esto es el producto de la racionalidad de las transnacionales que dominan esta actividad, las que asumen una lógica independiente de los Estados nacionales donde se asientan ya que estos no tienen poder interventor (Castells, 1998).

Hay una nueva lógica de inversión desterritorializada, pero articulada globalmente -la fábrica mundial de la que se hablaba hace algunos años- que dota de gran autonomía al capital transnacional en sus estrategias de movilidad de capitales y lógicas de inversión productiva. No es que aquí el Estado no intervenga, sino que, claramente, ante esta realidad global, su poder de intervención es sustancialmente menor y por ello su capacidad reguladora del mercado se reduce. Y es aquí donde debemos reconocer que en esta nueva realidad global la regulación del mercado no puede ya continuar viéndose como producto exclusivo del rol del Estado, pues en ello directamente intervienen ahora

3. En una perspectiva histórica el libro de Bulmer Thomas (1998) presenta un panorama esclarecedor. En torno al proceso de ajuste y apertura en sus pormenores en casos nacionales el panorama presenta una literatura muy dispersa.

las fuerzas económicas de la globalización: desde los organismos internacionales, tras lo que fue el hoy fenecido Consenso de Washington, hasta la dinámica del capital financiero internacional. Todos estos elementos actúan en la dirección de fortalecer y en los hechos imponer, lógicas globales, tanto de mercados, como de estrategias y políticas de regulación y controles monetarios y fiscales nacionales (Castells, 1997 y 1998; Stiglitz, 2003).

Otro tanto ocurre con las fronteras territoriales, cuyo control y dominio se ha hecho cada vez más trans-estatal, reflejando la existencia de una agenda distinta de seguridad regional que redefine y achica el control soberano del territorio por parte del Estado. Esto adquiere rostros distintos según se trate del norte de México, la frontera dominico-haitiana, la selva amazónica y la convergencia de varias fronteras en dicho territorio, o el manejo de los mares cercanos a las rutas por donde transita la droga que se desplaza a los Estados Unidos (Tulchin et al., 2006). Es así que la reconocida presencia del delito internacional en varios ámbitos (tráfico de drogas, contrabando de armas, tráfico y trata de niños y mujeres, movimiento ilegal de migrantes) y el manejo de problemas medioambientales que afectan a territorios y regiones de países limítrofes, obligan a establecer un manejo distinto del concepto de seguridad, donde el otrora poder soberano del Estado está forzado a cohabitar con modelos geopolíticos y geoeconómicos en torno a nociones

como seguridad compartida, seguridad regional, que en el fondo lo que establecen es que la noción de seguridad no cabe hoy en los límites que impone la soberanía estatal, en el modelo de Westfalia (Held, 1997). Pero el uso mismo del territorio, donde se reconocía un dominio soberano del Estado, se encuentra hoy abierto o vulnerado a decisiones de inversión o movilidad de recursos económicos, desde el mercado mundial, o desde otros Estados, que obligan a los Estados hacia donde se orientan estos recursos a asumir un manejo "flexible" o laxo de su legitimidad de control del territorio. Por ejemplo, las llamadas zonas francas de exportación, crean una nueva realidad en el manejo del territorio por parte del Estado y en muchos ámbitos le obliga a compartir en su manejo su soberanía sobre el territorio con otros actores económicos. El desarrollo de poderes locales transnacionalmente orientados, como son los casos de las inversiones en sus comunidades de origen por parte de asociaciones de emigrantes de esas comunidades que residen en el exterior, condiciona y en muchos casos determinan decisiones de inversión que limitan el dominio directo de espacios territoriales específicos por parte del poder central en los Estados-naciones (Portes, Guarnizo y Landolt, 2003).

Asumiendo la realidad descrita anteriormente, Castells (1998) sostiene la hipótesis de que el Estado, al ver reducido su poder de intervención en el mercado, cercenarse su dominio soberano del territorio y en

general verse reducido su poder y capacidad económica y política de ordenamiento en la sociedad, tiende a buscar en el ámbito internacional parte del poder que ha perdido en el ámbito nacional. Castells argumenta que es esto lo que en muchos sentidos explica los esfuerzos regionales de los Estados latinoamericanos por sostener acuerdos de libre comercio entre sí y sobre todo con los Estados Unidos. Con ello los Estados no buscan únicamente ampliar las esferas del mercado, sino también homogeneizarlos, pero yo me atrevería a agregar: y a hegemonizarlos en las condiciones de la globalización.

4. Sobre la naturaleza e implicaciones políticas de las lógicas impositivas que se sostienen en la tributación indirecta vía el mercado y no directa vía las rentas, tras las políticas de ajuste en los noventa, véase el texto de Guzmán et. al. (2011) sobre los procesos de cambio institucional en el sistema de tributación dominicano desde los noventa.
5. Salvo situaciones de clara afirmación institucional de los acuerdos de clase que sostuvieron los pactos populistas en el pasado, como fueron los casos de México, Brasil y Argentina, o los procesos de transición democrática con clara afirmación institucional como Chile y el propio México, no hay en Latinoamérica las capacidades institucionales como para hacer descansar en la base impositiva las políticas sociales, empleando la vía clásica europea de la distribución de rentas y la capacidad del Estado de fortalecer sus ingresos en los impuestos a las rentas y no al consumo. Independientemente del discurso neoliberal que ve en esta situación la vía adecuada para fortalecer las rentas del Estado, me parece claro que lo que esto traduce es una debilidad del consumidor y en el plano más general de las clases trabajadoras y los propios estratos medios de menores ingresos.

Aplicando el argumento anterior a la escena latinoamericana podría sostenerse que los llamados Tratados de Libre Comercio, TLC, suscritos por México, Centroamérica/República Dominicana y otros países de la región latinoamericana con los Estados Unidos, afirman la idea de renegociación del Estado latinoamericano de su poder soberano mermado con su entorno regional, pero en dos direcciones: la de definir un campo de relaciones subordinadas con el *hegemón* económico -los Estados Unidos- al tiempo que recompone sus lazos y relaciones con los actores internos, sobre todo el empresariado y los sindicatos. Esa estrategia repercute, a su vez, sobre las lógicas generadoras de los recursos fiscales, pasando así de un modelo sostenido en el aporte de los sectores exportadores e importadores dinámicos (por medio de impuestos a las exportaciones y tasas aduanales a las importaciones) a otro cargado sobre el impuesto al valor agregado en la cadena de relaciones de intercambio interno.⁴ En el primer esquema los recursos del Estado se negocian directamente entre el Estado y los sectores vinculados al sector externo, en el segundo penalizan directamente a los consumidores locales, lo que tiene claras consecuencias en la hegemonía estatal y en las articulaciones y alianzas de clase que la sostienen.⁵

Sin entrar a desarrollar este espinoso punto, me parece claro que esta estrategia, si bien dota de una mayor capacidad regional a los es-

tados, mina su soberanía económica e introduce sesgos en los productores locales según el potencial de dominio que del mercado tenga su producción. En el largo plazo muy posiblemente el resultado será que muchos de los productores locales más débiles saldrán del mercado y el resto se vea forzado a definir un nuevo marco de alianzas con el capital transnacional. Lo que aquí deseo destacar; sin embargo, es el enorme poder que esta dinámica brinda a la nueva burocracia de Estado, que en la práctica se está construyendo en nuestros países en estrecha alianza con las agencias internacionales como el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Banco Mundial, BM, (Stiglitz, 2003). Paradójicamente, por esta vía los Estados latinoamericanos están fortaleciendo un marco burocrático-institucional estable, con gran poder autónomo del sistema de partidos, pero extremadamente dependientes de las agencias internacionales reguladoras de la economía internacional y de la inversión extranjera.⁶

6. Esta tendencia genera a su vez nuevas tensiones. Por ejemplo, agudiza los conflictos entre grupos burocráticos estatales y de hecho, dado el sesgo delegativo de la democracia latinoamericana, tiende a fortalecer a los grupos políticos inmediatamente cercanos al Poder Ejecutivo, lo que no solo plantea problemas al sistema de partidos sino que introduce fricciones en la burocracia política de los partidos gobernantes.
7. No olvidemos que la globalización ha puesto en escena un tipo de actor internacional que en países como Haití decide incluso la orientación de las políticas públicas, ya que proporciona importantes recursos, me refiero a las Organizacio-

Con esta operación, el Estado tendería a abandonar lo que en el pasado fue su compromiso con una “lógica del bienestar” aún en su expresión clientelar-populista, quebrándose de ese modo las bases del pacto nacional popular que sostuvo el patrón de desarrollo orientado hacia el fortalecimiento del mercado interno.

Más allá de cualquier otra consecuencia y en una amplia perspectiva regional, me parece claro que el llamado proceso de apertura en los noventa no solo cambió la matriz de inserción al mercado mundial por parte de la región, sino que “transnacionalizó” sus espacios políticos y en muchos sentidos sociales, como por ejemplo en el Caribe o el Norte de México. En lo relativo al primer aspecto político esto ha tenido claras consecuencias en la articulación institucional del Estado latinoamericano, donde las burocracias de Estado han adquirido un poder negociador significativo, pues es inicialmente en este ámbito que el poder transnacional de las instituciones ordenadoras del sistema mundial (Organización Mundial del Comercio, OMC, FMI, BM) traba sus articulaciones con los Estados nacionales, lo que confiere a estas burocracias de estado un gran poder decisonal frente al sistema político nacional y al propio empresariado.⁷

nes No Gubernamentales, ONGS, internacionales y entidades de cooperación privadas que controlan gran parte de la ayuda internacional que pasa por la sociedad civil.

Las políticas de ajuste y el reordenamiento del Estado

Lo primero que debemos considerar es que las políticas de ajustes produjeron un profundo reordenamiento de las relaciones entre Estado y mercado. Algunos dicen ruptura, prefiero decir reordenamiento, puesto que en ningún momento los ajustes pretendieron “eliminar” la relación entre economía y política, sino más bien crear la distancia necesaria entre ambos para autonomizar el mercado de las reales presiones del sistema internacional, como de actores internos contestatarios y del dirigismo del Estado. Ello no hace desaparecer el lazo, más bien lo reorienta, en el sentido de asignar al Estado las funciones de sostenimiento institucional que aseguraría la autonomía del mercado, expresándose esto en varios niveles: la flexibilización de los mercados laborales, la reducción de la burocracia de Estado y la dimensión del costo de su gestión, el reordenamiento de los andamiajes institucionales de la política económica, etc.

Todo esto trajo consigo un inédito predominio en las decisiones del “factor” mercado que repercutió en la acción política misma del Estado y en la clase política. En lo inmediato eso otorgó al empresariado una amplia capacidad de autonomía respecto al aparato burocrático de Estado y del sistema político. Asimismo, se produjo un reordenamiento institucional de base trans-estatal

apoyado en instituciones como el FMI, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, y el BM que, como afirmé, pasaron a pautar el núcleo central de la agenda de la reforma económica, los esquemas de política fiscal, las estrategias de estabilidad de la moneda y las lógicas de reinserción de la región en la economía mundial. El tercer aspecto de este proceso que deseo destacar es la reconocida hegemonía que adquirió el capital financiero, específicamente bancario, en el reordenamiento institucional de las economías latinoamericanas, pautando en muchos aspectos su articulación y dinámica: las estrategias fiscales y presupuestarias, las lógicas reguladoras de las tasas de cambio, los acuerdos regionales de libre comercio y, en general, la desregulación económica (Bulmer Thomas, 1998).

Tras los ajustes, no solo se produjo la ruptura final del pacto populista, se afirmó también la desaparición de las instituciones y capacidades que mínimamente pautaban la política de bienestar y asistencialismo social, como también la desregulación económica rompió el pacto laboral, flexibilizando los mercados de trabajo, sumiendo en la economía informal al grueso de la mano de obra urbana (Tokman y O'Donnell, 1999), debilitando la capacidad negociadora de los sindicatos y en general haciendo más vulnerable el mundo del trabajo a las improntas del mercado, con su secuela de exclusiones y desigualdades.

Cambios en la estructura social y reordenamiento político de las sociedades latinoamericanas

Es claro que las corrientes de la globalización, al desterritorializar las plantas industriales en todo el espacio global, pueden reducir importantes costos sociales, tras una racionalidad internacional intrafirmas, que pasa por encima de la racionalidad estatal-nacional. Esto agrieta naturalmente las posibilidades de sostenimiento de una política laboral y ciudadana de bienestar. Pero, mientras en el mundo desarrollado esta lógica de la flexibilización dio pie al aumento de la productividad, no destruyó la política de bienestar, aunque la misma también se encuentre en crisis. En cambio, en los países latinoamericanos en vía de desarrollo, esto condujo a la crisis del clientelismo asistencialista (Lustig, 2010).

Veamos un poco más de cerca las consecuencias de esta ruptura de la política del bienestar. Lo primero que se evidencia es que, tras los llamados ajustes de los noventa, los niveles de pobreza se han afirmado en la región, paralelo a la desprotección laboral y la informalización de los mercados de trabajo. Adonde quiero dirigirme es; sin embargo, a la discusión de la dimensión política de esta realidad.

El primer elemento significativo de tipo político que debe destacarse al respecto es la clara ruptura

entre clase media y grupos populares. Si en el pasado fue precisamente la alianza entre estos sectores lo que dio bases de legitimidad a la estrategia estatal de expansión hacia adentro, vía la industrialización, hoy la base política de la apertura se presenta difusa: un sector de alta clase media, con gran influencia mediática, altos niveles de consumo y, en general, poder e influencia en las esferas de dirección del Estado, le apoya y hace de ese apoyo un arma importante de su fortalecimiento como sector social. Dichos sectores medios de altos ingresos son altamente dependientes de la burocracia de Estado, ahora altamente condicionada en sus niveles tecno-profesionales por la burocracia internacional que controla las lógicas de ordenamiento del capitalismo global, como también depende del poder de la nueva economía de servicios que ha potenciado la terciarización y el propio proceso de apertura. En los sectores medios hay; sin embargo, un segmento no tan afortunado que aun medra en torno al empleo de baja calificación generado en el sector público, se vincula al sector informal en la producción de servicios o se encuentra vinculado a la economía de servicios dinámica de alta complejidad tecnológica (comunicaciones) y concentración de capitales (turismo), pero en los niveles ocupacionales de menor requerimiento de calificaciones.

En el mundo tradicional del trabajo reina otra situación, pues la flexibilización de las relaciones laborales ha conducido a la desregula-

ción y el quiebre del momento corporativo, con lo que el sindicalismo tradicional o militante ha perdido su fuerza, salvo en países como México, Argentina y sobre todo Brasil. A esto se une el hecho de que más de la mitad de los trabajadores urbanos operan en un marco de relaciones laborales informales que desprotege al trabajador y como se dijo lo deja sin poder de mediación directa frente al Estado y al propio empresariado. En este escenario, la fuerza o capacidad de acción colectiva de los trabajadores no se revela en el espacio laboral, sino en la condición de consumidores y en su calidad de electores, pero estas son condiciones de su vida ciudadana que no validan por sí solas una acción colectiva. Faltaría aquí una expresión organizada, un momento colectivo que así lo expresara. En esas condiciones el conflicto laboral no desaparece, pero se esfuma en el espacio que las relaciones de mercado han tomado en las lógicas de articulación y cohesiones sociales. Se pasa así del momento de la subjetividad laboral al de la mercantil, sin existir una mediación política que permita gene-

rar un poder de interpelación efectivo al Estado.

La capacidad de contestación del mundo del trabajo a las condiciones que impone el nuevo marco de relaciones laborales se escabulle y conecta a otras identidades no laborales como son las propias del consumidor, del habitante o poblador urbano. Pero lo mismo ocurre con otras identidades que se fortalecen en la globalización.⁸ Con esta situación es clara la fragilidad del proceso de creación de legitimidad que el Estado requiere para poder operar frente a la sociedad como un agente que asegure no solo el orden político y social sino la protección al ciudadano. A lo que se une el hecho del abandono del proyecto estatal-nacional por parte de la élite empresarial emergente y del propio Estado, el cual pasa a concentrar sus energías en la búsqueda de su propio espacio en el nuevo orden global, en aspectos como la búsqueda de mercados, la cooperación internacional, los financiamientos y préstamos internacionales, las nuevas inversiones extranjeras, etc.

De esta forma, la desestructuración de las bases corporativas del viejo pacto estatal nacional popular da paso a un complejo proceso de fragmentación social, individualización consumista, precariedad laboral, y clientelización de la política, que deben crear espacio para un nuevo esquema de legitimación del orden político, fundando así las bases de un orden neopopulista que da pie a crisis periódicas de la legiti-

8. La fragmentación de las identidades más allá del momento estatal/nacional en principio debe forzar a la búsqueda de nuevas formas de articulación de las mismas, donde el espacio nacional ya no puede contener lo que sería específico de la nueva era: la determinación de la globalización en su dispersión identitaria, tras la planetarización de flujos de información, contactos y articulación de redes virtuales y fenómenos como el transnacionalismo (Touraine, 2009; Portes, Guarnizo y Landolt, 2003)

dad democrática (Nohlen, 1995, Cavarozzi, 2002).

Los partidos y el Estado más allá de los ajustes

Es aquí donde deben entrar los actores políticos que por excelencia median las relaciones entre Estado y sociedad, nos referimos a los partidos políticos. Los sistemas de partidos hoy se ven forzados a moverse en un nuevo marco societal que redimensiona los tradicionales lazos entre política y sociedad, dando paso a una nueva lógica de legitimación política y formas de movilización social (Cavarozzi y Medina, 2002).

Lo primero que deseo destacar es la cuestión del financiamiento de los partidos. Aquí convergen tres orientaciones o fuentes de recursos. La primera asigna al Estado un papel central en la asignación de recursos a los partidos, lo que dota de un gran poder negociador a las burocracias de estado y gobiernos, pero también a las élites políticas que operan en la esfera congresional que asigna finalmente las partidas. Lo segundo es que la globalización ha potenciado el poder de influencia de actores no estatales que operan en la esfera del delito (narcotraficantes, lavadores de dinero, etc.) y que movilizan recursos hacia los partidos. Esta es una fuente de ingobernabilidad que ha ido fortaleciéndose en muchos países de la cuenca del Caribe. Y finalmente recursos trans-

nacionales que proceden de fundaciones de los grandes partidos de occidente y que apoyan a las internacionales, a lo que se suman los recursos que proceden de las diásporas migratorias que han obligado a una transnacionalización política en la esfera misma de las acciones de masas de los partidos.

En segundo lugar debe destacarse que en esta nueva situación de la política mundial los espacios mediáticos han pasado a desempeñar un lugar estratégico, no solo en la formación de opinión pública, sino también en el ejercicio mismo de la práctica de los partidos de cara a la formación de lealtades, difusión de mensajes, articulación de redes y desarrollo de capacidades de articulación con grupos y sectores sociales. El segundo aspecto que debe destacarse es el cambio de horizontes de las luchas sociales y políticas. Aquí destaca el cambio de las luchas populares y laborales en materia salarial y corporativa, por luchas más orientadas al mercado en los espacios del consumo, pero sobre todo a luchas en torno a la producción de nuevas subjetividades políticas en torno a complejos y diversas problemáticas como la igualdad de género, derechos de tercera generación, como los ambientales y los culturales, en una palabra la construcción de nuevos sujetos en el sentido que Touraine asigna al concepto (2009).

Consecuentemente con el papel que ha asumido la cultura mediática en la global, los medios de co-

municación se convierten no solo en el espacio creador de opinión pública *par excellence* sino también en mecanismo generador de legitimidades políticas, lo que hace muy precaria la estabilidad de la legitimidad como proceso de relaciones entre aparatos políticos y ciudadanía, fundado en un discurso movilizador de opiniones y votos y articulador de lealtades (Menéndez, 2002).

El segundo aspecto es que pese a la fragilidad institucional que observamos en el Estado tras las políticas de ajuste, no solo se han hecho más inestables las lealtades, sino que la propia construcción de ciudadanía encuentra un doble obstáculo para afirmarse como el vehículo a partir del cual la democracia podrá consolidarse en la región. Y nos referimos al hecho de que la ciudadanía para afirmarse en el terreno social en la articulación de derechos y capacidades en ese plano (seguridad social, educación, salud) no cuenta con una interlocución política (partidos) que haga suyo este proyecto asumiendo un compromiso estable. El segundo obstáculo es el hecho constatado de que el mundo del trabajo ha perdido capacidad de interpelación y por ello no representa un recurso efectivo para la articulación del momento ciudadano como propuesta social ante el Estado, como ya se dijo. En este sentido, es solo el empresariado como actor autónomo el que ha conservado esa capacidad de interpelación efectiva ante el Estado, pero de hecho lo hace en una perspectiva corporativa.

En este espacio, resulta una tarea compleja la afirmación de la ciudadanía como estrategia de plena afirmación de la sociedad democrática. Para el ciudadano, ante las incapacidades del Estado de asumir los compromisos que demanda esta tarea, para los partidos por su fragilidad y clientilización y para el propio Estado ante la nueva agenda global que se le impone, pero sobre todo ante su efectiva incapacidad de arbitraje social en la nueva economía global en que se ve envuelto.

Se impone, pues, la pregunta: ¿es gobernable la democracia con ciudadanía precarias, Estados débiles y partidos clientilizados? Es claro que la respuesta es negativa, pero es en las condiciones de esa negatividad que debemos organizar la búsqueda de una respuesta y no en su simple rechazo discursivo. Esto nos conduce a la búsqueda de un modelo de reinserción exitosa de las economías latinoamericanas a escala internacional que asegure bienestar, pero también las capacidades tecnológicas que lo hagan sostenible.

El empresariado tendrá que aprender que la competitividad perversa de los bajos salarios y mercados laborales informales, a la larga no conduce a la sostenibilidad del crecimiento económico; sobre todo tendrá que entender que la competitividad en este nuevo marco global, ya no es la de simples empresas, sino la de proyectos político-sociales responsables que obliguen a la concertación de compromisos razona-

blemente estables entre Estados, ciudadanos, partidos y empresarios, como bases elementales de la sostenibilidad de la inserción exitosa en el mercado y la ciudadanía democrática.

Esto debería conducir la mirada política del Estado a la búsqueda de ese compromiso, de ese acuerdo nacional de nuevo tipo, en el reconocimiento de que solo el fortalecimiento de una clara voluntad estatal, de un sistema de partidos institucionalizado y de una ciudadanía con capacidades efectivas de interpelación y demandas, se producirán las condiciones necesarias para la vida democrática efectiva y la equidad social consecuente, vale decir, de la comunidad de ciudadanos libres.

Bibliografía

Aspiazu, Daniel (compilador) (1999): *la desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo*, Grupo Editorial Norma, Buenos Aires.

Campero, Guillermo y Alberto Cuevas (editores) (1991): *El sindicalismo latinoamericano en los noventa. Volumen I: Sindicatos y transición democrática*, CLACSO/Planeta, Santiago de Chile.

Cavarozzi, Marcelo, Medina, Juan aval (compiladores) (2003): *El*

asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.

Coppedge, Michael (1994): "Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina", en: *Síntesis*, No. 22: *Consolidación democrática, gobernabilidad y transformación socio-económica en América Latina*, Madrid.

Balletbo, Anna (editora) (1994): *La consolidación democrática en América Latina*, Hacer Editorial, Barcelona.

Banco Mundial (1997): *Informe sobre el desarrollo mundial 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington D.C.

Bulmer-Thomas, Víctor (compilador) (1997): *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza*, Fondo de Cultura Económica, México.

Castells, Manuel (1997): *La era de la información, Vol. 1: La sociedad red*, Alianza Editorial, Madrid.

_____ (1998): *La era de la información, Vol. 2: El poder de la identidad*, Alianza Editorial, Madrid.

_____ (1998b): *La era de la información, Vol. 3:*

- Fin de milenio*, Alianza Editorial, Madrid.
- Guzmán, Rolando, Manuel Agosin, Magdalena Lizardo y Rafael Capellán (2011). *Cuatro Décadas de Políticas de Desarrollo Productivo en República Dominicana*. Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto Tecnológico de Santo Domingo. En imprenta.
- Held, David (1997): *La democracia y el orden global*, Paidós, Buenos Aires.
- Klaren, Peter F. (1970): *Formación de las haciendas azucareras y orígenes del APRA*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Lander, Edgar (1996): *La democracia en las ciencias sociales latinoamericanas contemporáneas*, Universidad Central de Venezuela-Biblioteca Nacional, Caracas.
- Lesgart, Cecilia (2003): *Usos de la transición a la democracia*, Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires.
- Lozano, Wilfredo (editor) (1998): *Cambio político en el Caribe. Escenarios de la postguerra fría*, Nueva Sociedad, Caracas.
- _____ (2004): *Después de los caudillos*, FLACSO-Librería La Trinitaria, Santo Domingo.
- Maravall, José María (1995): *Los resultados de la democracia*, Alianza Editorial, Madrid.
- Menendez, Amparo (2002): *La conquista del voto*, Quito.
- Nelson, Joan (1994): *Crisis económica y políticas de ajuste*, Grupo Editorial Norma, Bogotá.
- Nohlen, Dieter (compilador) (1995): *Democracia y neocrítica en América Latina*, Vervuert - Iberoamérica, Madrid.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, P. (editores) (1988): *Transiciones*.
- Oslak, Oscar (1982): *La formación del Estado argentino*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
- Perelli, Carmen, Sonia Picado y Daniel Zovatto (1995): *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica.
- Portes, Alejandro, Luis Guarnizo y Patricia Landolt (coordinadores) (2003): *La globalización desde abajo, transnacionalismo inmigrante y desarrollo. La experiencia de Estados Unidos y América Latina*, FLACSO Sede México, Miguel A. Porrúa Editores, México.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004): *La democracia en América La-*

- tina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Buenos Aires.
- Przeworski, Adam et. al. (1998): *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires.
- Stiglitz, Joseph E. (2003): *Los felices noventa. La semilla de la destrucción*, Taurus, Buenos Aires.
- _____. (2006): *Cómo hacer que funcione la globalización*, Taurus, Buenos Aires.
- Tokman, Víctor E. y Guillermo O'Donnell (1999): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, Paidós, Buenos Aires.
- Touraine, Alain (2009): *La mirada social. Un marco de pensamiento distinto para el siglo XXI*, Paidós, Buenos Aires.
- Tulchin, Joseph S., Raúl Benítez y Rut Diamint (editores) (2006): *El rompecabezas. Conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*, Prometeo, Buenos Aires ◇

Gobernanza y gestión pública en Centroamérica: algunos aspectos cualitativos y cuantitativos*

ICAP**

PRESENTA ALGUNOS INDICADORES DE GESTIÓN PÚBLICA EN FORMA COMPARATIVA PARA TODOS LOS PAÍSES DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA. ADEMÁS, INCLUYE LOS RESULTADOS DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN APLICADO POR EL ICAP A LOS SERVICIOS CIVILES, FUNCIÓN PÚBLICA Y CARRERA ADMINISTRATIVA DEL ISTMO CENTROAMERICANO Y REPÚBLICA DOMINICANA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; GESTION; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; MANAGEMENT, CENTRAL AMERICA

La gobernanza y la gestión pública son temas de actualidad en el accionar de la administración pública. Sin embargo, existen pocos esfuerzos por esquematizar su

contenido con miras a su aplicación y menos con respecto a sus resultados.

* Las cifras aquí presentadas han sido tomadas de los siguientes documentos: "El paradigma emergente de la gobernanza, el replanteamiento de la gestión pública y el servicio civil, transformando Estados en el siglo XXI" de Lilibeth Eugenia Mendoza Corro; "Servicios Civiles y gobernabilidad: una resignificación del servicio público" de Gabriela Romero y Jahir Castriellón, ambos sometidos a consideración de la IV Edición del Premio ICAP a la investigación en administración pública

"Contribución de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública" en el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado el 15 y 16 de mayo del 2014 en ciudad de Guatemala, Guatemala.

** Instituto Centroamericano de Administración Pública.
Correo electrónico:
info@icap.ac.cr

Rec bido: 28 de marzo del 2014
Aceptado: 25 de setiembre del 2014.

El esfuerzo que se presenta bajo este tema y en la sección Cifras de esta Revista del ICAP, está orientado a exponer brevemente algunos elementos básicos, que faciliten su comprensión y operacionalización a nivel del quehacer organizacional diario en la administración pública centroamericana.

Esta sección incluye tres grandes aspectos: a) una primera parte concerniente a la operacionalización de los conceptos de gobernanza, gestión pública y gobernabilidad, de carácter cualitativo; b) una segunda dedicada a aspectos cuantitativos de la administración electrónica, transparencia, corrupción, y participación ciudadana a través de medios electrónicos; y c) una tercera parte cualitativa correspondiente a los resultados producto de la aplicación de un cuestionario de cuatro preguntas a los Servicios Civiles, Función Pública y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana. Con respecto a esta última parte, las preguntas en cuestión versaron sobre los temas de gobernanza, gobernabilidad, gestión pública y servicios civiles o

función pública, las que se enuncian a continuación:

1. *En su opinión, cuáles son las funciones más importantes que realiza su institución?*
2. *Describa cuál es el propósito de esas funciones?*
3. *En su opinión, esas funciones están o no relacionadas con el concepto de gobernabilidad y en caso afirmativo, de qué manera?*
4. *Conforme a los principios de buen gobierno, cómo considera usted que esas funciones se relacionan con la gobernabilidad de la gestión pública.¹*

La sección Cifras de la Revista Centroamericana de Administración Pública, Revista del ICAP, pone a disposición de la comunidad científica, académica y de profesionales, algunos datos al respecto de este tema, con el propósito de contribuir a la generación de conocimiento centroamericano.

1. ICAP, Área de Gestión Pública, Documento consolidado para el Taller de Técnicos de la IV Reunión Intermedia de Autoridades de Servicios Civiles, Función Pública y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizada el 29 de mayo del 2013 en San José, Costa Rica.

CUADRO 1

PREMISAS PARA LA REINVENCIÓN DEL GOBIERNO DE OSBORNE Y GAEBLER

1. A través de sus representantes elegidos, los ciudadanos, no los empresarios, deben estar a cargo del gobierno.
2. La función del gobierno es servir al interés público, no crear reservas económicas o alimentar "egos" empresariales.
3. El gobierno tiene que operar bajo las reglas de la Constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares.
4. El gobierno puede entrar en asociaciones con entidades privadas, siempre y cuando sea el socio principal.
5. El gobierno debe ser flexible e innovador, pero también debe ser susceptible de rendir cuentas al público.
6. El gobierno debe buscar resultados, pero sin atropellar a quienes van a desempeñar esta tarea, o sea los empleados públicos.
7. En el gobierno la conducta privada de los gerentes debe someterse a los ideales públicos de la igualdad de oportunidades y del escrutinio público.
8. Está bien simplificar reglas, pero no a costa del tratamiento equitativo y de la integridad de los procesos legales.
9. La reducción de limitaciones fiscales es aceptable, pero no lo es la reducción de requerimientos para proteger los recursos públicos.
10. Los problemas públicos deben ser solucionados con creatividad, pero sin darle ventajas a quienes se pueden beneficiar de esta".

Fuente: Goodsell, C., 1993. Reinvent Government or Rediscover it?, Vol. 53. Public Administration Review. Tomado de "El paradigma emergente de la gobernanza, el replanteamiento de la gestión pública y el servicio civil, transformando Estados en el siglo XXI", de Lilibeth Eugenia Mendoza Corro. 2014.

CUADRO 2

REQUISITOS PARA LA BUENA GESTIÓN PÚBLICA

1. La sistematización de toda la estructura de los servicios públicos.
2. El establecimiento de unas organizaciones viables y eficaces.
3. La asignación de recursos financieros y humanos adecuados.
4. La formación y la capacitación del personal.
5. La coordinación de las operaciones de la administración pública, que están cada vez más diferenciadas y fragmentadas."

Fuente: José J. Sánchez González. Gestión Pública y Gobernanza. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. Tomado de "El paradigma emergente de la gobernanza, el replanteamiento de la gestión pública y el servicio civil, transformando Estados en el siglo XXI", de Lilibeth Eugenia Mendoza Corro. 2014.

CUADRO 3

CAMPOS CLAVES PARA LA GOBERNANZA EN AMÉRICA LATINA

1. Privatización de servicios públicos (haciendo foco en el caso del agua y los servicios sanitarios).
2. Descentralización local.
3. Políticas focalizadas en el combate a la pobreza.

Fuente: Tomado de "El paradigma emergente de la gobernanza, el replanteamiento de la gestión pública y el servicio civil, transformando Estados en el siglo XXI", de Lilibeth Eugenia Mendoza Corro. 2014.

CUADRO 4

PRINCIPALES EJES DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS SOBRE GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

1. Ampliación de las oportunidades de todas las personas (con especial énfasis en las mujeres y en la población pobre), para que participen en la toma de decisiones políticas.
2. Instituciones democráticas más responsables y sensibles a los ciudadanos.
3. Promoción de los principios de gobernanza democrática – especialmente la lucha contra la corrupción, los derechos humanos, el fortalecimiento de la mujer y la igualdad de oportunidades.
4. Apoyo a las evaluaciones sobre gobernanza democrática en el país, lo cual permite que los países evalúen sus necesidades, monitoreen su progreso, alcancen sus metas, y desarrollen las capacidades de los diversos actores para recabar y analizar la información necesaria para tomar las decisiones correctas.

Fuente: Tomado de "El paradigma emergente de la gobernanza, el replanteamiento de la gestión pública y el servicio civil, transformando Estados en el siglo XXI", de Lilibeth Eugenia Mendoza Corro. 2014.

CUADRO 5

ELEMENTOS DE LA BUENA GOBERNANZA

1. “*Voz y Rendición de Cuentas* - mide derechos humanos, políticos y civiles.
2. *Estabilidad Política y Ausencia de Violencia* - mide la posibilidad de amenazas violentas a, o cambios en el gobierno, incluyendo el terrorismo.
3. *Efectividad Gubernamental* - mide la competencia de la burocracia y la calidad de la prestación de los servicios públicos.
4. *Calidad Reguladora* - mide la incidencia de políticas hostiles al mercado.
5. *Estado de Derecho* - mide la calidad del cumplimiento de contratos, la policía, y las cortes, incluyendo la independencia judicial, y la incidencia del crimen.
6. *Control de la Corrupción* - mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del estado por las élites).” (Sunetra & Milverton, 2005).

Fuente: Sunetra, P., & Milverton, D. (9 de Mayo de 2005). *Banco Mundial. Recuperado el 5 de octubre de 2013, de [www.worldbank.org](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20483194~menuPK:34467~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html)*:
<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:20483194~menuPK:34467~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>
Tomado de “*El paradigma emergente de la gobernanza, el replanteamiento de la gestión pública y el servicio civil, transformando Estados en el siglo XXI*”, de Lilibeth Eugenia Mendoza Corro. 2014.

CUADRO 6

OBJETIVOS DE LA GOBERNABILIDAD ELECTRÓNICA

- Mejorar la organización de los procesos internos de los gobiernos.
- Proporcionar mejor información y un mejor servicio.
- Acrecentar la transparencia gubernamental para reducir la corrupción.
- Reforzar la credibilidad política y la responsabilidad.
- Promover prácticas democráticas a través de la participación y la consulta del público.

Fuente: Tomado de “*El paradigma emergente de la gobernanza, el replanteamiento de la gestión pública y el servicio civil, transformando Estados en el siglo XXI*”, de Lilibeth Eugenia Mendoza Corro. 2014.

CUADRO 7

TÉRMINOS RELACIONADOS CON GOBERNANZA ELECTRÓNICA

Servicios gubernamentales a:

- los ciudadanos (G2C)
- los negocios (G2B)
- los empleados (G2E)
- otros gobiernos (G2G), empleando las tecnologías de la información y las comunicaciones conocidas como TIC's.

Fuente: Tomado de "El paradigma emergente de la gobernanza, el replanteamiento de la gestión pública y el servicio civil, transformando Estados en el siglo XXI", de Lilibeth Eugenia Mendoza Corro. 2014.

CUADRO 8

MEDIOS PARA LOGRAR LA E-PARTICIPACIÓN

- a. El aumento de e- información a los ciudadanos para la toma de decisiones.
- b. Mejora de consulta electrónica de los procesos deliberativos y participativos.
- c. Apoyo a la toma de e-decisión mediante el aumento de la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Fuente: Tomado de "El paradigma emergente de la gobernanza, el replanteamiento de la gestión pública y el servicio civil, transformando Estados en el siglo XXI", de Lilibeth Eugenia Mendoza Corro. 2014.

CUADRO 9
DIFERENCIA ENTRE GOBERNACIÓN, GOBERNANZA
Y GOBERNABILIDAD

Gobernación, <i>Governing</i>	Consiste fundamentalmente en coordinar, orientar, influir y equilibrar la interacción entre los actores políticos sociales. La gobernación comprende todas las intervenciones (orientadas a metas) de actores políticos y sociales con la intención de crear una pauta de interacción más o menos estable y predecible dentro de un sistema sociopolítico.
Gobernanza, <i>Governance</i>	Kööiman, la entiende como una cualidad sociopolítica o gobernanza interactiva, fundada sobre interacciones amplias y sistémicas entre aquellos que gobiernan y los que son gobernados, y esto se aplica, tanto a las interacciones público-público como a las público-privado.
Gobernabilidad, <i>Governability</i>	La cualidad conjunta de un sistema sociopolítico para gobernarse así mismo, en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. Esta cualidad depende del ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades de gobernación. La capacidad de gobernar de un sistema está claramente conectada a sus procesos de "governance" y de gobernación. Sin un ajuste efectivo y legítimo entre las necesidades y las capacidades no puede existir gobernabilidad.

Fuente: Elaborado por Lilibeth Eugenia Mendoza Corro con base en Jan Kööiman, "La gobernanza hoy: 10 textos de referencia". 2014.

CUADRO 10

**ACEPCIONES DE GESTIÓN PÚBLICA
POR DIVERSOS ESTUDIOSOS**

Estudiosos	Gestión Pública	Visión
Ospina (1993)	<p>Orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro de un contexto de innovación y con la ayuda de instrumentos racionales.</p> <p>Es una concepción más integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas, apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática de la práctica profesional en el contexto del trabajo.</p> <p>Acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas.</p>	Acción o práctica social
Metcalfe (1999)	<p>La gestión pública suele implicar el entendimiento de la compleja y delicada tarea de aceptar la responsabilidad de dirigir una red interinstitucional. La coordinación entre organizaciones que son formalmente autónomas pero funcionalmente interdependientes es una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública.</p> <p>Si la gestión en general consiste en saber hacer algo por intermedio de las personas; la gestión pública consiste en saber hacer algo por intermedio de otras organizaciones.</p>	<p>Gestión y control. Cuando se necesitan respuestas no rutinarias es cuando el control resulta inoperante y entran en el juego las características de la gestión: ingenio, creatividad, riesgo y resolución de conflictos.</p> <p>La gestión es un concepto que puede aplicarse en el gobierno con mayor amplitud que el control, precisamente porque las políticas requieren una cooperación intensa y prolongada entre muchas organizaciones.</p> <p>Por eso mismo es difícil, ya que requiere una acción común en presencia de intereses organizados diferentes y quizá opuestos.</p>

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

Estudiosos	Gestión Pública	Visión
<p>Bozeman (1993)</p>	<p>En un primer momento, la noción de gobierno es el sistema de dirección que conduce con base en la institucionalidad a la sociedad.</p> <p>En un segundo momento, la gestión pública alude a un buen gobierno, el cual pretende lograr el interés público en la búsqueda de una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones.</p> <p>En un tercer momento, la gestión pública es punto nodal de la capacidad de gobierno. Permite cubrir necesidades económicas, políticas y sociales, así como atender los procesos de cambio y la democratización del poder.</p> <p>Por último, la gestión pública tiene relevancia una vez que la reforma del Estado como tendencia mundial da lugar a una nueva configuración del Estado.</p>	<p>La gestión pública entraña un enfoque en la estrategia (no en el proceso empresarial), en las relaciones interorganizacionales (no en las relaciones intraorganizacionales) y en la intersección de las políticas y la gestión públicas.</p> <p>La categoría gestión pública tiene diferentes acepciones</p>

Fuente: *Elaborado por Lilibeth Eugenia Mendoza Corro, con base en José Juan Sánchez González, "Gestión pública y governance". 2014.*

CUADRO 11
ÍNDICE COMPARATIVO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO
DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL
Y REPÚBLICA DOMINICANA

2003-2005, 2008, 2010, 2012

País	2003	2004	2005	2008	2010	2012
Costa Rica	0.427	0.4907	0.4612	0.5144	0.4749	0.5397
El Salvador	0.409	0.4188	0.4225	0.4974	0.4700	0.5513
Guatemala	0.329	0.4034	0.3777	0.4283	0.3937	0.439
Honduras	0.28	0.3391	0.3348	0.4048	0.4065	0.4341
Nicaragua	0.324	0.3301	0.3383	0.3668	0.3630	0.3621
República Dominicana	0.438	0.4111	0.4076	0.4943	0.4557	0.513
Panamá	0.432	0.3216	0.4822	0.4718	0.4619	0.5733

Fuente: Elaborado por Lilibeth Eugenia Mendoza Corro a partir de información de United Nations E-Government Survey (<http://www.unpan.org/egovkb>). Fecha de acceso: 10 de noviembre de 2013).

CUADRO 12
GOBIERNO ELECTRÓNICO DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA CENTRAL
Y REPÚBLICA DOMINICANA
PUESTO DE PAÍS ASIGNADO

2010-2012

País	Índice de E-Governmet 2012	Puesto de país en el 2012	Puesto de país en el 2010	Dirección del cambio
Costa Rica	0.5397	77	71	-6 ↓
El Salvador	0.5513	74	73	-1 ↓
Guatemala	0.4390	112	112	-
Honduras	0.4341	117	107	-10 ↓
Nicaragua	0.3621	130	118	-12 ↓
Panamá	0.5733	66	79	+13 ↑
República Dominicana	0.5130	89	84	-5 ↓

Fuente: Realizado por Lilibeth Eugenia Mendoza Corro, a partir de la consulta en <http://unpan3.un.org/egovkb/datacenter/CountryView.aspx?ddl=1>. Fecha de acceso: 10 de noviembre de 2013.

CUADRO 13

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN, IPC, EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

2003, 2007, 2009, 2012 Y 2013

País	2003		2007		2009		2012		2013	
	Califi- cación	Puesto de 133 países	Califi- cación	Puesto de 180 países	Califi- cación	Puesto de 180 países	Califi- cación	Puesto de 176 países	Califi- cación	Puesto de 177 países
Costa Rica	4,3	50	5	46	5,3	53	4.8	54	5,3	49
El Salvador	3,7	59	4	67	3,4	84	3.8	83	3,8	83
Guatemala	2,4	100	2,8	111	3,4	84	3.3	113	2,9	123
Honduras	2,3	106	2,5	131	2,4	130	2.8	133	2,6	140
Nicaragua	2,6	88	2,6	123	2,4	130	2.9	130	2,8	127
Panamá	3,4	66	3,2	94	3,4	84	3,8	83	3,5	102
República Dominicana	3,3	70	3,0	99	3,0	101	3.2	118	2,9	123

Fuente: Elaborado por Lilibeth Eugenia Mendoza Corro a partir de los datos de Transparencia Internacional-Transparency International (www.transparency.org, fecha de acceso: 10 de noviembre de 2013).

CUADRO 14
CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA
ÍNDICE DE LIBERTAD DE PRENSA 2011-2012 E
ÍNDICE DE COMPETITIVIDAD 2012-2013

País	Índice de libertad de prensa	Índices de competitividad
	2011-2012	2012-2013
	Rank 179	Rank 142
Costa Rica	19	47
El Salvador	37	101
Guatemala	97	83
Honduras	135	90
Nicaragua	72	108
Panamá	113	40
República Dominicana	95	105

Fuente: Elaborado por Lilibeth Eugenia Mendoza Corro a partir de los datos de Transparencia Internacional-Transparency International www.transparency.org, fecha de acceso: 10 de noviembre del 2013.

CUADRO 15
ÍNDICE DE INFRAESTRUCTURA EN CENTROAMÉRICA
Y REPÚBLICA DOMINICANA
2008, 2010, 2012

País	Infraestructura 2012	Infraestructura 2010	Infraestructura 2008
Costa Rica	0.3135	0.2423	0.2283
El Salvador	0.2638	0.1923	0.1388
Guatemala	0.2247	0.1528	0.1237
Honduras	0.2173	0.1268	0.0736
Nicaragua	0.1194	0.0757	0.0685
Panamá	0.4408	0.2201	0.1246
República Dominicana	0.2632	0.1657	0.1472

Fuente: Tomado de "El paradigma emergente de la gobernanza, el replanteamiento de la gestión pública y el servicio civil, transformando Estados en el siglo XXI" de Lilibeth Eugenia Mendoza Corro, a partir de la consulta en <http://unpan3.un.org/egovkb/datacenter/CountryScore.aspx?ddl=4>. Fecha de acceso: 10 de noviembre del 2013.

CUADRO 16
ÍNDICE DE E-PARTICIPACIÓN EN CENTROAMÉRICA
Y REPÚBLICA DOMINICANA
2008, 2010, 2012

País	E-Participación 2012	E-Participación 2010	E-Participación 2008
Costa Rica	0.3158	0.2000	0.3636
El Salvador	0.5526	0.0714	0.3864
Guatemala	0.2368	0.3143	0.0455
Honduras	0.1316	0.1286	0.2727
Nicaragua	0.1316	0.3000	0.0000
Panamá	0.3158	0.0000	0.1136
República Dominicana	0.4737	0.1857	0.3182

Fuente: Tomado de "El paradigma emergente de la gobernanza, el replanteamiento de la gestión pública y el servicio civil, transformando Estados en el siglo XXI" de Lilibeth Eugenia Mendoza Corro, a partir de la consulta en <http://unpan3.un.org/egovkb/datacenter/CountryScore.aspx?ddl=4>. Fecha de acceso: 10 de noviembre del 2013.

CUADRO 17

RESULTADOS DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN APLICADO POR EL ICAP A LA DIRECCIÓN GENERAL DEL SERVICIO CIVIL DE COSTA RICA

¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES MÁS IMPORTANTES QUE REALIZA SU INSTITUCIÓN?

- Mantener la rectoría técnica en la gestión del talento humano y del empleo público en el entorno institucional del Régimen de Servicio Civil, ejerciendo un rol normativo, consultor, contralor y proveedor de ayuda técnica a los distintos órganos que integran el Sistema de Gestión de Recursos Humanos de dicho régimen, con el fin de garantizar el mandato constitucional estipulado en los Artículos 191 y 192 de la Constitución Política de ese país.
- Orientar estratégicamente la aplicación de la normativa estatutaria, los principios y valores del servicio civil en las distintas instituciones bajo su cobertura, procurando una relación objetiva y transparente entre el poder ejecutivo y sus servidores, que facilite, a la vez, la consolidación de una burocracia profesional capaz de garantizar el cumplimiento de las políticas públicas direccionadas a través de los diferentes ministerios de Gobierno.
- Garantizar la equidad en el acceso y desarrollo de carrera del personal público, estableciendo mecanismos, procedimientos objetivos e instrumentos científicos de reclutamiento y selección de personal, que faciliten el reconocimiento del mérito de los candidatos o postulantes a los empleos del Poder Ejecutivo.
- Conformar y mantener un sistema de clasificación de puestos ordenado conforme a la naturaleza, las especificaciones, las condiciones organizacionales, los requisitos y la jerarquía de las distintas actividades de la estructura ocupacional del Régimen de Servicio Civil.
- Promover estrategias y acciones tendentes a la implantación de un sistema moderno de la gestión del talento humano, que abarque los diferentes subsistemas de recursos humanos.
- Sustentar enfoques, modelos, instrumentos y prácticas de gestión del talento humano, dirigidas al desarrollo del funcionariado, por medio de la formación, la capacitación y sistemas de promoción basados en el reconocimiento de la trayectoria laboral, las capacidades y las calificaciones periódicas del personal.
- Mantener estrategias de investigación y estudios constantes, que permitan la actualización de la estructura ocupacional y los sistemas de retribución en concordancia con la dinámica del entorno económico.
- Emitir y dar seguimiento a las políticas y directrices relacionadas con la aplicación de normativa, modelos teóricos, instrumentos, enfoques y procedimientos, en los diferentes subsistemas de la gestión del talento humano en el contexto institucional del Régimen de Servicio Civil.

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

- Asesorar a las instituciones que conforman la Administración Pública, en el análisis, interpretación y resolución especializada de los asuntos jurídicos propios de la gestión del talento humano, incluyendo la creación, revisión y actualización de los fundamentos jurídicos del Régimen de Servicio Civil.
- Proveer instrumentos técnicos (políticas, directrices, normas, modelos, herramientas y otros) propios de los diversos procesos de la gestión del talento humano, a los diversos órganos que conforman el Sistema de Gestión de Recursos Humanos, SIGEREH, del Régimen de Servicio Civil, en procura de la comprobación y mantenimiento de la idoneidad del personal público.
- Generar nuevo conocimiento en la gestión del talento humano del Régimen de Servicio Civil, a partir de la planificación, diseño y ejecución de investigaciones, tanto de naturaleza técnica, como científica, en lo que atañe al estudio y análisis de problemas complejos o estratégicos que afectan integralmente los servicios sustantivos institucionales.
- Implementar, en coordinación con las Oficinas de Gestión de Recursos Humanos, OGEREH, del RSC y demás instancias pertinentes, los planes y programas de capacitación que sean necesarios para mejorar el desempeño de los servidores cubiertos por el RSC.

DESCRIBA ¿CUÁL ES EL PROPÓSITO DE ESAS FUNCIONES?

- Consolidar un régimen de servicio civil o función pública sustentado en los principios de mérito y equidad, como base de garantía de la seguridad jurídica y la eficiencia administrativa. En tal sentido, las funciones de la Dirección General de Servicio Civil están dirigidas a la instrumentación de un conjunto de arreglos institucionales, enfoques y regulaciones que permitan proteger al empleo público del padrinazgo, las prácticas políticas clientelistas y los intereses particulares. Ello con la finalidad de garantizar la existencia de una administración pública profesional, con capacidad para actuar con independencia e imparcialidad en razón de la prevalencia del interés público sobre el particular. Lo anterior supone disponer de un cuerpo funcional con capacidades, actitudes y valores requeridos para un desempeño eficiente y eficaz de los cargos públicos.

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

**EN SU OPINIÓN, ESAS FUNCIONES ESTÁN O NO RELACIONADAS
CON EL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD
Y EN CASO AFIRMATIVO, DE QUÉ MANERA**

- Existe una estrecha relación entre la funcionalidad de los sistemas de servicio civil o de función pública y las condiciones de gobernabilidad democrática de los Estados modernos. Esto se explica porque los principios y valores que conforman la filosofía del servicio civil coinciden con la democratización, la imparcialidad y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos para ejercer los cargos públicos.
- En el fondo esto significa que, en una sociedad democrática las cuotas de poder son accesibles al común de los ciudadanos, lo que implica equidad en las vías de acceso y ejercicio de los cargos públicos. Junto a ello hay que considerar que el servicio civil garantiza la existencia de marcos regulatorios, instrumentos, enfoques teóricos y prácticas de gestión dirigidas al reconocimiento y protección del mérito y la equidad frente a las tendencias políticas clientelistas o los intereses particulares que desvirtúan el objetivo de la burocracia pública.
- En tal sentido, pueden dimensionarse las siguientes palabras de Prats (2000:36): *“El conjunto de valores, principios y normas que integran el sistema de mérito se han institucionalizado no por su belleza intrínseca, sino porque resuelven problemas inherentes a la ordenación de la acción colectiva, que es necesario clarificar.”*
- Aparte de esa visión pluralista para el acceso y el desarrollo de carrera funcionarial, los sistemas de servicio civil son un instrumento imponderable para garantizar la eficiencia y la seguridad jurídica. En esa medida, generan credibilidad y adecuados niveles de confianza de los ciudadanos que ven en el Estado una instancia válida y necesaria para dinamizar los procesos productivos y las relaciones del mercado.
- Por ello mismo, la necesidad del servicio civil no es antojadiza, sino resultado de la praxis histórica, la cual pone en evidencia que los sistemas de función pública constituyen mecanismos fundamentales para el desarrollo de la economía y la sociedad. Precisamente por ello, el desarrollo –en las economías de mercado– está estrechamente relacionado con la robustez o precariedad de los servicios civiles y estos a su vez, con la calidad de la democracia y, particularmente con las condiciones de gobernabilidad de cada país.

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

**CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO,
CÓMO CONSIDERA USTED QUE ESAS FUNCIONES SE RELACIONAN
CON LA GOBERNABILIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA?**

- En cuanto al tema del buen gobierno, no cabe duda que las funciones asignadas a la Dirección General de Servicio Civil, están claramente articuladas con la visión de un Estado robusto, con capacidad para impulsar el desarrollo dentro de una visión democrática del poder político. Y evidentemente, la tesis de un Estado fuerte presupone el estructuramiento de una burocracia profesional cimentada en la objetividad, la imparcialidad, la integridad y la transparencia, que actúe con independencia técnica frente al partidismo político de naturaleza clientelar. Es claro que esta independencia funcional de la administración es la que propicia el servicio civil, a cuya defensa y consolidación están dirigidas cada una de las atribuciones conferidas a la DGSC y que tienen un claro impacto en las condiciones de la gestión pública y, por ende, son requisitos imprescindibles para implementar las prácticas del buen gobierno.
- Asimismo, en el tema del buen gobierno entran en conjunción los dos pilares del servicio civil, como lo son la equidad y el mérito. Precisamente, en estos dos principios subyacen el reconocimiento de las premisas y los derechos fundamentales relacionados con la dignidad de la persona humana, la defensa del interés general, la democratización del acceso a los cargos públicos, el respeto a la institucionalidad pública y la justicia social.
- No cabría hablar de mérito y equidad en el tanto se omitan estos principios sustanciales para la dignificación de las personas, la protección de las garantías individuales y colectivas de los ciudadanos. De manera que los principios y valores contemplados en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, son elementos insoslayables en un régimen de función pública como el que lidera y tutela la Dirección General de Servicio Civil.
- Y, desde esta perspectiva la funcionalidad del servicio civil constituye también la defensa intrínseca de esos pilares de las sociedades democráticas, lo cual significa una lucha constante contra toda forma de corrupción, por cual suscribimos plenamente la idea de que: *“la existencia de una función pública o servicio civil configurado como sistema de mérito resultaría la variable decisiva de un nivel de profesionalidad capaz de garantizar la limpieza de los procedimientos y la reducción de la corrupción a límites aceptables para el buen funcionamiento de las sociedades.”* (Longo (2004).

Fuente: ICAP, Área de Gestión Pública, Documento consolidado para el Taller de Técnicos de la IV Reunión Intermedia de Autoridades de Servicios Civiles, Función Pública y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizada el 29 de mayo del 2013 en San José, Costa Rica.

CUADRO 18

RESULTADOS DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN APLICADO POR EL ICAP AL MINISTERIO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE REPÚBLICA DOMINICANA

¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES MÁS IMPORTANTES QUE REALIZA SU INSTITUCIÓN?

- Velar por la observancia y el cumplimiento de los dispositivos constitucionales sobre la Administración Pública: Principios, Control de La Legalidad de la Función Pública (Artículo 138-147), en su calidad de órgano rector en esta área.

Artículo 138.- Principios de la Administración Pública. La Administración Pública está sujeta en su actuación a los principios de eficacia, jerarquía, objetividad, igualdad, transparencia, economía, publicidad y coordinación, con sometimiento pleno al ordenamiento jurídico del Estado. La ley regulará:

- El estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública con arreglo al mérito y capacidad de los candidatos, la formación y capacitación especializada, el régimen de incompatibilidades de los funcionarios que aseguren su imparcialidad en el ejercicio de las funciones legalmente conferidas.
- El procedimiento a través del cual deben producirse las resoluciones y actos administrativos, garantizando la audiencia de las personas interesadas, con las excepciones que establezca la ley.

Artículo 139.- Control de legalidad de la Administración Pública. Los tribunales controlarán la legalidad de la actuación de la Administración Pública. La ciudadanía puede requerir ese control a través de los procedimientos establecidos por la ley.

Artículo 140.- Regulación incremento remuneraciones. Ninguna institución pública o entidad autónoma que maneje fondos públicos establecerá normas o disposiciones tendentes a incrementar la remuneración o beneficios a sus incumbentes o directivos, sino para un período posterior al que fueron electos o designados. La inobservancia de esta disposición será sancionada de conformidad con la ley.

Artículo 141.- Organismos autónomos y descentralizados. La ley creará organismos autónomos y descentralizados en el Estado, provistos de personalidad jurídica, con autonomía administrativa, financiera y técnica. Estos organismos estarán adscritos al sector de la administración compatible con su actividad, bajo la vigilancia de la ministra o ministro titular del sector. La ley y el Poder Ejecutivo regularán las políticas de desconcentración de los servicios de la Administración Pública.

Artículo 142.- Función Pública. El Estatuto de la Función Pública es un régimen de derecho público basado en el mérito y la profesionalización para una gestión eficiente y el cumplimiento

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

de las funciones esenciales del Estado. Dicho estatuto determinará la forma de ingreso, ascenso, evaluación del desempeño, permanencia y separación del servidor público de sus funciones.

Artículo 143.- Régimen estatutario. La ley determinará el régimen estatutario requerido para la profesionalización de las diferentes instituciones de la Administración Pública.

Artículo 144.- Régimen de compensación. Ningún funcionario o empleado del Estado puede desempeñar, de forma simultánea, más de un cargo remunerado, salvo la docencia. La ley establecerá las modalidades de compensación de las y los funcionarios y empleados del Estado, de acuerdo con los criterios de mérito y características de la prestación del servicio.

Artículo 145.- Protección de la Función Pública. La separación de servidores públicos que pertenezcan a la Carrera Administrativa en violación al régimen de la Función Pública, será considerada como un acto contrario a la Constitución y a la ley.

Artículo 146.- Proscripción de la corrupción. Se condena toda forma de corrupción en los órganos del Estado. En consecuencia:

- Será sancionada con las penas que la ley determine, toda persona que sustraiga fondos públicos o que prevaleciéndose de sus posiciones dentro de los órganos y organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga para sí o para terceros provecho económico;
- De igual forma será sancionada la persona que proporcione ventajas a sus asociados, familiares, allegados, amigos o relacionados;
- Es obligatoria, de acuerdo con lo dispuesto por la ley, la declaración jurada de bienes de las y los funcionarios públicos, a quienes corresponde siempre probar el origen de sus bienes, antes y después de haber finalizado sus funciones o a requerimiento de autoridad competente;
- A las personas condenadas por delitos de corrupción les será aplicada, sin perjuicio de otras sanciones previstas por las leyes, la pena de degradación cívica, y se les exigirá la restitución de lo apropiado de manera ilícita;
- La ley podrá disponer plazos de prescripción de mayor duración que los ordinarios para los casos de crímenes de corrupción y un régimen de beneficios procesales restrictivo.

Artículo 147.- Finalidad de los servicios públicos. Los servicios públicos están destinados a satisfacer las necesidades de interés colectivo. Serán declarados por ley. En consecuencia:

- El Estado garantiza el acceso a servicios públicos de calidad, directamente o por delegación, mediante concesión, autorización, asociación en participación, transferencia de la propiedad accionaria u otra modalidad contractual, de conformidad con esta Constitución y la ley;

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

- Los servicios públicos prestados por el Estado o por los particulares, en las modalidades legales o contractuales, deben responder a los principios de universalidad, accesibilidad, eficiencia, transparencia, responsabilidad, continuidad, calidad, razonabilidad y equidad tarifaria;
- La regulación de los servicios públicos es facultad exclusiva del Estado. La ley podrá establecer que la regulación de estos servicios y de otras actividades económicas se encuentre a cargo de organismos creados para tales fines.

Funciones de rectoría en materia de empleo público, y de los distintos sistemas y regímenes previstos en la Ley 41-08 de Función Pública, del fortalecimiento institucional de la administración pública, del desarrollo del gobierno electrónico y de los procesos de evaluación de la gestión institucional.

DESCRIBA CUÁL ES EL PROPÓSITO DE ESAS FUNCIONES

- Elevar la Capacidad Administrativa del Estado en Materia de Gerencia Pública para asegurar la gobernabilidad y minimizar los riesgos de la gobernanza, vista como la resultante del conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes, debido a las pautas que emergen del sistema sociopolítico. La cual se expresa en nuestra misión:
- “Garantizar la profesionalización de las instituciones de la Administración del Estado y aplicar modelos de gestión de la calidad que impacten las estructuras organizativas y los procesos para elevar los niveles de eficiencia de los servicios públicos.”

EN SU OPINIÓN, ESAS FUNCIONES ESTÁN O NO RELACIONADAS CON EL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD Y EN CASO AFIRMATIVO, DE QUÉ MANERA?

Sí, están altamente relacionadas y no pueden ser desvinculadas, tanto es así, que en la medida que la buena gobernabilidad implicará que el gobierno deberá actuar sobre la base de cuatro principios cardinales legitimando su actuación, teniendo siempre en cuenta la importancia central del papel de los ciudadanos enmarcado en una Administración del Estado capaz de garantizar la profesionalización de sus instituciones y de aplicar modelos de excelencias que impacten las estructuras organizativas y los procesos para elevar los niveles de eficiencia de los servicios públicos.

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

**CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE BUEN GOBIERNO,
CÓMO CONSIDERA USTED QUE ESAS FUNCIONES SE RELACIONAN
CON LA GOBERNABILIDAD DE LA GESTIÓN PÚBLICA?**

- La nueva gobernanza requiere de la implementación de un modelo que tenga como principales características la introducción de valores gerenciales en la gestión de los organismos gubernamentales, la profundización de la democracia a través de la descentralización, la promoción en los ejercicios de derecho, la orientación y responsabilidad por resultados, de cara a lograr una participación ciudadana efectiva.
- Es en esa dirección que apunta el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, promoviendo la evaluación permanente de los programas y políticas públicas que aseguren su eficacia, promoviendo la implantación de sistemas de carrera profesional, amparados en la capacitación y la formación que contribuyan a la profesionalización de administración pública, que a fin de cuentas, es la encargada de gestionar el interés público, para así garantizar de manera objetiva el valor óptimo del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público, es decir, el Estado en su conjunto.
- Aquí podemos afirmar que estas funciones que realizamos tienen una alta relación con la gobernabilidad de la función pública. Por lo tanto solo con administraciones públicas profesionalizadas podremos apuntalar mejor los fundamentos de una sociedad democrática, en las que el sistema de ingreso y promoción en el aparato gubernamental sea el de mérito y capacidad. Este es el único instrumento técnico que asegura la Gobernabilidad.

Fuente: ICAP, Área de Gestión Pública, Documento consolidado para el Taller de Técnicos de la IV Reunión Intermedia de Autoridades de Servicios Civiles, Función Pública y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizada el 29 de mayo del 2013 en San José, Costa Rica.

CUADRO 19

RESULTADOS DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN APLICADO POR EL ICAP A LA OFICINA NACIONAL DE SERVICIO CIVIL, ONSEC DE GUATEMALA²

¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES MÁS IMPORTANTES QUE REALIZA SU INSTITUCIÓN?

- Administrar y ejecutar las políticas de administración del personal que emanan de la Presidencia de la República, estableciendo la normalidad y supervisión respectiva.
- Mantener y administrar el sistema de servicio civil, enmarcándose en la centralización normativa y desconcentración operativa hacia las unidades de recursos humanos de la administración pública.
- Instrumentar el inventario, registro y control del recurso humano que labora en la administración pública.
- Administrar el plan de clasificación de puestos del organismo ejecutivo, que responda a la organización, naturaleza, objetivos y funciones de las dependencias e instituciones.
- Dirigir el sistema de reclutamiento y selección de personal, aplicando técnicas evaluativas que determinen la capacidad y conocimiento de los candidatos que optan al puesto en la administración pública.
- Asesorar a las diferentes dependencias del Estado, con el objetivo de dar solución a los problemas o conflictos laborales que surjan en la misma, a requerimiento de sus autoridades, con instrucciones del Ejecutivo.
- Administrar el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, para lograr la protección del servidor público al momento de su retiro, o sus beneficiarios, conforme la Ley. (ONSEC, 2013).

CONTINÚA

-
2. No se advierten datos de respuesta a las siguientes preguntas: "En su opinión, esas funciones están o no relacionadas con el concepto de gobernabilidad y en caso afirmativo, de qué manera?" y "Conforme a los principios de buen gobierno, cómo considera usted que esas funciones se relacionan con la gobernabilidad de la gestión pública?"

CONTINUACIÓN

DESCRIBA CUÁL ES EL PROPÓSITO DE ESAS FUNCIONES

- *Visión*
Ser la institución líder en la administración pública que norme, asesore y fiscalice la gestión de recursos humanos y el Régimen de Clases Pasivas Civiles del Estado, que preste servicio de calidad, mediante sistemas modernos, automatizados y descentralizados, reflejado en la satisfacción de los usuarios.
- *Misión*
Es una institución de servicio, rectora y asesora del Sistema de Recursos Humanos y del Régimen del Clases Pasivas Civiles del Estado, que brinda atención a los servidores, exservidores públicos y sus beneficiarios, con base a los principios de transparencia, responsabilidad, calidad y prontitud.

Fuente: ICAP, Área de Gestión Pública, Documento consolidado para el Taller de Técnicos de la IV Reunión Intermedia de Autoridades de Servicios Civiles, Función Pública y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizada el 29 de mayo del 2013 en San José, Costa Rica.

CUADRO 20

RESULTADOS DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN APLICADO POR EL ICAP A LA DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL DE HONDURAS³

¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES MÁS IMPORTANTES QUE REALIZA SU INSTITUCIÓN?

En el caso del Servicio Civil de Honduras, al no contar con las funciones que le han sido asignadas, hacemos referencia a las plasmadas en el marco legal que se compone por la Ley 126 de su creación y que le son conferidas al Director de Servicio Civil, las cuales se citan seguidamente.

- Cumplir y hacer cumplir la presente Ley y sus Reglamentos.
- Establecer y mantener al día el Sistema de Clasificación de Cargos.
- Elaborar un plan de remuneraciones de la Administración Pública de común acuerdo con la Secretaría de Planificación, Coordinación y Presupuesto.

CONTINÚA

3. No se advierten datos de respuesta a las siguientes preguntas: "En su opinión, esas funciones están o no relacionadas con el concepto de gobernabilidad y en caso afirmativo, de qué manera?" y "Conforme a los principios de buen gobierno, cómo considera usted que esas funciones se relacionan con la gobernabilidad de la gestión pública?"

CONTINUACIÓN

- Preparar el manual de instructivos de cada cargo y el reglamento para proceder a la selección del personal.
- Realizar los concursos y exámenes necesarios para proceder al reclutamiento y a la selección de los candidatos a ingresar al Servicio Civil.
- Establecer y mantener al día un registro completo y centralizado de ingresos, reingresos, promociones, traslados, permutas, comisiones especiales de servicio y remociones del personal, lo mismo que de los candidatos seleccionados.
- Establecer un sistema para la evaluación de los servicios del personal de conformidad con lo que se establezca en esta Ley y en el Reglamento respectivo.
- Promover y poner en vigencia programas de capacitación y adiestramiento para mejorar la eficiencia del personal.
- Introducir nuevos métodos y técnicas para mejorar la eficiencia del sistema de administración de personal.
- Conocer de los problemas que resulten de la aplicación de esta Ley y de sus Reglamentos y resolver los que sean de su competencia.
- Evacuar las consultas que se le formulen en relación con la administración de personal y la aplicación de esta Ley y sus Reglamentos.
- Asistir regularmente a las reuniones del Consejo del Servicio Civil, con derecho a voz pero sin voto; suministrar la información que le sea solicitada y elaborar el presupuesto interno y el informe anual para el Presidente de la República.
- Elaborar el Reglamento Interior de la Dirección y los demás Reglamentos y disposiciones que tiendan a la mejor aplicación de esta Ley, enviándolos al Consejo de Revisión, como paso previo para su aprobación por el Poder Ejecutivo.
- Dictaminar sobre los anteproyectos de reglamento interior de las Secretarías y demás dependencias del Estado regidas por esta Ley, en lo que se refiere al personal, previamente a su aprobación por el Poder Ejecutivo.

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

DESCRIBA CUÁL ES EL PROPÓSITO DE ESAS FUNCIONES

- Crear la carrera administrativa con base en el sistema de méritos;
- Ofrecer iguales oportunidades para servir en la administración pública, a todos los hondureños, conforme a su idoneidad y aptitudes, independientemente de su sexo, raza, credo religioso, filiación política o clase social;
- Capacitar, responsabilizar, proteger y dignificar a los servidores del Estado;
- Incrementar la eficiencia de la función pública;
- Garantizar la estabilidad en sus cargos a los empleados públicos mediante el cumplimiento de las normas de esta Ley, sus reglamentos y demás leyes conexas.

Fuente: ICAP, Área de Gestión Pública, Documento consolidado para el Taller de Técnicos de la IV Reunión Intermedia de Autoridades de Servicios Civiles, Función Pública y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizada el 29 de mayo del 2013 en San José, Costa Rica.

CUADRO 21

RESULTADOS DEL INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN APLICADO A LA DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA DE PANAMÁ⁴

¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES MÁS IMPORTANTES QUE REALIZA SU INSTITUCIÓN?

Es el propósito de la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, fundamentar en métodos científicos la administración de recursos humanos del Estado. Sus funciones son las siguientes.

- Diseñar el sistema de administración de recursos humanos, su organización, programas y mecanismo de ejecución, información, evaluación y control.
- Dictar los reglamentos, sistemas y procedimientos que faciliten la puesta en práctica de las medidas y disposiciones señaladas en la presente Ley.

CONTINÚA

4. No se advierten datos de respuesta a las siguientes preguntas: "En su opinión, esas funciones están o no relacionadas con el concepto de gobernabilidad y en caso afirmativo, de qué manera?" y "Conforme a los principios de buen gobierno, cómo considera usted que esas funciones se relacionan con la gobernabilidad de la gestión pública?"

CONTINUACIÓN

- Ejecutar las políticas de recursos humanos del sector público basadas en las directrices del Órgano Ejecutivo.
- Presentar al Ejecutivo el anteproyecto de Ley General de Sueldos y/o sus modificaciones, en base a los cuales se regirá la administración pública.
- Administrar el régimen de salarios e incentivos y fiscalizar el régimen disciplinario.
- Dirigir los programas de evaluación de desempeño y productividad; la capacitación y desarrollo de recursos humanos; los procedimientos de ascensos y traslados; y la terminación del ejercicio de la función pública.
- Supervisar las condiciones de seguridad, higiene y bienestar de los servidores públicos.
- Autorizar la creación de los cargos de carrera administrativa y conferir el certificado de status respectivo a quienes cumplan los requisitos para ser considerados como tales servidores públicos.
- Colaborar con las carreras públicas establecidas por la Constitución y la Ley en aspectos técnicos comunes.
- Informar, por los conductos regulares, a los Órganos Ejecutivos y Legislativos la evolución y control del sistema de carrera administrativa.
- Brindar apoyo a la Junta de Apelación y Conciliación, a fin de garantizar la efectividad de los derechos consagrados en la presente Ley.
- Ejercer los demás deberes y atribuciones que le confieren esta Ley y sus reglamentos.⁵

CONTINÚA

5. Ministerio de la Presidencia (2010). Funciones de la Dirección General de la Carrera Administrativa. En transparencia. http://www.digeca.gob.pa/pdf_doc/funciones-digeca.pdf Consultado el 10/03/2014

CONTINÚA

¿CUÁL ES EL PROPÓSITO DE ESTAS FUNCIONES?

- Garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos, con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.
- Promover el ingreso y la retención de los servidores públicos que se distinguen por su idoneidad, competencia, lealtad, honestidad y moralidad, que son cualidades necesarias para ocupar los cargos públicos que ampara esta Ley y sus reglamentos.
- Establecer un sistema que produzca el mejor servicio público que proteja al servidor público de carrera administrativa, en sus funciones, de las presiones de la política partidista; y que garantice a los que obtienen el mandato popular llevar adelante su programa de gobierno.⁶

Fuente: ICAP, Área de Gestión Pública, Documento consolidado para el Taller de Técnicos de la IV Reunión Intermedia de Autoridades de Servicios Civiles, Función Pública y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizada el 29 de mayo del 2013 en San José, Costa Rica.

6. Ministerio de la Presidencia (2010). Políticas Institucionales de la Dirección General de la Carrera Administrativa en Transparencia.
http://www.digeca.gob.pa/pdf_doc/politicas_digeca.pdf Consultado el 20/02/2014
Consultado el 20 de marzo del 2014.

CUADRO No. 22

EL SALVADOR

**PROYECTO DE LEY DE LA FUNCIÓN PÚBLICA⁷
PRINCIPALES FUNCIONES PROPUESTAS**

El proyecto de Ley de la Función Pública de El Salvador estipula que las principales funciones del organismo rector serán:

DE LA AUTORIDAD RECTORA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

CAPÍTULO I

CREACIÓN Y OBJETIVOS

AUTONOMÍA Y NATURALEZA DE LA AUTORIDAD RECTORA

Artículo 26. Créase la Autoridad Rectora de la Función Pública, que en el texto de la presente Ley se denominará “la Autoridad Rectora”, como una institución de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con autonomía en lo técnico, en lo administrativo y presu-puestario para el ejercicio de las funciones y atribuciones que señala esta ley. La Autoridad Rectora de la Función Pública tendrá su sede en la ciudad de San Salvador y podrá establecer oficinas en cualquier lugar del territorio nacional, de acuerdo a las necesidades en la prestación de sus servicios.

COMPETENCIAS DE LA AUTORIDAD RECTORA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Artículo 27. Corresponde a la Autoridad Rectora de la Función Pública:

- En cuanto a la profesionalización de la función pública:
 - a. Resolver consultas técnicas referentes a la actividad de la función pública.
 - b. Diseñar las políticas y lineamientos generales de administración de recursos humanos con el fin de mejorar la eficiencia de los servidores públicos, incluyendo las políticas para la implantación y evaluación de métodos para el ingreso de personal al Sistema de Carreras Profesionales, así como métodos y mecanismos para gestionar el desempeño del personal de la Administración Pública.
 - c. La ejecución y dirección de los procedimientos de selección de los puestos pertenecientes a la carrera administrativa gerencial y operativa, según lo establecido en esta Ley, su reglamento y normas técnicas.

CONTINÚA

7. Al parecer, a esta fecha (2012) el país se encuentra en un proceso de implantación y desarrollo de un proyecto de ley marco que regulará el ámbito de la Función Pública.

CONTINUACIÓN

- d. Garantizar el adecuado funcionamiento de los procesos de ingreso, ascenso, traslados, capacitaciones y evaluaciones, de conformidad con la ley, sus reglamentos, normas y las políticas generales dictadas.
- e. Establecer y revisar periódicamente los instrumentos e indicadores necesarios para la evaluación del desempeño de los servidores públicos, a manera de elevar la calidad, eficacia, eficiencia y la profesionalización del servidor público.
- f. Velar por la adecuada planificación de los recursos humanos en la Administración Pública a efecto de garantizar la cantidad y calidad de los servidores públicos en función de la disponibilidad de recursos económicos y las estructuras administrativas correspondientes.
- g. Velar por la adecuada organización de las Unidades de Recursos Humanos Institucionales y supervisar su efectivo funcionamiento.
- h. Realizar estudios sobre remuneraciones en los sectores público y privado a efecto de que sirvan de base para proponer las retribuciones económicas de las carreras administrativas gerencial y operativa.
- En cuanto a las relaciones laborales:
 - a. Supervisar, investigar y evaluar sistemáticamente, la correcta aplicación de los principios, objetivos y normas que regulan las relaciones laborales de los servidores públicos, a fin de garantizar la armonía y paz laboral, acorde con lo establecido en las normas vigentes sobre la materia.
 - b. Garantizar y supervisar que en las instituciones públicas se brinden condiciones para un clima y ambiente de trabajo sanos para los servidores públicos.
 - c. Supervisar las condiciones laborales en las distintas instituciones del Estado y determinar la correcta aplicación de las disposiciones relativas a la función pública.
 - d. Emitir opiniones técnicas, de oficio o a solicitud de parte interesada, en relación a las normas y procedimientos relativos al régimen de Relaciones Laborales.
 - e. Promover programas para asegurar que las condiciones de trabajo sean propicias para conciliar la vida laboral y familiar de los servidores públicos.
 - f. Proponer e impulsar programas y actividades de bienestar social a favor de los servidores públicos.
 - g. Supervisar el fiel cumplimiento de las normas que rigen a los sindicatos en el sector público, así como por el debido respeto de la libertad sindical.
 - h. Llevar un registro ordenado y actualizado de los sindicatos que existen en el sector público salvadoreño.
 - i. Velar porque se generen y mantengan espacios de diálogo y coordinación con los sindicatos del sector público con miras a la profesionalización de los servidores públicos y a la aplicación efectiva de las acciones para el fortalecimiento de la gestión de personal.

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

- j. Promover la implantación y el desarrollo de un sistema de salud ocupacional y prevención de riesgos laborales en las instituciones públicas.
- En cuanto al fortalecimiento institucional:
 - a. Velar por el fortalecimiento institucional de la Administración Pública mediante el impulso de procesos de gestión de calidad, de recursos humanos, de tecnologías de la información y, en general, la modernización de sus instituciones.
 - b. Promover, diseñar, ejecutar y evaluar las políticas, planes y estrategias para el fortalecimiento institucional e identificar las necesidades que sobre la materia existan en la Administración Pública.
 - c. Revisar y aprobar los organigramas, manuales de organización, funciones y procesos en las instituciones de la Administración Pública.
 - d. Promover el fortalecimiento de las Unidades de Recursos Humanos Institucionales y el desarrollo de las competencias técnicas en el personal que labora para las mismas en las instituciones del sector público.
 - e. Definir criterios técnicos, contenidos y herramientas que permitan a las instituciones públicas realizar el diagnóstico de su clima organizacional y cambio cultural.
 - f. Dictar normas técnicas para el diseño, rediseño y dimensionamiento de estructuras y procesos organizacionales, incluyendo los respectivos componentes tecnológicos en las instituciones públicas.
 - g. Y orientar y promover la simplificación de los trámites administrativos, con el objetivo de obtener mejoras en los servicios que se prestan al ciudadano.
- En cuanto a la evaluación institucional y gestión de calidad:
 - a. Velar porque se garantice en cada institución el más alto nivel de efectividad, calidad y eficiencia de la función pública del Estado, a través del respeto de los derechos de los usuarios de los servicios públicos, en el marco de la presente Ley;
 - b. Desarrollar todas las actividades pertinentes para los diseños tecnológicos que permitan una fluida interacción de la Administración Pública con los ciudadanos, garantizando transparencia.
 - c. Difundir e implantar modelos de excelencia en la gestión para la Administración Pública.
 - d. Establecer, organizar y coordinar un sistema de evaluación del desempeño institucional para dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de los planes, programas, metas y proyectos orientados al logro de la misión correspondiente a las instituciones públicas.
- En cuanto al desarrollo del gobierno electrónico:
 - a. Asesorar a las instituciones públicas en materia informática, con el fin de generar eficiencia y transparencia en el desarrollo de su misión.

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

- b. Establecer estándares informáticos para la Administración Pública y monitorear su cumplimiento.
- c. Diseñar sistemas informáticos que tiendan a la eficiencia y la transparencia de las instituciones gubernamentales.
- d. Velar porque las instituciones públicas sean dotadas de los equipos informáticos que permitan que los programas sean puestos en marcha.
- e. Hacer los diseños correspondientes para la efectiva implementación del gobierno electrónico en las distintas instituciones públicas.
- f. Colaborar y asesorar a las instituciones públicas en el diseño e implementación de sus páginas web.
- g. Proponer la adquisición de software por parte de las instituciones del sector público, con miras al desarrollo del gobierno electrónico.

Fuente: Presidencia de la República de El Salvador. (2012). Título III De la Autoridad Rectora de la Función Pública. En Borrador de Anteproyecto de Ley de la Función Pública. p. 27. <http://www.aecid.org.sv/wp-content/uploads/2013/09/AnteproyectoLFP.pdf?6c716f> consultado el 20/03/2014, presentado en el *Taller de Técnicos de la IV Reunión Intermedia de Autoridades de Servicios Civiles, Función Pública y Carrera Administrativa de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizada el 29 de mayo del 2013 en San José, Costa Rica.*

Gobernanza y Administración Pública Inteligente: un enfoque novedoso para una gestión revitalizada*

Laura Varela Arévalo**

ESTRATEGIAS E INICIATIVAS PARA IMPULSAR LA CALIDAD Y LA MEJORA CONTINUA SON INDISPENSABLES PARA CUMPLIR EL ROL FUNDAMENTAL DEL ESTADO DE SERVIR AL CIUDADANO Y LOGRAR RESULTADOS QUE PERMITAN SATISFACER SUS NECESIDADES, PARA LO CUAL ES INDISPENSABLE EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS LLAMADOS A SER NO SOLAMENTE LOS ACTORES CLAVE EN LOS PROCESOS DE IMPLANTACIÓN DE SISTEMAS DE CALIDAD, SINO TAMBIÉN IMPULSORES DEL CAMBIO A LA INNOVACIÓN Y LA MEJORA SI SE CREAN LAS CONDICIONES QUE LO PERMITAN.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GESTIÓN; GOBERNANCIA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION: MANAGEMENT, GOVERNANCE

Introducción

La época actual, caracterizada por un proceso de globalización que avanza a pasos agigantados, es

observada desde la Administración Pública con dosis de preocupación, propios de una institución social que

* Documento presentado a consideración de la IV Edición del Premio ICAP a la investigación en administración pública "Contribución de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública" en el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado el 15 y 16 de mayo del 2014 en ciudad de Guatemala, Guatemala.

** Máster en Administración de Recursos Humanos, Licenciada en Psicología, Profesora en Educación Especial de la Universidad San Carlos de Guatemala. Asesor Profesional Especializado I en Gestión de Recursos Humanos de la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, de Guatemala.
Correo electrónico: lauvervar@yahoo.es
laura.varela@onsec.gob.gt

Rec bido: 24 de marzo del 2014.
Aceptado: 24 de octubre del 2014.

se ve impulsada a realizar cambios que le permitan abordar las complicaciones que genera el nuevo contexto. Sin embargo, esta nueva etapa está suponiendo una oportunidad para la revalorización del papel del Estado y la Administración Pública, precisamente como un instrumento necesario y de gran utilidad para unas sociedades inmersas en una cierta incertidumbre. De la capacidad de la Administración Pública para adoptar un planteamiento inteligente en esta nueva etapa, dependerá la revalidación de su legitimidad en nuestras sociedades.

El proceso de modernización que viene pregonándose desde hace décadas, propone un cambio de perspectiva: la Administración Pública está siendo capaz de adaptarse al entorno ofreciendo respuestas a las grandes dificultades y retos que se plantean las sociedades actuales. A lo anterior se añade que el ciudadano del siglo XXI cuenta con mayores recursos a la hora de manifestar sus demandas: existe un mayor acceso a los medios de comunicación y estos a su vez ejercen una mayor presión sobre los gobiernos.

El estudio realizado, mediante la literatura relevante publicada en los últimos años, ha permitido cumplir con el objetivo de la presente investigación monográfica que consiste en plantear una visión de la incorporación de la calidad en la gestión pública, a partir del proceso de cambio que experimenta la Función Pública y frente a la emergencia de la nueva gobernanza.

De esta forma se demuestra que las transformaciones globales, que se han producido en el plano económico y social, han obligado a los diferentes países a impulsar una serie de cambios institucionales, para mejorar el desempeño económico de los gobiernos y de sus servicios civiles o función pública, a partir del cambio en la cultura burocrática y la incorporación de nuevas herramientas de gestión, con énfasis en los resultados y en la calidad de los servicios que se brindan a la ciudadanía.

Es importante mencionar que a los países altamente desarrollados, les ha tomado por lo menos un par de décadas, introducir ese tipo de herramientas, lo cual no ha sido una tarea fácil, pues les ha significado transformar a fondo el marco institucional y adaptarlo a la serie de cambios en el sector público, para responder fundamentalmente a las exigencias de un entorno social cada vez más diverso y desigual, pero altamente demandante.

En los países de América Latina, después de la etapa de reformas económicas, que permitieron redimensionar las funciones del Estado y abrir los mercados; el siguiente paso consistió en impulsar una reforma de carácter gerencial, para hacer más eficiente el funcionamiento de la función pública. Fue así como se retomó la Nueva Gestión Pública, NGP, adaptándola a los retos de la reforma administrativa y gubernamental.

La reforma gerencial comprendió también iniciativas de profesionalización de los servidores públicos; procesos de descentralización de funciones, desde los gobiernos centrales hacia gobiernos regionales y locales; simplificación y mejora del marco regulatorio público; incorporación de la transparencia institucional y fortalecimiento de los sistemas de rendición de cuentas.

En conclusión, la calidad se está convirtiendo en un instrumento fundamental para fortalecer la eficiencia de los procesos internos y la prestación de los servicios públicos. Junto con la aplicación de modelos como en el que se expone en este trabajo investigativo: “Administración Pública Inteligente”, permitirán a los gobiernos y a sus servicios civiles o función pública, recuperar la confianza ciudadana y hacer frente a las presiones para mejorar sus rendimientos, en un contexto de austeridad continua.

¿Qué es el Servicio Civil o Función Pública?

La expresión se utiliza frecuentemente con significados diferentes. En concordancia con “Longo” creemos que nuestro propósito nos exige partir de una noción de función pública que se extienda a la totalidad del empleo público, aun cuando no toda clase de empleo público es servicio civil, sino solo cuando este se da en determinados contextos institucionales: los que hacen posible

la existencia y la protección de una administración profesional.

Consideraremos que esta existe cuando las instituciones públicas disponen de una serie de atributos que les permiten ubicar personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades. Entre otras cosas, esto incluye poder garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y la objetividad de los servidores públicos y su conducta respetuosa con la institucionalidad democrática y obligada a respetar en su gestión los principios de *igualdad, mérito y capacidad*.

Dado que este propósito no se impone espontáneamente, son necesarias un conjunto de reglas de juego formales e informales que lo garanticen. Será la eficacia práctica de esas reglas la que determine la existencia efectiva de un régimen de función pública. Solo en los contextos institucionales, nacionales o subnacionales, en los que esa efectividad sea constatable, estaremos ante modelos de gestión de empleo público a los que quepa atribuir la naturaleza de función pública.

Proponemos, por lo tanto, una noción de servicio civil (Longo, 2004: 68) que la define como:

“el sistema de articulación de empleo público mediante el que determinados países garantizan, con enfoques, sistemas e instrumentos diversos, ciertos elementos básicos pa-

ra la existencia de administraciones públicas profesionales”.

¿Por qué y para qué nace el servicio civil?

¿Cuál es la razón de ser del servicio civil en el Estado contemporáneo? ¿A qué propósito sustantivo obedece la necesidad de un marco constitucional propio del empleo público, relacionado, como dijimos, con la protección de una administración profesional?

Para Prats, este aparece como una creación evolutiva del constitucionalismo moderno, fuertemente asociado al orden liberal del mercado, ya que se trata de una institución clave del valor económico y social fundamental que es la seguridad jurídica, por lo que:

“es un dato observable en todas las economías de mercado exitosas, y en ninguna de las economías planificadas o de sustitución de importaciones, con independencia de la naturaleza autoritaria o democrática de unas u otras”.
(Prats, 2002: 32-34)

En la misma línea de pensamiento, se aduce que la sustitución de un sistema de padrinazgo por una burocracia pública profesional es una condición, no suficiente pero sí necesaria, para el desarrollo de los países. Esta burocracia “weberiana” exigiría la concurrencia de tres características institucionales clave:

- Reclutamiento por mérito mediante pruebas competitivas.
- Procedimientos específicos -no políticos- para contratar y despedir.
- Carrera profesional basada en la promoción interna.

Se trata de argumentaciones en cierto modo próximas a otras que han puesto el acento en la profesionalidad del empleo público como la variable más importante para la reducción de la corrupción. Etzioni y Halevy, explican la corrupción sobre todo en función de las relaciones entre las élites política y burocrática y la cultura política que las gobierna. (Longo, 2004: 72).

Donde las reglas de juego separan a la burocracia de la élite política y le confieren un poder que le permite neutralidad política, la corrupción declina, y los procesos democráticos son más puros.

Seguridad jurídica y eficacia de la Administración son, por lo tanto, los principios que se hallan en la base de los sistemas de función pública. Hacerlos operativos ha obligado a los países a articular un conjunto de arreglos institucionales, cuyo objetivo es garantizar que el comportamiento de los empleados públicos se ciña a ciertos patrones. Si para enunciarlos tomamos como referencia el *Civil Service* británico, hallaríamos los siguientes cuatro principios básicos fundacionales:

- acceso abierto y transparente;
- promoción según el mérito;
- integridad, objetividad e imparcialidad; y
- no politización.

El reto de nuestros días es, precisamente (World Bank, 2000), conseguir una base robusta para que esos principios sean trasladados a la práctica, pero sin una rigidez excesiva.

Los Servicios Civiles ante un entorno globalizado

Globalización, Estado y Gobernanza

Desde una perspectiva institucional, la globalización ha planteado la necesidad de reorganizar y reestructurar los gobiernos, las administraciones públicas y los servicios civiles para permitir un mayor y más ágil flujo de capitales, mercancías y personas entre las diversas regiones del mundo. En este sentido, es claro que, desde los primeros años, los

imperativos de la globalización obligaron a muchos Estados a modificar legislaciones, transformar sus instituciones y ajustar las burocracias, enfrentando con ello nuevos retos para la gobernanza¹ de sus sociedades.

Riesgos de la globalización

La globalización ha provocado una serie de impactos de carácter económico, político e incluso territorial, que influyen en la propia estructura y configuración de los Estados nacionales y su interrelación. Los impactos a que se hace referencia se han caracterizado de diversas maneras. Por un lado se habla de transformaciones globales, en un sentido positivo, y por otra parte, se habla cada vez más de los efectos negativos de la globalización, definiéndolos *como nuevos riesgos globales o nuevos miedos globales* (Bauman 2008). Al respecto Inneraty (2010), sostiene que:

“El actual incremento del miedo no se debe solo a que hayan aumentado ciertos riesgos que amenazan a la sociedad, sino a que han aumentado las condiciones de incertidumbre en las que discurre la vida de las personas”. (p. 57)

Para este autor, el miedo en las circunstancias actuales se traduce en parálisis e incapacidad para reaccionar de forma productiva y racional, para edificar un marco institucional que afronte las consecuencias más negativas de la globalidad.

1. De acuerdo con Aguilar (2009): “Por gobernanza/gobernanza se entiende hoy, espontáneamente, el proceso o conjunto de acciones mediante el cual el gobierno dirige o conduce a la sociedad. Pero, examinando a fondo, la dirección de la sociedad supone e implica definición de objetivos comunes, la aceptación social suficiente de los mismos, la participación directa o indirecta de la colectividad en la realización de los objetivos comunes y la coordinación de las múltiples acciones de los actores sociales para posibilitar y/o asegurar su realización” (p. 90).

Por tanto, para dimensionar las consecuencias de la globalización y relacionarles con las transformaciones que sufre el Estado,² se debe subrayar que en poco tiempo se ha pasado de un conjunto de ideas hipotéticas a claras expresiones del curso que han tomado esas transformaciones; las cuales muestran hoy Estados mucho más compactos, en términos institucionales, con servicios civiles en búsqueda de la eficiencia y la eficacia en la prestación de los servicios y con mayor impulso dentro de la sociedad.

En suma, la globalización trajo consigo nuevas realidades y retos, en los diferentes planos del desarrollo, para los cuales los Estados y sus gobiernos no estaban preparados. Ello mostró cómo las empresas y grandes emporios económicos rápidamente se fortalecieron, y adquirieron paulatinamente un creciente poderío y una mayor autonomía del alcance regulativo público, en grado tal que sería imposible anticipar algunos de los efectos más nocivos en el sector financiero y cuando los Estados reaccionaron, para imponer un nuevo marco de orden y coordinación, el contexto era ya ampliamente desfavorable a la intervención estatal.

2. Fundamentalmente a raíz de la crisis financiera internacional, que se detonó en septiembre de 2008, muchos analistas entre los que se cuentan los premios Nobel de economía Joseph Stiglitz y Paul Krugman, pronosticaron el fin de la etapa de la globalización y la recuperación de las capacidades regulativas de los Estados y sus gobiernos.

Transformaciones del Estado contemporáneo

Pero si bien el contexto económico y político no favorece una intervención más vigorosa por parte del Estado, hay una creciente preocupación por recuperar algunas capacidades que, en medio de este proceso, se fueron diluyendo y que hoy se muestran como una necesidad para ordenar el funcionamiento económico y fortalecer la cohesión social. Como señala Thwaites (2002):

El Estado democráticamente conducido tiene que cumplir funciones rectoras en la vida económica y social... Pero el Estado que tiene que asumir esas tareas debe ser profundamente reformado. Para ello, debe partirse de un compromiso político serio sometido al control de la sociedad. (p. 4).

En esta tendencia, los gobiernos y la función pública sufren también diferentes transformaciones, como consecuencia de un conjunto de reformas que sin duda siguen en curso y que fundamentalmente “han abierto un camino que hay que seguir explorando” (Olias, 2001, p. 9). Principalmente, para identificar los aspectos que se deben apuntalar para reformar los Estados y sus instituciones, permitiendo que se adapten mejor a los retos de la modernidad global, misma que ha trastocado algunos principios esenciales que le definían anteriormente.

Como se puede apreciar, la capacidad de los Estados y de los servicios civiles (función pública) para ofrecer respuestas efectivas a los problemas sociales se ha visto afectada por un conjunto de transformaciones de diversa índole (Blanco y Gomá, 2003). Por tanto, es necesario recalcar que no se trata de un simple cambio en la dimensión operativa del Estado, sino de una transformación que afecta al núcleo de las relaciones entre la política y la sociedad. Pero en atención al tema que ocupa esta investigación, es importante dimensionar cómo es que se afectan los procesos de gobierno.

Crisis de la capacidad directiva del gobierno

Las estructuras organizativas del gobierno³ y la administración pública, también han experimentado diversas transformaciones, producto de la dinámica internacional y la agenda político-institucional de cada

3. Por gobierno se entiende la estructura institucional que hace posible la aplicación de mecanismos para la dirección pública de la sociedad. El concepto gobierno se utiliza para designar el conjunto de poderes públicos existentes, como Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como para designar la forma de organización del régimen político (Molina y Delgado, 1998, pp. 57-58).
4. "El concepto de nueva gobernanza consiste entonces en que el proceso social de decidir los objetivos de la convivencia y las formas de coordinarse para realizarlos se lleva a cabo en modo de interdependencia-asociación-coproducción/ corresponsabilidad entre el gobierno y las organizaciones privadas y sociales" (Aguilar, 2009, p. 140).

país. La nueva complejidad que enfrentan los Estados se traduce en dos problemas concretos, desde la óptica de la gobernación, uno se refiere a la capacidad directiva de los gobiernos para dirigir a sus sociedades, impulsar acciones y traducirlas en resultados; y la otra se ocupa de la legitimidad política, que se ha visto erosionada como consecuencia de los problemas para ofrecer respuestas oportunas y atingentes a las necesidades y demandas de los ciudadanos.

De manera específica, Aguilar (2010) enmarca esta complejidad como un problema de validez directiva del gobierno (y no de validez institucional o legal) que se relaciona con su capacidad de previsión y sus competencias técnicas, gerenciales y políticas. Para el autor, la problemática que enfrentan los aparatos públicos demuestra que la complejidad se ha trasladado del sujeto/institución gobierno, a la acción del gobierno, es decir, al proceso de gobernación o gobernanza (Aguilar, 2010). Siendo ahí, precisamente, donde se manifiestan nuevos retos para un proceso de gobierno exitoso, pues es evidente la emergencia de nuevos y múltiples actores que plantean demandas y asuntos, que ponen a prueba la capacidad directiva y de coordinación gubernamental.

Por ello, junto a la *nueva gobernanza*⁴ la calidad se revela en instrumento básico para promover una regulación económica de calidad y dar cauce a la diversidad de polos de poder económico; un marco insti-

tucional de calidad, para mejorar la percepción social sobre la gestión y los servicios públicos que se brindan, así como una participación ciudadana de calidad, para *fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas y la misma democracia*.

El papel del sector público y dos modelos de Administración Pública

Europa y América del Norte durante el siglo XIX, y algunos países de Asia Oriental durante el siglo XX, han progresado económicamente como resultado de un sector público eficaz. Es un hecho cada vez más aceptado la necesidad de un Estado eficaz como condición fundamental para promover el crecimiento y reducir la pobreza de los países.

En un mundo caracterizado por vertiginosas transformaciones de los mercados, las sociedades civiles y las fuerzas mundiales, el Estado se ve obligado a ser más eficaz. Sin esta condición es imposible alcanzar un desarrollo sostenible, ni en el plano económico ni en el social.

Para que el Estado pueda hacer una mejor aportación al proceso de desarrollo es esencial comprender la función que cumple en el entorno institucional (por ejemplo, su

capacidad de imponer el cumplimiento de la ley) y, de esa manera, facilitar las transacciones.

Países y regiones atrapados en el círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo, producto de la crónica ineficiencia del Estado, pueden desencadenar con demasiada facilidad en la violencia social, la delincuencia, la corrupción y la inestabilidad, problemas todos que socavan la capacidad del Estado y la función pública para impulsar el desarrollo económico y social.

El modelo Jerárquico

La Administración Pública ha surgido como entidad distinta a las empresas privadas. El primer modelo moderno de administración pública surgió en los países del Atlántico Norte, que se modernizaron en el siglo XIX. Este modelo utiliza dos “técnicas” para mejorar la relación mandante-mandatario, y por lo tanto para fomentar el gobierno más eficiente y honesto a favor del interés público: controles y equilibrios entre los diversos poderes políticos y una forma jerárquica de organizar la administración pública sobre la base de un control centralizado. Aunque ha desempeñado un buen papel en los países más avanzados, el modelo jerárquico se ha mantenido bajo presión. Se originó cuando el gobierno era pequeño. Pero la función del Estado se expandió enormemente (al menos hasta la década de los ochenta), y en 1995 esta proporción creció hasta casi el 50%.⁵ Este cre-

5. Más allá del Consenso de Washington: La Hora de la Reforma Institucional, Banco Mundial, 1998.

cimiento ha producido grandes organizaciones públicas difíciles de controlar y más fáciles de ser “capturadas” por intereses especiales. Ello ha conducido a la *ineficiencia* y la *inflexibilidad*, en tanto que los ciudadanos, han expresado su creciente insatisfacción.

La Nueva Administración Pública

Las debilidades del sistema jerárquico han obligado a los países avanzados a experimentar con las modificaciones de este modelo; sin embargo, es difícil hablar de un patrón único. El modelo emergente se caracterizó por cuatro lineamientos cuyo punto común es lo que toman prestado de los métodos de gestión del sector privado:⁶

1. *Delegación de la toma de decisiones*: reduce la carga de las reglas jerárquicas y la promoción de una mayor delegación en los niveles inferiores de jerarquía, lo que permite la toma de decisiones adecuadas, ya que los responsables de ellas están próximos al problema y tienen los objetivos más claros.
2. *Orientación hacia el desempeño*: el énfasis en la responsabilidad de los productos provee incentivos que conducen a una mayor efectividad.

6. Los cuatro temas siguen un esquema sugerido por David Shand.

3. *Orientación hacia el ciudadano-cliente*: informar y escuchar a los ciudadanos, permite responderles con servicios más apropiados.
4. *Orientación de mercado*: el mayor aprovechamiento de los mercados o cuasi mercados, a través de contratos de gestión y personal, la competencia entre las instituciones públicas y la desconcentración de servicios, mejoran los incentivos orientados al desempeño.

Un breve recorrido por la modernización e innovación del Estado de Guatemala y la contribución del servicio civil al fortalecimiento de la Administración Pública

Modernización se define como la acción y el efecto de dar forma o aspecto moderno a algo. Moderno significa que pertenece a la época actual o existe desde hace poco tiempo. Por su lado la modernización del Estado implica *cambiar su función, lo que hace y la forma de hacerlo*. De un Estado benefactor, paternalista y centralizado debe innovarse a uno que complemente las acciones de las personas. La Constitución Política de la República de Guatemala, contiene principios claros para impulsar los cambios. El más importante, lo encontramos en el Artículo 118: “*Cuando fuere nece-*

sario, el Estado actuará complementando la iniciativa y la actividad privada...⁷

Sin perder de vista el objetivo principal de la modernización e innovación del Estado, el cual se orienta en coadyuvar a mejorar el nivel de vida de los guatemaltecos. Se supone que esto puede lograrse en parte transformando al gobierno en un buen gobierno, congruente con un entorno político, económico y social que conduzca al desarrollo. Sin embargo, este proceso también debe incluir la institucionalidad necesaria para que el Estado no vuelva a desactualizarse y tenga la capacidad necesaria para adaptarse continuamente a las necesidades de una sociedad que constantemente ha venido evolucionando.

La Administración Pública y el Servicio Civil de Guatemala, han experimentado cambios fundamentales en las últimas décadas. Al hacer *una revisión histórica* del Estado de Guatemala, se puede concluir que se ha inclinado más hacia un modelo jerárquico centralizado, lo cual se reflejó en que las instituciones se caracterizaron por ser centralistas, mercantilistas y excluyentes.⁸ Después de la independencia (15 de septiembre de 1821) los gobiernos continuaron con la estructura centralizada de corte colonial. Durante la

década de los sesenta y setenta, la idea de que el mercado era incapaz de generar mejoras y de eliminar la desigual estructura social, dio lugar al surgimiento de estrategias de desarrollo dirigidas por el Estado.

En la década de los ochenta, después años de dictadura militar, dos golpes de Estado y casi treinta y seis años de guerra interna, se restableció la democracia en Guatemala y se promulgó una nueva Constitución. Transcurrieron tres gobiernos sin que se presentara una iniciativa capaz de cambiar radicalmente la estructura estatal. La década de los noventa, referida a los latinoamericanos, se podría denominar la “*Década de la Modernización*”. Sin embargo, el rol del Estado debió cambiar, no porque estuviese de moda hacerlo, sino por principio y por la capacidad de tomar decisiones. El resultado más importante de todo el proceso sociopolítico contemporáneo de Guatemala (1986-2000) es que la descentralización y desconcentración del Estado así como la modernización de la sociedad son, necesidades nacionales sentidas y planteadas por la diversidad de sectores y actores. Este planteamiento se concreta en la Constitución de 1985 y la reforma constitucional de 1994 y, sobre todo, en los Acuerdos de Paz de 1996 que contienen la aspiración de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. Es de gran relevancia mencionar que en 1969 se anuncia la Ley de Servicio Civil y veintinueve años más tarde nace el Reglamento a la Ley.

7. Esperanza de Paz: una propuesta para el desarrollo integral de Guatemala, CIEN, julio 1994.

8. CIEN-CIPE (1998) “Un Estado en Tiempos de Paz” “Hacia la Paz y el Desarrollo”. Año 1, edición 6. CIEN. Guatemala.

Un nuevo paradigma

Desde la década de los noventa se da en los países de Iberoamérica un movimiento vigoroso hacia la *modernización del Estado, así como para la profesionalización de su función pública*. El desencanto con la implantación de políticas neoliberales y sus resultados en nuestras economías, ha hecho que volvamos a ver al Estado, a los servicios civiles y a sus funcionarios como los motores impulsores de la modernización, el desarrollo y los procesos democráticos de nuestros países. Afortunadamente para los entusiastas del servicio público, parecen haber quedado atrás los tiempos en los que se creía como dogma de fe que la empresa privada era más eficiente que el sector gubernamental, y que por tanto, podía generar los cambios que nuestras sociedades buscaban y deseaban.

En este nuevo *paradigma, los servicios civiles y los sistemas de función pública* deberán perseguir, además de los valores tradicionales de la eficiencia y eficacia administrativa, el mérito, la protección de los derechos de los empleados y la equidad social,⁹ valores tales como la transparencia gubernamental, la capacidad para rendir cuentas, la inclusión y la no-discriminación, la bilateralidad o multilateralidad de los procesos administrativos, la flexibilidad administrativa, la profesionalización, el mejoramiento continuo, y la

9. (Klinger, Nalbadian y Llorens (2010).

promoción de la democracia como algunos de los “*nuevos valores*” de la función pública.

Como se desprende de la ponencia anteriormente presentada, desde fines de los noventa se viene estableciendo la normativa para poder impulsar en Iberoamérica, unos servicios civiles y sistemas de función pública profesionales y capaces de sustentar procesos de modernización y redemocratización, así como la competencia económica a nivel global.

Actualmente, la Administración Pública, como principal instrumento de gobierno al servicio de la sociedad, con un gran peso en la economía, debe asumir la responsabilidad de actuar como impulsora y generadora de proyectos innovadores. La visión de la modernización e innovación de la Administración Pública bajo los principios de *autonomía, control y gestión por resultados; eficacia, calidad en la acción de gobierno, rendición de cuentas y la transparencia, para lograr el objetivo: “satisfacer las necesidades y demandas ciudadanas con el nivel de calidad que la sociedad exige”*.

En la época actual, no se habla únicamente de modernización. La innovación se transforma en una necesidad cuando una institución se plantea *hacer las cosas de manera diferente*: crear valor, modificando la manera de hacer las cosas, replantear los procesos internos de la institución e innovando la calidad en la prestación de los servicios.

Sin embargo, no será posible la innovación si el conocimiento no fluye en las instituciones. *El conocimiento y la información* son actualmente las bases de la producción, la productividad y la competitividad, tanto para empresas como para las propias Administraciones Públicas. Las organizaciones funcionan en redes en las que se comparte el conocimiento: para empezar dentro de la organización, pero también redes entre organizaciones y redes entre las organizaciones y sus unidades descentradas.

Cada vez es más apremiante la adaptación al cambio, lo que redundará en que los servicios civiles adopten estrategias que proporcionen herramientas de análisis y actuación, integradas y flexibles. La evaluación de políticas públicas y la gestión de calidad en los servicios proporcionan un marco adecuado.

Algunas propuestas en el ámbito público

- Herramientas para la mejora de la productividad; productividad por resultados.
- Generación de códigos éticos.
- Manuales del empleado.
- Formación.
- Participación en grupos de trabajo externos.
- Colaboración en grupos de mejora internos.
- Espacios para la innovación

Las Administraciones Públicas iberoamericanas están adoptando “modelos de excelencia, integrales u holísticos, que facilitan la comprensión de las dimensiones más relevantes de la realidad de los órganos y entes públicos y permiten establecer criterios orientadores, homogéneos, tanto para el análisis sistemático y riguroso como para lograr la acción coherente, según la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública*.

Profesionalización de la función pública y una mejora en la gestión

La profesionalización permite un desempeño eficaz del Estado para construir la gobernanza necesaria y además lo dotan de instrumentos efectivos para el cumplimiento de sus responsabilidades propias, incidiendo de manera positiva sobre el proceso de desarrollo y el desempeño global de la gestión pública. La reflexión sobre los alcances de esta afirmación, tomará en consideración el significado de las siguientes proposiciones:

- La conformación de una función pública profesional, impacta positivamente en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.
- La existencia de una función pública profesional, es un fac-

tor relevante en el desarrollo económico y social.

- La profesionalización de la función pública es condición necesaria para implementar cambios en la gestión asociadas al desarrollo de las capacidades institucionales del Estado.
- Una función pública profesional, contribuye a un mejor desempeño del sector público.
- El establecimiento de reglas de profesionalización en la función pública introduce incentivos que impactan positivamente sobre el desempeño del servicio público.

Todas estas cuestiones están relacionadas, pero analíticamente es pertinente abordarlas como si fueran singulares, lo que a su vez resultará funcional para exponer distintas facetas que pueden dar lugar a intervenciones de reforma cuyo potencial impacto puede ser apreciado con mayor claridad.

Función pública y cambios en el modelo de gestión

Existen sólidos argumentos para sostener que la profesionalización de la función pública, es condición necesaria para implementar cambios en la gestión, asociados

con un mejor desempeño del sector público, indispensable a su vez para el desarrollo de las capacidades estatales. Existe evidencia suficiente para establecer la existencia de un grado significativo de vinculación entre los objetivos de profesionalizar la función pública y la incorporación de innovaciones en la gestión, en particular, la gestión por resultados.

Conforme con el criterio que se presenta, la consolidación de una función pública profesional es una condición necesaria para promover innovaciones en consonancia con la calidad institucional que requiere la gobernanza democrática, porque detenta la capacidad de hacer sustentable y previsible el modelo de gestión. Además contribuye al fortalecimiento de la calidad institucional pública, por la valoración positiva que puede esperarse en la sociedad si el principio de mérito alcanza vigencia efectiva. Se puede especular que si la sociedad demanda mayor calidad institucional de la democracia, las condiciones para que el principio de mérito impregne la vida de las instituciones públicas podrían estar dadas.

Finalmente una función pública profesional es decisiva para superar el clientelismo, la falta de incentivos o su asignación arbitraria o indiscriminada, la dificultad de constituir equipos de trabajo sustentables, la ausencia de una ética pública orientadora del desempeño, entre otros obstáculos para una gestión efectiva de los asuntos públicos.

Función pública y desempeño

Existen argumentos para sostener que la profesionalización del servicio civil, permite el desarrollo más efectivo de innovaciones orientadas a mejorar el desempeño de la gestión pública.

Es importante destacar que las implicaciones de la profesionalización de la función pública sobre la mejora del desempeño gubernamental tiene una proyección más amplia. La Carta Iberoamericana de la Función Pública, que concibe a la Función Pública en el marco de una Administración Pública profesional y eficaz al servicio del interés general, destaca como principios rectores el mérito, el desempeño y la capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos. Así mismo incluye los principios de la eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas, procesos de gestión del empleo y las personas, la transparencia, objetividad e imparcialidad, el pleno sometimiento a la ley y al derecho, como condiciones bajo las cuales los principios anteriores tiene sentido. Los postulados de la Carta, sugieren instrumentos eficaces para mejorar el desempeño de la función pública y dotar de recursos calificados a las instituciones del Estado en consonancia con la complejidad de los desafíos que afronta.

De esta manera la función pública se conecta con el desarrollo

de capacidades institucionales que permitan al Estado orientar la acción colectiva de la sociedad. En otro plano también corresponde destacar el impacto que sobre el desempeño puede tener la moral que desarrolla una organización, ya sea por la internalización del valor que se le reconoce a la misión asignada, así como por el reconocimiento de la calidad de los servicios percibidos por el público.

Prioridades en la agenda de innovación

En la agenda de la innovación en distintos países latinoamericanos puede reconocerse la influencia de la NGP. Tomando como referencia un conjunto de temas comunes a la reforma de la gerencia pública identificados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, (1995) para los países que la componen, formulados para lograr administraciones orientadas a resultados, se aprecia que los mismos están presentes en las reformas de la región latinoamericana; devolver autoridad, otorgar flexibilidad; asegurar el desempeño, el control y la responsabilidad; desarrollar la competencia y la elección; proveer servicios adecuados y amigables a los ciudadanos; mejorar la gerencia de los recursos humanos; explotar la tecnología de la información; mejorar la calidad de la regulación; fortalecer las funciones de gobierno en el centro (Ormond y Loeffler, 1999: 147s).

La influencia de la NGP es heterogénea, y si bien para algunos constituye un nuevo paradigma dentro de las ciencias de la administración, otros aprecian en ella solo un conjunto de esfuerzos de mejora en respuesta a las demandas ciudadanas, y otros incluso la rechazan atribuyéndole un sesgo “privatista”.

En 1997 el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, propuso una agenda para mejorar la capacidad de gestión del Estado y aumentar la gobernabilidad democrática, que incluía la profesionalización de la alta burocracia, la transparencia, la descentralización de la ejecución de servicios, la desconcentración organizacional de actividades exclusivas del Estado, la administración orientada a resultados, una mayor autonomía gerencial y nuevas formas de control (de resultados, por competencia administrada, social y por los ciudadanos), agencias descentralizadas y desarrollo del sector público no estatal, orientación de servicios al ciudadano, democratización del poder y responsabilización de los funcionarios.

Posteriormente, los acuerdos de las reuniones ministeriales ibe-

roamericanas propiciadas por el mismo CLAD produjeron consensos regionales sobre la función pública, el buen gobierno, el gobierno electrónico y la calidad, sustentando la perspectiva de análisis que se presenta.¹⁰ Cabe destacar además que el CLAD identifica, en el seguimiento de las innovaciones y tendencias en la gestión pública, los siguientes núcleos temáticos:

- La evaluación como una herramienta de la gestión pública orientada a resultados.
- Gobierno electrónico y sociedad de la información.
- El control social y la transparencia de la gestión pública.

La profesionalización de la función pública.¹¹

Vista la agenda desde este foco, se presentan como temas dominantes el desarrollo de iniciativas vinculadas al establecimiento y desarrollo de la gestión orientada a resultados, el gobierno electrónico, la profesionalización de la función pública, la transparencia y la participación ciudadana en la gestión pública y la evaluación de políticas.

Por su parte, la agenda de políticas prioritarias promovidas por las instituciones responsabilizadas de la modernización de la gestión pública en los países de la región latinoamericana, muestra orientaciones coincidentes con las descritas en los párrafos anteriores.

10. Se trata de la “Carta Iberoamericana de la Función Pública” (2003), el “Código Iberoamericano del Buen Gobierno” (2006), la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico” (2007), la “Carta Iberoamericana de Calidad” (2008) y la Participación Ciudadana (2009).

11. Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE) del CLAD.

De este conjunto de cuestiones, sin desmerecer la importancia de otras, interesa a esta investigación profundizar en dos de ellas: la Nueva Gestión Pública de Calidad y la Administración Pública Inteligente que enmarca la profesionalización de la Función Pública. El interés se basa en la relevancia que se asigna a ambas cuestiones en el desarrollo de las capacidades institucionales del Estado, lo extendidas que se encuentran las políticas orientadas a su consolidación, el significativo cambio cultural que representa su implantación y la dependencia de una respecto de la otra para asegurar su consolidación. Para ello se profundiza en los temas a continuación:

Nueva gestión pública y gestión de calidad

La mayor complejidad social y política ha obligado a los gobiernos de diferente signo y a *sus servicios civiles* a buscar nuevas herramientas para conseguir sus objetivos y realizar eficazmente sus tareas. Por ello, han implantado tecnologías y sistemas de operación para reactivar una maquinaria aletargada que requiere ofrecer respuestas innovadoras ante una ciudadanía que cada vez más demanda servicios con calidad y eficiencia. Es así como se ha venido articulando un nuevo modelo que se ha dado en llamar nueva gestión pública, cuya implementación exige asumir una serie de principios que implican una forma diferente de visualizar la gestión gubernamental y la función pública.

Surgimiento de la Nueva Gestión Pública, NGP

En 1997, una excelente compilación de textos anglosajones, realizada por Brugué y Subirats, presentaba a la NGP como un enfoque de transición de la vieja administración pública hacia la importancia en los resultados y en la responsabilidad, en organizaciones, recursos y condiciones contractuales más flexibles y en técnicas de evaluación del rendimiento de los recursos humanos (Brugué y Subirats, 1997).¹²

En efecto, la NGP significó un cambio trascendental de la perspec-

12. La obra se centra en una perspectiva de transformación del sector público, junto a una visión de la transformación de las relaciones entre el gobierno y la sociedad. La NGP constituye entonces una fusión de la orientación normativa de la administración pública tradicional y de la orientación instrumental de la gestión (*management*) en un sentido genérico. Por vía normativa, la gestión pública incorpora una mayor preocupación por temas como la democracia y la responsabilidad pública, así como por valores como la equidad, la consistencia y la igualdad. Por vía instrumental, la gestión pública reconoce la necesidad de la eficiencia a través de una visión estratégica, estructuras adecuadas, personal profesionalizado y técnicas gerenciales (Brugué y Subirats, 1997).

tiva tradicional de la administración pública¹³ hacia un modelo que pone énfasis en los resultados y que reclama mayor responsabilidad y flexibilidad institucional. Este cambio, si bien –hasta ahora– no ha estado exento de controversias, obliga a asumir una posición en torno al futuro del sector público y al respecto, como sostiene Hughes, no cabe duda que este será inevitablemente gerencial; tanto en la teoría como en la práctica (Hughes, 1996).

La reforma gerencial en América Latina

Ahora bien, en América Latina, el arranque de todo el proceso de transición hacia la NGP, se debe ubicar en el inicio de la ola de reformas económicas que buscaban transformar las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad; además de incorporar a la región a los mercados internacionales. Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia y Venezuela, entre otros, a lo largo de los años ochenta impulsaron programas de ajuste estructural (*reformas de primera generación*), a los que siguieron otra serie de reformas institucionales enfocadas a la mo-

13. “La administración pública consiste en la estructura del poder ejecutivo, subordinada al gobierno, que tiene la misión de coordinar e implementar las políticas públicas, como institución representa la estructura que hace posible la vinculación entre gobierno y sociedad” (Molina y Delgado, 1998, p. 8-9).

dernización de las administraciones públicas (*reformas de segunda generación*) (Moyado, 2006).

La primera ola de reformas redefinió el núcleo de funciones estratégicas del Estado y sentó las bases para nuevas reformas incrementales en los sistemas de gestión pública, se desarrollaron procesos de ajuste para redefinir el papel del Estado y se realizaron reformas económicas para reestructurar las finanzas públicas, reducir el déficit fiscal y reorientar el gasto público. Paralelamente, se impulsaron programas de privatización de empresas públicas y se establecieron las bases para la apertura e integración comercial.

No obstante, al reconocer que esta serie de reformas fueron insuficientes para resolver los problemas sociales de los países de la región, se propuso iniciar una nueva generación de reformas que permitieran la reconstrucción del Estado latinoamericano. En este marco, se impulsó un programa de reformas gerenciales que constituyen a su vez iniciativas de cambio institucional, para adaptar a las administraciones públicas a ese nuevo contexto y a un Estado con nuevo rostro y nuevas capacidades, en principio más reducidas debido al adelgazamiento y reducción de su aparato que se produjo en las últimas décadas.

En este sentido, en 1998 los veinticinco países miembros del CLAD suscribieron el documento *Una nueva gestión pública para*

América Latina, en donde se definió la agenda de la reforma gerencial para los países de la región, entendida como “un componente de la reforma de las instituciones políticas y (que) es interdependiente con la redemocratización y la consolidación de la democracia en nuestros países” (Aguilar, 2009, p. 201).

En este documento se afirmaba: América Latina pasó por una gran crisis en la década de los ochenta y está buscando la superación de la misma a lo largo de los años noventa. Ya existe una conciencia de los errores cometidos por las reformas anteriores, y por eso es preciso asumir la Reforma Gerencial, para la cual América Latina ya está preparada, como el instrumento fundamental para hacer al Estado capaz de actuar positivamente en pro del desarrollo económico sustentado, en la mejor distribución de la renta y en la consolidación de la democracia. (CLAD, 1998, p. 22).

La “Agenda de la Reforma Gerencial en América Latina”, según el mismo documento del CLAD8 sería la siguiente:

- a. Profesionalización del servicio público como punto de partida para constituir un núcleo estatal estratégico, es decir, contar con una *élite burocrática* de tomadores de decisión, con gran capacidad técnica encargada de la formulación y seguimiento de las políticas públicas.
- b. Transparencia de la gestión pública y responsabilidad de los funcionarios públicos ante la sociedad, combatir las politizaciones clientelares y la corrupción.
- c. Descentralización de la ejecución de servicios públicos. Esto favorece la eficiencia y efectividad y aumenta la fiscalización y el control social de los ciudadanos sobre las políticas públicas.
- d. Desconcentración organizacional, delegando la ejecución de funciones hacia agencias descentralizadas.
- e. Evaluación de desempeño y control de resultados, no solo control de normas y procedimientos, como en el modelo burocrático *weberiano*, y la integración de un sistema de evaluación del desempeño.
- f. Autonomía gerencial de las entidades públicas mediante control de resultados, control contable de costos, control por competencias administrativas y control social.
- g. Orientación del suministro de servicios hacia el ciudadano-cliente (calidad), reestructurar los servicios públicos y enfocarlos en función de las expectativas del cliente y consumidor y disponer una infraestructura institucional para brindar servicios con calidad.

- h. Vinculación del papel de la burocracia con la democratización del poder público.

Hasta ahora los países que han incorporado la *gerencialización* de los servicios civiles, lo han hecho con diferente grado de intensidad; sin embargo, el análisis de esas experiencias refleja que este conjunto de reformas va generando una nueva cultura administrativa, basada en la receptividad, la transparencia, la eficacia, la ética pública y la búsqueda de calidad y excelencia en la prestación de los servicios públicos.

Como señala Bresser (2001):

La reforma gerencial está solo empezando en América Latina. Una sociedad civil activa en la cual el debate público tenga un papel principal como formador de la opinión pública, y la reforma institucional, particularmente la reforma gerencial, son dos factores estratégicos para promover el desarrollo económico de la región. (p. 14).

La gestión de calidad

Respecto al tema de la calidad, hay que destacar que, aunque la conceptualización de los métodos y su tratamiento científico se dio con gran profusión, inicialmente en los Estados Unidos, fueron los japoneses los primeros en adoptarla como

instrumento de gestión de las empresas para la generación de productos y servicios, lo que le valió al Japón conquistar el liderazgo en importantes sectores durante la segunda mitad del siglo XX (Guajardo, 1996).

El proceso de recuperación de la economía japonesa en la fase posterior a la Segunda Guerra Mundial, requería de un fuerte impulso a la competitividad de las empresas y, para ello, era necesario introducir la calidad como estrategia adicional para generar productos también competitivos y reinsertarse en los mercados internacionales en el periodo de la posguerra.

En este sentido hay que resaltar que el concepto de calidad se desarrolla junto a la concepción de las organizaciones modernas, pasando por tres diferentes etapas que van de su incorporación al proceso de producción, mediante el control estadístico (principios del siglo XX), a su integración al proceso administrativo, bajo el aseguramiento de la calidad (hacia los años cincuenta), hasta su concepción como un arma estratégica para alcanzar la competitividad entre las organizaciones (albores del siglo XXI) (Barba, 2004).

Esta serie de antecedentes ilustra cómo la nueva ola de conocimientos sobre la administración de la calidad, fue descubierta como el arma estratégica que daría al Japón la competitividad necesaria para conquistar los mercados mundiales. En esta tesitura, los especialistas

aconsejaban orientar los esfuerzos de calidad hacia el desarrollo de la capacidad de los procesos, para dar variedad a los productos ofrecidos sin elevar los costos.

Así, se consolida la calidad como atributo relativo que un cliente le da a un producto o servicio, con base en la capacidad de este para satisfacer sus expectativas; lo cual es congruente con la definición de calidad como *“La totalidad de propiedades y características de un producto o servicio que lo hacen capaz de satisfacer necesidades dadas, en razón de que cumple con las especificaciones preestablecidas”* (Aguilar, 2009, p. 136).

A partir de esta visión, se puede observar el potencial de un principio como la calidad en el proceso administrativo, pues como señala Malvicino (2001):

Gestionar la calidad de un servicio, el cual da razón de ser a la organización responsable del mismo, implica adaptar los instrumentos gerenciales correspondientes, para que de una manera organizada y planificada la organización obtenga resultados previstos o convenidos con terceros y demuestre capacidad de reacción frente a imponderables no previstos en sus procedimientos. (p. 5)

14. Blog de Jordi Sevilla. Ministro para las Administraciones Públicas del Gobierno de España (Noviembre de 2006).

Administración Pública Inteligente, “Un Enfoque Novedoso para una Gestión Revitalizada”

“sin innovación, no se puede salir de la crisis”

Manuel Castell

*“Una administración pública inteligente es aquella que sabe adaptarse al momento en el que vive y que hace todo lo posible para ponerse al servicio de los ciudadanos”.*¹⁴

En la actualidad vivimos una época de auténtica revolución que va a definir el futuro de las administraciones públicas, de la forma en la que presta sus servicios y en la que los ciudadanos se relacionan con ella. El completo proceso de modernización que vivimos va a marcar un punto de inflexión en el trato entre administración y los ciudadanos ya que se está produciendo una profunda reforma en su funcionamiento en todos los ámbitos: función pública, procesos selectivos, introducción de las nuevas tecnologías, fomento de la cooperación entre las administraciones y garantía de la calidad.

Unos servidores públicos satisfechos en sus puestos de trabajo, son fundamentales para que los servicios prestados por las administraciones públicas alcancen el nivel que demandan los ciudadanos. Para ello es necesario establecer las condiciones de trabajo coherentes con el entorno laboral actual, como la introducción y promoción de la evaluación del desempeño y la recompensa objetiva de los esfuerzos. En

este sentido es igualmente necesario garantizar que las personas que se incorporan a la función pública lo hagan en condiciones idóneas, adecuándose al futuro laboral que van a encontrar.

La administración pública debe asumir como un reto ineludible, beneficiarse de las nuevas tecnologías para acercar sus servicios a los más necesitados de los mismos; reconocer el derecho de todos los ciudadanos a poder acceder a la información y a los servicios públicos a través de los nuevos instrumentos electrónicos es una necesidad vital en la sociedad en la que vivimos, y un hito que marcará un antes y un después en la relación entre ciudadanos y administraciones públicas. Obviamente, el reconocimiento de este derecho de ciudadanos e instituciones, tiene que llevar implícito la obligación y el compromiso de todas las administraciones a garantizarlo.

La cooperación entre las administraciones, es el pilar sobre el que se debe asentar la reforma de lo público. Hay que dejar de exigir que el ciudadano busque a la administración, es necesario facilitar su relación con ella, por lo que deben ser las distintas entidades públicas las que trabajen juntas para ofrecer un único punto de interlocución que le garantice soluciones, independientemente de a qué administración compete la gestión a realizar o la información a obtener.

15. Marina, J.A. "El vuelo de la inteligencia". Ediciones de bolsillo. Barcelona 2004.

Mejora de la calidad del empleo público, adaptación a las nuevas tecnologías y cooperación entre las administraciones son los tres pilares sobre los que tiene que apoyarse la administración pública del siglo XXI. Siempre garantizados por condiciones máximas de calidad en las que la satisfacción de los ciudadanos sea el principal baremo a seguir.

En resumen, estas son las principales iniciativas que se impulsan con esta investigación y que persigue el objetivo de enunciado fácil pero de implantación compleja: Adaptar de forma inteligente la Función Pública a las necesidades de los ciudadanos del siglo XXI.

Propuesta para una Administración Pública Inteligente

José Antonio Marina, en su libro "*El vuelo de la inteligencia*" nos confirma que los caminos de la inteligencia acaban desembocando en la ética,¹⁵ y nos ayuda a transitar por esos caminos. Una aproximación al concepto de Administración Pública Inteligente requiere, en primer lugar, de una delimitación de algunos rasgos que la definan y que se detallan a continuación:

Capacidad de acción y resolución

La Administración es un instrumento, no un fin, del que la socie-

dad se dota para facilitar la convivencia y la felicidad de las personas. Tiene que ser ante todo útil y práctica, en una palabra: *resolutiva*. Resolución es una hermosa palabra que procede de “resolver” y significa dos cosas: *inventar soluciones y avanzar con decisión*. Así pues, una institución inteligente resuelve, inventa soluciones y avanza con decisión. Las Administraciones resolutivas y con capacidad de actuación son las que marcan la diferencia: no postergan las decisiones difíciles, sino que las toman buscando las mejores alternativas y tratando de anticiparse a los problemas. Para ello tienen que manejar diferentes instrumentos de racionalidad, combinados con adecuados modelos de liderazgo y gestión emocional.

Autodeterminación y proyección

Una organización inteligente ha de tener un proyecto sobre sí misma, combinando la asunción realista de su misión en el presente con una adecuada perspectiva o visión de futuro. El replanteamiento periódico de la naturaleza o razón de ser (misión) de muchas instituciones públicas, así como el de su visión y posicionamiento estratégico ante un mapa cambiante, es una tarea que no se puede postergar. Por el contrario, el conformismo o la inercia de algunos servicios públicos, que tradicionalmente dominan el escenario, no son posibles ni aconsejables.

16. Marina, J. A. “El misterio de la voluntad perdida”. (1997) Anagrama.

Ahora más que antes los factores exógenos como la globalización, nuevas tecnologías, sistemas de comunicación y otros endógenos entre los que cabe señalar las expectativas de los ciudadanos, implican grandes oportunidades que no deben ser desaprovechadas, y presionan a favor de un cambio en el diseño y la gestión de los servicios públicos que los acerque a las necesidades de las sociedades actuales.

¿Tiene nuestra Función Pública –cada Ministerio u organismo público,... un proyecto claro sobre sí misma?; ¿sabe su razón de ser (misión) y hacia dónde va (visión), y se lo replantea de cuando en cuando? Formularse estas preguntas básicas, y sobre todo la manera de resolverlas, evidenciarán el grado de inteligencia de nuestras instituciones.

Voluntad y energía para actuar

La voluntad, tal y como la entendemos en las instituciones inteligentes, va más allá de lo que habitualmente denominamos como “voluntad política”, o del “voluntarismo” de las personas y los equipos. Para explicar esta capacidad, que también nos remite el esfuerzo individual y colectivo, recurre con frecuencia *Marina*¹⁶ al protagonista de una vieja y clásica novela alemana, “El Barón de Munchhaussent”, hombre exagerado y de muchos recursos, que habiendo caído en una ocasión con su caballo a un pantano de arenas movedizas, fue capaz de salir montado en el caballo tirándose

hacia arriba de sus propios cabellos. Así de poderosa es la voluntad cuando actúa en pos de un proyecto inteligente.

La voluntad de una organización, de un equipo, no es tanto una facultad (que se tiene o no se tiene), como un aprendizaje guiado por la inteligencia, que debe ser hábil negociadora entre fuerzas muchas veces en conflicto. La voluntad de un grupo, como la de un individuo, se educa y se fortalece -o se abandona y debilita- gestionando los deseos, las emociones, los hábitos, los premios o castigos, que son los que van esculpiendo el comportamiento de una organización. Pequeños éxitos bien gestionados (como éxitos políticos y del equipo) renuevan la voluntad y fortalecen al grupo. El sentimiento de la propia eficacia de un grupo: ¡somos capaces de hacerlo porque lo hemos hecho otras veces! es quizás la más poderosa fuente de energía de un equipo o de una organización.

Como afirma J. Valdano,¹⁷ *“un equipo es un estado de ánimo”*, lo que nos lleva nuevamente a considerar la gestión emocional y relacional de nuestras organizaciones como factor crítico de éxito, y a su relación con los estilos de liderazgo. No cabe duda que el liderazgo, y la forma en que este se proyecta sobre los equipos, son elementos funda-

mentales en las reformas y procesos de cambio, y el principal detonante de la voluntad de actuar en las organizaciones. En manos de las personas está la voluntad y la principal fuente de energía para el cambio.

¿Cómo encontrar y potenciar líderes y equipos inteligentes? O mejor aún ¿cómo desarrollar modelos de liderazgo que aseguren una gestión inteligente, más allá de las personas? Este es sin duda un gran reto para cualquier Administración, y en ese camino deberemos buscar y encontrar referencias y modelos: *“la gente que hace lo que siente, que es capaz de entusiasmar, poner “alma” a las cosas, es capaz también de generar en quienes están alrededor un entusiasmo muy especial... Son gente que activa el profesionalismo desde la pasión.*¹⁸ Una organización que apoye a aquellos que tienen ímpetu e iniciativa, que creen en lo que hacen, puede estar asegurándose para el futuro una buena dosis de voluntad y energía para actuar.

Capacidad de aprendizaje

Las instituciones inteligentes aprenden para mejorar. Investigan interna y externamente su realidad y su entorno, recogen y aprovechan la información y la hacen circular con transparencia entre sus empleados, e interactúan permanentemente con los ciudadanos y la sociedad, transformando la información y haciendo brotar el conocimiento.

Llevar a la práctica esta idea es extremadamente complejo pues

17. Jorge Alberto Francisco Valdano Castellanos (Las parejas, Santa Fe, Argentina, 4 de octubre de 1955).

18. Valdano, J. “Liderazgo, gestión y motivación de equipos”. Cap. 3.

implica la constante renovación de la cultura organizacional. A veces se afirma con cierta ligereza que las personas pasan pero las organizaciones permanecen. Esto solo es cierto a medias. Las personas imprimen un estilo en su trabajo, que deja huella en la cultura de la organización en la medida que se consolida. Si este proceso tiene que ver con el éxito de los planteamientos, estaríamos ante instituciones inteligentes que aprovechan las pequeñas pero útiles innovaciones cotidianas de sus efectivos para mejorar su actuación.

La organización debe desarrollar capacidades para incorporar a su cultura corporativa *las innovaciones* que se producen de manera cotidiana y que repercuten en la mejora de su eficiencia. Una vía para acercarnos a este propósito es la incidencia sobre los valores de la organización y su influencia en las personas que la integran. Las actitudes y valores ante el éxito y el fracaso, suelen ser buenos exponentes de esa capacidad de innovación. Si la organización propicia una dinámica del tipo "búsqueda de culpables", estará incorporando el valor del miedo al fracaso, y de paso el miedo a la innovación y al cambio. La rutina se convertirá así en la pauta a seguir, en un refugio para los empleados. Se fomentaría un entorno propicio para la mediocridad y alejado del contexto óptimo para el desarrollo de la inteligencia. Por el contrario, las organizaciones inteligentes han de tener en cuenta que habitualmente el fracaso en algunos proyectos res-

ponde a múltiples causas: oportunidad, grado de madurez del contexto, adecuación a la realidad, descompensación entre medios y fines, etc. El resultado final negativo de una experiencia no debe encubrir los posibles aciertos en alguna de sus fases. Esto es muy importante a la hora de delimitar las responsabilidades y, como mínimo, extraer conclusiones para descartar caminos ante futuros intentos.

El mayor riesgo que tienen las organizaciones actualmente es el de no arriesgarse. La Administración Pública necesita valientes, innovadores y con valores; las llamadas buenas prácticas, son estimulantes para una organización. No darles relevancia es desaprovechar su efecto multiplicador y motivador. Pero no debemos quedarnos ahí, pues las experiencias de éxito pueden no incidir en la cultura organizacional si únicamente nos quedamos deslumbrados por los resultados finales. Es necesario conocer los procesos internos que están detrás de esas prácticas. Los éxitos están plagados de múltiples fracasos a partir de los cuales también se puede generar aprendizaje.

En los últimos años el conocimiento se ha convertido en el principal factor para obtener valor en las organizaciones. La denominada "gestión del conocimiento" es un concepto que suele manejarse de manera generalizada, teniendo en ocasiones, un contenido difuso. Algunas claves para potenciar esta

inteligente línea de trabajo podrían ser las siguientes:

- La innovación se produce en los entornos cotidianos. Los grandes avances suelen ser la suma de pequeñas mejoras muy concretas. La organización debe generar un entorno de transparencia que fomente el intercambio de información.
- Es necesario prestar atención a la comunidad profesional en la que nos desenvolvemos. Realizar un seguimiento de lo que hacen nuestros colegas para aprender de sus éxitos y fracasos.
- Revisar las experiencias anteriores de nuestra propia organización. No se trata de calcar proyectos ya desarrollados sino de analizar las razones que llevaron a tomar unas decisiones y no otras para no “golpearnos dos veces con la misma piedra”.
- Partir de una metodología probada, pero siendo heterodoxos para mejorarla, cuando esta implique mayores dificultades que beneficios a la hora de avanzar hacia los objetivos.
- Consolidar el aprendizaje organizacional, documentando las experiencias con memorias ágiles, sistemáticas y manejables, con análisis e investigación transparente, y poniendo en marcha instru-

mentos prácticos: nuevos procedimientos, metodologías, etc.

- Incorporar la perspectiva integral a la gestión de las personas teniendo en cuenta sus capacidades más allá del puesto que desempeñan.

A partir de estas premisas, es cuando las nuevas tecnologías de la información y comunicación nos resultarán verdaderamente útiles pues seremos capaces de incorporar a las aplicaciones una orientación práctica: Intranet corporativa, foros temáticos en la red, capacitaciones en red (“e-Learning”), gestores de documentos, etc.

Como vemos, una Administración Pública Inteligente no comete los mismos errores, sino que es sensible a los impactos que provoca su actividad y aprovecha estas informaciones para mejorar, incorporando sistemas de previsión y optimizando sus flujos de información para generar conocimiento.

Productividad

Una Administración inteligente tiene que ser productiva, optimizando los recursos que tiene a su disposición para “crear el máximo valor público” (Moore, 1995).

La gestión por resultados, es un modelo actual de crecimiento en Guatemala y en los países de la

región. La Administración juega un doble e importante papel en ese sentido: como impulsora de la Innovación, la actividad económica y social, por lo que cualquier mejora en su gestión tiene un enorme impacto en la sociedad guatemalteca.

Entre las múltiples contribuciones que los Estados pueden hacer para lograr los objetivos, la revisión y ajuste de sus programas de gasto es de las más importantes. Conseguir lo anterior con racionalidad y sin costes sociales, requiere disponer de herramientas que permitan tomar decisiones teniendo en cuenta sus previsible consecuencias e impactos. En muchos casos estas herramientas existen y bastaría utilizarlas con imaginación aprovechando sus potencialidades y las oportunidades que brindan las tecnologías de la información. Así, una gestión más inteligente del presupuesto, lo convierte en un instrumento no solo de fiscalización, justificación del gasto y asignación de los recursos públicos, sino también en una herramienta fundamental para el seguimiento de la gestión.¹⁹ Este ejemplo nos abre el camino para *transformar las tradicionales herramientas de control legal propias de la administración, hacia un uso más inteligente, pasando del control burocrático al de gestión*. Para ello es necesario evolucionar estos instrumentos para que faciliten a políticos

y directivos la mejora de la productividad y de la propia gestión. Hablaríamos entonces de un *control útil*, que nos proporciona información para la acción (conocimiento).

En este sentido, recuperar la importancia de la *Planificación*, con la flexibilidad que requiere una administración que se pretende adaptativa, facilitará ese control de la gestión y el aprovechamiento de las herramientas existentes más allá de lo establecido en las normas. La Planificación, que nunca se ha dejado de emplear en las organizaciones, es una herramienta de singular potencia si está bien orientada a objetivos y resultados. Aplicada teniendo presente la dimensión social de la Administración puede repercutir, tanto en la mejora de la productividad como en la de la relación con la sociedad.²⁰

Es importante mencionar que la productividad de la propia Administración Pública, por su peso específico en la economía de nuestro país, merece ser un centro de atención. La mayoría de los expertos atribuyen a la gestión de las personas el principal factor de influencia en la productividad de las Administraciones.

A la hora de intervenir en este asunto, nos encontramos con la rigidez propia de las variables concurrentes: el tiempo de trabajo y los costes salariales, más las dificultades que implica para una gestión innovadora el peso de una *cultura tradicional funcionarial, trufada con la cultura sindical*.

19. González Pueyo, J. M. Interventor del Ayuntamiento de Madrid. Cap. 9.

20. Los Planes Estratégicos que cuentan con participación ciudadana son un ejemplo de esto último.

Los resultados, tanto en el sector privado como en el público, coinciden en señalar que la productividad se incrementa mediante la satisfacción de los empleados lo que nos lleva de nuevo a la importancia de adecuar la gestión de personas y equipos, conjugando positivamente factores como: conocimientos, afectos y sistemas de interacción con los otros, asociados a la difusión de un conjunto de valores orientados al cambio progresivo de las organizaciones públicas. Junto a ello, es necesario no perder de vista criterios básicos y de sentido común en relación al tiempo o condiciones de trabajo y a los costes salariales, donde la Administración Pública, si bien puede ayudar a marcar tendencias (por ejemplo en conciliación laboral e igualdad de la mujer, protocolos contra el acoso laboral, respeto a las personas de la tercera edad) nunca debería alejarse de la realidad del conjunto del país. La preocupación por la productividad es sin duda una cualidad de las administraciones inteligentes.

Transparencia y ética

Todos los atributos que se acaban de describir para una Administración Pública Inteligente, deben desarrollarse en un marco caracterizado por la *transparencia* y la *ética* en la gestión para ser realmente efectivos. En caso contrario no po-

dríamos hablar de inteligencia, ya que la Administración habría dejado de cumplir con un precepto esencial en su misión: *la construcción de ciudadanía*, alejándose de su naturaleza misma. Como señala Blanca Olías, esto tiene que ver con ese espacio de valores que es el ámbito público. "Por más que la Constitución y las leyes reconozcan derechos y obligaciones, si la Administración no los vive, promueve y respeta en cada una de sus actuaciones, *la ciudadanía* acaba siendo un término vacío y carente de vigencia."²¹

Además de lo anterior, María de Jesús Aranda nos recuerda las razones de la necesidad de la transparencia en las Administraciones Públicas:²²

- La obligación legal que emana del marco jurídico vigente.
- La necesaria valentía democrática que implica la asunción de críticas ante actuaciones que pueden suscitar discrepancias y ser objeto de un debate público.
- Reforzar la credibilidad, en lo que supone de gran oportunidad para revalorizar lo público. En el plano político, la ciudadanía tiende cada vez más a castigar electoralmente la falta de credibilidad.
- El cambio cultural hacia la cultura de calidad: un repaso a las diferentes iniciativas que

21. Olías, Blanca. "Rendimiento institucional, ética y democracia". Cap. 6.

22. Aranda, M. J. "Transparencia y control de la Gestión Pública I". Cap. 9.

están llevándose a cabo nos llevaría a citar: los manuales de buen gobierno, gobierno electrónico, auditorías, responsabilidad social corporativa y diferentes políticas de participación que, en el caso del sector público, suponen un paso hacia la integración de la voz del ciudadano en la definición de los objetivos de la Administración.

- Es conveniente afirmar con rotundidad, que los caminos de las organizaciones inteligentes acaban desembocando, de forma natural, en la ética.

Hasta aquí hemos recorrido el camino de las propuestas para una “*Administración Pública Inteligente*” en el marco global de la Reforma del Estado y la Modernización Pública. A continuación se plantean prácticas inteligentes para alcanzar el objetivo fundamental.

Prácticas inteligentes: el ajuste con la realidad

“Un problema teórico se resuelve cuando se conoce la solución, un problema práctico no se resuelve cuando se conoce la solución, sino cuando

*se pone en práctica, que es lo más difícil”.*²³

Esto explica muchos de los fracasos en las propuestas de reforma de la Administración, con muy buenas intenciones, e incluso diagnósticos teóricos acertados, pero carentes de los correspondientes planes de implantación y equipos para llevarlos a cabo.

La perfección “académica” o teórica de un diagnóstico o de una situación, no garantiza en modo alguno su viabilidad práctica. Es en parte lo que ocurrió, por ejemplo, con la reforma educativa, o lo que ocurre habitualmente con las grandes propuestas o reformas que se plantean en los llamados “libros blancos”, que suelen contener buenas soluciones teóricas que en la mayoría de las ocasiones se quedan en los cajones de los despachos ministeriales.

Recordemos que la primera característica que hemos definido para una Administración Pública inteligente es que ha de ser ante todo *útil y práctica: resolutive*.

Tampoco la adopción mimética de supuestas “buenas prácticas” que han funcionado en otras organizaciones y con otros contextos nos garantiza el éxito. Esa manera de “copiar” estaría también en la antítesis de lo que aquí queremos plantear. Una Administración Pública Inteligente tiene que elegir y objetivar sus actuaciones mediante un “análisis de las relaciones causa-

23. Marina, J. A. “Documentos del Foro la Ciudad Humanizada”. Ediciones de Andalucía, s.l. 2004.

efecto entre los elementos del diseño y los resultados previstos”.²⁴

En los últimos años se han dado en nuestras Administraciones Públicas, notables impulsos en la teoría y en la práctica, bajo el paraguas de los programas de modernización y modelos de gestión de calidad, con reconocimientos nacionales a la calidad y mejores prácticas, con lo cual se promueve la innovación, el reconocimiento y el conocimiento de diferentes actores.

A través de tres modelos, se ilustra el necesario ajuste con la realidad que cualquier *organización inteligente* debe realizar combinando con honestidad enfoques teóricos y resultados prácticos.

La Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública

El CLAD recogiendo acuerdos de las cumbres iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno, ha impulsado sucesivas propuestas orientadas al fortalecimiento de la gestión pública.

Así pues, ya en 1996 el Consejo Científico y el Consejo Directivo del CLAD establecían en el documento “Una nueva gestión pública para América Latina”, que la región

tenía que prepararse para enfrentar la competencia económica global que había traído consigo la globalización. Para lograr esto, el documento proponía entre otras medidas, la modernización y redemocratización del Estado, para lo que era necesario promover la profesionalización de la función pública, particularmente de sus niveles más altos.²⁵

En el 2003, la *Carta Iberoamericana de la Gestión Pública* (CLAD, 2003) va más allá al establecer los lineamientos específicos para el establecimiento de unos sistemas de función pública profesionales y que propendan la modernización del Estado y la democratización o redemocratización de nuestros países. De este modo, establece una serie de conceptos básicos sobre la función pública, unos criterios y principios orientadores de la misma, así como sus requerimientos funcionales y una serie de consideraciones específicas sobre la función directiva.

En el 2008, la *Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública* (CLAD, 2008) expone la vital importancia de la adopción de estrategias de *innovación, racionalización y mejora de la gestión pública*, orientadas por la calidad, lo que 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

24. Barcelay, M. “Ponencia inaugural del Curso de Verano de El Escorial “Administración Inteligente II”. Julio de 2005.

25. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.

creativas, con el propósito de cumplir al máximo las expectativas de la ciudadanía, proporcionando un instrumento para lograr la coherencia en la dirección estratégica a seguir.

La certificación

En sus diferentes modalidades, nos ofrece otro ejemplo de cómo una metodología puede aplicarse estrictamente en un ámbito administrativo sin que de ello se deriven mejoras sustantivas en la organización. Estamos ante una herramienta que, aplicada inteligentemente, puede dar resultados muy positivos pero que también puede generar inconvenientes. La certificación es una herramienta muy desarrollada en el ámbito industrial, basada en la aplicación de las normas ISO a procesos caracterizados por su repetición y por una clara delimitación de las actividades que los conforman. Esto hace que refuerce la tendencia a la estandarización, lo que produce un fuerte choque cultural cuando se trata de aplicar al heterogéneo sector de los servicios.

La multiplicidad de objetivos y la complejidad de la misión que se dan en las Administraciones Públicas no siempre encajan con la estandarización resultante de la aplicación estricta de las normas ISO, y en ocasiones requieren de una mayor adaptación a las diferentes coyunturas. Cualquier operación de servicios es singular y difícil de estandarizar íntegramente debido a que en ella participan factores externos e impre-

decibles. Por ejemplo, en los servicios de atención al ciudadano debemos adaptarnos a la reacción del propio cliente, que en general participa activamente en la prestación del propio servicio. Sus demandas suelen tener una base común repetitiva, pero también incluyen un gran nivel de especificidad, que requiere de otro tipo de habilidades poco estandarizables (empatía, comunicación, iniciativa del empleado, etc.).

De esta forma, al redactar procedimientos para las Administraciones, a menudo no resulta evidente encontrar el nivel de abstracción idóneo. Nos movemos en la tensión de cumplir con los requisitos de la norma pero a la vez permitir cierto nivel de variabilidad. Debemos pues evitar un exceso de papeles y normas prescriptivas, así como la imposición de mecanismos de control con escaso valor añadido que suelen generar aun mayor burocracia, pero también hemos de controlar la calidad. Esto puede solventarse determinando los aspectos críticos para la prestación del servicio, diferenciando los que precisan un control riguroso de los que se caracterizan por la flexibilidad. A todo esto hay que añadir los grandes problemas de interpretación del lenguaje de las normas, que agregan dificultades a su implantación por el personal de la administración pública.

Finalmente se habla de los costes como el mayor problema para la extensión de la certificación en la Administración Pública. Sin obviar estos, debemos fijar nuestra atención en dos aspectos fundamentales:

- La pertinencia de su aplicación, que pasa por su implantación en aquellos ámbitos de la Administración Pública más sujetos a procedimientos estrictos (el tradicional núcleo duro cuya actuación está fundamentada en la aplicación del derecho administrativo).
- Los tiempos, que siendo un importante coste, en muchos casos no se tienen en cuenta.

La adopción de nuevos Modelos de Gestión

La adopción como referencia de un modelo de Gestión (EFQM²⁶ CAF²⁷ o similar) conlleva, tanto ventajas, como algunas dificultades, derivadas de su aplicación a organizaciones complejas con culturas profesionales muy diversas como la Administración. Tener un modelo de referencia riguroso, contrastado en el mercado, que pueda servir para compararse con otras organizaciones y que aporte un lenguaje común para la gestión, es una buena herramienta de diagnóstico y cohesión para cualquier equipo u organización. Elegir bien ese marco global para la gestión, es una decisión muy relevante, si queremos que realmente sea un referente efectivo y no

estemos dando una solución teórica a problemas de índole práctica. Por otra parte, la resolución de problemas concretos, y las técnicas para ello, no se puede postergar a la aplicación de ningún modelo de referencia. Será necesario hacer un diagnóstico previo de las repercusiones organizativas que tendrá en nuestra propia Administración, y además contar con el necesario compromiso, político y directivo, para implantarlo.

Recordemos que uno de los requisitos que definíamos para *una administración inteligente es la voluntad* y energía para actuar, dándole un peso importante a los líderes en este aspecto. Sucede que en muchas ocasiones, la implantación de un nuevo modelo de referencia para una administración pública, acaba percibiéndose como una superposición con el sistema de gestión histórica y culturalmente implantado. En la práctica, cada organización tiene que acabar creando históricamente su propio modelo, en paralelo a la consolidación de su cultura organizativa, y para ello es muy importante contar con referencias, herramientas y guías de apoyo. La introducción de estos enfoques novedosos, provenientes de la Gestión Pública o Privada, es necesaria para que una administración renueve su capacidad de acción e innovación, aunque suponga un factor de incertidumbre, en la medida en que se abren nuevos caminos en los que se carece de experiencia. Al final, nos terminaremos encontrando ante el reto de la Gestión del Cambio.

26. Modelo de la Fundación Europea para la Calidad en la Gestión, EFQM, de extensión creciente en organizaciones públicas y privadas españolas. Dispone de adaptación para la Administración Pública.

27. Modelo de Gestión de Calidad.

La termodinámica del cambio en la función pública

*“Apostar por el cambio significa asumir la incertidumbre de lo nuevo, la incomodidad y el riesgo de lo desconocido, y en muchas ocasiones el vértigo del caos”.*²⁸

El cambio tiene siempre un buen caldo de cultivo en zonas fronterizas de la organización (entre lo político y lo técnico, en las zonas de contacto con los ciudadanos,...etc.), zonas de conflicto y convulsiones, donde lo viejo y lo nuevo se hayan constantemente en guerra. Desde un punto de vista clásico, el motor del cambio en una Administración es el proyecto político que la impulsa y orienta hacia los grandes objetivos y actuaciones de cada periodo. Pero este enfoque, aun siendo válido, no termina de explicar completa ni correctamente el comportamiento de los sistemas complejos, donde lo interesante parece más bien fruto de la interacción cotidiana entre los componentes o actores del sistema (sistemas autoorganizados).²⁹

Las administraciones públicas son sin duda sistemas complejos, donde siempre tendremos que referirnos a los tres tipos de actores intervinientes: los políticos (el gobierno), los empleados públicos (los funcionarios y equipos de trabajo) y los ciudadanos (auténticos dueños de la organización). Estos actores se comportan a la manera de tres grandes “módulos afectivos” que interactúan permanentemente en la gestión del cambio. Las organizaciones inteligentes serán las que consigan potenciar al máximo la colaboración de estos actores hacia los fines establecidos.

A partir de aquí, la Gestión del Cambio puede abordarse mediante dos tipos de estrategias³⁰ que a la postre son complementarias:

- *El modelo de cambio planificado*: cuando para crear una nueva situación futura se toma una decisión y esta se ejecuta mediante un proyecto que contempla un recorrido de implantación. La principal dificultad estriba en cómo la organización se adapta a la nueva situación instituida tras la implantación formal de la decisión. Para superarla con inteligencia se ha de posibilitar el aprendizaje de las nuevas rutinas y patrones de comportamiento que permitan a la organización ajustarse al nuevo escenario. El aprendizaje se convierte así en una fuente de adaptación organizativa. Se requieren grandes dosis de

28. Díaz, A. “Gestión del cambio en la administración local”. En “Calidad y Modernización en la Gestión Pública”. Gestión 2000. Barcelona 1997.

29. Ibañez, J. “Las dimensiones de un pensamiento complejo”. Rev. ANTHROPOS Nº 113.

30. Swieringa, J. y Wierdsma, A. F. (1992): *Becoming a Learning Organization*. Addison-Wesley Publishing Company, Inc. (versión en castellano: *La Organización que Aprende*. 1992.

energía para poner en marcha los cambios y se precisa un diagnóstico compartido para poder iniciarse, y una pequeña estructura de apoyo e impulso. La propia utilización del modelo EFQM o CAF para elaborar un diagnóstico y posterior plan de mejora, es un ejemplo de este modelo.

- *Modelo de mejora continua:* cuando el devenir de la organización, la experiencia adquirida y el conocimiento generado abren nuevas vías hacia la mejora que es conveniente explorar, la organización experimentada la *mejora y cambios continuos*. En este segundo caso, el aprendizaje es fuente de transformación a partir de lo cotidiano. Para que el cambio continuo³¹ se produzca es necesario que la organización cuente con mecanismos que posibiliten la generación y aplicación del conocimiento. En el caso de las Administraciones: clima laboral adecuado, sistemas de comunicación y coordinación, cauces para desarrollar iniciativas y respaldo de los líderes para el impulso de las mismas. *La utilización inteligente* de esta estrategia, que se caracteriza por ser progresiva, nos orienta hacia la resolución de problemas que tienen que ver con

las debilidades de la organización o el refuerzo de sus fortalezas. En ambos casos la estrategia de cambio continuo tiene una implantación más fácil y en cortos plazos. Pese a que no produce resultados espectaculares, prepara el camino para las estrategias de *Cambio Planificado*.

Lo ideal es que ambas estrategias coincidan en la misma organización complementándose y reforzándose mutuamente.

El optimismo de la voluntad: Ya para ir finalizando este inspirador tema de investigación, comparamos lo que ocurre en la física con las leyes de la termodinámica clásica, con la Administración, *“la energía para el cambio ni se crea ni se destruye, solo se transforma”*.

Los cuatro factores generales presentes en cualquier organización: elementos particulares, modos de interacción, información y clima relacional, son un potencial que puede enfocarse de diferentes maneras siendo las más acertadas aquellas que favorecen la consecución eficiente de los objetivos.

Una administración pública que cuente con personas preparadas tiene a priori un potencial de inteligencia para su desarrollo. Este potencial puede ser aprovechado o no, dependiendo de cómo se conjugan los restantes elementos. Si los empleados cuentan con un medio que facilita una interacción positiva,

31. La Nueva Gestión Pública y la Gestión de Calidad utiliza un término similar: “Mejora Continua”.

podrán intercambiar información y aumentar su conocimiento propio y las posibilidades de la propia organización, para lo que será condición necesaria que el clima relacional actúe como benefactor. Por el contrario, si no se dan estas condiciones, los “elementos particulares”, en este caso las personas preparadas, aplicarán sus conocimientos a otras actividades que disten de los objetivos de la organización, su energía se canalizará por otros cauces. Los ejemplos de este fracaso de la inteligencia los encontramos en la gran cantidad de personas con talento que han desarrollado su actividad al margen de su organización, en otros ámbitos (funcionarios que han terminado destacando en el mundo de la cultura o la empresa, abandonando una Administración que no supo aprovechar sus capacidades). La orientación a objetivos y un clima relacional facilitador, son claves para que la energía en la organización fluya hacia los resultados. En otras ocasiones, la Administración se comporta como nos indica la 2ª ley de la termodinámica: *en un sistema aislado, que no intercambia materia ni energía con su entorno, la entropía (desorden en un sistema) siempre habrá aumentado*. En la Administración Pública, hemos comprobado cómo la falta de referencias del exterior aleja a la organización de la realidad y termina por aislarla. La falta de proyectos genera una tendencia a la rutina.

Es necesario poner en marcha dinámicas emprendedoras que impliquen a las personas y las orienten

en torno a objetivos de referencia. Cuando una administración realiza el esfuerzo de orientarse a la sociedad para asumir como propios los planteamientos ciudadanos, se consiguen esos proyectos de referencia, aunque también se generen resistencias en los sectores más burocratizados de la organización. Esta “pérdida de energía” debe ser asumida como un desgaste propio del movimiento y siempre será menor que la energía derrochada por una organización marcada por el autismo social.

Las propuestas esbozadas para una Administración inteligente: capacidad de acción, proyecto, voluntad y energía para actuar, capacidad de aprendizaje, etc., son factores que acercan la Administración Pública, a un punto de superación en el marco de lo posible.

La Administración Pública es compleja, comprende a toda una serie de organizaciones cuyo denominador común es el servicio a la sociedad dentro del marco jurídico. Es natural que su modernización avance de forma heterogénea; sin embargo, en gran medida gracias a la presión ejercida por una ciudadanía cada vez más madura, los sectores de la Administración más aventajados se convierten rápidamente en referente para el resto.

La Gestión Pública vive un momento interesante: *apostando por la modernidad*, respondiendo cada vez con mayor agilidad a las demandas que plantea la sociedad y redu-

ciendo su incertidumbre mediante numerosas actuaciones y sistemas de previsión.

La Administración Pública está asumiendo también el reto que plantean las nuevas tecnologías de la información y comunicación para mejorar su relación con la ciudadanía. Es una organización que cuenta con buenos profesionales y que cada vez es más atractiva para las jóvenes generaciones como opción laboral.

Los *camino de la inteligencia* llevan a la Administración a mejorar sucesivamente su capacidad de acción y resolución, de proyecto, su energía y voluntad para actuar; a aprender e innovar para mejorar su productividad, y finalmente a funcionar con mayor transparencia y ética en la gestión pública. De cómo se aborden y resuelvan estos retos dependerá su devenir histórico, pero a fecha de hoy, existen también muchos motivos para pensar que, la famosa crisis de la *Administración Pública, puede ser superada con inteligencia*.

Contribuciones de la función pública al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública

Después de recorrer las temáticas abordadas, se propone una reflexión sobre el supuesto de que un sistema de servicio civil profesio-

nal, crea mejores condiciones para promover las innovaciones coherentes con la calidad institucional que requiere la gobernanza democrática.

Los cambios característicos de la gobernanza contemporánea requieren de una función pública profesionalizada porque la gobernanza efectiva tiene más probabilidades en sociedades más disciplinadas, organizadas y confiables, lo cual supone una institucionalidad pública estable, predecible y también confiable.

Alcanzar la gobernanza, hace necesario superar situaciones de autoritarismo, corrupción, captura del Estado por intereses privados, clientelismo o corporativismos burocráticos. En todos estos casos una función pública profesional juega un papel importante, debido a que las reglas de juego sobre las cuales se basa, tales como el mérito, la transparencia, la equidad y la responsabilidad, reducen el margen de discrecionalidad que da lugar a distorsiones que, como las citadas afectan los valores cívicos y democráticos.

Para ponderar la contribución de la función pública a la gobernanza, es relevante proponer un análisis en el cual la política para la función pública se conciba más allá del rol instrumental al cual la recluyen algunas estrategias de reforma o modernización del Estado, poniendo el énfasis en la responsabilidad que le compete como agente responsable de asegurar bienes públicos y valo-

res colectivos, en cooperación con los representantes políticos legitimados por los ciudadanos en elecciones libres para constituir gobiernos democráticos, y con las organizaciones de la sociedad civil. Ello hace necesario identificar factores que en el diseño institucional de la función pública intervienen en el ejercicio democrático del poder del Estado como garante del bien común.

Es importante destacar este énfasis, porque si el debate sobre la gestión pública se limita a la eficiencia se confunden las prioridades y se desvirtúa el sentido del servicio público como actividad concurrente a la construcción de ciudadanía, resultando perjudicado el interés público ante la pérdida de capacidad institucional del Estado. El movimiento de la NGP, que enfatiza el giro de la administración hacia el logro de mejores servicios a los clientes y a la gestión por resultados, no termina de resolver el problema de las relaciones del ciudadano con la administración, asegurando la apropiada identificación de esta con el interés público y evitar, por esa vía, que su actuación se oriente a favor de intereses particulares. (Peters. 1998)

Las reformas tecnocráticas han omitido que en la construcción de una función pública democrática y

eficiente es imprescindible la participación de los representantes electos, dado que la acción política es un insumo crítico para establecer una función pública responsable en el acompañamiento de una gestión y de políticas consensuales democráticamente, a partir de reconocer y promover la competencia profesional de aquella. Con plena conciencia de esta necesidad, se ha destacado (CLAD, 2205;2s) que las estrategias de reforma necesitan contar con un liderazgo político que traslade a los actores involucrados una sensación de necesidad y urgencia para cambiar; que debe inspirar a una política de Estado clave para resolver los problemas importantes y sensibles de la ciudadanía; que se requiere construir alianzas para apoyar las iniciativas de cambio y operaciones de consenso nacional, interpartidarias o intersectoriales, frente a la brevedad de los ciclos políticos.³²

En cuanto al papel del actor más complejo, menos estructurado, y parte esencial de la argamasa de la gobernanza, la sociedad civil, es clave considerar su intervención en este proceso, que por razones metodológicas y de posibilidad hemos centrado en la consolidación de una función pública profesional. Sería una simplificación considerar que la sociedad civil, que los ciudadanos, tienen una sola voz. Y reducir la ciudadanía a las categorías de “administrados”, “clientes” o “usuarios”, constituiría un error de concepto, no porque estas últimas no expresen una parte de la realidad social y carezcan en tanto tales de entidad para

32. Declaración Final del Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública, CLAD. México, 5 y 6 de mayo de 2005, <http://www.clad.org.ve/fulitex/0051500.pdf>

la administración o el gobierno, sino porque no abarcan a todos los sujetos comprendidos en la gobernanza.

La gobernanza debiera considerar el impacto de los procesos de transición y los cambios de liderazgo en la gestión política de la administración, porque altas tasas de rotación de funcionarios, tanto en cargos políticos como en los niveles directivos, generan inercias administrativas costosas e impactan negativamente sobre los resultados de las políticas. En el proceso se entra y dificulta la elaboración de consensos indispensables para viabilizar políticas de Estado, que son las que aseguran la continuidad institucional de cursos de acción concertados entre fuerzas políticas y sociales, con independencia de su cambio de posición en el ejercicio de los roles de poder. La incapacidad para profesionalizar la burocracia pública puede ser un subproducto de este proceso, donde junto con las políticas se reemplazan a los actores que las protagonizaron, en un cambio continuo.

El reemplazo y la alternancia de los representantes por medio de elecciones expresa la voluntad de los ciudadanos a favor de cambiar políticas y resultados de la acción gubernamental. Los cambios de gestión, que tienen costos inevitables y también deseables, con base en un sistema de función pública profesional y previsible, estarían en condiciones de reducir costos adicionales que tienen origen en los movimientos propios de la dinámica democrática, a los que se suman a

veces la imprevisión, la falta de información y la inexperiencia.

Por otra parte, la consolidación de la democracia en nuestros países, puede encontrar en la democratización de la administración pública un aliciente importante. La administración burocrática, circunscrita a su estructura jerárquica de organización, amparada en normas y procedimientos formales, distantes de las personas e ignorantes de sus necesidades, expresa un patrón autoritario que los ciudadanos perciben como ajeno e inamistoso. La modernización de la Administración Pública tiene un fuerte desafío en la demanda por su mayor democratización, que comprende brindar servicios apropiados a los ciudadanos, pero mucho más allá, supone modificar relaciones de poder en la sociedad.

La extensión de las reglas de juego democráticas al interior de la administración en el sentido de una efectiva participación de distintas expresiones de la sociedad civil en el proceso de las decisiones públicas gubernamentales, puede plantearse en distintos niveles, e implica importantes cambios en la función pública como organización y como institución. Es posible desarrollar modalidades de estructuración y funcionamiento de las burocracias públicas que hagan posible un mayor contacto con los ciudadanos, mediante la autonomía de los administradores públicos profesionales en el ejercicio de su gestión, con mecanismos de control que aseguren su contribución

al interés público, y no a intereses políticos particulares (Barth 1996; King y Stivers, 1998).

La responsabilidad en el ejercicio de la función pública, entendida como adopción de un compromiso ético y una preocupación por las consecuencias de la acción (Martin, 1997), es un concepto que aplica al diseño del régimen de funcionarios y se corresponde con la orientación hacia el interés público. Así, la responsabilidad en el sistema de función pública demanda que los funcionarios den cuenta de sus acciones a un espectro de actores más amplio, incluyendo políticos, colegas, clientes, usuarios y ciudadanos, con directas consecuencias de democratización del ambiente de la gestión pública (Quirk, 1997).

El planteamiento de la democratización de la administración pública como vía para asegurar que el servicio civil oriente su desempeño de acuerdo al interés público, excede los alcances planteados por otros aspectos de las reformas gerenciales, por la revisión en profundidad de la propia identidad de la administración pública. Como se ha expuesto, la democratización de la administración pública reconoce la doble vía del control político y del control social sobre el servicio civil. La tradición de la dicotomía entre política y administración, al obviar la importan-

cia de la influencia del servicio civil en el proceso decisorio, restaba espacio a la consideración de un control social separado del político, cuando en realidad los ciudadanos tienen múltiples oportunidades de participación en las decisiones, lo cual supone, a su vez, que los servidores públicos deben asumir responsabilidades que van más allá de las que les imponen las instancias políticas. La combinación de las nociones de ética del servicio y de representatividad burocrática puede ser una opción para el diseño de un sistema que permita superar las actuales dificultades.

Existen argumentos que corroboran la contribución de una función pública basada en el mérito a la seguridad jurídica, a la gobernabilidad y a la continuidad institucional de políticas. Un sistema de carrera administrativa fundado en el mérito para el acceso y la promoción, y con los controles que eviten su apartamiento a favor de intereses privados o corporativos, proporciona los incentivos necesarios para que los funcionarios adopten compromisos de desempeño, de lealtad con el sistema democrático y de responsabilidad frente al interés general,³³ contribuyendo de manera decisiva a la gobernanza que haga posible el acceso de nuestros pueblos a un desarrollo con justicia social y democracia plena.

33. Así lo expresa Horm, citado por Prats (1992).

Conclusiones

- Estrategias e iniciativas para impulsar la calidad y la mejora continua son indispensables para cumplir el rol fundamental del Estado de servir al ciudadano y lograr resultados que permitan satisfacer sus necesidades, para lo cual es indispensable el fortalecimiento de las capacidades de los funcionarios públicos llamados a ser no solamente los actores clave en los procesos de implantación de sistemas de calidad, sino también impulsores del cambio a la innovación y la mejora si se crean las condiciones que lo permitan.
- Los sistemas de servicio civil profesional crean condiciones para promover las innovaciones coherentes con la calidad institucional que requiere la gobernanza democrática.
- La calidad ofrece a la Función Pública, oportunidades para el cambio, para la mejora y la innovación que requieren crear condiciones y fortalecer capacidades de los funcionarios públicos.
- En definitiva, una administración y planificación inteligente tiene que ser capaz de incidir en el entorno (grupos de interés) y en el interno de la organización, añadiendo valor al equipo político que la lidera, a los profesionales de la organización y al conjunto de la sociedad.
- La Administración Pública está asumiendo el reto que plantean las nuevas tecnologías de la información y comunicación para mejorar su relación con la ciudadanía.
- La adopción y aplicación de “Buenas Prácticas” de calidad permiten a las Administraciones Públicas conocerse a sí mismas (Autodiagnóstico), identificando sus puntos fuertes y áreas de mejora, lo cual conduce por el camino de la mejora continua.
- Las Administraciones Públicas Inteligentes, saben adaptarse al momento en que viven y harán todo lo posible por ponerse al servicio de los ciudadanos.
- La reflexión sobre la Administración Inteligente, surge como un enfoque novedoso para una administración revitalizada, recogiendo los principales planteamientos y experiencias de innovación en la gestión pública.
- Muchas de nuestras Administraciones Públicas, ya son “Instituciones Inteligentes”, desde que se adaptaron al cambio y están luchando por la mejora continua de sus servicios.

Bibliografía

- Alonso-Jiménez, Caryl (2006), "Informe de Conclusiones. Área Temática: Profesionalización de la función pública" XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 7-10 Nov.
- Bonifacio, José Alberto (2006), "Desafíos y Oportunidades en la institucionalización de una función pública profesional". En Servicio Profesional de Carrera Vol. III, No. 6, México, segundo semestre.
- _____. "Servicio Civil y Gobernabilidad: Reconstruyendo la Institucionalidad Estatal en la Transición". En Revista de Administración Pública No. 110, Volumen XXXIX, No. 1 (enero-abril), pp. 181-194 México.
- CLAD (2005) "Declaración Final del Foro Iberoamericano: Revitalización de la Administración Pública. Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública". México, 5 y 6 de mayo.
- _____. (2003), Carta Iberoamericana de la Función Pública-Caracas: CLAD, 31 p.
- Blog de Jordi Sevilla. Ministro para las Administraciones Públicas del Gobierno de España (Noviembre de 2006).
- CIEN-CIPE (1998) "Un Estado en Tiempos de Paz" "Hacia la Paz y el Desarrollo". Año 1, edición 6. CIEN: Guatemala.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD.
- Díaz Méndez A., Cuéllar Martín E. "Administración Inteligente" 2008. Barcelona, España.
- Díaz, A. "Gestión del cambio en la administración local". En "Calidad y Modernización en la Gestión Pública". Gestión 2000. Barcelona, 1997.
- Modernización del Estado: La agenda pendiente, CIEN 1999 ◇

Análisis de los discursos oficiales en las iniciativas de reforma del Estado en Costa Rica y sus implicaciones en las capacidades estatales 1990-2013

Felipe Alpízar Rodríguez*

Daniela Chacón Mendoza**

INDAGA LAS PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO COSTARRICENSE EN LOS ÚLTIMOS 25 AÑOS. ESTAS PROPUESTAS SE DERIVAN DE INFORMES INSTITUCIONALES QUE HAN APORTADO AL DEBATE SOBRE COMO MEJORAR LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA. EL ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS SE REALIZA DESDE UN ENFOQUE DE CAPACIDADES ESTATALES Y LA CONSTRUCCIÓN DE MATRICES Y MAPAS IDEOLÓGICOS QUE PERMITEN AGRUPAR LAS PROPUESTAS Y EXTRAER TENDENCIAS PRINCIPALES. SE DESTACA UN ÉNFASIS EN LOS DISCURSOS RELACIONADOS CON LA EFICIENCIA, LA REGULACIÓN Y EL LUGAR DE LOS EMPLEADOS PÚBLICOS EN LA REFORMA. SE PLANTEAN NUEVAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN Y PROPUESTAS PARA EL DEBATE PÚBLICO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; REFORMA ADMINISTRATIVA; COSTA RICA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; ADMINISTRATIVE REFORM; COSTA RICA

“La monopolización de lo universal es el resultado de un

trabajo de universalización que se realiza principalmente en el campo burocrático. Como lo muestra el análisis del funcionamiento de esta institución extraña que se llama comisión, conjunto de personas que están investidas de una misión de interés general e invitadas a trascender sus intereses particulares para poder producir proposiciones universales, los personajes oficiales deben trabajar sin pausa sino para sacrificar su punto de vista particular “al

* **Doctor en Ciencias Políticas, Universidad Complutense, Madrid, España. Profesor e Investigador de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica, UCR.**

Correo electrónico:
felipealpizar@gmail.com

** **Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Asistente de Investigación del Centro de Investigación y Estudios Políticos, CIEP-UCR, de Costa Rica.**

Correo electrónico:
daniela.chacon.mendoza@gmail.com

Recibido: 19 de febrero del 2014.

Acceptado: 26 de agosto del 2014.

Felipe Alpízar Rodríguez y Daniela Chacón Mendoza (2015). Análisis de los discursos oficiales en las iniciativas de reforma del Estado en Costa Rica y sus implicaciones en las capacidades estatales, 1990-2013.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (68-69): 227-249, diciembre 2015 227

punto de vista de la sociedad” para, por lo menos, constituir su punto de vista en punto de vista legítimo, es decir, universal, principalmente recurriendo a una retórica de lo oficial.” (Bourdieu, 1993).

Introducción

A inicios de la década de los noventa se constituyó una comisión bipartidaria (Partido Liberación Nacional, PLN, Partido Unidad Social Cristiana, PUSC) para analizar la situación del Estado y proponer formas para recomponerlo como articulador de una nueva estrategia de desarrollo. En el Informe de la Comisión para la Reforma del Estado Costarricense, COREC I, se indicó que *“...Esta propuesta considera un conjunto de reformas que tiene como propósito central la democratización del Estado y en forma subsidiaria que su acción sea más eficaz y eficiente”* (COREC, 1990: 18). De acuerdo con esto, se pretendía una redistribución del poder a instancias locales y regionales y un mayor control ciudadano de la gestión pública, a la vez que se perseguía mayor eficiencia en la función estatal de crear condiciones para el desarrollo económico.

Más de dos décadas después, en su mensaje presidencial del 1° de mayo de 2012, Laura Chinchilla Miranda lanzaba una iniciativa similar: *“...He decidido convocar a un ilustre*

grupo de ciudadanos que nos presenten en el corto plazo una propuesta para avanzar hacia mayores niveles de funcionalidad y calidad de nuestra democracia.” (Citado por Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática, 2013: 10). El informe de esa Comisión fue conocido en enero del 2013 y parte de la visión de que el país se encuentra en una crisis de gobernabilidad democrática y que eso estaría relacionado con el diseño de la institucionalidad política. Aunque en ese informe se admite que la gobernabilidad democrática está vinculada con la relación entre el Estado y la sociedad, se consideró oportuno proponer un remozamiento del diseño institucional del Estado.

Estos dos informes muestran una preocupación presente en los últimos veinticinco años del debate político mayoritario: el diseño y funcionamiento del Estado en Costa Rica deben ser revisados. Esta afirmación varía de acuerdo con las posturas ideológicas de quienes la sustentan, pero la variedad de los informes analizados en este trabajo dan cuenta de la proliferación de diagnósticos sobre lo que le pasa al Estado y las propuestas sobre cómo “arreglarlo”.

Abordaje teórico y metodológico

Para explicar el abordaje teórico y metodológico de este estudio

es necesario primero aclarar la definición de Estado con que se trabaja. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, define al Estado como “...un conjunto de instituciones y relaciones sociales que cubre el territorio que este delimita y sobre el cual ejerce normalmente la supremacía en el control de los medios de coerción...” (2004: 63-64). Además señala el PNUD que se debe entender el Estado como un foco de identidad, un sistema legal y un conjunto de entes burocráticos.

Para Jessop, el Estado se puede entender como “...un ensamble de instituciones y organizaciones cuya función socialmente aceptada es definir y ejecutar decisiones colectivas vinculantes en una determinada población en el nombre del interés común o la voluntad general.” (2008:9).

A partir de la reciente redefinición de Estado de O'donnell se derivan cuatro dimensiones, a saber:

- El conjunto de burocracias y el grado de cumplimiento de responsabilidades (eficacia).
- El sistema legal y su efectividad.
- La credibilidad y el Estado como foco de identidad colectiva.
- La función de filtro que delimita territorios, espacios y esfe-

ras de aplicación de la autoridad estatal (2010:79).

Estas definiciones trascienden la visión del Estado únicamente como un conjunto de instituciones y se le otorgan funciones “no materiales”. Esto último hace referencia a la función simbólica que cumplen los Estados, toda vez que aglutinan a un conjunto de personas bajo sentimientos de cohesión, pertenencia, identidad, entre otros. Estas narrativas sobre la convivencia, como por ejemplo el nacionalismo, son relevantes para que los ciudadanos acepten la autoridad que se ejerce sobre ellos como legítima y suponen a la vez la ventana para el ejercicio estatal de la dominación física y simbólica. Además, es en la función simbólica del Estado que se define lo que se entiende por la voluntad general o el interés común y que luego pretende ser perseguido por medio de la función material del Estado, esto es su sistema legal y el conjunto de instituciones y organismos públicos.

Sin embargo, Jessop señala que el Estado se enfrenta a una paradoja: por un lado se pretende reducir su tamaño y hacerlo más “delgado” para que no sea más la autoridad superordinadora de la sociedad, pero al mismo tiempo se le exige que resuelva problemas complejos, interprete la voluntad general y que le recuerde a los ciudadanos sobre la importancia de vivir en sociedad (cohesión).

En la intersección de estos temas es que se enmarca este trabajo. Por un lado se hace un análisis de los principales temas de reforma del Estado en los últimos veinticinco años y se establecen ejes temáticos que dan cuenta de las prioridades políticas establecidas por los autores de los informes analizados. Estos ejes temáticos se abordan a luz de los conceptos de estatalidad, poder infraestructural y capacidades estatales (PNUD, 2004; Vargas, 2012). Finalmente, se plantea una línea de trabajo que pretende iniciar la construcción de los mapas ideológicos discursivos existentes en el país en torno a la reforma del Estado.

La ponencia nace de un conjunto de preguntas generadoras: ¿Cuáles han sido las principales iniciativas y temas de reforma del Estado costarricense de los últimos veinticinco años? ¿Cuáles son las convergencias y divergencias temáticas en las iniciativas de reforma del Estado costarricense? ¿Cuáles son los principales discursos oficiales sobre la reforma del Estado? ¿Es posible identificar cambios normativos o institucionales en temas que han emergido como prioritarios en los discursos oficiales sobre la reforma del Estado? ¿Cómo afectarían los cambios propuestos las capacidades estatales?

Estas preguntas permitieron definir que el objeto de estudio de este documento sería la identificación de los principales ejes temáticos en torno a la reforma del Estado, que

manifiestan un conjunto de discursos políticos sobre el sentido, dirección y prioridades en la reforma del Estado presentes en los informes que sobre la materia se han publicado desde 1990.

Por *discursos políticos* se entienden las prácticas sociales de los actores sociales y políticos que se constituyen en conjuntos de representaciones y construcciones simbólicas que en determinados contextos orientan y dan sentido a las prácticas sociopolíticas, posiciones ideológicas y relaciones entre ellos. Estos discursos tienen implicaciones simbólicas, esto es en la reconfiguración de otros discursos, implicaciones prácticas, es decir en la (re)configuración de la acción política y las relaciones sociales y consecuencias institucionales pues contribuyen en la configuración, justificación y orientación del Estado. Los discursos son dialécticos en la medida que son constituidos por los contextos, instituciones y estructuras sociales, a la vez que constituyen las instituciones y estructuras, es decir los discursos son estructurantes y estructurados a la vez (Foucault, 1997; Calsamiglia y Tusón, 2001; Bourdieu, 1985).

Una vez definidos los principales elementos teóricos, se procede ahora a la delimitación de los informes que se considerarían para el análisis de contenido. Para ello se partió de un mapeo inicial de todos los textos institucionales y no institucionales que han planteado recomendaciones para la reforma del

Estado costarricense. Hasta el momento se han identificado un total de veintitrés informes sobre esta materia. Se consideró como criterio de selección de los informes el conjunto de propuestas de reforma presentes en los informes institucionales sobre

la reforma del Estado desde 1990 hasta el 2013 y cuya visión fuese nacional y general. Este criterio de muestreo intencionado permitió seleccionar los cuatro informes que serían analizados en este artículo y que se presentan a continuación.

TABLA 1
LISTA Y CODIFICACIÓN DE INFORMES ESTUDIADOS
COSTA RICA
1990-2013

Informe	Código	Total temas
Reforma del Estado en Costa Rica. Comisión para la Reforma del Estado Costarricense, COREC I, 1990.	A.	58
La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, 1994	B.	21
Propuestas de acciones de reforma del Estado. Comisión de Eficiencia Administrativa y Reforma del Estado, CEARE, 2008	C.	38
Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. Informe Final Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática. Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática, 2013	D.	70
Total		187

Fuente: Alpízar y Chacón (2014) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado.

Cada texto fue identificado con un código y se elaboraron matrices que sirvieron como guía de lectura y contribuyeron a identificar los principales temas de cada informe, así como las convergencias y divergencias temáticas entre ellos. Con lo anterior, se tenía un conjunto de todas las propuestas de todos los informes, que como se puede notar en la Tabla 1 representa un total de 187 temas presentes en los cuatro informes.

Los dispositivos para la identificación y clasificación de la información contribuyeron a la construcción de una base de datos de informes sobre reforma del Estado.¹ Se trata de una plataforma para continuar la investigación a partir de la identificación de ejes temáticos y su análisis siguiendo criterios sistemáticos, claros y disponibles para otros investigadores.

Análisis de los informes de reforma del Estado (1990-2013)

Agrupación en ejes temáticos

Como se indicó en la introducción, los cuatro informes analizados nacen del diagnóstico de problemas en el funcionamiento del Estado, ya

sean relacionados con su tamaño, su eficiencia, su financiamiento, su democratización o su función de promoción del desarrollo del país. Como atinadamente lo señala el epígrafe de este estudio, las personas encargadas de realizar estos informes estuvieron en algún momento en cargos directivos y respaldan buena parte de sus recomendaciones en su experiencia y legitimidad, en su condición de notables. Esta legitimidad tecnocrática está acompañada, como es lógico, de sus propias concepciones ideológicas sobre lo que se debe hacer con el Estado y la sociedad costarricense. Por ello, en esta sección se pasa de la descripción más puntual de las propuestas a un análisis más en profundidad sobre los ejes temáticos, la orientación de los mismos y la posible identificación de los principales discursos ideológicos sobre la reforma del Estado.

En la metodología se explicó que la lectura atenta de los cuatro informes permitió identificar las propuestas más relevantes y luego se realizó una agrupación de los mismos. Esto dio como resultado un conjunto de doce ejes temáticos, que luego sirvieron como categorías para ordenar la información en la base de datos. La siguiente tabla da cuenta de los ejes temáticos y la cantidad de propuestas que agrupan cada una de ellos.

1. Este instrumento se construyó a partir de trece variables que se describen en un Manual Metodológico y su correspondiente archivo de *Excel*.

TABLA 2
EJES TEMÁTICOS Y CANTIDAD DE PROPUESTAS
EN INFORMES SELECCIONADOS

COSTA RICA

(1990-2013)

Ejes temáticos	Cantidad de propuestas	
	Absoluta	Relativa
1. Reforma constitucional	1	1%
2. Reforma al Poder Legislativo	17	9%
3. Reformas a la Contraloría General de la República	8	4%
4. Reformas al Poder Ejecutivo	16	8%
5. Reformas al Poder Judicial	12	6%
6. Participación	11	6%
7. Organización territorial	25	13%
8. Planificación	20	10%
9. Finanzas públicas	7	4%
10. Empresas, instituciones y servicios públicos	20	10%
11. Eficiencia en la gestión pública	38	19%
12. Función pública y empleo	22	11%
Total	197	100%

Nota: El total de 197, distinto al 187 de la Tabla 1, se explica porque existen diez propuestas que se refieren a al menos dos ejes temáticos y por lo tanto se repiten en la base de datos.

Fuente: *Alpizar y Chacón (2014) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado.*

La cantidad de temas enlistados en cada eje temático permite identificar ciertas tendencias en cuanto a las prioridades temáticas de estos informes. Así por ejemplo la “Eficiencia en la gestión pública” lidera por mucho la cantidad de propuestas (38, 19%), seguido por “Organización territorial” (25, 13%), propuestas en “Función pública y empleo” (22, 11%) y “Planificación” (20, 10%).

En este sentido, se puede señalar que los informes ponen una fuerte carga de responsabilidad en el supuesto mal funcionamiento del Estado en la forma en que, según su diagnóstico, trabajan los funcionarios públicos. Si se consideran en conjunto ejes temáticos relacionados con lo anterior (8. Planificación; 9. Finanzas; 10. Empresas, instituciones y servicios públicos; 11. Eficiencia en la gestión pública; 12. Función pública y empleo) se llegan a un 54% de todas las propuestas. Más que una precisión numérica, lo que parece demostrar esta tendencia es la presencia de un discurso que entiende al funcionario público como responsable de buena parte de los problemas del Estado, lo que a su vez deriva en una valoración de lo público como negativo. Lo curioso de esto es que todos los autores de los informes han sido, en algún momento, funcionarios públicos, lo que habla de una especie de contradicción en sus discursos y de cómo el desprestigio de lo público proviene también desde adentro. Este discurso que valora lo público como negativo se enmarca dentro de las corrientes

ideológicas dominantes en la administración pública desde la década de los ochenta.

Más allá del conteo para identificar tendencias, es importante destacar que existe una variedad de recomendaciones, que se distinguen por su orientación y sentido de los cambios propuestos. Así por ejemplo, al respecto de las reformas al Poder Legislativo, COREC I realiza dos recomendaciones puntuales (A.1 y A.2) para democratizar el sistema de elección de diputados, mientras que el Informe de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 plantea catorce sugerencias para cambiar el funcionamiento de la Asamblea Legislativa teniendo en cuenta criterios de eficiencia legislativa y no necesariamente de fortalecimiento del debate y profundización de la democracia.

Por otro lado, las reformas a la Contraloría General de la República, CGR, son planteadas únicamente en el informe de la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 y versan de nuevo sobre criterios de eficiencia y agilización de los procesos administrativos y de contratación, con el riesgo del debilitamiento del órgano contralor.

El informe de COREC I coincide con la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 en la necesidad de mejorar el funcionamiento del Poder Ejecutivo y reforzar los mecanismos de coordinación intersectorial e interministerial. Sin embargo, esta última Comi-

sión replantea, además, elementos profundos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo y propone mecanismos de control como la disolución de la Asamblea y el Gabinete que podrían representar fuente de inestabilidad y crisis.

Respecto del Poder Judicial, la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática - 2013 propone profundos cambios en el Ministerio Público, el Tribunal Constitucional, en el derecho procesal, expropiaciones y una limitación en el desarrollo constitucional de derechos prestacionales (servicios públicos) según las capacidades y condiciones objetivas del Estado.

COREC I plantea la necesidad de habilitar mecanismos de participación directa como el referendo, mientras que la Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática (CPGD) - 2013 propone la participación del Presidente y los miembros del Poder Ejecutivo en las campañas políticas previas a los referendos que no sean de materia político electoral. Varios informes también abordan propuestas relacionadas con mayor participación gremial, sectorial y corporativa, participación ciudadana en gestión pública y transparencia y control político ciudadano. Llama la atención que COREC I y la Comisión Presidencial - 2013 coinciden en la creación de un Consejo Económico Social con participación corporativa y gremial. También se agrupan en este eje las propuestas que pretenden incorporar

a los ciudadanos ya sea en la propia gestión o en su control.

La organización territorial del Estado también ha sido tema central en los informes analizados. En unos casos, como en el tema de descentralización, las propuestas lógicamente varían según su fecha de redacción, pues en los informes anteriores al Código Municipal (1998) se resalta la necesidad de efectuar cambios hacia esa vía, mientras que en los años posteriores se procura enmendar asuntos que han fallado como por ejemplo el respaldo presupuestario para el traslado de competencias. De igual forma, las propuestas para la desconcentración del Estado progresivamente han perdido vigencia y en los informes más recientes ya no aparecen.

La planificación, que incluye los procesos de presupuestación y programación, han sido también ampliamente abordados en los informes analizados. Además, se han atendido asuntos relacionados con las finanzas públicas, sobre todo los problemas en el gasto público y el persistente déficit. Todos los informes tienen su correspondiente diagnóstico sobre los orígenes de esta situación, básicamente se refieren al tamaño del Estado y la ineficiencia de las instituciones y funcionarios públicos, pero pocos mencionan la corrupción y el clientelismo político como causas estructurales que deben ser atendidas. Esto nos permite ver una vez más el sesgo ideológico y partidario de buena parte de los

integrantes de estas comisiones en estos últimos veinticinco años.

La idea de cambiar la lógica de funcionamiento del Estado y reducir su tamaño se encuentran plasmadas en los ejes temáticos 10. (Empresas, instituciones y servicios públicos) y 11. (Eficiencia en la gestión pública). De nuevo, el momento histórico de redacción de cada informe se refleja en las prioridades señaladas, pero es posible encontrar una tendencia similar en todos ellos. El discurso dominante de la nueva gestión pública que pregona un vaciamiento del Estado se materializa en estas recomendaciones.

El eje temático 12. (Función pública y empleo) fue comentado antes y baste con reiterar que la orientación ideológica de la mayoría de estos informes ha provocado que se vea en el funcionario público una especie de lastre o causa de numerosos problemas de la administración pública. Acciones de movilidad laboral y amenazas de reducción de derechos laborales han estado presentes en los últimos veinticinco años en la agenda pública costarricense y estos informes no parecen ser la excepción.

Finalmente, los informes analizados abordan otros temas de importancia, pero de forma relativa-

mente puntual como: la problemática de las pensiones, las acciones concretas para promover el desarrollo socioeconómico, temas más recientes como el de ambiente, energía y cambio climático, al igual que otros de mucha actualidad, simplificación de trámites a través de la administración digital.

Las propuestas de los informes y su posible relación con cambios recientes

Como se ha señalado previamente, las propuestas sugeridas en cada uno de los informes analizados abarcan diferentes aspectos que pretenden incidir en el aparato institucional del Estado y, por lo tanto, en su desempeño. Sin embargo, hasta el momento de realización de este estudio (julio, 2013), no hay estudios disponibles sobre cuáles de las propuestas concretas lograron llevarse a cabo, ni tampoco hay información puntual sobre los cambios institucionales o normativos experimentados entre 1990 y el 2013 que pueden ligarse con los informes de reforma de Estado analizados.²

La disposición de esa información es de vital importancia ya que posibilitaría el análisis y la evaluación del impacto que han tenido las propuestas y que tienen este tipo de informes en el país. Además, es relevante porque permitiría reconocer cuál es la tendencia que se sigue en las acciones o intenciones de reforma y, por lo tanto, el rol que se le pretende dar al Estado costarricense.

2. Algunos trabajos han estudiado la reforma del Estado en este período con detalle, pero no en relación directa a los informes objeto de esta ponencia (Masís, 1999; Contreras, 1999; Zúñiga, 1993; Zúñiga 1998).

cense. Por esa razón, en este estudio se efectúa un trabajo exploratorio de reconocimiento de las transformaciones normativas o institucionales ligadas a las propuestas de los cuatro informes de reforma de Estado estudiados, durante el período comprendido entre 1990 y el 2013.

Para realizar esa exploración, se registraron artículos académicos e institucionales enfocados en el tema, se realizó una exhaustiva búsqueda de información jurídica y se consultaron periódicos nacionales (La Nación, La República, entre otros). A partir de esta búsqueda y con la cautela del caso por las limitaciones de información, se pueden señalar algunos hallazgos preliminares.

En primera instancia, el informe del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, en 1994 y COREC I en 1990 parecen haber tenido un mayor impacto en la reconfiguración del Estado costarricense. Esta tendencia se relaciona con el acuerdo ratificado entre el entonces Presidente José María Figueres (1994-1998) y el Ex Presidente Rafael Ángel Calderón (1990-1994) el 12 de junio de 1995, mediante el cual se logró el impulso de varios proyectos y propuestas de reforma en la Asamblea Legislativa (Méndez, 1995).

Buena parte de las propuestas ejecutadas en la década de los noventa, como por ejemplo la reestructuración interna de instituciones estatales como por ejemplo el

Ministerio de Agricultura y Ganadería, MAG, el Consejo Nacional de Producción, CNP, la Dirección Nacional de Desarrollo Comunal, DINADECO y el Instituto de Desarrollo Agrario, IDA, coinciden con el discurso ideológico de reducción del aparato estatal. En los periódicos nacionales como La Nación, se indicaba que el Programa de Reforma del Estado buscaba: "...la *reducción del aparato gubernamental y el incremento en la eficiencia de los servicios brindados a la población...*" (Méndez, 1996).

Por su parte, el informe de MIDEPLAN 1994, refleja recomendaciones dirigidas a la reducción del sobreempleo público, en declaraciones de uno de los ex Ministros de Planificación durante el proceso de Reforma en 1996, Leonardo Garnier, quien explicaba que se podían comprobar avances en la reforma tras: "*Quince entidades públicas transformadas, nueve leyes que mejoran las tareas estatales, [y] 5.000 empleados menos...*" (Noguera, 1996). Además, esa constatación de la reducción del empleo en el sector público, también se fundamenta en el estudio de Ronald Alfaro para el X Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano, el cual explica que en los momentos históricos de 1991, 1992, 1995 y 1996 se experimentó la disminución en la cantidad de funcionarios (Alfaro, 2004).

Las reformas propuestas por MIDEPLAN en 1994 incorporan una visión de Estado con menos intervenciones, reducido y con funciones

redefinidas y ejecutadas para alcanzar una mayor eficiencia, lo que en la nueva gestión pública se conoce como “vaciamiento” del Estado. Esto se refleja en los proyectos aprobados de privatización, reestructuración y el programa de movilidad laboral. Por ejemplo, la reducción de la planilla progresiva en DINADECO a 207 plazas en 1994, 152 plazas en 1995 y a inicios de 1998 una reducción a 78 plazas distribuidas en todo el país. De forma similar se experimenta la reestructuración del IDA, del MAG y del CNP.

La reformulación del papel del Estado se orientó hacia un papel regulador de los servicios, algunas transformaciones en esta línea fueron la promulgación de la Ley de Concesión de Obra Pública en 1994, las reformas en el Banco Central de Costa Rica, BCCR, y la creación de la Superintendencia General de Entidades Financieras, SUGEF, así como la Ley de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, ARESEP, que regula los servicios públicos brindados por el Estado.

Por otra parte, las reformas en el ámbito económico y las dirigidas a solucionar los problemas fiscales del país, también se manifestaron aunque en un menor grado que las anteriores, por ejemplo, se promulgaron las leyes de Justicia Tributaria y de Ajuste Tributario, ambas en 1995, las cuales pretendían mejorar el sistema de recaudación y el esquema tributario.

Aunque no es posible determinar una causalidad directa entre las propuestas y los cambios normativos o institucionales ocurridos, sí es posible identificar el potencial transformador de los discursos sobre la reforma del Estado, sobre todo en la década de los noventa. Como bien lo señala Bourdieu (1993), el Estado tiene la capacidad (capital estatal), a través de los marcos normativos (capital jurídico), las estructuras institucionales (capital de fuerza física e informacional), la fiscalidad (capital económico) y los mecanismos de legitimación (capital simbólico) de imponer su visión de lo que es y debería ser el propio funcionamiento del Estado. De esta forma, se logra reconocer que el sentido general de los cambios influenciados por los informes de reforma del Estado, se concentraron en la reducción de la burocracia a través de la movilidad laboral y reducción del Estado, para alcanzar una supuesta mayor eficiencia y al mismo tiempo se promovieron transformaciones que consolidarían el carácter regulador de la administración pública influenciado por la apertura comercial en el país.

Las reformas propuestas desde la perspectiva de las capacidades estatales

Finalmente, interesa en esta sección considerar los ejes temáticos y conjunto de propuestas a la luz de las nociones teóricas de estatalidad, poder infraestructural y, más específicamente, las dimensiones de capacidades estatales.

A partir del trabajo del PNUD (2004:51), que define la estatalidad como “...la capacidad del Estado para cumplir con sus funciones y objetivos independientemente del tamaño y la forma de organización de sus burocracias...”, Carlos Sojo (2011) realiza una clasificación de los tipos de estatalidad presentes en América Latina. Para ello entiende los tipos de estatalidad como un producto de los equilibrios específicos entre las funciones y las capacidades estatales.

Por otro lado, Soifer y von Hau (2008) parten del concepto de poder infraestructural de Michael Mann (1984:113), entendido como “...las capacidades actuales del Estado para penetrar la sociedad civil e implementar las decisiones políticas y logísticas en su territorio...”, para avanzar en el estudio de las capacidades estatales y la legitimidad y entender que se deben considerar tanto sus características organizacionales como las relaciones.

Vargas Cullell (2012:705) define las capacidades estatales como el “...conjunto de recursos humanos, legales, financieros y operativos con los que cuenta el Estado para implementar efectivamente las decisiones tomadas por la autoridad central...” A partir de esta definición Vargas Cullell (2012:709) propone

considerar cuatro dimensiones para el estudio específico de las capacidades estatales:

- a. *Extractiva*: (carga tributaria, ingresos no fiscales, fuente de los recursos).
- b. *Bienes y servicios*: (bienes y servicios brindados por el Estado, las instituciones públicas y las empresas públicas, distribución territorial y cobertura pública, oferta estatal).
- c. *Organizacional*: estructura institucional, competencias, líneas de mando, redes sectoriales (tamaño del aparato estatal, redes institucionales sectoriales, poder del Poder Ejecutivo, corporatismo).
- d. *Burocrática*: (recursos humanos, tamaño y calidad del empleo).

Estas dimensiones de análisis de las capacidades estatales fueron incorporadas en la base de datos de este estudio para considerar si las políticas propuestas en los cuatro informes procuraban abordar alguna de ellas y si lo hacían, determinar de qué manera se lo proponían, ya sea mediante un aumento o disminución en esas capacidades. La Tabla 3 recoge esta clasificación.

TABLA 3
LAS POLÍTICAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL ESTADO
SEGÚN LAS DIMENSIONES DE LAS CAPACIDADES ESTATALES
Y SU DIRECCIÓN

COSTA RICA

1990-2013

Informe	Capacidades estatales (cantidades absolutas)											
	Extractiva			Bienes y servicios			Organizacional			Burocrática		
	+	-	Total	+	-	Total	+	-	Total	+	-	Total
COREC	4	2	6	4	4	8	28	3	31	9	3	12
MIDEPLAN	3	0	3	3	2	5	3	6	9	3	1	4
CEARE	0	0	0	18	0	18	11	1	12	8	0	8
CPDG	3	0	3	13	2	15	21	18	39	5	2	7
Subtotal	10	2	12	38	8	46	63	28	91	25	6	31
Relativo	6,6%			25,5%			50,5%			17,2%		

Nota: El total de las propuestas fueron clasificadas según su sentido (aumento y disminución), salvo en siete casos que se clasificaron como N./A. y se excluyen, por lo tanto, del total. Por ello el total baja de 187 a 180.

Fuente: *Alpízar y Chacón (2014) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado (1990-2013).*

La Tabla 3 revela interesantes datos. El nivel desagregado muestra como cada informe se refiere a cada una de las capacidades estatales y clasifica aquellos casos en los que la propuesta supondría un aumento o disminución de esas capacidades. Por ejemplo, CEARE propone medi-

das para hacer más eficiente la prestación de servicios y ello supuestamente aumentaría la capacidad de brindar esos bienes y servicios y por eso puntúa positivamente (aumento) en dieciocho propuestas relacionadas con esa capacidad estatal.

A un nivel más agregado, se tiene que la mayor parte de las propuestas están relacionadas con las capacidades organizacionales del Estado (50,5%), seguidas de las capacidades de brindar bienes y servicios (25,5%). A pesar de que se ha discutido ampliamente sobre los problemas fiscales del Estado, solo un 6,6% de las propuestas reseñadas se refieren a las capacidades extractivas del Estado. Un tema que en el análisis de contenido realizado en secciones anteriores, esto es el papel de los funcionarios (calidad, cantidad, modelos de gestión), se destacó como central, mientras que en este ejercicio numérico no resulta tan relevante. Esto nos muestra la importancia de profundizar en cada una de las propuestas y triangular varios métodos de análisis.

El conteo de las propuestas que derivarían en un aumento de las capacidades corresponde a 136 de las 180 políticas en total, es decir el 75,5%. Mientras que las propuestas en la dirección de la disminución suman 44 de 180 políticas en total, es decir el 24,4%.

Posteriormente, se realizó una clasificación ulterior, que pretende transformar las cuatro dimensiones en dos ejes analíticos mayores. Por un lado, se considera que la capacidad extractiva y la provisión de bienes y servicios del Estado tienen que ver con la fiscalidad, esto es el conjunto de ingresos y gastos que se traduce en el peso económico del Estado en la sociedad (economía). Por otro lado, se agrupan las capacidades organizacionales y burocráticas en un eje que se ha denominado de regulación, el cual da cuenta del nivel de organización/determinación que representan el marco normativo, las burocracias y el aparato institucional en la sociedad.³

Para ubicar cada informe en esta matriz, se realizó un ejercicio de ponderación que considera el sentido de la reforma del Estado propuesto en cada informe según las capacidades estatales. Ese conteo de la dirección de las reformas según informe, que se detalla en la Tabla 4, permitió clasificar en términos generales los informes.

3. Se agradece la orientación de Carlos Sojo, por medio de una conversación telefónica, en la definición de estos ejes.

TABLA 4
CLASIFICACIÓN DE LOS INFORMES SEGÚN DIRECCIÓN
DE LAS PROPUESTAS

COSTA RICA

1990-2013

Informes	Dirección de las propuestas			
	Extractiva	Bienes y servicios	Organizacional	Burocrática
COREC	Aumento	Neutro	Aumento	Aumento
MIDEPLAN	Aumento	Aumento	Disminución	Aumento
CEARE	Neutro	Aumento	Aumento	Aumento
CPDG	Aumento	Aumento	Aumento	Aumento

Nota: La A representa la capacidad extractiva; B la capacidad de brindar bienes y servicios; C la capacidad organizacional; D representa la capacidad burocrática. La orientación de cada una de las capacidades se calculó según la Tabla 4 como la sumatoria entre las positivas (aumento) y las negativas (disminución).

Fuente: *Alpizar y Chacón (2014) a partir de la Base de Datos sobre Informes de Reforma de Estado (1990-2013).*

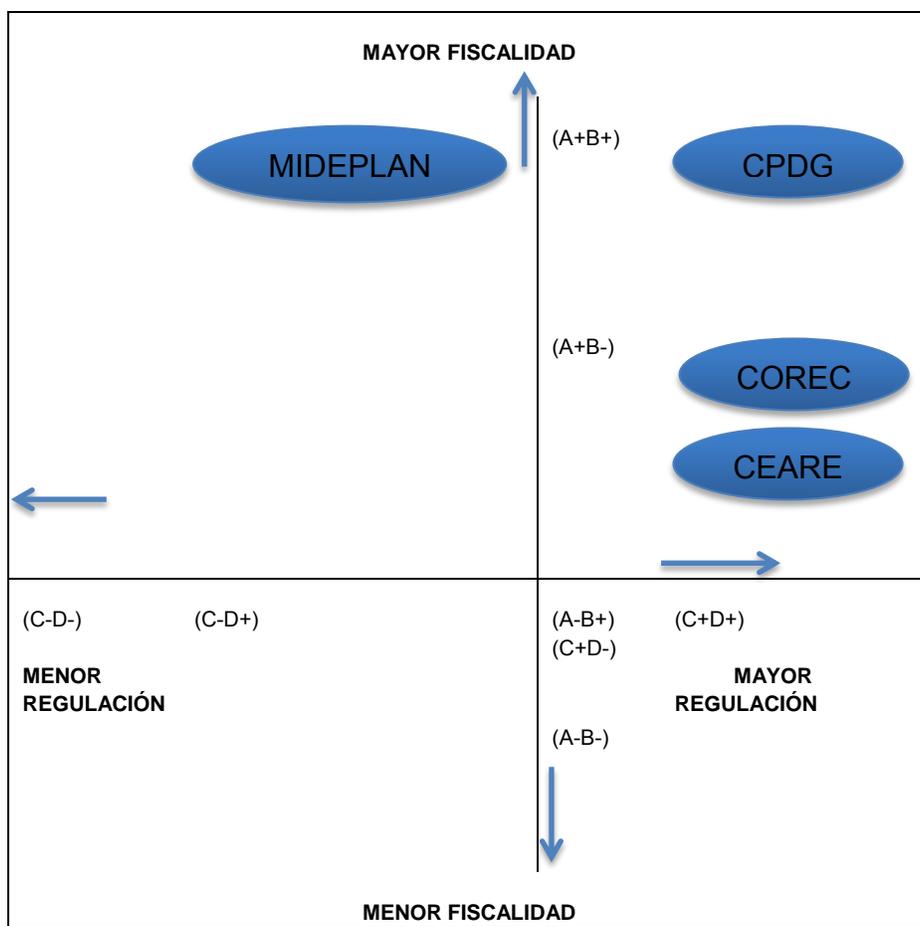
Así, por ejemplo, si en la Tabla 4, COREC I propone un aumento en la capacidad extractiva, aumento en la oferta de bienes y servicios se ubica a la derecha en el eje de ma-

yor regulación. Si, además, propone aumentar los ingresos fiscales y el gasto público se ubica arriba (mayor) en el eje de fiscalidad.

MATRIZ 1
ANÁLISIS DE LAS PROPUESTAS DE REFORMAS DEL ESTADO
SEGÚN ESTATALIDAD

COSTA RICA

1990-2013



Fuente: Alpízar y Chacón (2014).

La Matriz 1 es una representación gráfica de una posible ubicación de los cuatro informes analizados según los ejes de estatalidad antes descritos. De nuevo, resulta interesante destacar que el análisis más cualitativo de las propuestas, con base en la información recogida en la base de datos, revela una visión del Estado más limitada, mientras que este conteo más cuantitativo y a nivel más agregado deja ver otras posibles interpretaciones. Este análisis permite complementar los hallazgos descritos hasta ahora y plantea numerosos retos de investigación.

Conclusiones

El conjunto de representaciones sobre lo que es y debe ser el Estado es una veta de investigación que en Costa Rica permanece poco explorada. Este estudio ha mostrado cómo en distintos niveles de análisis es posible realizar interpretaciones complementarias sobre los informes de reforma del Estado y por ende del mismo proceso de reforma discutido en el país en los últimos veinticinco años. Cabe destacar cómo impera un discurso que pone sobre los hombros de los funcionarios públicos la responsabilidad de la supuesta mala gestión pública que se realiza en el país. Y cuando se afirma en este artículo que es una “supuesta” mala gestión se quiere llamar la atención sobre esas ideas fuerza, núcleos discursivos, colocadas en

circulación en la opinión pública y que terminan convirtiéndose en una especie de verdades absolutas que nadie se atreve a discutir o cuestionar. Otro de esos núcleos discursivos es la idea de que el Estado y todo lo que remita a lo público es por naturaleza ineficiente. Claramente no existe ninguna determinación “natural” que haga que una esfera de la sociedad funcione mejor que otra y más bien sería oportuno indagar hasta qué punto esta es una idea con asidero certero en todas las dimensiones de funcionamiento del Estado.

También se quiere llamar la atención sobre la contradicción inherente a estos discursos negativos sobre los funcionarios públicos y lo público, pues son precisamente personas que han competido políticamente para llegar a la esfera pública quienes socavan la legitimidad simbólica de esa misma institucionalidad que les da cobijo.

Las consideraciones sobre el eventual éxito de los informes de reforma del Estado han llevado a una valoración tentativa de la década de los noventa como aquella en la que es posible identificar más cambios. Los informes de COREC I y MIDEPLAN 1994 expresan una visión sobre el Estado que logró concretarse con mayor claridad en esa década y que tiene como norte la reducción del tamaño del Estado y la readecuación de su función hacia un Estado regulador.

Finalmente, interesa destacar el valor metodológico y analítico de la propuesta de considerar los informes sobre la reforma del Estado desde una perspectiva de capacidades estatales. Aunque es posible que este ejercicio deba ser revisado y mejorado, lo cual agrega nuevas vetas de investigación, este instrumental teórico permitiría trascender los núcleos discursivos señalados antes y determinar con detalle las áreas geográficas y funcionales en las que el Estado costarricense funciona mejor o peor y priorizar las energías de reforma en aquellas que así lo requieran.

Bibliografía consultada

- Alfaro, Ronald. 2004. *Instituciones estatales en Costa Rica: Un balance del periodo 1990-2003*. Ponencia preparada para el Décimo Informe Estado de la Nación. San José: Programa Estado de la Nación.
- ANEP, CADEXCO, CTRN, CONACOOB, Mesa Nacional Campesina, Colegio de Ingenieros Agrónomos. 2003. *Propuesta de los sectores productivos. Costa Rica: Hacia la Tercera República frente a los desafíos nacionales del siglo XXI*. San José.
- ANEP, ILPO, FECON, MAOCO, UPANACIONAL, Frente Nacional de Comunidades Amenazadas por Políticas de Extinción, Frente Universitario de la UCR, Plataforma Campesina Indígena de Desarrollo del Territorio Norte-Norte, Vargas, Luis Paulino, Vargas, Leiner. 2009. *10 medidas para enfrentar la crisis económica con inclusión social y productiva*. San José.
- Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados. 2005. *Aportes para una nueva Costa Rica Inclusiva y Solidaria (CRISOL)*. San José: Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados.
- _____. 2010. *Diálogo Social y Negociación Efectiva: Planteamientos sindicales para la recuperación de la inclusión social y la solidaridad, para la promoción del bien común*. San José: Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados.
- Barahona, Manuel. 1999. *El Desarrollo Económico. Costa Rica Contemporánea: raíces del Estado de la Nación*. San José: Editorial UCR.
- Bourdieu, Pierre. 1985. *¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos*. Madrid: Editorial Akal.
- _____. 1993. Génesis y estructura del campo burocrático. *Revista Actes de la*

Recherche en Sciences Sociales. 96-97.

Calsamiglia, Helena; Tusón, Amparo. 2001. *Las cosas del decir. Manual de análisis de discurso.* España: Editorial Ariel.

Carrillo, Rafael; Martínez, Juliana; Naranjo, Fernando y Sauma, Pablo. 2011. *Informe del equipo de especialistas nacionales nombrado para el análisis de la situación del seguro de salud de la CCSS. Recomendaciones para restablecer la sostenibilidad financiera del seguro de salud.* San José: Presidencia de la República de Costa Rica.

Comisión ad-hoc de Exministros de Hacienda. 2002. *Agenda de Transformación Fiscal para el Desarrollo.* San José.

_____. *Voto Salvado del Lic. Oscar Barahona Streber.* San José.

Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público y de la Rendición de Cuentas de los Funcionarios y Empleados Públicos. 2003. *Informe 2. El problema no está en el propósito y sí en el abuso.* San José.

Comisión de Control y Ordenamiento del Gasto Público. 2002. Informe 1. Una Hacienda Pública ordenada traerá creciente

desarrollo económico y social para todos. San José.

Comisión de Eficiencia Administrativa. 2011. Informe Noviembre 2010 - Noviembre 2011. Área de Modernización del Estado Unidad de Estudios Especiales. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

Comisión de Notables. 2005. Informe Final de Carácter General no Vinculante al Presidente de la República sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos de América. San José.

Comisión del Proceso de Concertación: Consenso para un Futuro Compartido 1998. Proceso de Concertación: "Consenso para un futuro compartido" San José: Presidencia de la República de Costa Rica.

Comisión Investigadora de la Caja Costarricense de Seguro Social. 2004. *Informe del Ing. Rafael Carrillo Lara al Señor Presidente de la República Dr. Abel Pacheco de la Espriella.* San José: Presidencia de la República de Costa Rica.

Comisión para la Reforma del Estado Costarricense. 1990. *Reforma del Estado en Costa Rica.* San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.

- Comisión Presidencial sobre Gobernabilidad Democrática. 2013. Propuestas para fortalecer la funcionalidad y calidad de la democracia costarricense. San José: Presidencia de la República de Costa Rica.
- de Ciencias Sociales 72: P. 29 – 43.
- Herrera, Mauricio. (22 de febrero de 1996). *Reforma del Estado, gran desconocida*. *La Nación*. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/1996/febrero/22/pagina06.html.
- Consenso Patriótico Agenda Nacional, Coalición Cartaginesa Unida, Movimiento Cívico Pro Reformas Estructurales Político Administrativas que Requiere Costa Rica, Movimiento Dignidad Nacional, Agenda Ciudadana, Asociación Pro Seguridad del Comercio y La Seguridad, Foro de Acción Unitaria. 2012. Proyecto País Gente Viviendo con Dignidad. Un Llamado a La Convergencia y la Acción Ciudadana por La Refundación de una Costa Rica Renovada. San José.
- Jessop, Bob. 2008. *State Power*. UK: Polity Press.
- Contraloría General de la República. 2002. *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al Debate Nacional*. San José: Publicaciones Contraloría General de la República.
- Mann, Michael. 1984. *The autonomous power of the State: its origins, mechanisms and results*. "El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismo y resultados" *Archives Européennes de Sociologie* [Anuario Europeo de Sociología] Vol.25 1984, pp.185-213
- Contreras, Gerardo. 1999. *Costa Rica en la encrucijada Neoliberal (1980-1997)*. San José: Editorial Alma Mater.
- Masis, Daniel. 1999. *Poder Político y Sociedad. Costa Rica Contemporánea: Raíces del Estado de la Nación*. San José: Editorial UCR, 1 ed.
- Foucault, Michel. 1997. *La arqueología del saber*. México: Siglo XXI Editores.
- Matute, Ronald. (24 de diciembre de 1995). *Congreso marchó a ritmo de pacto*. *La Nación*. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/1995/diciembre/24/pagina04.html
- Hernández, Gerardo. 1996. *El Discurso del Pacto Figueres – Calderón*. San José: Revista
- _____. (16 de enero de 1996). *Reestructuración toca su fin*. *La Nación*. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/1996/enero/16/pagina04.html

- Méndez, William. (26 de setiembre de 1995). *Agitación en el Congreso por fin del pacto político*. *La Nación*. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/1995/septiembre/26/pagina05.html
- _____. (22 de setiembre de 1996). *Pacto entra en recta final*. *La Nación*. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/1995/septiembre/23/pagina05.html
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. 1994. *La Transformación del Estado Costarricense 1990-1994*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- _____. 2008. *Propuesta de acciones de reforma del Estado. I etapa: acciones potestad del Poder Ejecutivo*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- _____. 2011. *Informe técnico Ley General de Transferencia de Competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades*. San José.
- Noguera, Yanancy. (1° de julio de 1996). *Gobierno dice que cumplió con reforma estatal*. *La Nación*. Disponible en: http://www.nacion.com/ln_ee/1996/julio/01/pagina04.html
- O'donnell, Guillermo. 2010. *Democracia, agencia y estado: teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Ordoñez Chacón, Jaime. 2012. *Agenda Nacional. Una propuesta estratégica para la Costa Rica del futuro*. San José: Lara Segura & Asociados.
- PNUD-FLACSO. 2005. *Desafíos de la democracia. Una propuesta para Costa Rica*. San José: PNUD-FLACSO.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Nueva York: PNUD.
- Soifer, Hillel; von Hau, Matthias. 2008. *Unpacking the Strength of the State: the utility of State infrastructural power*. "Desembalaje de la fuerza del Estado: la utilidad de poder infraestructural del Estado" *Studies in Comparative International Development Journal*. [Anuario de Estudios Comparados en Desarrollo Internacional].
- Sojo, Carlos. 2011. *El Estado bajo escrutinio*. Santiago de Chile: CEPAL-ONU.
- Vargas Cullell, Jorge. 2012. *Advancing the study of Stateness in*

Central America: Methodology and some illustrative findings. "Avanzar en el estudio de la estatalidad en Centroamérica: Metodología y algunas conclusiones ilustrativas." Revista de Ciencia Política. Volumen 32/N^o3/2012/703-721.

Vía Costarricense Proyecto País. 2012. *Reinventar Costa Rica. Iniciativas para avanzar hacia el bienestar.* San José.

Villasuso, Juan M. 1999. *Economía política de las reformas estructurales en Costa Rica.* Simposio Internacional del Proyecto

de Investigación: "Reforma Económica y Cambio Social en América Latina y el Caribe". Cali.

Zúñiga, César. 1993. La reforma del Estado durante la Administración Calderón Fournier (1990-94). *Revista de Ciencias Sociales*, No. 70, diciembre 1993. pp. 45-56

_____. 1998. Reforma del Estado durante la Administración Arias Sánchez (1984-90) *Revista de Ciencias Sociales*, No. 81, setiembre 1998 ◇

Contribución de los Servicios Civiles en el fortalecimiento del Estado Democrático y en la construcción del Gobierno Abierto* Jennifer Isabel Arroyo Chacón**

REALIZA UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LAS VARIABLES DEL BARÓMETRO SOBRE LA PROFESIONALIZACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LA REGIÓN Y LOS ÍNDICES VINCULADOS CON TRANSPARENCIA, RENDICIÓN DE CUENTAS, PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN, CONTROL DE CORRUPCIÓN, ESTADO DEMOCRÁTICO Y ESTABILIDAD POLÍTICA, CON EL FIN DE DESTACAR EL ROL QUE DESEMPEÑAN LOS SERVICIOS CIVILES EN LA CONSTRUCCIÓN Y FORTALECIMIENTO DEL SISTEMA DEMOCRÁTICO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; FUNCION PUBLICA; DEMOCRACIA, RENDICION DE CUENTAS

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CIVIL SERVICE; DEMOCRACY; ACCOUNTABILITY

Descripción del marco metodológico implementados en el estudio

le son aplicables en el ejercicio de sus funciones a nivel latinoamericano; igualmente, desarrolla los conceptos vinculados con los temas de

Introducción

Este documento explica el Servicio Civil y los instrumentos que

cuentas en los países centroamericanos”, en el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado el 15 y 16 de mayo del 2014 en ciudad de Guatemala, Guatemala.

* Documento presentado a consideración de la IV Edición del Premio ICAP a la investigación en administración pública “Contribución de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública”, con el nombre original “Contribución de los Servicios Civiles en el fortalecimiento del Estado Democrático y en la construcción del Gobierno Abierto, así como su rol en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la transparencia y rendición de

** Máster en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública, Licenciada en Derecho y en Contaduría Pública, Universidad de Costa Rica, UCR. Coordinadora, Abogada Asesora y Fiscalizadora encargada en los equipos de auditoría de la Contraloría General de la República, CGR, de Costa Rica.

Correo electrónico:
prof.jenniferarroyo@yahoo.com

Rec bido: 31 de marzo del 2014.
Aceptado: 14 de octubre del 2014.

Gobierno Abierto, Transparencia, Rendición de Cuentas y Lucha contra la corrupción, necesarios para entender los objetivos que deben perseguir el Servicio Civil y los gobiernos.

Parte de la premisa de que la fortaleza del Servicio Civil influye de manera directa en la consecución de estos fines, y la consolidación del sistema democrático en la región, por ende, se pretende llamar a la reflexión sobre el importante papel que desempeñan los Servicios Civiles, y que estos deben ser considerados claves para incrementar la transparencia y disminuir la corrupción en la región.

Expone las principales variables de análisis, en donde se incluyen los resultados del barómetro sobre la profesionalización del empleo público en la región, y los índices vinculados con transparencia, rendición de cuentas, percepción de corrupción, control de corrupción, estado democrático y estabilidad política, estos últimos vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático.

Se realiza un análisis comparativo entre dichas variables y se demuestra la vinculación entre las mismas, ello con el propósito de comprobar que todos estos parámetros están relacionados, y que se requiere de un Servicio Civil fortalecido para poder mejorar estos indicadores, lo cual resulta innovador

dado que compara variables de empleo público con variables de transparencia, corrupción y rendición de cuentas, temas que ordinariamente se estudian en forma aislada, pero que al analizarse en conjunto se demuestra la importante relación que existe entre ellas; ahora bien, surge la pregunta ¿para qué combinar estas variables? Se persigue demostrar que los temas de empleo público no son ajenos a la problemática de corrupción, sino más bien, son parte de su origen, y a su vez uno de los medios para su solución.

Al reconocer el papel que juegan los Servicios Civiles en esta problemática, y determinar que los mismos constituyen parte de la solución, se pueden plantear políticas públicas orientadas a disminuir los niveles de corrupción e incrementar la transparencia partiendo del rol que desempeñan los Servicios Civiles; de tal manera, que la lucha contra la corrupción no debe verse de forma aislada a la problemática de empleo público sino relacionada en donde adicionales a los mecanismos legales y tradicionales, se incluyan mecanismos desde el empleo público para atacar este mal.

Finalmente, se llama la atención a todos los sectores de la sociedad y a los tomadores de decisiones sobre la importancia de continuar e incrementar el fortalecimiento de los servicios civiles como un medio para mejorar la gestión pública.

Justificación del objeto de estudio

La necesidad de realizar el presente estudio radica en evidenciar la importancia que poseen los Servicios Civiles en la construcción de gobiernos democráticos y transparentes que posean la cultura de rendir cuentas a la ciudadanía y que pretendan alcanzar los ideales de Gobierno Abierto.

Si bien la importancia de los Servicios Civiles en los sistemas democráticos es ampliamente reconocida, pocas veces se les vincula con estos ideales, pues no se relaciona que para que los funcionarios actúen de manera ética apegados a estos ideales el primer paso es contar con un sistema de selección de personal objetivo e imparcial y que una vez que han ingresado a la función pública, los Servicios Civiles puedan ejercer sus funciones y potestades ordinarias de manera independiente y estricto apego a la técnica y a la legalidad.

En consecuencia resulta necesario demostrar que en la medida en que los Servicios Civiles estén fortalecidos, y puedan actuar con libertad y apegados a la técnica se podrá fortalecer la transparencia en la gestión pública, mejorar la gobernanza y la gestión pública, caso contrario, resultaría imposible para un gobierno el tan siquiera pensar en realizar acciones para alcanzar modelos de rendición de cuentas y simi-

lares, si no cuenta con un Servicio Civil fortalecido.

Finalmente, el presente estudio se ubica en el contexto de la región centroamericana y en el rol del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, en la construcción de gobiernos democráticos que procuren mejorar la calidad de vida de los centroamericanos y la necesidad de que se fortalezcan los Servicios Civiles en la región como un medio para alcanzar esos ideales.

Planteamiento del problema

El presente estudio parte del supuesto de que existe una relación inversamente proporcional entre la fortaleza que posee el Servicio Civil y el éxito alcanzado por un gobierno en temas de transparencia, rendición de cuentas, Gobierno Abierto y consecuentemente, en la construcción del modelo democrático, ello en virtud de que los Servicios Civiles son pilares fundamentales para la alcanzar estos objetivos en las administraciones públicas centroamericanas.

Por lo tanto, resulta necesario plantear cómo la problemática de la corrupción afecta a la región y cómo resulta imperiosa la obligación de los Estados centroamericanos y del SICA promover que los gobiernos alcancen estos ideales, y para ello considerar como un pilar fundamental el papel desempeñado por los Servicios Civiles trayendo como

consecuencia el fortalecimiento de estos en la región.

Hipótesis del estudio

El presente documento parte de la hipótesis de que existe una relación inversamente proporcional entre el fortalecimiento de las oficinas de Servicios Civiles de los países y los avances logrados en la construcción de un sistema democrático consolidado que se manifiesta a través de un Gobierno Abierto, en disminuir el nivel de corrupción, y en incrementar los niveles de transparencia y diseño de verdaderos mecanismos de rendición de cuentas.

Objetivo general

Demostrar que existe una relación inversamente proporcional entre el grado de fortaleza que posean las oficinas de Servicio Civil con el nivel de avance alcanzado por los gobiernos en la materia de Gobierno Abierto, lucha contra la corrupción y transparencia y rendición de cuentas, con lo cual se pretende inferir que una de las principales acciones que deben implementar los gobiernos para alcanzar dichos objetivos consiste en reforzar el papel y competencias de sus oficinas de Servicio Civil.

Objetivos específicos

- a. Conceptualizar los términos fundamentales requeridos para comprender la vinculación existente entre el trabajo desempeñado por las oficinas de Servicios Civiles y los ideales de Gobierno Abierto, lucha contra la corrupción y transparencia y rendición de cuentas.
- b. Detallar el papel que desempeña el SICA y su vinculación con el alcance de los ideales de Gobierno Abierto, lucha contra la corrupción y transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos centroamericanos.
- c. Descripción de la situación actual y retos pendientes de los Servicios Civiles y propuestas para fortalecerlos con el propósito de que los gobiernos centroamericanos alcancen los ideales democráticos y desarrollo de los centroamericanos.
- d. Concluir con los principales resultados del estudio y sugerir acciones para los gobiernos tendientes a reforzar las competencias de los Servicios Civiles para alcanzar los objetivos propuestos en el presente estudio.

Vinculación entre los Servicios Civiles y los ideales de Gobierno Abierto, lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas

¿Qué es el Servicio Civil?

Este estudio se basa en la importancia de los Servicios Civiles y el papel que juegan en la construcción de un gobierno abierto y transparente, pero ¿A qué nos referimos cuando hablamos de Servicio Civil?

El Servicio Civil es una institución fundamental para lograr una administración pública profesional, con un trabajo eficiente, eficaz y una adecuada gestión pública, así es calificada por diferentes definiciones dadas por la doctrina, tales como:

Definiré un sistema de servicio civil como un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, relativas al modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal con las aptitudes y actitudes requeridas para el desempeño eficiente de actividades encuadradas en el cumplimiento de su rol frente a la sociedad. Es preciso agregar que ese modo y condiciones a que se refieren las mencionadas reglas, incluyen garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los funcionarios públicos, su vocación democrática y el

respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial. Además, la disponibilidad oportuna del personal supone la aplicación de criterios, métodos y tecnologías que aseguren el acceso de los más aptos, su adecuada ubicación en los puestos de trabajo, la periódica evaluación de su desempeño y eventual promoción, el reconocimiento de una compensación justa por sus servicios y la vigencia de derechos y obligaciones que permitan su realización profesional y su estabilidad en el empleo en tanto reúna y ratifique su desempeño meritorio y su conducta honesta y transparente. (Oszlak, 2001, p. 2)

Por su parte el Director del Servicio Civil de Costa Rica define el Servicio Civil de la siguiente manera:

Podemos decir en forma concreta que, el Régimen de Servicio Civil, RSC, es un sistema jurídico-administrativo, creado para regular el acceso y ejercicio de los cargos públicos, en procura de crear y mantener una administración pública profesional. Está constituido por un conjunto de instituciones, personas, normas jurídicas y principios filosóficos y técnicos; dirigidos a garantizar la eficiencia de la Administra-

ción Pública, proteger los derechos de sus servidores y conservar una relación ordenada y equitativa en la gestión del empleo público. El RSC es una institución democrática que tiene como base filosófica el reconocimiento del mérito y la igualdad de acceso de ciudadanas y ciudadanos a la función pública. Por su carácter democrático, es un sistema abierto en oportunidades para todos, sin distinción ideológica, religiosa, étnica, política o de género; lo cual se deriva del Artículo 21.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, promulgada en 1948, que al respecto establece: "Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país". De acuerdo con lo anterior, el nombramiento de los funcionarios públicos no depende del favoritismo o del tráfico de influencias, sino del mérito, las capacidades y las condiciones éticas de los aspirantes, aspectos técnicamente evaluados mediante criterios científicos e imparciales de selección de personal. (Arguedas Herrera, 2012, p. 1)

El concepto utilizado de Servicio Civil por el primer Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Dominicana -que se desarrollará ampliamente más adelante- es el siguiente:

El Marco Analítico define el Servicio Civil como el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan, en una realidad nacional determinada, el empleo público y los recursos humanos que lo integran.

Esta noción comprende: normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas e implícitas, procesos, prácticas y actividades de diferente signo, que contribuyen a configurar, en una realidad nacional y momento determinados, el funcionamiento efectivo del sistema de gestión del empleo público. (Zuvanic, y otros, 2009)

Se pueden enlistar aún más definiciones de Servicio Civil; no obstante, ese no es el objetivo del presente documento, valga afirmar que para el presente estudio se entiende por Servicio Civil como aquel régimen conformado por un conjunto de reglas, jurídicas e instrumentales, que regulan el modo y condiciones en que el Estado asegura la disponibilidad de personal competente y adecuado para ocupar cargos públicos, regidos bajo los principios del sistema democrático, y por lo tanto, corresponde a un sistema abierto en oportunidades para todos, sin distinción ideológica, religiosa, étnica, política o de género; en consecuencia, el nombramiento de los funcionarios públicos no depende del favoritismo o del tráfico de influencias, sino del mérito, las capacidades y las condiciones éticas de los aspirantes, aspectos técnicamente eva-

luados mediante criterios científicos e imparciales de selección de personal.

Importancia de los Servicios Civiles

La importancia de los Servicios Civiles en el desarrollo del régimen democrático es un tema que no está en discusión; no obstante, en el presente documento interesa destacar la importancia de este régimen en la construcción de un Estado abierto, transparente y en la lucha contra la corrupción.

Para poder construir estos principios en las democracias centroamericanas se requiere de funcionarios públicos que hayan ingresado al régimen público en virtud de sus competencias técnicas y personales; y para lograr ese objetivo el primer llamado a ser transparente y objetivo en su función es el Servicio Civil.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública reconoce expresamente la necesidad de contar con gestores de recursos humanos capacitados y con idoneidad comprobada para cumplir con dicha función, textualmente dice:

Organización del trabajo: La organización del trabajo requiere instrumentos de gestión de recursos humanos destinados a definir las características y condiciones de ejercicio de las tareas (descripción de los puestos de trabajo), así

como los requisitos de idoneidad de las personas llamadas a desempeñarlas (perfiles de competencias). (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003)

Esta mención que fundamenta la necesidad de la aprobación de dicha Carta, no es más que el reconocimiento expreso de la vinculación que existe entre el adecuado desempeño del trabajo de los Servicios Civiles y la construcción de gobiernos democráticos, abiertos y transparentes.

Para lograr ese objetivo, dicho instrumento propone un cambio cultural y jurídico en cada país que aprobó esta Carta con la intención de que se adapten sus procedimientos y condiciones internas a los requerimientos que en ella se hacen, tendientes a garantizar la máxima transparencia y objetividad en la selección del personal que integrará la función pública. Al respecto, el texto dice:

Cambio cultural: La eficacia de los arreglos institucionales que esta Carta considera integrantes de los sistemas de función pública requerirá, en mayor o menor medida, en los diferentes entornos nacionales, la adaptación de las reglas informales, modelos mentales y pautas establecidas de conducta que caracterizan al funcionamiento de los sistemas públicos. En todo caso, resul-

tará imprescindible para conseguir una efectiva articulación del modelo que se propugna:

- a. *La interiorización de modelos de Administración Pública que excluyen su patrimonialización por la política y asumen la necesidad de administraciones profesionales basadas en el sistema de mérito como señas de identidad de democracias sólidas.*
- b. *La superación de las visiones burocráticas sobre las Administraciones Públicas, basadas en la adopción de rutinas normalizadas y la reproducción de procedimientos establecidos, y su sustitución por enfoques orientados a la producción de resultados, la innovación y el aprendizaje.*
- c. *La adopción de enfoques flexibles de gestión de las personas, coherentes con las tendencias actuales del mundo del trabajo y las reformas de la gestión pública. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003)*

Se puede afirmar que en la medida en que los Servicios Civiles sean fortalecidos y se les garantice

independencia funcional, económica y administrativa, y que este régimen cubra todos los cargos públicos se podrá garantizar el acceso a la función pública a las personas más competentes e idóneas para ello; lo cual, traerá como consecuencia el contar con funcionarios públicos calificados y objetivos que actuarán de manera transparente apegados al marco de legalidad, bajo los principios de Gobierno Abierto, rendición de cuentas y ajenos a la corrupción.

Carta Iberoamericana de la Función Pública

La vinculación entre el correcto ejercicio de las labores desempeñadas por los Servicios Civiles y el perfeccionamiento de la función pública es una realidad innegable en nuestro entorno. Reconocido expresamente por la Carta Iberoamericana de la Función Pública, en su preámbulo de aprobación, de la siguiente forma:

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhe-

sión a los principios y valores de la democracia.

Diversos estudios realizados por organismos internacionales registran evidencias acerca de una relación positiva entre la existencia de sistemas de función pública o servicio civil investidos de tales atributos y los niveles de confianza de los ciudadanos en la administración pública, la eficacia gubernamental y la lucha contra la corrupción, y la capacidad de crecimiento económico sustentable de los países. Por otra parte, una Administración profesional que incorpora tales sistemas contribuye al fortalecimiento institucional de los países y a la solidez del sistema democrático. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003)

Los gobiernos han reconocido de manera expresa la importancia de fortalecer el trabajo realizado por los Servicios Civiles para lograr luchar contra la corrupción, de tal manera, que dentro de los objetivos perseguidos por este instrumento es definir un referente común con parámetros mínimos de calidad y objetividad aplicables según las condiciones particulares de cada país, como objetivos de esta Carta, el Artículo 1° dice:

La Carta Iberoamericana de la Función Pública persigue las siguientes finalidades:

- a. *Definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública, entendiendo a este como una pieza clave para la gobernabilidad democrática de las sociedades contemporáneas, y para la buena gestión pública.*
- b. *Configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre la función pública en los países de la comunidad iberoamericana.*
- c. *Servir como fuente de inspiración para las aplicaciones concretas, regulaciones, desarrollos y reformas que en cada caso resulten adecuadas para la mejora y modernización de los sistemas nacionales de función pública en dicho ámbito. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003)*

Conviene destacar los principios rectores y los criterios orientadores que pretenden situar el proceso de modernización de las políticas públicas de gestión del empleo y los recursos humanos y su aplicación en las prácticas concretas de personal, estos se pueden visualizar según la siguiente tabla:

TABLA 1

CRITERIOS ORIENTADORES Y PRINCIPIOS RECTORES

Criterios orientadores	Principios rectores
a. La preeminencia de las personas para el buen funcionamiento de los servicios públicos, y la necesidad de políticas que garanticen y desarrollen el máximo valor del capital humano disponible por los gobiernos y organizaciones del sector público.	Igualdad de todos los ciudadanos, sin discriminación de género, raza, religión, tendencia política u otras.
b. La profesionalidad de los recursos humanos al servicio de las administraciones públicas, como garantía de la mayor calidad de los servicios públicos prestados a los ciudadanos.	Mérito, desempeño y capacidad como criterios orientadores del acceso, la carrera y las restantes políticas de recursos humanos.
c. La estabilidad del empleo público y su protección frente a la destitución arbitraria, sin perjuicio de la duración, indefinida o temporal, de la duración que se establezca.	Eficacia, efectividad y eficiencia de la acción pública y de las políticas y procesos de gestión del empleo y las personas.
d. La flexibilidad en la organización y gestión del empleo público, necesaria para adaptarse, con la mayor agilidad posible, a las transformaciones del entorno y a las necesidades cambiantes de la sociedad.	Transparencia, objetividad e imparcialidad.
e. La responsabilidad de los empleados públicos por el trabajo desarrollado y los resultados del mismo, así como su respeto e implicación en el desarrollo de las políticas públicas definidas por los gobiernos.	Pleno sometimiento a la ley y al derecho.
f. La observancia, por parte de todo el personal comprendido en su ámbito de aplicación, de los principios éticos del servicio público, la honradez, la transparencia, la escrupulosidad en el manejo de los recursos públicos y los principios y valores constitucionales.	
g. El protagonismo de los directivos públicos y la interiorización de su papel como principales responsables de la gestión de las personas a su cargo.	
h. La promoción de la comunicación, la participación, el diálogo, la transacción y el consenso orientado al interés general, como instrumentos de relación entre los empleadores públicos y su personal, con la finalidad de lograr el clima laboral más favorable, y el mayor grado de alineamiento entre los objetivos de las organizaciones y los intereses y expectativas de su personal.	
i. El impulso de políticas activas para favorecer la igualdad de género, la protección e integración de las minorías, y en general la inclusión y la no discriminación por motivos de género, origen social, etnia, discapacidad u otras causas.	

Fuente: Párrafos 7 y 8 de la Carta Iberoamericana de la Función Pública.

Con relación al tema en estudio en el presente documento, se destaca la importancia de los principios que rigen el “acceso al empleo” público, dado que ellos permiten garantizar la transparencia y rendición de cuentas en el momento de escoger al personal más idóneo para ocupar un cargo público, disminuyendo el riesgo de corrupción, y eventual pago de favores políticos que van en contra de las políticas de Buen Gobierno y Gobierno Abierto y transparente.

El acceso a un cargo público debe regirse por los principios de publicidad; es decir, darle una adecuada difusión a las convocatorias para ocupar un cargo público y que todos los potenciales candidatos puedan presentar sus atestados, lo cual está íntimamente vinculado con el principio de libre concurrencia, al permitir que cualquier interesado participe en el proceso, sin que existan discriminaciones de ningún tipo.

La transparencia en la gestión de los procesos, así como en el funcionamiento de los órganos de reclutamiento y selección, es la génesis de la transparencia en la gestión pública, ya que si el Estado garantiza contar con procesos de selección de personal transparentes, tendrá el personal idóneo que ocupará el puesto por competencias y no como pago de favores políticos, de tal manera, que cuando tome decisiones lo hará de manera consiente basado en criterios técnicos y no para quedarle bien a la persona que le dio el cargo.

Para lograr contar con mecanismos transparentes para seleccionar el profesional idóneo es necesario que las instituciones cuenten con organismos técnicos especializados en esta materia, que sean encargados de gestionar y resolver los procedimientos de acceso, lo que exige la cualificación profesional de sus integrantes, derivada, tanto del conocimiento de la tarea como del manejo de los instrumentos de selección de personas.

Además, de los conocimientos técnicos se requiere garantizar que estos órganos sean imparciales para liderar los procesos de contratación y resolver los conflictos que surjan; lo cual está íntimamente vinculado con la fiabilidad y validez de los instrumentos utilizados para verificar las competencias de los aspirantes, y que finalmente, se elija al mejor candidato, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad.

Los principios de eficacia, eficiencia y agilidad de los procesos de reclutamiento y selección deben estar presentes para garantizar la adecuación de los candidatos seleccionados al perfil del puesto y el respeto de todas y cada una de las garantías que deben rodearlos.

La Carta Iberoamericana de la Función Pública es el documento que reconoce de manera expresa el papel que poseen los Servicios Civiles en la construcción de países democráticos, transparentes, abiertos y garantes de los derechos de los ciudadanos, por esta razón, in-

cluye una serie de requerimientos mínimos que deben contar estas instituciones para cumplir con los propósitos que poseen.

Código Iberoamericano de Buen Gobierno

Este Código procura promover la ética universal a través de los principios y valores básicos de la convivencia global, tales como el respeto a la soberanía, al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad y la cooperación; en suma, una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta.

Señala que un buen gobierno debe reconocer, respetar y promover todos los derechos humanos, civiles, políticos, sociales, culturales y económicos, en su naturaleza interdependiente y universalidad. Busca dignificar socialmente el servicio público y permitir a sus integrantes -autoridades y funcionarios- sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su comunidad. En definitiva que la actuación gubernamental consista en la práctica de la promoción del interés general, y se aleje del reprobable abuso de los recursos públicos para fines de interés partidista o particular.

Ahora bien, ¿Qué se entiende por Buen Gobierno? Este código

aporta la siguiente definición: “Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.”. (Centro Latinoamericano para el Desarrollo, 2006)

Dentro de las reglas vinculadas a la naturaleza democrática del gobierno que posee este código y que son relevantes para el presente estudio se tienen las siguientes:

7. Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate.

12. Asegurará la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas.

Asimismo, entre las reglas vinculadas a la ética gubernamental, casi todas son relevantes para el tema de lucha contra la corrupción y ética pública, no obstante, se destacan las siguientes:

20. Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de

los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones

23. Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público, absteniéndose no solo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.

Finalmente, entre las reglas vinculadas a la gestión pública resultan de interés:

26. Actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado.

27. Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.

37. Promoverán y garantizarán políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública.

Este código hace un llamado a la formación de un buen gobierno entre los países latinoamericanos.

Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública

Esta Carta reconoce que el Estado es esencial en la construcción de los intereses colectivos, en la búsqueda de un desarrollo con mayor equidad y justicia social, y como garante de un orden social democrático, por lo que resalta como indispensable para la participación ciudadana y la transparencia en la actuación del Estado y la responsabilización en el ejercicio del gobierno.

Dicha Carta en su punto 24 exige de manera textual que los Estados respeten los principios de transparencia y rendición de cuentas: “*b. Apliquen para sí mismas los principios de rendición de cuentas, transparencia en la gestión, toma de decisiones participativas y apertura pública continua a todo ciudadano con voluntad de participar para contribuir con sus fines*” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009)

Esta Carta desarrolla de manera expresa el principio de transparencia como: “*Principio de transparencia en la gestión pública: La transparencia es un principio que debe orientar la relación de la Administración con los ciudadanos y las ciudadanas en el manejo de la ges-*

ción pública” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009), también define que se debe entender por transparencia activa; parámetros vitales para poder definir el papel que deben desempeñar los Servicios Civiles en la construcción de un Estado Transparente y con cultura de rendición de cuentas, dicha definición es la siguiente:

Transparencia activa: El Estado pondrá a disposición, sin que necesariamente medie solicitud de los ciudadanos y las ciudadanas, información actualizada referida a la ejecución y resultados de las políticas públicas.

Las Administraciones Públicas pondrán a disposición de los ciudadanos y ciudadanas la información relativa a los servicios y prestaciones que ofrecen y los requisitos, condiciones, trámites y plazos de los procedimientos administrativos y los medios para acceder a ellos.

Los entes y órganos públicos dispondrán de sistemas de organización y producción de información básica sobre su gestión, para facilitar la participación ciudadana.

Propiedades de la información para la transparencia en la gestión pública: Los Estados adoptarán las medidas adecuadas para que la información puesta a disposición de los ciudadanos y las ciudada-

nas garantice el principio de transparencia, en particular su relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad y máxima divulgación. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2009)

La transparencia debe ser un principio rector de la gestión del Estado, y los Servicios Civiles cumplen un papel relevante en ello, de tal manera, que si el Servicio Civil opera como una unidad técnica especializada, independiente y objetiva, permitirá que las administraciones públicas actúen de esa forma.

Gobierno Abierto

El Gobierno Abierto constituye un pilar para el fortalecimiento de las democracias en los países centroamericanos, por ese motivo resulta fundamental incluirlo en el presente análisis, asimismo, los Servicios Civiles son organismos obligados a garantizar el respeto de estos principios en los procesos de selección de personal, y a promover por medio de funcionarios públicos transparentes la implementación de esta cultura en la institución para la cual brindan servicios.

Concepto

Primero se realizará un análisis del qué entendemos por Gobierno Abierto, concepto que resulta

novedoso, aun cuando engloba otros principios más antiguos de una buena Gestión Pública, y que aún está en construcción. Citemos los siguientes:

El Gobierno Abierto es una política pública que agrupa los conceptos de transparencia, participación y colaboración de los ciudadanos en las políticas públicas en donde la información y datos gubernamentales juegan un rol esencial (...). Los principios que rigen el gobierno abierto se inscriben en la tradición de derechos de primera generación, como la libertad de la prensa y de la libre circulación de información y de ideas. Estos mismos valores son erigidos como derechos imprescindibles en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre que, en su Artículo IV, establece que "toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión, y de difusión del pensamiento por cualquier medio". (Insulza, 2013)

En suma, que el Gobierno Abierto es, sobre todo, la consecuencia de la consolidación de una serie de ideas, articuladas en discursos coordinativos y comunicativos, que por el momento han triunfado y se han asumido como buenas por actores clave en la generación de políticas públicas y

por la ciudadanía de ciertas democracias. Tras ellas, existe una común preocupación por la legitimidad democrática y por la forma de paliarla en este momento histórico. No obstante, como ahora veremos, los orígenes diversos de estas ideas pueden generar ciertas tensiones en el concepto y, como consecuencia, en la formulación de los programas concretos que se desarrollan bajo su paraguas. (Villoria Mendieta, 2013)

Como puede notarse el concepto de Gobierno Abierto aún está en construcción; no obstante, no es un paradigma nuevo, sino más bien, un enfoque moderno de principios de buena gestión pública y sistema democrático que son bastante más antiguos. De tal manera, que al ser el Gobierno Abierto una manifestación del sistema democrático constituye una obligación de todos los países implementarla en sus administraciones públicas, máxime para los países centroamericanos quienes se han comprometido con garantizar la paz y la democracia en la región.

Los modelos de gobierno que incluye el Gobierno Abierto

En este punto resulta necesario explicar qué implica la propuesta de Gobierno Abierto, para Villoria Mendieta, este concepto incluye los siguientes aspectos: "1. Las del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria. 2.

Las del gobierno transparente que rinde cuentas. 3. Las del gobierno participativo y promotor de civismo. 4. Las del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento.” (Villoria Mendieta, 2013).

El eje del gobierno promotor de bienestar a través de la capacidad regulatoria significa que el gobierno debe ejercer su potestad regulatoria en su justa medida y facilitar la información para la toma de decisiones, *“En general, facilitando la apertura y reutilización de datos públicos, el gobierno abre vías para que la sociedad desarrolle programas y tome decisiones que mejoren su bienestar, al tiempo que incentiva el cumplimiento de las regulaciones por parte de los regulados.”* (Villoria Mendieta, 2013). Ahora bien, se debe tener presente que la disposición de esta información puede ser utilizada para fines positivos, pero también para intereses negativos, y ello implica un riesgo que se debe valorar.

El eje de gobierno transparente que rinde cuentas se refiere a la nueva tendencia que poseen los gobiernos de autorregularse para garantizar la transparencia en su gestión, de tal manera, que se tiene la transparencia activa como el derecho del ciudadano de conocer lo que realizan los funcionarios públicos de su gobierno, y la transparencia pasiva como la obligación que

posee el Estado de ser transparente y dar a conocer sus acciones.

En el eje del gobierno participativo y promotor de civismo se refiere a un gobierno en donde se priorice la participación ciudadana en la toma de decisiones; no obstante, ello también genera problemas de populismo en donde se corre el riesgo de que las decisiones se tomen con poca información pero con mucha manipulación de terceros que influyen en la opinión pública.

El último eje del gobierno eficiente, colaborador y generador de conocimiento señala que la transparencia en la información pública unida al uso de las nuevas tecnologías genera conocimiento y se distribuye fácilmente, incluso en algunos casos de forma gratuita gracias a la colaboración de todos los participantes. No obstante, acá no se toma en consideración problemas de desigualdades generados por las limitaciones al acceso de Internet sea por escases de recursos o por lejanía.

Se puede señalar que el término Gobierno Abierto está aún en construcción al igual que el desarrollo de su contenido pero de lo que no queda duda es que supone grandes retos para los gobiernos, principalmente, para los centroamericanos quienes tienen mayores obligaciones de garantizar estos principios para sus ciudadanos y la construcción de una región de Paz y Libertad.

Transparencia y rendición de cuentas

La transparencia nace en el derecho de acceso a la información pública pero posee un rango de actuación mucho más amplio, no se trata solo de poder acceder a la información sino que implica la obligación del Estado de darle esa información a la ciudadanía, la siguiente definición nos puede permitir comprender mejor este concepto:

La transparencia va más allá del derecho fundamental de acceso a la información pública. La transparencia como política pública es la acción de un gobierno para dar solución a un problema público. Las políticas de transparencia, a diferencia del ejercicio del derecho al acceso a la información pública de oficio, se refieren a las políticas de gestión, uso y divulgación de la información gubernamental, para usarla como recurso estratégico en beneficio de la sociedad y de los fines del organismo público, maximizando la utilidad social de dicha información. (Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental)

Rendición de cuentas es la obligación que posee el Estado de darle cuentas a la ciudadanía, no solo cuando se le solicita o de permitir el acceso a ella, sino realmente entregar cuentas, puede explicarse como: “*La rendición de cuentas es*

una obligación de las autoridades en los sistemas democráticos. Supone una relación entre dos actores en la que el primero debe informar, explicar y justificar su conducta ante el segundo, y este debe deliberar, evaluar, y en su caso, sancionar la conducta del primero”. (Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamental).

De tal manera, que la transparencia y la rendición de cuentas están íntimamente relacionadas aunque no puede afirmarse que sean sinónimos, pero que corresponden a derechos de los ciudadanos y obligaciones de los Estados en un esquema moderno de democracia.

Lucha contra la corrupción

La corrupción se ha convertido en uno de los mayores problemas de las administraciones públicas, y sin duda uno de los mayores obstáculos para la construcción de sistemas democráticos en los países centroamericanos, principalmente para aquellos que no poseen una larga historia democrática, aunque aquellos en donde el sistema democrático está más consolidado también han sido fuertemente afectados; por lo tanto, se podría afirmar que no ha quedado uno solo de los países centroamericanos que no haya sido afectado por este mal.

A ello se le debe sumar los graves problemas de delincuencia, tráfico ilegal de drogas, y el crimen organizado quienes contribuyen a

agravar el problema de la corrupción en la región.

Concepto de corrupción

El presente estudio tiene como objetivo demostrar la importancia de contar con Servicios Civiles fuertes, con amplio respaldo legal y con independencia funcional, económica y administrativa para el ejercicio de sus funciones como un medio para luchar contra la corrupción en los gobiernos centroamericanos.

Por tal motivo resulta necesario definir el término de corrupción, del cual existen innumerables definiciones, tales como el menoscabo de un bien público, institucional o aún grupal en beneficio de un bien privado particular, grupal o familiar o como aquel acto de alejamiento normativo; es decir, una desviación de la conducta de los funcionarios públicos, institucionales o profesionales que se apartan de las normas establecidas para ponerse al servicio de intereses privados (por ejemplo, un médico que ordena hacer operaciones innecesarias arriesgando la vida del enfermo en beneficio personal, o bien cobrar para que un paciente de la Seguridad Social sea atendido en la institución). (Arroyo Chacón, 2011)

La Contraloría General de la República, CGR, de Costa Rica en su Guía Técnica para el Desarrollo de Auditorías Éticas define corrupción como: “*La corrupción se entiende como el abuso de un cargo para obtener beneficios personales o para*

terceros. Se manifiesta de diferentes modos, pero en todos los casos perjudica la transparencia de la gestión, la imagen y la credibilidad de la institución, y en ocasiones puede llegar a provocar la desaparición de esta.” (Contraloría General de la República de Costa Rica, 2008)

Por su parte en una investigación titulada “La corrupción en Guatemala” se define esta figura como: “*La corrupción en Guatemala es el aprovechamiento premeditado de la autoridad o el poder político y/o administrativo, tanto en el ámbito público como en el privado, que determinadas personas o grupos hacen en provecho propio. Este aprovechamiento puede ser con fines políticos o pecuniarios y en detrimento de los derechos o intereses de la organización, la comunidad o de la Nación, incumpliendo o infringiendo para el efecto las normas -social o jurídica- que rigen sus actividades.”* (Acción Ciudadana, 1999)

Casos como Honduras analizan esta figura desde su perspectiva de democracias jóvenes, y esboza este concepto de la siguiente manera:

Para países como Honduras, que recién comienzan a transitar por la democracia, se hace pertinente el abordaje riguroso de este concepto; así para ello se propone una distinción básica a partir de la cual se comienzan a aclarar los posibles usos y aplicaciones del con-

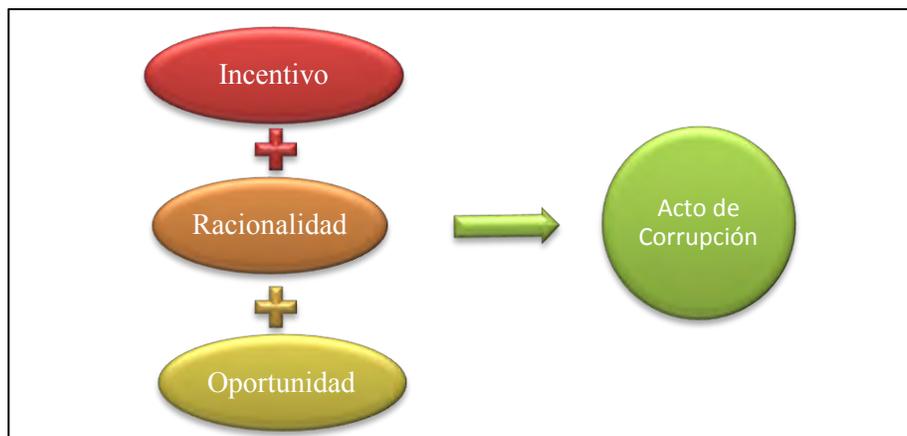
cepto. En su sentido más general, el concepto de corrupción hace referencia a la descomposición, pérdida de la naturaleza original, degeneración y hasta perversión de algo. Es por ello que suele decirse que un ser vivo se corrompe cuando pierde su naturaleza, se convierte en algo distinto y acaba "oliendo mal". (...) La corrupción, en el sentido más estricto, es la pérdida de legitimidad y credibilidad de las actividades sociales mediante la inversión de la prioridad de bienes, en la que los externos (dinero, pres-

tigio y poder) terminan imponiéndose sobre los internos (fines últimos que dan sentido a la existencia humana). (Sierra Fonseca, 2007)

Como se puede percibir existen diversas maneras de definir el término de corrupción, y muchas de ellas van a variar según las condiciones de nuestros países centroamericanos; no obstante, esencialmente dichos conceptos guardan similitud. Asimismo, para que un acto de corrupción pueda darse se requieren que estén presentes tres elementos esenciales, que son: incentivo, racionalidad y oportunidad.

FIGURA 1

ELEMENTOS ESENCIALES DE LA CORRUPCIÓN



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

Por *incentivo* se entiende la necesidad o deseo personal de obtener un beneficio para sí mismo o para otros, ya sea para la atención de presiones económicas o de otra naturaleza, o sencillamente en procura del disfrute de bienes o ventajas que, de otra manera, no se podrían alcanzar; en otras palabras; el autor del acto de corrupción debe actuar de forma consciente, debe poseer pleno conocimiento de que está cometiendo un acto corrupto y que ello le va a generar un beneficio para sí o para un tercero.

Asimismo, en la comisión de un acto de corrupción es necesario que su autor obtenga un beneficio para sí o para un tercero; generalmente, cuando se habla de beneficio se piensa en un beneficio económico pero este no es exclusivo, pueden darse otros beneficios no patrimoniales, tanto para sí mismo como para otra persona vinculada directa o indirectamente con el funcionario público corrupto y que por lo tanto, se produzca una motivación para ese actuar.

Por *racionalización* se entiende la necesidad psicológica del individuo de justificar su participación en la conducta corrupta; ejemplos de esas justificaciones son la insatisfacción con el salario, la inequidad en las remuneraciones, una supuesta intención de reponer el daño "temporal" o el deseo de quedar bien con alguien que, si observa los canales normales, tendría muchas trabas para lograr lo que necesita. Este elemento tiene su asidero en las

debilidades de la cultura ética centroamericana, en nuestras democracias sumamente nuevas y en donde persisten aún rezagos de las guerras de los años setenta y ochenta y en donde, lastimosamente, en donde lejos de castigar al corrupto se le premia y se le admira, y para ello recurrimos a las debilidades de nuestros sistemas para usarlas como "justificaciones" y para alivianar la conciencia social y no generar sentimientos de culpabilidad.

Nótese por ejemplo las frases que comúnmente se escuchan en nuestros países como: "Para que se lo roben otros", "De por sí en el gobierno todos son unos ladrones", "La multa le sale más cara así que mejor me ayuda con el cafecito", "El Estado presta muy malos servicios", "Para lo poco que me pagan, me tengo que redondear el salario por otro lado", "Todos los funcionarios públicos son unos corruptos", y un sinnúmero de frases que sirven para justificar una cultura de corrupción, tanto para el funcionario público corrupto como para el privado corruptor.

La *oportunidad* está en función del volumen de recursos que el funcionario controla, la discreción que tiene en la asignación o disposición de esos recursos y su obligación de rendir cuentas, así como de su percepción sobre la probabilidad de ser detectado y de las consecuencias de ello. La oportunidad se refiere a las posibilidades que posee el funcionario público de cometer actos de corrupción, ya sea por las funciones que tiene a cargo y por

las deficiencias del sistema de control interno y mecanismos de detección que le permitirían cometer actos corruptos sin ser detectados y sancionados.

Finalmente, se puede afirmar que para calificar un acto como corrupto es necesario que se cuente con el elemento incentivo que implica que su autor es consciente de que está cometiendo un acto corrupto, que existe un beneficio de cualquier tipo para sí o para un tercero; que se racionalice dicho acto; es decir, justificar y calificar como necesaria su actuación y por último, que exista la oportunidad, la posibilidad que tiene el funcionario público corrupto de cometer estos hechos fácilmente y sin ser detectado o sancionado por ellos.

Marco jurídico internacional tendientes a luchar contra la corrupción

Como se notó en el apartado anterior, la preocupación por la problemática de la corrupción es común en todos los países centroamericanos, y también, a nivel mundial, lo que ha conllevado a la aprobación de diversos mecanismos internacionales tendientes a su lucha, como son:

- Convención Interamericana contra la Corrupción, promovida por la Organización de Estados Americanos, OEA, en 1997.

- Convenio de la OCDE sobre la lucha contra la corrupción, promovida por la Organización Europea de Cooperación Económica, OCDE, en 1999.
- Convenio penal sobre corrupción del Consejo de Europa, promovida por el Consejo de Europa en el 2002.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, promovida por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, en el 2003.
- Convenio civil sobre corrupción del Consejo de Europa, promovido por el Consejo de Europa en el 2003.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, promovida por la Organización de las Naciones Unidas, ONU, en el 2005.
- Convención de la Unión Africana para prevenir y combatir la corrupción, promovido por la Unión Africana, UA, en el 2006.

La promulgación de tantos instrumentos internacionales en esta materia demuestran la enorme preocupación que genera la corrupción en todos los países del mundo; ahora bien, de los anteriores instrumentos la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y Con-

vención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción poseen especial relevancia para los países centroamericanos, por lo tanto se procederá a estudiarlos con más detalle.

Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción

Esta Convención fue suscrita en Caracas, Venezuela, en marzo de 1996. Reconoce la trascendencia internacional de la corrupción y la necesidad de contar con un instrumento que promueva y facilite la cooperación entre los países para combatirla, y consecuentemente con esta motivación, se fijaron dos propósitos:

- Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción.
- Fomentar, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Parte con el propósito de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

La Convención establece obligaciones vinculantes dentro del marco del derecho internacional e identi-

fica los actos de corrupción a los que se aplicará, así como principios para combatirla eficazmente. Subraya la importancia de las medidas para prevenirla; aborda el desarrollo institucional y la aplicación efectiva de las medidas que se adopten para enfrentarla; exige la tipificación de ciertas conductas corruptas específicas; y contiene disposiciones sobre extradición, incautación de activos, asistencia jurídica recíproca y asistencia técnica en casos de corrupción que ocurran en otros Estados Parte o que los afecten.

Esta Convención establece un conjunto de medidas preventivas para disminuir la comisión de actos ilícitos en la función pública; igualmente, prevé la tipificación como delitos de determinados actos de corrupción, incluyendo el soborno transnacional y el enriquecimiento ilícito. Además, contiene una serie de disposiciones para fortalecer la cooperación entre sus Estados Parte en áreas tales como: asistencia jurídica recíproca y cooperación técnica, extradición e identificación, rastreo, inmovilización, confiscación y decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de actos de corrupción, entre otras relevantes para la lucha contra la corrupción.

Entre las áreas más importantes que se engloban en esta convención se pueden citar las siguientes: Participación en Gestión Pública (Participación Sociedad Civil), Consulta (Participación Sociedad Civil), Acceso a la Información (Participación Sociedad Civil), Órganos de

Control, Declaración de Activos, Obligación de Denunciar (Normas de Conducta), Seguimiento de la Gestión Pública (Participación Sociedad Civil), Recursos Públicos (Normas de Conducta), Conflictos de Intereses (Normas de Conducta), Asistencia y Cooperación, Contratación de Funcionarios Públicos, Adquisición de Bienes y Servicios, Protección a los que Denuncien Actos de Corrupción, Tipificación de Actos de Corrupción y Legislaciones Nacionales.

Junto con la Convención se creó un mecanismo de seguimiento para su implementación, denominado "Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, MESICIC," que es un instrumento de carácter intergubernamental establecido en el marco de la OEA para apoyar a los Estados que son parte del mismo en la implementación de las disposiciones de esta Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y en condiciones de igualdad, en donde se formulan recomendaciones específicas con relación a las áreas en que existan vacíos o requieran mayores avances. Dentro de los propósitos del MESICIC están:

- Promover la implementación de la Convención y contribuir al logro de sus propósitos.
- Dar seguimiento a los compromisos asumidos por los Estados Parte y analizar la forma en que están siendo implementados.

- Facilitar la realización de actividades de cooperación técnica; el intercambio de información, experiencia y prácticas óptimas; y la armonización de las legislaciones de los Estados Parte.

El MESICIC se desarrolla en el marco de los propósitos establecidos en la Carta de la OEA y observa; además, los principios de soberanía, no intervención e igualdad jurídica de los Estados. Es imparcial y objetivo en su operación y conclusiones, no sanciona, ni califica o clasifica a los Estados sino que fortalece la cooperación entre estos. El MESICIC busca establecer un adecuado equilibrio entre la confidencialidad y la transparencia en sus actividades. Y si bien es de carácter intergubernamental, puede recibir contribuciones de organizaciones de la sociedad civil.

Los países centroamericanos han realizado esfuerzos por implementar las acciones que establece esta Convención y acatar las recomendaciones del MESICIC; no obstante, la realidad de la corrupción en la región nos demuestra que las medidas implementadas no han sido suficientes y que aún tenemos mucho trabajo por hacer en este tema en la Región centroamericana.

Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Corrupción

Esta Convención fue firmada en la sede de las Naciones Unidas

en Nueva York hasta el 9 de diciembre de 2005. Este instrumento constituye el más amplio acuerdo en la lucha contra la corrupción existente a nivel internacional, con más de setenta artículos, que regulan de forma extensa y puntual aspectos relacionados con la corrupción, la prevención, combate y por supuesto, disposiciones referidas a la cooperación. Asimismo, considera las diferentes aristas del fenómeno de la corrupción, desarrolla aspectos que no estaban tratados en otras convenciones, mejora y profundiza sobre otros, como por ejemplo respecto a mecanismos de prevención, la definición de las conductas que constituyen delitos de corrupción y el tratamiento del tema de la recuperación de activos.

Lo anterior, le otorga gran importancia como instrumento para el combate de la corrupción, no solo por su universalidad, sino por la forma tan completa en que trata este fenómeno. Como objetivos de este instrumento se establecieron los siguientes:

- Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.
- Fomentar, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.
- Impulsar la integridad, la obligación de rendir cuentas y la

debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Gobernanza, gobernabilidad y nueva gestión pública

Vinculado con los conceptos esbozados anteriormente se encuentran los términos de Gobernanza, Gobernabilidad y Nueva Gestión Pública, los cuales si bien no son sinónimos porque definen aspectos diferentes si están íntimamente vinculados entre sí, y así lo ha señalado la doctrina en otras oportunidades.

Gobernanza es un concepto que en su connotación actual es producto del debate académico sobre las transformaciones del Estado, así como del discurso analítico y prescriptivo de diversos organismos y agencias internacionales. Al lado de otros conceptos como "gobernabilidad" y "nueva gestión pública", es manifestación de una serie de cambios que han ocurrido tanto a nivel de concepción teórica como de realidad empírica acerca de lo que el Estado es, y de lo que debiera ser. / Como observa Aguilar, gobernabilidad, gobernanza (y nosotros añadimos, la nueva gestión pública) son conceptos de alguna manera "emparentados", o articulados alrededor de la misma problemática (la del gobierno o dirección de la sociedad), si bien hacen referencia a distin-

tas interrogantes y realidades.
(Instituto de Investigaciones
Jurídicas, UNAM)

Gobernabilidad se refiere a la capacidad que tiene un gobierno de dirigir a su país, de tomar e implementar decisiones en su territorio, Aguilar define Gobernabilidad de la siguiente manera:

Gobernabilidad denota la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad, mientras su opuesto, ingobernabilidad, significa la posibilidad o probabilidad de que el gobierno deje de gobernar a su sociedad o no la gobierne, pero connota que la probabilidad o improbabilidad de gobernar se deriva de la capacidad o incapacidad del gobierno de dirigir a su sociedad. La articulación de la gobernabilidad o ingobernabilidad con la capacidad o incapacidad de gobernar del gobierno ha sido el enfoque dominante en la literatura, desde 1975, cuando se publicó el libro pionero "La crisis de la democracia" (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), en el que por primera vez apareció en el discurso político el lenguaje binario gobernabilidad/ingobernabilidad. (Aguilar, 2007)

Por su parte el término gobernanza es más amplio y más moderno que el simple hecho de tomar decisiones, de gobernar en un país,

y el mismo autor lo define como: *"En este sentido, gobernanza significa el cambio de proceso/modo/patrón de gobierno: el paso de un centro a un sistema de gobierno, en el que se requieren y activan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes sociales. En conexión, es el paso de un estilo jerárquico centralizado a un estilo de gobernar asociado e interdependiente entre organismos gubernamentales, organizaciones privadas y sociales."* (Aguilar, 2007)

La Nueva Gestión Pública, NGP, incluye los términos de eficiencia y eficacia en las administraciones públicas, García (2007) elabora la siguiente definición de esta figura:

Podríamos resumir que la nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz, es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y a su vez promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados, para que por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana. (García Sánchez, 2007)

De tal manera, que estas figuras si bien, son un poco más antiguas en la corriente de Gestión Pública están vinculadas con los conceptos de transparencia, rendición de cuentas y Gobierno Abierto que actualmente constituyen los ideales democráticos de nuestros gobiernos.

Para terminar este apartado se debe mencionar que los términos anteriormente expuestos poseen una gran relevancia para la materia en estudio, pues corresponde al papel de los Servicios Civiles y los ideales que nuestros gobiernos deben aspirar a alcanzar; por su parte, en el siguiente apartado se analizará el rol que desempeña el Sistema de Integración Centroamericana para alcanzar estos ideales en la región.

El papel del Sistema de la Integración Centroamericana y su vinculación con el alcance de los ideales de Gobierno Abierto, lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas en los gobiernos centroamericanos

Surgimiento y desarrollo del SICA

El presente estudio se centra en la relación que poseen los Servicios Civiles centroamericanos y la fortaleza de nuestros gobiernos; de tal manera, que resulta obligatorio explicar en qué consiste el SICA, y el

papel que juega este sistema en la construcción de gobiernos centroamericanos abiertos, transparentes y que luchan contra la corrupción.

Durante los primeros años el SICA estuvo integrado por Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua y Costa Rica; fue hasta finales de los años noventa que se incorpora como parte de esta región Panamá y Belice. Posteriormente, se agrega República Dominicana.

Ahora bien, ¿De dónde surge la idea de la Integración Centroamericana? Podría afirmarse que ha sido una tendencia natural de la región pues desde sus orígenes ha tendido a integrarse, cítese por ejemplo la Constitución de la República Federal de Centroamérica firmada el 22 de noviembre de 1824 y que estuvo vigente hasta 1838. Posteriormente, el 10 de diciembre de 1845 se firmó el Tratado de Amistad y Alianza entre los Estados de El Salvador y Costa Rica en la República de Centroamérica; la Campaña Unionista de 1885 por el militar guatemalteco Justo Rufino Barrios; en 1985 acordaron el Pacto de Amapala y la República Mayor por medio del cual fundaron la República Mayor de Centroamérica; el 27 de agosto de 1897 la Dieta de Nacaome convocó a la Asamblea Constituyente que emitió la Constitución Federal que creaba los Estados Unidos de Centroamérica.

Al periodo de 1958 a 1980, se le ha denominado la etapa del “surgimiento y expansión”, durante el

cual se dan aspectos importantes, como la creación de dos importantes organismos internacionales, como lo son la ONU y la OEA, lo que conllevó a la firma de la Carta de la ODECA a la que también se acordó llamar “Carta de San Salvador”, del 15 de setiembre de 1951, integrada por: la Reunión Eventual de Presidentes, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, la Reunión Eventual de Ministros de otros ramos, la Oficina Centroamericana, el Consejo Económico y el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores; como órganos subsidiarios, la Comisión Centroamericana de Jurisconsultos y el Consejo Cultural y Educativo.

El 12 de noviembre de 1962 se firma la nueva Carta de la ODECA, en la cual se define que Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala son una comunidad económica-política que aspira a la integración de Centroamérica; en esta ya aparecen más acentuados fines económicos y sociales que los políticos de la anterior. En el Artículo 2 de esta nueva Carta se establecieron los siguientes órganos: la Reunión de Jefes de Estado, la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores, el Consejo Ejecutivo, el Consejo Legislativo, la Corte de Justicia Centroamericana, el Consejo Económico Centroamericano, el Consejo Cultural y Educativo y el Consejo de Defensa Centroamericana.

El periodo comprendido entre 1980 a 1990, se le denominó “paráli-

sis y retroceso”, como consecuencia de las guerras internas y del contexto internacional adverso. Para 1980, la integración centroamericana llegaba con una fuerte crisis en sus órganos institucionales, a la que se sumó la crisis política que afectó a América Latina. El programa de integración se debilitó debido a diversos aspectos, entre los que se destaca la concentración de los beneficios del intercambio comercial en algunos países, el agotamiento de la primera etapa del proceso de sustitución de importaciones, la renuncia a aceptar fórmulas que racionalizaran el uso de los recursos, sobre todo mediante auténticas industrias de integración, la ausencia de iniciativas para promover nuevas áreas de cooperación y los problemas de liquidez del sistema centroamericano de pagos. Estos problemas, aunados a la crisis económica mundial del período, acabaron por erosionar los logros alcanzados hasta la fecha.

No obstante, pese al panorama adverso, en el ámbito económico se retoma con la Declaración de Esquipulas I en 1986, seguido de la Reunión de Esquipulas II, durante la cual se firma el Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano, PARLACEN, en 1987.

Desde 1990 y hasta la fecha, se le ha denominado la etapa del “resurgimiento y adaptación al proceso de globalización”, el cual ha venido a impulsar nuevamente el proceso de integración centroamericana con la aprobación del Protocolo de Reformas a la Carta de la

ODECA denominado “Protocolo de Tegucigalpa” en 1991, con la aprobación del Protocolo de Reformas al Tratado de la Integración Económica Centroamericana denominado “Protocolo de Guatemala”, el Tratado de la Integración Social Centroamericana, de 1995, el Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, de 1995, el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente, la Alianza para el Desarrollo Sostenible, y el Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia. Recientemente, la aprobación del Tratado de Libre Comercio en América Central, CAFTA, y el Acuerdo Comercial con la Unión Europea, UE, se le ha dado un impulso importante al proceso de integración, y ha dinamizado nuevamente este proceso.

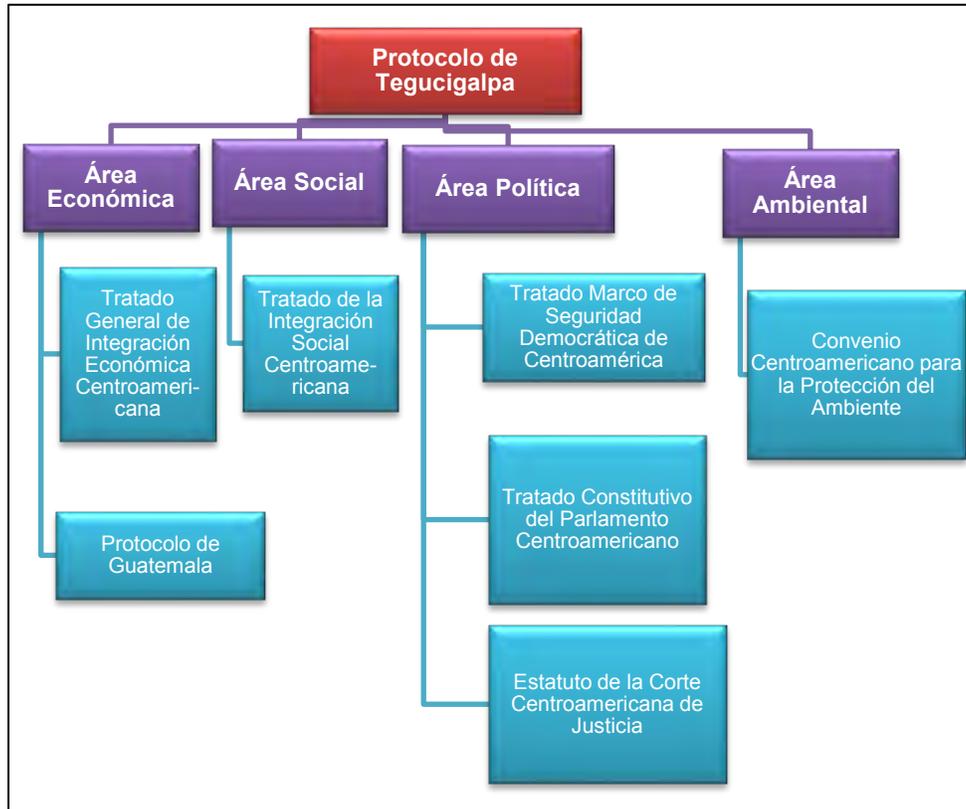
Considerando que a lo largo de la historia de Centroamérica han

sido múltiples los esfuerzos e iniciativas tendientes a lograr la integración de la región, se puede afirmar que existe una tendencia natural a estar unidos, pese a las discrepancias que hayan podido surgir, la integración regional resulta en una tarea que se tiene pendiente desde hace tiempo, y que poco a poco se va concretando con el tiempo.

Marco jurídico que regula el SICA

El SICA posee una serie de normativas aprobadas por los países miembros que la regula, sus instrumentos jurídicos más relevantes se concentran en cuatro grandes áreas que son: Económica, Social, Política y Ambiental. Asimismo, cada una posee normas propias las cuales se pueden visualizar en el siguiente gráfico:

FIGURA 2
MARCO JURÍDICO DEL SICA



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

Cómo instrumento principal, y órgano máximo de la integración regional se ubica al “Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos”, el cual reforma la Carta de la ODECA, suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962, y modifica la

denominación, estructura institucional y los objetivos y fines de la Carta de la ODECA, creando el SICA, integrado por la Reunión de Presidentes, el Consejo de Ministros, el Comité Ejecutivo, la Secretaría General del SICA, la Reunión de Vicepresidentes, el Parlamento Centroameri-

cano, la Corte Centroamericana de Justicia, el Consejo Consultivo.

El Artículo 1° del Protocolo de Tegucigalpa señala que Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una sola comunidad económico-política, a la cual posteriormente, se le adhirió Belice como miembro pleno de la Integración Centroamericana. Textualmente, dice:

Artículo 1.- Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá son una comunidad económico-política que aspira a la integración de Centroamérica. Con tal propósito se constituye el Sistema de la Integración Centroamericana, integrado por los Estados Miembros originales de ODECA y por Panamá, que se incorpora como Estado Miembro. (Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, 1991, pág. 1)

Su principal objetivo es promover la integración regional desde todos sus ámbitos, para constituir a Centroamérica como una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, promoviendo el irrestricto respeto de los derechos humanos, concretar un nuevo modelo de seguridad regional, lograr un sistema regional de bienestar de justicia económica y social para los pueblos centroamericanos, alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero regional, promover

de forma armónica y equilibrada el desarrollo sostenido en lo económico, social, cultural, político y ambiental y conformar el SICA sustentado en un ordenamiento jurídico e institucional fundamentado en el respeto mutuo entre los Estados.

Igualmente, se consagran los principios de tutela, respeto y promoción de los derechos humanos, la identidad y la solidaridad centroamericana, gradualidad, especificidad, progresividad, equidad, reciprocidad, globalidad, seguridad jurídica, solución pacífica de las controversias, buena fe y cumplimiento de los principios contenidos en las Cartas de la ONU y la OEA. Este instrumento es de gran importancia para el tema que nos ocupa ya que para construir gobiernos de paz y desarrollo social es necesario que nuestros gobiernos centroamericanos cuenten con Servicios Civiles independientes y objetivos que les brinden servicios públicos capaces de trabajar en la consecución de estos fines.

En el área económica, se destaca el "Tratado General de Integración Económica Centroamericana", firmado en Managua, Nicaragua, el 13 de diciembre de 1960, por El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; posteriormente, por un protocolo especial se adhirió Costa Rica en 1962. Su objetivo consistía en unificar las economías de los países, impulsar el desarrollo y mejorar las condiciones de vida de los habitantes.

En este instrumento se crea el Mercado Común Centroamericano, MCCA, como una zona de libre comercio para los productos originarios de la región, se acordó dar el mismo trato a las mercancías originarias de los Estados Miembros que a las nacionales en materia de impuestos, arbitrios u otras contribuciones internas de cualquier clase, así como, el principio de trato de nación más favorecida, el arancel centroamericano uniforme, y se regula la materia de prácticas desleales de comercio.

Se adiciona el “Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Protocolo de Guatemala)”, suscrito el 29 de octubre de 1993, como el instrumento que consolida la integración económica del SICA, el cual prevé la integración centroamericana como un proceso gradual y progresivo que permita la coordinación, armonización y convergencia de las políticas económicas con la finalidad de avanzar hacia otras etapas de la integración; cuyo objetivo básico es lograr el desarrollo económico y social equitativo y sostenible, mediante un proceso que permita la transformación y modernización de las estructuras productivas, sociales y tecnológicas, que eleve la competitividad y logre la reinserción eficiente y dinámica de Centroamérica en la economía internacional.

En el área social se cuenta con el “Tratado de la Integración Social Centroamericana denominado Tratado de San Salvador”, suscrito el 30 de marzo de 1995 y Belice lo

aprobó el 20 de diciembre de 2010. Este es el Tratado Marco del Área o Subsistema Social, el cual surge por la necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social basado en la premisa de que el ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo, con el objetivo de que garantice el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos centroamericanos.

Su principal objetivo es lograr la integración social centroamericana con el propósito de promover mayores oportunidades y una mejor calidad de vida y de trabajo a la población centroamericana, asegurando su participación plena en los beneficios del desarrollo sostenible, previendo que dicho objetivo se alcance de forma voluntaria, gradual, complementaria y progresiva, el cual se impulsará mediante la coordinación, armonización y convergencia de las políticas sociales nacionales entre sí y con las demás políticas del SICA.

Dicho tratado corresponde a un instrumento jurídico complementario y derivado del Protocolo de Tegucigalpa, -instrumento que como se mencionó anteriormente posee la más alta jerarquía en el SICA-, pero que a su vez constituye el instrumento jurídico de más alta jerarquía en el ámbito social; por lo tanto, su normativa se impone sobre cualquier otro tratado o convenio que regule aspectos relacionados con el ámbito social y sobre cualquier otra norma derivada aprobada por el SICA o normas nacionales aprobadas por los Estados miembros.

Para el área política, se aprobó el “Tratado Marco de Seguridad Democrática”, firmado el 15 de diciembre de 1995, es el instrumento de más alta jerarquía en la materia por lo tanto tiene supremacía sobre cualquier otra norma nacional de los Estados miembros que se le opongan, salvo el caso de Costa Rica y Panamá, a quienes se les aceptó la aprobación con reservas por haber abolido de manera expresa el ejército.

Su principal objetivo es la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho, en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana. Se persigue crear un Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible, inspirado en los logros alcanzados en su intenso proceso de pacificación e integración. El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad social, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas.

Dicho modelo se rige por principios que son: el Estado de Dere-

cho, la seguridad jurídica, el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas, fortalecimiento y perfeccionamiento de las instituciones democráticas, principio de subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, mantenimiento del diálogo flexible, activo y la colaboración mutua sobre los aspectos de la seguridad. Estas características lo hacen especialmente relevante para el presente estudio ya que está vinculado con la construcción de Estados democráticos, y por ende, transparentes y con una cultura de rendición de cuentas en la región, que es el tema que nos ocupa en este momento.

También, se cuenta con el “Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas”, suscrito el 15 de octubre de 1987, y reformado en su totalidad mediante el Protocolo firmado el 20 de febrero del 2008; asimismo ha sido ratificado por El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, no así por Costa Rica y Belice. Este instrumento crea el “Parlamento Centroamericano” conocido como PARLACEM, como un órgano de planteamiento, análisis y recomendación sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales de interés común, con el objetivo de lograr una convivencia pacífica dentro de un marco de seguridad y bienestar social que se fundamente en la democracia representativa y participativa.

Para el caso particular de Belice se le otorgó un estatus especial en el sentido que queda abierto a la adhesión de dicho Estado y se le permite elegir, de acuerdo a su legislación nacional, un mínimo de tres y un máximo de veinte diputados y su aporte económico se calculará en base al número de representantes electos.

En el ámbito ambiental, se cuenta con el “Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente”, firmado en 1989, y se originó debido a la necesidad de establecer un marco jurídico institucional por medio del cual se constituyó un régimen regional de cooperación para la utilización racional de los recursos naturales, el control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico y asegurar una mejor calidad de vida a los pueblos centroamericanos.

Entre sus principales objetivos se establecen los siguientes: valorizar y proteger el Patrimonio Natural de la región; establecer colaboración en la búsqueda y adopción de estilos de desarrollo sostenible con la participación de todas las instancias concernidas; promover la acción coordinada de todas las entidades y organismos para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, control de la contaminación y el restablecimiento del equilibrio ecológico, gestión de recursos financieros para alcanzar los objetivos descritos, fortalecimiento de las instituciones e instancias, compatibilización de los grandes lineamientos de política y legislaciones, determi-

nar áreas prioritarias de acción y la promoción de la gestión ambiental participativa, democrática y descentralizada.

Finalmente, en el tema de Justicia se cuenta con el “Estatuto de la Corte Centroamericana de Justicia”, firmado el 13 de diciembre de 1991, con la intención de que dicha corte sea un Tribunal Regional, al respecto dicho Estatuto dice: *“Corte Centroamericana de Justicia se concibe como un Tribunal Regional, de jurisdicción privativa para los Estados del Istmo. Su competencia se establece como una competencia de atribución, con exclusión de cualquier otro Tribunal y, además, de los conflictos entre los Estados, conocer de los litigios entre las personas naturales o jurídicas residentes en el área y los gobiernos u organismos del Sistema de la Integración Centroamericana.”*

Se crea así un Órgano Supranacional que permitirá resolver los problemas propios del SICA en forma pacífica y civilizada. De esta forma, se constituye uno de los actores más importantes, dentro del SICA.

Instituciones que integran el SICA

El marco jurídico descrito anteriormente se ejecuta a través de una serie de instituciones que componen el SICA, entre las cuales se destacan las representadas en la siguiente figura:

FIGURA 3

INSTITUCIONES QUE COMPONEN EL SICA



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

Como Órgano Supremo del SICA se ubica la Reunión de Presidentes, integrado por los Presidentes Constitucionales de los Estados miembros, quienes tienen la obligación de reunirse por lo menos dos veces al año, realizando una reunión cada semestre; sin embargo, podrán hacerlo extraordinariamente las ve-

ces que sea necesario, previa decisión de los Presidentes.

Entre las competencias que posee la Reunión de Presidentes están: conocer de los asuntos de la región que requieran de sus decisiones, en materia de democracia, desarrollo, libertad, paz y seguridad;

definir y dirigir la política centroamericana, estableciendo las directrices sobre la integración de la región, así como las disposiciones necesarias para garantizar la coordinación y armonización de las actividades de los órganos e instituciones del área y la verificación, control y seguimiento de sus mandatos y decisiones; armonizar las políticas exteriores de sus Estados; fortalecer la identidad regional dentro de la dinámica de la consolidación de una Centroamérica unida; aprobar las reformas al Protocolo de Tegucigalpa; asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y en los demás Acuerdos, Convenios y Protocolos que constituyen el ordenamiento jurídico del SICA, así como decidir sobre la admisión de nuevos miembros al SICA.

Le sigue el Consejo de Ministros, como órgano único y principal del SICA, eminentemente comunitario con la competencia decisoria o normativa en los asuntos regionales, el que por razones competenciales y funcionales de los asuntos a tratar se integra para tales efectos en diferentes conformaciones pudiendo ser estas sectoriales o intersectoriales, dicta derecho derivado; asimismo, se subdivide en los ministros de Relaciones Exteriores, Economía, Integración Social, Seguridad y Justicia, y Ambiente y Desarrollo, cada uno corresponde a un órgano de decisión con autonomía funcional en su ámbito o esfera jurisdiccional.

El Comité Ejecutivo es un órgano comunitario fundamental o

principal de carácter permanente del SICA, posee poder de decisión, control, coordinación y ejecución para todo el SICA, dicta derecho derivado y posee competencia presupuestaria para el SICA, es un órgano de carácter permanente, lo integran un representante por cada uno de los Estados miembros, los cuales deben poseer gran objetividad e imparcialidad por la naturaleza de sus funciones.

La Secretaría General, corresponde al órgano comunitario fundamental y de carácter permanente del Sistema, la integra el Secretario(a) General del SICA, que es nombrado por la Reunión de Presidentes del SICA, es el más alto funcionario administrativo del SICA, es nombrado para un mandato de cuatro años y ejerce la representación del SICA, y toma las decisiones de manera unilateral. El personal del SICA son funcionarios regionales, por lo que sus responsabilidades no son nacionales, sino exclusivamente regionales al aceptar un nombramiento.

El Consejo Consultivo, es un Órgano Fundamental del SICA y como órgano de la sociedad civil organizada regionalmente, corresponde a una instancia asesora en los temas relativos a los sectores económicos, sociales y culturales que lo integran. Está integrado por los representantes de los sectores empresariales, laboral, académico y otras principales fuerzas vivas del Istmo centroamericano representativas de los sectores económicos,

sociales y culturales, comprometidos con el esfuerzo de integración istmica. Este Comité tendrá como función asesorar a la Secretaría General sobre la política de la organización en el desarrollo de los programas que lleva a cabo.

Por su parte, el PARLACEN constituye el Órgano Parlamentario Regional de carácter permanente de representación política y democrática del SICA que tiene como objetivo fundamental la realización de la integración centroamericana para consolidarla como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo. Se integra por diputados electos mediante sufragio universal, directo y secreto en cada uno de los Estados, quienes deberán llenar los requisitos exigidos por la legislación nacional de sus Estados para ser diputados, a la fecha no lo integran Costa Rica, Belice y Panamá se retiró.

Con carácter de Órgano Judicial Regional, se ubica la Corte Centroamericana de Justicia, CCJ, cuyo objetivo principal es garantizar el respeto del derecho en la interpretación y ejecución del Protocolo de Tegucigalpa y sus instrumentos complementarios o actos derivados del mismo. Es el órgano responsable de dirimir toda controversia sobre la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en el Protocolo de Tegucigalpa y los demás instrumentos complementarios o derivados de dicho Protocolo.

Finalmente, se ubica la Reunión de Vicepresidentes del

SICA, como Órgano de Asesoría y Consulta del SICA, con personería jurídica propia, y como órgano permanente del Sistema.

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica

Este Tratado firmado el 15 de diciembre de 1995 constituye un instrumento de gran importancia para el presente estudio ya que constituye un compromiso de los países centroamericanos de construir Estados democráticos, basada en el Estado de Derecho, y en las garantías de las libertades fundamentales, la libertad económica, la justicia social, afianzados en una comunidad de valores democráticos entre los Estados; lo cual es acorde con los objetivos de transparencia y rendición de cuentas, de tal manera, que si bien estos conceptos no están expresamente plasmados en dicho tratado son afines al sistema democrático.

Este tratado regula el Subsistema de la Seguridad Regional, y está basado en tres pilares básicos, que son: Estado de Derecho, Seguridad de las Personas y de sus Bienes y Seguridad Regional.

a) Estado de Derecho

La seguridad regional se construye sobre el fortalecimiento del Estado democrático, de ahí que el tratado busque fortalecer los Estados democráticos de los países centroamericanos, lo cual ha sido

reafirmado por la propia CCJ en la resolución del 29 de marzo del 2005.

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; (...) Que todos los Tratados mencionados, como la costumbre centroamericana y los principios generales del derecho, otorgan un grado de reconocimiento único al principio fundamental de la democracia como "Ius Cogens" que se constituye en una norma imperativa e inderogable válida universalmente, que no admite acuerdo en contrario y que tiende medularmente a proteger los más sagrados derechos y las libertades fundamentales del ser humano, convirtiéndose en valladar contra la arbitrariedad, siendo como en el Derecho Internacional, norma de igual naturaleza en el Derecho Comunitario Centroamericano. (Corte Centroamericana de Justicia, 2005)

De la lectura de esta sentencia del Tratado en conjunto, se concluye que el "principio de la democracia representativa" es la base del sistema, lo cual está íntimamente relacionado con los preceptos del Gobierno Abierto, transparencia y lucha contra la corrupción descritos anteriormente. En este punto, se indica de manera expresa en el Ar-

tículo 1° de dicho tratado, que textualmente dice:

Artículo 1°. El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el Estado de Derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.

El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razona-

ble de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad. (Presidentes de Centroamérica, 1995)

Continúa este instrumento, garantizando los principios vinculados con el sistema democrático, como: el imperio del Derecho, el respeto a la ley y la seguridad jurídica, deben garantizar el ejercicio de las libertades fundamentales y la seguridad de las personas y de sus bienes, otro compromiso de suma importancia es disminuir la impunidad y fortalecer los sistemas de justicia penal.

Este instrumento reconoce de manera expresa que la corrupción en la función pública constituye una amenaza para la democracia de los países centroamericanos, y así lo señala en el numeral 5 que a la letra dice:

Artículo 5. La corrupción, pública o privada, constituye una amenaza a la democracia y la seguridad de los habitantes y de los Estados de la región centroamericana. Las Partes se comprometen a realizar todos los esfuerzos para su erradicación en todos los niveles y modalidades.

En este sentido, la reunión de los entes contralores del Estado de cada una de las Partes, asesorará a la Comisión de Seguridad en el diseño, establecimiento e instrumentación de programas y proyectos regionales de modernización y armonización legislativa, investigación, educación y prevención de la corrupción. (Presidentes de Centroamérica, 1995)

Este reconocimiento es importante, pues es un insumo que los gobiernos centroamericanos asumieron para luchar contra la corrupción pública en la región, además de los tratados internacionales firmados en la materia, tales como la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción y Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la Corrupción, explicados anteriormente.

Paralelamente se comprometen los gobiernos a reducir la impunidad, dado que reconocen que ella promueve la corrupción en la función pública. “Artículo 6. Las Partes realizarán todos los esfuerzos para erradicar la impunidad. La Comisión de Seguridad establecerá contactos con las instituciones y autoridades relacionadas con la materia, a fin de contribuir a la elaboración de los programas conducentes a la armonización y modernización de los sis-

temas de justicia penal centroamericanos". (Presidentes de Centroamérica, 1995)

b) *Seguridad de las Personas y sus Bienes*

Como se citó anteriormente, la seguridad se basa en el desarrollo humano sostenible, de ahí que se busque impulsar la ayuda solidaria y humana para erradicar la pobreza, la pobreza extrema y la desigualdad social.

c) *Seguridad Regional*

Aun cuando hablamos de proceso de integración respeta los principios de igualdad soberana de sus Estados miembros de seguridad jurídica, solución pacífica de las controversias, renuncia a la amenaza o uso de la fuerza contra la soberanía, integridad territorial e independencia

política de cualquier Estado, la auto-determinación de Centroamérica en su modelo de desarrollo sostenible, la solidaridad y seguridad de los pueblos y gobiernos, la prohibición de uso del territorio para agredir otros Estados o permitir el refugio de fuerzas irregulares, la prohibición de un Estado de fortalecer la seguridad menoscabando la de los demás, la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión, la unidad nacional y la integridad territorial, soberanía e independencia, en el marco de la integración centroamericana.

Instancias que integran el Modelo de Seguridad Democrática en Centroamérica

El Modelo de Seguridad Democrática Centroamericana está integrado por tres importantes instancias que se muestran en la Figura 4:

FIGURA 4

**INSTANCIAS QUE INTEGRAN EL SISTEMA DE SEGURIDAD
DEMOCRÁTICA CENTROAMERICANO**



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

La Reunión de Presidentes es la instancia suprema de este modelo y a ella corresponde conocer los asuntos de seguridad, regional e internacional, que requieran de sus decisiones de acuerdo con lo establecido en el Protocolo de Tegucigalpa.

El Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores es la instancia competente, en todo lo relativo a la seguridad regional e internacional, en su condición de órgano principal de coordinación del SICA.

La Comisión de Seguridad es la instancia subsidiaria de ejecución,

coordinación, evaluación y seguimiento, de elaboración de propuestas, así como de recomendaciones de alerta temprana, y cuando proceda, de pronta acción, subordinada a la Reunión de Presidentes y al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores. Debe dar seguimiento a las propuestas en materia de seguridad regional, sustentadas en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil, la superación de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenido, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas.

Para lograr esta función tiene como instancia de coordinación, a la Presidencia Protempore, la cual es ejercida, cada seis meses, por los países Miembros de la Comisión, la Secretaría General del SICA de acuerdo al orden rotativo del Sistema, establecido en el Protocolo de Tegucigalpa, para el I semestre del 2014 corresponde a República Dominicana. Su Secretaría Técnica la ejerce de forma permanente la Secretaría General del SICA. Esta Comisión trabaja con tres comisiones importantes, que son:

- a. *Subcomisión de Defensa:* está integrada por representantes de los Ministerios de Defensa de los países que integran el SICA, que tienen fuerzas armadas y representantes de la Secretaría General del SICA. Es responsable de la temática de la “Seguridad Regional”, constituyendo entre sus temas en seguimiento: el desminado; el balance razonable de fuerzas; el programa anual de medidas de fomento de la confianza; los modelos de fomento para inventarios de armamentos; mecanismo centroamericano de información y comunicación para la seguridad; estudios sobre solución pacífica de conflictos, manejo de crisis y de mantenimiento de paz.
- b. *Subcomisión Jurídica:* se integra por los Asesores jurídicos de las Cancillerías, Gobernación, Seguridad o equivalentes,

Defensa, Policía, y Asesores legales de la Secretaría General del SICA. Entre sus funciones está elaborar todos los proyectos de Instrumentos Internacionales que sean necesarios para el buen funcionamiento del Modelo de Seguridad Democrática Regional, con el propósito de que cuente con un marco jurídico institucional, encargándose además de ordenar todos los instrumentos centroamericanos anteriores y posteriores al “Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica” que tengan relación con las funciones de este modelo de Seguridad.

- c. *Subcomisión de Seguridad Pública:* integrada por representantes de las Cancillerías del SICA, Ministerios de Gobernación, Seguridad o equivalentes; de las Instituciones Policiales y de la Comisión de Jefes de Policías de Centroamérica, así como de La Secretaría General del SICA. Le corresponde el estudio de todas aquellas iniciativas y proyectos regionales en materia de seguridad pública, y hacer recomendaciones a la Comisión de Seguridad de Centroamérica.

Como se deduce del análisis de dicho documento, este Tratado corresponde un buen marco jurídico que promueve la paz en la Región centroamericana, lo cual está vincu-

lado con los principios de transparencia, rendición de cuentas y gobierno abierto que deben promover los Estados centroamericanos, pero que solo se pueden alcanzar a través de Servicios Civiles fortalecidos, independientes y objetivos en el ejercicio de sus funciones.

**Instituto Centroamericano
de Administración
Pública, ICAP**

El SICA consiente de la importancia de la profesionalización de la función pública creó en 1954 la Escuela Superior de Administración Pública para América Central, ESAPAC, integrada por Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, incorporándose en 1961 la República de Panamá; ya desde esa época se reconocía la necesidad de contar con un *staff* de funcionarios públicos capacitados dado que son la base necesaria para la construcción de gobiernos sólidos y democráticos.

En 1967 esta Escuela cambia su nombre a Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, como organismo internacional del SICA, se especializa en la administración pública, orientada al desarrollo de los recursos humanos y modernización de los sectores públicos de la región, cuya sede se encuentra en Costa Rica pero su actuación abarca toda la región e incluso otros países de América Latina.

Su marco normativo se rige en primer lugar por el Protocolo de Tegucigalpa, como parte de su estructura institucional en el Artículo 8; posteriormente por el Protocolo de Guatemala como parte del Subsistema Económico reconocida en el Artículo 37 de dicho Protocolo; además, en el Tratado de Integración Social, como una institución especializada del Subsistema Social en el Artículo 9 y finalmente, en su ley constitutiva Ley N° 241.

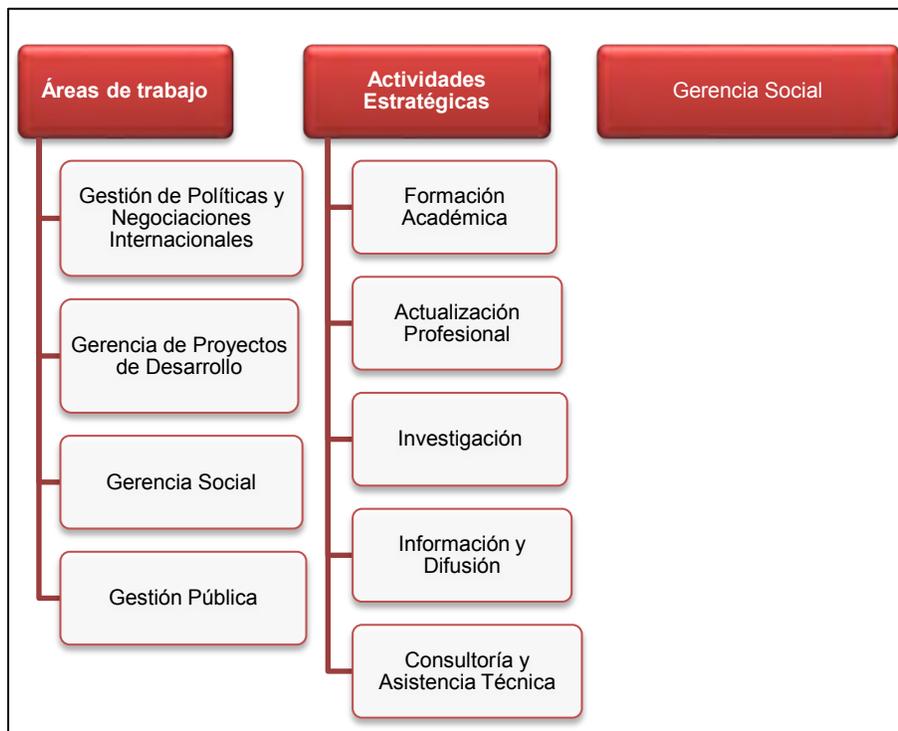
Los objetivos que persigue este Instituto son los siguientes:

- Colaborar con el mejoramiento, modernización y armonización de las administraciones públicas de los Estados Miembros.
- Desarrollar programas de formación, capacitación y actualización dirigidos a los funcionarios gubernamentales.
- Cooperar con los organismos regionales en el estudio, orientación y promoción del proceso de integración centroamericana.
- Brindar apoyo técnico a las instituciones públicas en el estudio y realización de mejoras administrativas.
- Propiciar el intercambio de experiencias en el campo de la administración pública.

- Fomentar la cooperación horizontal entre los Estados Miembros y otros Estados, que deseen colaborar con ellos. (Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), 2014)
- El ICAP posee cuatro grandes áreas de trabajo y cinco actividades estratégicas que son:

FIGURA 5

ÁREAS DE TRABAJO Y ACTIVIDADES ESTRATÉGICAS DEL ICAP



Fuente: Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

El ICAP es el organismo del SICA que posee una vinculación más constante con los Servicios Civiles en la región y ha realizado aportes sumamente importantes al suministrarles herramientas adecuadas para el desempeño de sus funciones, así como al brindar directamente opciones de formación para los funcionarios públicos.

Situación actual y retos pendientes de los Servicios Civiles y propuestas para fortalecerlos con el fin de que los gobiernos centroamericanos alcancen los ideales democráticos y desarrollo de los centroamericanos

Diagnóstico de la situación actual de los Servicios Civiles en Centroamérica

En este apartado se pretende exponer la situación actual de los Servicios Civiles en los países de la región recurriendo para ello a los resultados de los dos Barómetros de la Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Dominicana elaborados recientemente, así como otros datos obtenidos de cada Servicio Civil en el país.

Resultados del primer barómetro centroamericano

El primero Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Do-

minicana incluye los principales resultados de un arduo trabajo de investigación realizada durante el período que comprende de octubre 2008 a marzo 2009, con el propósito de evaluar el grado de profesionalización alcanzado por los Servicios Civiles de siete países: Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana.

Este barómetro evaluó los siguientes ítems:

- a. La coherencia estratégica, atributo fundamental.
- b. La conexión entre el empleo público y la política fiscal.
- c. La importancia de la información de base.
- d. Las especiales dificultades de los sistemas de carrera.
- e. Profesionalización del empleo público y reforma legal.
- f. La relevancia del desarrollo directivo.
- g. La necesidad de enfoques descentralizados y experimentales.

Se pudo concluir que la región observa avances en el ámbito de la reforma institucional; no obstante, mantiene una posición de debilidad institucional, destaca el caso de Costa Rica que mantiene una mejor posición pero la situación presentada

en los últimos años genera preocupación sobre el futuro del Servicio Civil en este país. Como elemento común se tiene el propósito de profesionalizar el empleo público.

En este punto se debe analizar los resultados de la mejor y peor posición en el Barómetro. Con una mayor fortaleza se encuentra Costa Rica, el cual mantiene un sistema de mérito plenamente consolidado; no obstante, ello ha conllevado a una caída en el subíndice de eficacia incentivadora; es decir, la evolución del sistema de mérito hacia la burocratización rígida de las instituciones; del sistema de mérito se pasa a un incremento de la rigidez en sus estructuras y procedimientos, lo que compromete su capacidad para influir en el comportamiento de los empleados y para adaptarse a entornos cada vez más dinámicos. El Servicio Civil de Costa Rica debe procurar políticas y prácticas de gestión más flexibles especialmente en campos como la gestión por competencias, la evaluación del desempeño y la implantación de mecanismos incentivadores de compensación.

En el nivel más incipiente se ubica Honduras, cuyo Servicio Civil debe superar carencias importantes en su capacidad institucional, en un contexto en el cual la tradición clientelista ha venido prevaleciendo en el manejo de la Administración Pública, y donde la profesionalización del empleo público no ha sido atendido por la parte política y social. Honduras debe empezar por consolidar aspectos elementales del empleo

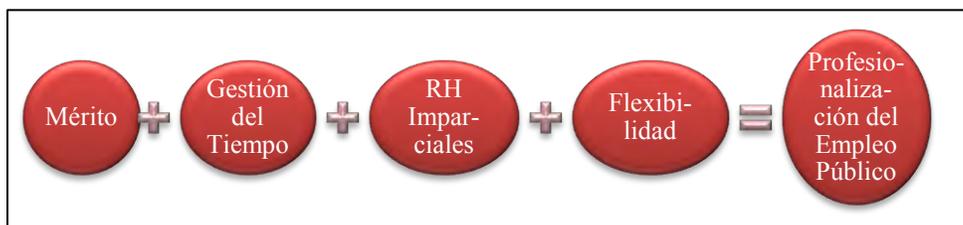
público, tales como: la construcción o modernización de las estructuras, procesos, tecnologías e instrumentos básicos de gestión, comenzando por los sistemas de información de base y de ordenación del empleo a nivel agregado; y la puesta en marcha de iniciativas y estrategias, adaptadas a las circunstancias sociopolíticas del país, para insertar la idea del mérito como eje de la profesionalización del empleo público y la conversión de esta idea en una aspiración social prioritaria.

El resto de países se ubicó en medio de estos dos polos; no obstante se puede considerar común a los siete países que participaron del Barómetro la existencia de dos grandes adversarios regionales de las reformas de signo profesionalizador del empleo público, que son: el clientelismo político y la tendencia de los sistemas de Servicio Civil a evolucionar hacia la rigidez burocrática, muchas veces bajo el influjo de potentes palancas corporativas en el interior del servicio público. De tal manera, que el objetivo continúa siendo la construcción de sistemas que funcionen como meritocracias flexibles, alejadas para ello de los peligros que representan estos dos adversarios seculares. Para ello, el propósito profesionalizador debe manejar, más que nunca, una noción material o sustantiva -no formalista- del mérito, como ingrediente esencial del empleo público.

Ahora bien, este concluye los aspectos que se detallan a continuación:

FIGURA 6

ELEMENTOS DE LA PROFESIONALIZACIÓN
DEL EMPLEO PÚBLICO



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

El desafío de los Servicios Civiles es implementar estas acciones, lo cual si bien más costosa que el sistema tradicional contribuyen a la consolidación de las democracias, aún incipientes en la región; por lo tanto, deben seguir ese camino hacia la construcción de sistemas de empleo público meritocráticos y flexibles al mismo tiempo. Procurando abandonar los modelos de burocracias centralizadas hacia sistemas públicos descentralizados basados en la profesionalidad, la competencia directiva, el desarrollo del liderazgo, la autonomía de gestión y la rendición de cuentas por resultados.

*Resultados del segundo
barómetro centroamericano*

El segundo barómetro se realizó con el objetivo de actualizar los datos obtenidos en el primer

informe y determinar si los países estaban avanzando en materia de buenas práctica de empleo público. Los resultados demostraron mejoras en algunas áreas y tareas aún pendientes de realizar.

Se encontró una mejora en aspectos operativos tales como la organización de la función de recursos humanos (en su dimensión central o rectora), la planificación y la organización del trabajo, resultados son relevantes por su carácter transversal y potencial impacto en el conjunto del sistema. Dada la importancia de la planificación, las mejoras en este aspecto constituyen ir dotando de coherencia estratégica al sistema de empleo público, así como también para lograr su coordinación con las políticas presupuestarias, además de haber sido una de las áreas con mayores debilidades reflejadas en el primer barómetro.

Ahora bien, estos logros son un avance relevante pero no suficiente para lograr la profesionalización del empleo público.

Se logró un avance moderado en las áreas de diseños de tipo más descentralizado y que demanden un mayor peso de las oficinas de recursos humanos institucionales, y sobre todo, la implicación de los directivos de línea. Por su parte, la gestión del empleo ha mejorado levemente a nivel regional. La instalación de criterios de acceso por mérito sigue pendiente en la mayoría de los países. Los avances en este campo exigen combinar reglas, capacidades y cultura. Los países dotados de marcos reguladores meritocráticos tienen desafíos importantes en los otros campos.

Si bien, se han dado mejoras en la región estas siguen sin poder traducirse en capacidad efectiva para influir positivamente en el comportamiento de los funcionarios a través de una estructura de incentivos adecuada. Este es el desafío más complejo de resolver, ya que no implica el mero diseño de normas, sino la instalación y el desarrollo de capacidades avanzadas para la gestión en los segmentos directivos, tanto de las organizaciones públicas como de las oficinas de recursos humanos que deben dar apoyo.

No obstante, pese a dicho avance se mantiene la necesidad de tener conciencia de que la reforma del empleo público es estructural del Estado que debe comprometer a

amplios sectores de la sociedad, dado que es un proceso complejo no solo desde el punto de vista técnico, sino que también afecta al *statu quo*, ya que implica la implantación de nuevas lógicas y prácticas, y la necesidad de darle sostenibilidad en el tiempo para la obtención de los resultados buscados, lo cual introduce gran complejidad al proceso. Esta reforma estructural implica compromisos de múltiples actores, estatales: área rectora, la autoridad presupuestaria y oficinas institucionales, sociedad civil: sindicatos, asociaciones profesionales, universidades y expertos y actores mediadores entre una y otra como partidos políticos. Mientras más elevado sea el compromiso y la cooperación entre actores de las diferentes esferas, el proceso de modernización gozará de mejores condiciones políticas y técnicas.

El segundo barómetro llama la atención en el tema de la estabilidad. En el caso de las políticas de recursos humanos, que deben alcanzar a un universo amplio y complejo, así como también intervenir en un contexto regional de debilidades históricas e inercias negativas, la perdurabilidad se convierte en un atributo clave, no es coincidencia entonces que los países que han logrado dar continuidad a este proceso de cambio sean los que hayan obtenido los mejores resultados en esta ocasión. Dentro de ese marco, es deseable garantizar la estabilidad estratégica del proceso y la institucional. Esto resulta fundamental para que la entidad rectora y las oficinas

de recursos humanos tengan la posibilidad de aprender y acumular capacidades.

Dentro de las advertencias que realiza este Segundo Barómetro está el lograr la conexión entre las políticas de recursos humanos con la política fiscal, con la finalidad de alcanzar un equilibrio razonable entre la necesidad de responsabilidad fiscal que surge de un contexto de recursos escasos y crisis financiera y un control excesivo del gasto hasta el punto de crear problemas de inversión en el desarrollo de procesos, prácticas e instrumentos claves en la gestión de las personas. El equilibrio entre política de empleo público y política fiscal surge como una posibilidad de modernizar el servicio civil aunado a un diálogo fluido entre el área de recursos humanos y el área encargada de la gestión de fondos públicos.

Estos cambios requieren modificaciones estructurales y legales, en muchas ocasiones se requiere cambiar las leyes vigentes e incluso aprobar nuevas, siendo este el primer paso para lograr el cambio, pero no el único, ello es importante aclararlo dado que existe una tendencia de confundir la reforma legal como un fin en sí mismo, y no como un paso para lograr las reformas deseadas. Si bien la reforma legal es importante los esfuerzos no se terminan con la aprobación de la normativa propuesta sino que se debe garantizar que se cuenten con los instrumentos requeridos para alcanzar el desarrollo propuesto, por lo

tanto, se requiere cambiar la idea de que la normativa por sí sola es generadora de prácticas y capacidades cuando ello es producto de otras acciones.

Con el objetivo de poseer un proceso de modernización del servicio civil exitoso, que pueda ser puesto en marcha, aprovechable en toda su potencialidad, y sobre todo, hacerse perdurable en el tiempo para lograr obtener efectos positivos, resulta imprescindible disponer de un *stock* de capacidades acordes con esos propósitos, que son:

Esas capacidades pueden ser de cuatro tipos: (i) estructurales: relativas a aquellas condiciones (presupuestarias, informáticas, organizacionales, etc.) que sirven de apoyo al diseño y a la implementación de políticas de modernización; (ii) estratégicas: determinantes para el abordaje del sistema como un todo y para la generación de políticas adecuadas al contexto particular del servicio civil en cuestión, y fundamentalmente conectadas con las prioridades del gobierno y de las instituciones; (iii) técnicas: fundamentales no solamente para el diseño de alternativas de política e instrumentos, sino también para su implementación efectiva, aspecto clave donde se juega buena parte de su éxito o fracaso; y (iv) directivas: cruciales para liderar el proceso de cambio en su conjunto y administrar las capacidades an-

teriores. Resulta fundamental considerar la complementariedad de estas cuatro capacidades y la necesidad de implantarlas y desarrollarlas, tanto en la entidad rectora como en las oficinas institucionales de recursos humanos. (Longo & Iacoviello, 2013)

Finalmente, este importante instrumento que nos permite conocer la realidad de los Servicios Civiles en la región es heterogénea aun cuando se cuenten con objetivos comunes, y las realidades de cada uno son distintas; por lo tanto, todas estas variables deben ser tomadas en consideración al momento de elaborar las estrategias de cambio observando sus fortalezas, debilidades, oportunidades y particulares.

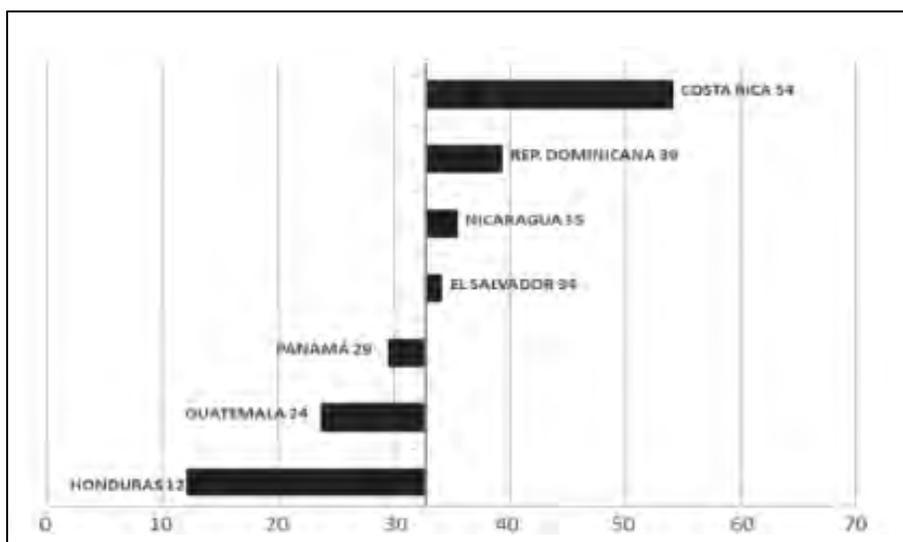
Sobre el Índice de Desarrollo Democrático

De relevancia para el presente análisis destaca el Índice de Desarrollo Democrático ya que representa el promedio lineal de las cinco medidas particulares: Índice de Eficiencia, Índice de Mérito, Índice de Consistencia Estructural, Índice de Capacidad Funcional e Índice de Capacidad Integradora.

Del resultado de estos índices se extrae el Índice de Desarrollo Democrático que en el segundo barómetro les da la siguiente ubicación a los países:

GRÁFICO No. 7
ÍNDICE DE DESARROLLO BUROCRÁTICO DE CADA PAÍS
EN RELACIÓN CON EL PROMEDIO REGIONAL

2012



Fuente: Segundo Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Dominicana.

Nótese que según este índice en el primer lugar se ubica Costa Rica y el último lo tiene Honduras, en medio de estos dos extremos con una nota por encima del promedio de ubica República Dominicana, Nicaragua y El Salvador, mientras que aquellos Servicios Civiles que poseen una calificación por debajo del promedio se encuentran Panamá y Guatemala.

Estos resultados resultan particularmente relevantes para el análisis

que se hará en el siguiente acápite.

Estado actual de la corrupción y fortaleza del sistema democrático en Centroamérica

Para continuar con el estudio es necesario describir la situación actual de la corrupción en la región. Para ello se puede utilizar como variable los resultados elaborados

por Transparency International quien elabora el Índice de Percepción de la Corrupción en todos los países del mundo.

La región centroamericana obtuvo los siguientes resultados:

TABLA 2

**ÍNDICES DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN
EN CENTROAMÉRICA**

País centroamericano	2012	2013
Costa Rica	48	49
El Salvador	83	83
Panamá	83	102
Nicaragua	130	127
Guatemala	113	123
República Dominicana	118	123
Honduras	133	140

Fuente: Datos tomados del Transparency International 2013 y 2012.

Según estos datos el país con una menor percepción de corrupción es Costa Rica, mientras que el país que ocupa la peor posición de la región en este índice es Honduras. Por su parte la variable denominada "Incidencia de corrupción por parte

del empleado público durante el último año", que refleja el porcentaje de la población que afirma que algún empleado le ha pedido algún soborno o dádiva durante el último año, obtuvo los siguientes resultados.

TABLA 3
INCIDENCIA DE CORRUPCIÓN POR PARTE DE EMPLEADO PÚBLICO DURANTE EL ÚLTIMO AÑO

	(Porcentaje)	2009	2010	2011
Incidencia de corrupción por parte de empleado público durante el último año	Costa Rica	6,1	5,0	4,2
	El Salvador	2,5	2,5	2,5
	Guatemala	4,7	3,9	5,8
	Honduras	3,9	4,2	3,8
	Nicaragua	4,1	5,3	2,7
	Panamá	3,7	2,3	2,4

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

Agregan las Estadísticas Centroamericanas otra variable que es el Control de la Corrupción que es la percepción sobre el grado en que el poder público se ejerce con el propósito de obtener ganancias privadas.

TABLA 4
CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

	(Índice de -2,5 a 2,5)	2009	2010	2011
Control de la corrupción	Costa Rica	0,71	0,65	0,56
	El Salvador	-0,19	-0,22	-0,23
	Guatemala	-0,54	-0,54	-0,52
	Honduras	-0,88	-0,87	-0,80
	Nicaragua	-0,75	-0,79	-0,76
	Panamá	-0,30	-0,37	-0,35

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

El tema de la corrupción está íntimamente ligado con la rendición de cuentas, el cual corresponde a la percepción sobre la capacidad de los ciudadanos de un país para participar en la selección de su gobierno,

así como sobre la libertad de expresión, la libertad de asociación y la existencia de medios de comunicación libres, en el cual la región Centroamérica obtuvo los siguientes resultados:

TABLA 5

VOZ Y RENDICIÓN DE CUENTAS

	(Índice de -2,5 a 2,5)	2009	2010	2011
Voz y rendición de cuentas	Costa Rica	1,00	1,03	1,01
	El Salvador	0,05	0,06	0,06
	Guatemala	-0,31	-0,36	-0,35
	Honduras	-0,46	-0,50	-0,52
	Nicaragua	-0,46	-0,50	-0,58
	Panamá	0,59	0,55	0,50

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

Otro dato relevante para el presente estudio es la variable Estado de Derecho que corresponde a la percepción sobre la calidad en el

cumplimiento de contratos, la impar-tición de justicia en los tribunales y la calidad de la policía, así como la incidencia del crimen la violencia.

TABLA 6
ESTADO DE DERECHO

Estado de derecho	(Índice de -2,5 a 2,5)	2009	2010	2011
	Costa Rica	0,54	0,49	0,46
	El Salvador	-0,80	-0,87	-0,73
	Guatemala	-1,16	-1,10	-1,04
	Honduras	-0,92	-0,88	-0,91
	Nicaragua	-0,79	-0,83	-0,71
	Panamá	-0,15	-0,13	-0,07

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

El Estado de Derecho y el sistema democrático está relacionado con la variable Estabilidad Política, que se refiere a la percepción sobre

la probabilidad de que surjan amenazas o cambios violentos en el gobierno, que afecten la continuidad de las políticas públicas.

TABLA 7
ESTABILIDAD POLÍTICA

Estabilidad Política	(Índice de -2,5 a 2,5)	2009	2010	2011
	Costa Rica	0,58	0,69	0,60
	El Salvador	-0,01	0,06	0,12
	Guatemala	-0,84	-0,79	-0,73
	Honduras	-0,29	-0,49	-0,42
	Nicaragua	-0,45	-0,62	-0,38
	Panamá	0,07	-0,06	-0,11

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

Finalmente, como variable relevante se debe incluir la Efectivamente del Gobierno que se refiere a la percepción sobre la competencia

de la burocracia y la calidad de los servicios públicos, quedando de la siguiente manera:

TABLA 8

EFFECTIVIDAD DEL GOBIERNO

Efectividad del Gobierno	(Índice de -2,5 a 2,5)	2009	2010	2011
	Costa Rica		0,33	0,32
El Salvador		-0,02	0,01	-0,11
Guatemala		-0,63	-0,70	-0,70
Honduras		-0,69	-0,67	-0,58
Nicaragua		-0,95	-0,96	-0,90
Panamá		0,15	0,14	0,10

Fuente: Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.

Las variables expuestas reflejan áreas de mejora para nuestros países y marcan una tendencia, no es extraño que los países con peores posiciones en el ranking de percepción de transparencia sean también los que poseen las peores posiciones en control de la corrupción, Estado de derecho y efectividad del gobierno, entre otras variables, ello en virtud de que todas estas áreas están íntimamente relacionadas y la debilidad de las instituciones públicas y el sistema democrático que poseen traen como consecuencias resultados negativos en múltiples aspectos.

Vinculación entre la fortaleza de los Servicios Civiles y la corrupción en la región: comprobación de la hipótesis de la investigación

Resulta común estudiar los temas de empleo público y lucha contra la corrupción de manera aislada, pero ¿qué resultados se obtienen cuando se combinan todas esas variables? Esa es la pregunta que se pretende responder en este apartado, tomando como un enfoque novedoso el vincular los resultados de índices relacionados con temas de corrupción, rendición de cuentas, y sistema democrático con los resulta-

dos del Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Dominicana.

Comparando las posiciones del Barómetro con los resultados del Índice de percepción de la corrupción se tiene que existe coincidencia entre los Servicios Civiles con mejores y peores posiciones en la región y los países que poseen las mejores y peores posiciones en dicho índice de transparencia; nótese que Costa Rica ubica el primer lugar en el barómetro e igualmente, el primer lugar como el país con una menor percepción de la corrupción en la región; lo cual es un resultado positivo; al contrario, Honduras ocupa el lugar más bajo en el barómetro centroamericano, y a su vez, es el país con la

mayor percepción de corrupción de la región, lo cual es negativo.

Al comparar los resultados del Barómetro de los Servicios Civiles con el índice de control de la corrupción, se encuentran más coincidencias, el país con mejor resultado en el Barómetro (Costa Rica) posee la mejor ubicación en el índice de control, en una ubicación media encontramos El Salvador, quien se ubica a la mitad del Barómetro y a su vez se ubica a la mitad de la escala en el índice de control, y finalmente, el país con la posición del Barómetro más baja (Honduras) es igualmente el país con el resultado más deficiente en la variable de control de la corrupción, lo anterior se puede explicar más claramente en la siguiente tabla:

TABLA 9

COMPARACIÓN BARÓMETRO CON ÍNDICE DE CONTROL DE LA CORRUPCIÓN

País	Ubicación en el Barómetro	Ubicación en el Índice de Control de la Corrupción
Costa Rica	1	1
Nicaragua	2	5
El Salvador	3	3
Panamá	4	2
Guatemala	5	4
Honduras	6	6

Nota: Se excluye República Dominicana porque no se poseen datos del índice de control de la corrupción.

Fuente: *Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.*

Costa Rica mantiene la primera posición en ambos índices, El Salvador ubica la mitad de la tabla en ambos casos y por último, Honduras posee la última posición de dichas variables.

Al comparar el Barómetro con la variable voz y rendición de cuentas se encuentra el mismo patrón anterior, pues Costa Rica mantiene el primer lugar en ambas variables,

El Salvador se ubica a la mitad de la tabla y nuevamente, Honduras se ubica en el último lugar.

Las variables Estado de Derecho y Estabilidad Política poseen pequeñas diferencias con relación a la ubicación de los países en el Barómetro, aunque no son significativas. Todas estas variables comparadas en conjunto se pueden ilustrar de la siguiente manera:

TABLA 10

COMPARACIÓN DE LAS VARIABLES DE EMPLEO PÚBLICO, CORRUPCIÓN Y SISTEMA DEMOCRÁTICO

País	Barómetro Servicio Civil	Percepción de Corrupción	Control de la Corrupción	Voz y Rendición de Cuentas	Estado de Derecho	Estabilidad Política
Costa Rica	1	1	1	1	1	1
Nicaragua	2	4	5	6	3	3
El Salvador	3	2	3	3	4	4
Panamá	4	3	2	2	2	5
Guatemala	5	5	4	4	6	6
Honduras	6	6	6	5	5	2

Nota: Se excluye República Dominicana porque no se poseen datos de todos los índices.

Fuente: *Elaboración propia con datos de Estadísticas Centroamericanas 2013.*

El anterior cuadro refleja las coincidencias que existen en las posiciones de los países centroamericanos en las distintas variables estudiadas, que son:

- a. *Costa Rica*: este país posee la primera ubicación en el Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil, y a su vez, la primera posición en los demás índices incluidos en el estudio, lo cual refleja la importante contribución realizada por el Servicio Civil para crear las condiciones que permitan estos resultados. En este punto se debe señalar que pese a los resultados positivos en comparación con la región este país posee retos importantes que debe superar, y preocupa sobre manera que en los últimos años ha sufrido deterioro en áreas sensibles para el sistema democrático.
- b. *Nicaragua*: en términos generales se ubica en los niveles medios de la tabla, y comparte la tercera posición en las variables de Estado de Derecho y Estabilidad Política, con la segunda posición con relación al Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil.
- c. *El Salvador*: se ubica en los niveles medios de las variables estudiadas, se destaca en la tercera posición en el Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil y a su vez en la tercera posición de las variables Control de la Corrupción y Voz y Rendición de Cuentas; lo cual evidencia la íntima relación que existe entre la fortaleza del Servicio Civil y la lucha contra la corrupción y promoción de la transparencia y rendición de cuentas, puesto que los rangos alcanzados en estas variables corresponde a la misma posición alcanzada por el Servicio Civil en la región. También, comparte la cuarta posición para las variables de Estado de Derecho y Estabilidad Política las cuales están íntimamente relacionadas y es tan solo una posición menos que la ocupada en el Barómetro.
- d. *Panamá*: comparte la segunda posición para las variables control de la corrupción, Voz y Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, las cuales se relacionan con la lucha contra la corrupción, la transparencia y rendición de cuentas y la estabilidad del sistema democrático; no obstante, en temas de fortalecimiento de su Servicio Civil aún tiene una gran tarea pendiente en materia de profesionalizar el empleo público.
- e. *Guatemala*: se ubica en los últimos lugares de los índices estudiados para la región, se debe destacar que ocupa el quinto lugar en el Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil y el quinto lugar

en el Índice de Percepción de la Corrupción, ello confirma la relación existente entre las condiciones del empleo público del país y los logros alcanzados en materia de corrupción, ello por cuanto para poder luchar contra la corrupción y tener funcionarios públicos elegidos por su idoneidad y de manera objetiva en los cargos públicos que a su vez trabajen de forma honesta y transparente es necesario primero poseer un Servicio Civil fortalecido, con independencia en sus funciones y que actúe conforme la técnica de empleo público así lo demande, si ello no sucede de nada servirá la aprobación de leyes, sanciones y demás mecanismos tendientes a luchar contra la corrupción. En este punto se debe recordar que el recurso humano es el insumo más importante que posee la gestión pública para prestar servicios públicos de calidad y transparentes, en consecuencia, el fortalecimiento de esta variable resulta indispensable para alcanzar mejores resultados en temas de lucha contra la corrupción. Igual sucede con las variables Control de la Corrupción y Voz y Rendición de Cuentas en las cuales se ubica en el cuarto lugar, ello por cuanto al poseer debilidades en su Servicio Civil la lucha contra la corrupción y la rendición de cuentas resulta también escasa ubicándose

en las posiciones más bajas de la región; y finalmente, ocupa el último lugar para las variables Estado de Derecho y Estabilidad Política resultados que no son sorprendidos, puesto que las debilidades en materia de empleo público y los altos índices de corrupción necesariamente debilitan el régimen democrático, lo cual trae como consecuencia resultados negativos en materia de Estado de Derecho y Estabilidad Política.

- f. *Honduras:* igualmente, se ubica mayoritariamente en las últimas posiciones en el Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil y en el último lugar de las variables de Percepción de Corrupción y Control de la Corrupción, lo cual evidencia la vinculación que existe entre la profesionalización del empleo público y la lucha contra la corrupción; la carencia de un Servicio Civil basado en el mérito y con las competencias técnicas y legales necesarias para realizar sus funciones se traduce en un sector público con altos índices de corrupción y poco controlados, con las consecuencias negativas que esta situación genera para el país. El fortalecimiento del Servicio Civil y la mejora en temas de empleo público es una tarea urgente en Honduras, país que no solo ocupa los peores lugares en temas de corrup-

ción en la región sino que también es el más violento, lo cual significa un deterioro de la calidad de vida de su población; escasas serían las acciones implementadas en este país para luchar contra la corrupción si estas no van acompañadas de un fortalecimiento del Servicio Civil y el empleo público en sus instituciones gubernamentales. Ocupa el quinto país para las variables de Voz y Rendición de Cuentas y Estado de Derecho, lo que corresponde a una consecuencia lógica puesto que un país que posee tales carencias en materia de empleo público y altos índices de corrupción, tampoco cuenta con adecuados mecanismos de rendición de cuentas y un sistema democrático débil, traducido en un Estado de Derecho deficiente.

Las tareas pendientes de Honduras son muchas, como el país con mayores problemas en la región, pero sin duda debe resultar prioritario la construcción de un verdadero Servicio Civil por méritos y con las competencias técnicas y legales para desempeñar las funciones que le corresponde en un Estado de Derecho para lograr sentar las bases de un mejor mañana para

su Gestión Pública, todo en pro de los ciudadanos hondureños y todos los hermanos centroamericanos.

Finalmente, el análisis realizado en este apartado confirma la hipótesis planteada al inicio del estudio, que pretendía comprobar que existe una relación inversamente proporcional entre el fortalecimiento de las oficinas de Servicios Civiles de los países y los avances logrados en la construcción de un Gobierno Abierto, en disminuir el nivel de corrupción, y en incrementar los niveles de transparencia y diseño de verdaderos mecanismos de rendición de cuentas.

Dicha hipótesis ha quedado demostrada ya que los resultados obtenidos al comparar varias variables reflejan que aquellos países con Servicios Civiles más consolidados y fortalecidos, tienden a obtener mejores resultados en los índices vinculados con la lucha contra la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, y un sistema democrático fortalecido. Por otro lado, aquellos países que poseen mayores carencias en materia de empleo público también son los que obtienen los resultados más bajos en materia de lucha contra la corrupción, transparencia, rendición de cuentas y Gobierno Abierto, es decir, son los que poseen un sistema democrático más débil.

Principales resultados del estudio y propuestas para los gobiernos tendientes a reforzar las competencias de los servicios civiles a fin de fortalecer el sistema democrático en la región

Principales resultados

El presente estudio permitió arribar a diversos resultados, el primero de ellos es afirmar que existe una relación inversamente proporcional entre el fortalecimiento del Servicio Civil, el empleo público en

los países y la construcción de administraciones públicas eficientes y el grado de avance de las variables de transparencia, rendición de cuentas, gobierno abierto y fortalecimiento de su sistema democrático. De tal manera, que se podría afirmar que a mayor fortalecimiento del Servicio Civil menor será la corrupción en el país y mejores serán los niveles de transparencia, rendición de cuentas y consolidación del sistema democrático.

Lo anterior se puede reflejar en la siguiente figura:

FIGURA 8

RELACIÓN ENTRE LAS VARIABLES



Fuente: Elaboración propia con base al estudio realizado.

Como resultado importante se debe mencionar que los esfuerzos realizados por los países de la región para disminuir los niveles de corrupción e incrementar la transparencia a través del diseño de meca-

nismos de rendición de cuentas, debe ir acompañado de una adecuada política pública de empleo público y dotar a los Servicios Civiles de los recursos económicos y legales para que puedan desempeñar

esta tarea adecuadamente; asimismo, este cambio requiere del apoyo de todos los sectores de la sociedad, sea el sector público, la sociedad civil, los propios funcionarios públicos y finalmente, el sector político, la construcción de un régimen de empleo público fuerte es una tarea compleja, y por lo tanto, requiere de la intervención de múltiples actores y el trabajo conjunto de distintos sectores.

Igualmente, los conceptos de gobernanza, gobernabilidad, nueva función pública, gobierno abierto y demás figuras estudiadas en el primer apartado de este documento constituyen la base teórica para elaborar las políticas públicas de los países centroamericanos, pero más allá de la teoría, deben ser los objetivos que se pretenden alcanzar con la implementación de estas políticas; de tal manera, que se conviertan en las metas hacia las cuales deben caminar nuestras administraciones públicas.

En este punto se debe retomar el papel del SICA en la consecución de dichos objetivos, en su labor de promoción y apoyo para resolver los diversos problemas que aquejan a la región, dentro de los cuales el fortalecimiento del empleo público y la profesionalización de los funcionarios públicos se vislumbra como uno de los retos más fuertes y una de las tareas más importantes para el SICA. Recordemos que el proceso de integración no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio para construir una región de paz y

crear bienestar para los centroamericanos; en consecuencia, el SICA está obligado a participar y apoyar todas las gestiones que sean necesarias para construir gobiernos centroamericanos democráticos y que brinden servicios adecuados a la ciudadanía.

Igualmente se debe señalar que el fortalecimiento de los Servicios Civiles es una tarea que interesa a toda la región, dado que en primer lugar somos hermanos centroamericanos y bajo un principio de solidaridad debemos procurar el bienestar de todos, y también, porque pertenecemos a una misma región la cual está íntimamente vinculada por razones culturales, de idioma, de comercio, de historia, de política común, y de mayor trascendencia de un futuro común; dado que lo que construye la integración no es el pasado común sino una visión de futuro común, un caminar juntos, un construir un mañana juntos; y por ende, los problemas que aquejan a un país afectan de manera directa e indirecta a los demás países centroamericanos; por lo tanto, si queremos avanzar y construir sistemas democráticos consolidados y bienestar social debe interesarnos la problemática del país vecino, pues en la medida en que estos logren su éxito así será la influencia que tenga para mi propio éxito.

Finalmente, se debe aclarar que aun cuando algunos países ocupen mejores posiciones que otros, la verdad es que todos los

países de Centroamérica y República Dominicana tienen enormes tareas pendientes en materia de fortalecimiento del Servicio Civil, consolidación de un adecuado régimen de empleo público, y por ende, en la disminución de la corrupción, incrementar la transparencia, diseño de adecuados mecanismos de rendición de cuentas y consolidación de Gobierno Abierto y régimen democrático.

Ningún país puede considerar que no debe hacer mejoras o que no tiene tareas pendientes, pues todos poseen carencias, unas comunes y otras particulares según su propia realidad y capacidades, pero lo que sí es común a todos los países es la necesidad de instaurar acciones para fortalecer el Servicio Civil y consolidar un régimen de empleo público transparente, objetivo y que se rija por principios técnicos.

Propuesta

La propuesta más importante que se deriva de este estudio es recomendar continuar e incrementar los esfuerzos realizados hasta la fecha para fortalecer el Servicio Civil, consolidar un régimen de empleo público técnico, independiente, objetivo y transparente en el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, comenzar por reconocer la enorme Contribución de los Servicios Civiles en el fortalecimiento del Estado Democrático y en la construcción del Gobierno Abierto;

así como su rol en la lucha contra la corrupción y en la promoción de la transparencia y rendición de cuentas en los países centroamericanos, y por ende, la imperiosa necesidad de considerar al Servicio Civil como el punto de partida para alcanzar estos objetivos.

Resulta preocupante la campaña de desprestigio en contra del funcionario público que afecta a todos los países de la región, lo cual contribuye al deterioro del servicio público y empobrece aún más a nuestra región, motivo por el cual se recomienda que dentro de las acciones que instaren los Servicios Civiles se incluya una concientización de la importante labor que realiza el funcionario, quien es vital para el adecuado funcionamiento del Estado, quienes están detrás de esta campaña de desprestigio pretenden debilitar aún más nuestros Estados, por lo que resulta urgente que se trabaje en la revalorización del funcionario público y se le devuelva el respeto que se merece.

Instar, tanto a los gobiernos como al SICA a continuar y maximizar las labores de fortalecimiento de los Servicios Civiles en la región como una forma de construir Estados centroamericanos democráticos, transparentes y eficientes, todo lo cual se traducirá en bienestar para los centroamericanos, y el cumplimiento del objetivo del SICA que según el Protocolo de Tegucigalpa constituye construir una región de Paz, Libertad, Democracia y Desarrollo, promoviendo el irrestricto res-

peto de los derechos humanos, concretar un nuevo modelo de seguridad regional, lograr un sistema regional de bienestar de justicia económica y social para los pueblos centroamericanos, alcanzar una unión económica y fortalecer el sistema financiero regional, promover de forma armónica y equilibrada el desarrollo sostenido en lo económico, social, cultural, político y ambiental, sustentado en un ordenamiento jurídico e institucional fundamentado en el respeto mutuo entre los Estados.

Conclusión

La principal conclusión de este estudio es el reconocimiento del importante papel que cumplen los Servicios Civiles y la profesionalización del empleo público en la construcción de Estados centroamericanos democráticos, que actúen conforme a los principios de Gobierno Abierto, transparencia, rendición de cuentas, y lucha contra la corrupción.

Servicios Civiles fortalecidos y adecuados son el campo fértil para que germinen funcionarios públicos idóneos para los cargos, que actúen de manera ética y apegados al ordenamiento jurídico. Vanos serían los esfuerzos de lucha contra la corrupción y modificaciones en el marco legal de un país, si ellos no van acompañados de mejora en las políticas de empleo público.

Se debe tener presente que el recurso humano es el activo más importante de cualquier organización, incluyendo las instituciones públicas, los funcionarios públicos son los que hacen posible los cambios, los que materializan las estrategias, los que cumplen las leyes, los manuales, procedimientos, y directrices se cumplen a través de personas, el servicio público se brinda por medio del funcionario; de tal manera, que toda política pública que se desee implementar debe partir de esta premisa y partir del recurso humano.

Finalmente, concluir que se requiere del apoyo de todos los sectores, los dirigentes, los políticos, la ciudadanía y del propio funcionario público para cambiar los resultados negativos que se han obtenido hasta la fecha en múltiples variables, y que en un futuro no muy lejano se puedan recoger mejores frutos que se traduzcan en calidad de vida para el centroamericano.

Bibliografía

- Acción Ciudadana. (1999). *La corrupción en Guatemala*. Guatemala: Fundación Somos Guatemala.
- Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la Gobernanza. *Revista del*

- CLAD Reforma y Democracia. No. 39, 1-15.*
- Arguedas Herrera, J. J. (2012). Segundo Barómetro de la Profesionalización del Servicio Civil en América Central y la República Dominicana: caso Costa Rica. *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pp. 1-28). Colombia.
- Arroyo Chacón, J. (2011). Una definición de corrupción desde la Auditoría de la Ética. *Revista de Expertos Iberoamericanos en Fiscalización*, 20-25.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia,: Naciones Unidas. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- _____ (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Montevideo: CLAD.
- _____ (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. Lisboa, Portugal: CLAD.
- Contraloría General de la República de Costa Rica. (2008). *Guía técnica para el desarrollo de auditorías de la ética, GT-01-2008*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República de Costa Rica.
- Corte Centroamericana de Justicia, 17 horas (Corte Centroamericana de Justicia 29 de marzo de 2005).
- García Sánchez, I. M. (2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. España: Universidad de Salamanca.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. (28 de marzo de 2014). *Objetivos del ICAP*. Obtenido de Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP: <http://www.icap.ac.cr/index.php/acerca-del-icap/objetivos-y-simbolos>
- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. (s.f.). *El concepto de Gobernanza*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Insulza, J. (2013). Prólogo al Libro La promesa del Gobierno Abierto. En A. Hoffman, A. Ramírez Alujas, & J. A. Bojórquez Pereznieto, *La promesa del Gobierno Abierto* (p. 9). Organización de Estados Americanos.
- Longo, F., & Iacoviello, M. (2013). *Segundo Barómetro de la Pro-*

Profesionalización del Servicio Civil en Centroamérica y República Dominicana. Centroamérica: Sistema de la Integración Centroamericana.

Oszlak, O. (2001). El servicio civil en América Latina y el Caribe : situación y retos futuros. *Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, (pp. 1-29). Buenos Aires.

Presidentes de Centroamérica. (1995). *Tratado Marco de Seguridad Democrática.* Honduras: Sistema de la Integración Centroamericana.

Presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. (1991). *Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos.* Honduras: SICA.

Secretaría de la Contraloría y Transparencia Gubernamen-

tal. (s.f.). *Transparencia y rendición de cuentas: Conceptos y elementos básicos.* México: Gobierno del Estado de Oaxaca.

Sierra Fonseca, R. (2007). *Elementos para una sociología de la corrupción en Honduras.* Honduras : Consejo Nacional Anticorrupción.

Villoria Mendieta, M. (2013). El Gobierno Abierto como subsistemas de políticas: Una evaluación desde el institucionalismo discursivo. En A. Hoffman, A. Ramírez Alujas, & J. A. Bojórquez Pereznieta, *La promesa del Gobierno Abierto* (pp. 68-99). Organización de Estados Americanos.

Zuñanic, L., Iacoviello, M., Iturburu, M., Longo, F., Castillo, R., Azcolina, Y. y otros. (2009). *Primer Informe Barómetro de la Profesionalización del Empleo Público en Centroamérica y República Dominicana.* Centroamérica y República Dominicana: Sistema de la Integración Centroamericana ◇

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP's en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

ICAP*

DOCUMENTA LA EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA, SNIP's, EN CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA Y EL APOORTE DEL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP, AL DESARROLLO DE UNA CULTURA DE GESTIÓN POR PROYECTOS, IDENTIFICANDO A SU VEZ, LOS DESAFÍOS PENDIENTES.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; INVERSIÓN PÚBLICA; AMÉRICA CENTRAL; PANAMÁ; REPÚBLICA DOMINICANA

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; PUBLIC INVESTMENT; CENTRAL AMERICA, PANAMA; DOMINICAN REPUBLIC

Introducción

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública, SNIP's, han sido objeto de estudio de agencias como el Banco Mundial, BM, el Fondo Monetario Internacional, FMI, y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, como uno de los factores claves para la gestión eficiente y eficaz de los recursos públicos, con el propósito de apoyar al crecimiento sano de las economías y la estabilidad de las sociedades.

En América Central, igual que en la mayoría de los países en proceso de desarrollo, los SNIP's han sido afectados en su organización y orientación por los cambios de modelos/enfoques en las agencias financieras globales. La narrativa aceptada señala a los años cincuenta y sesenta como un período de establecimiento y formalización de los procesos nacionales de planificación, apoyada por el modelo agro-exportador y luego por la necesidad de proveer servicios públicos ante la pérdida de valor del mismo modelo. Esta época de auge fue seguida por una fase en donde las instituciones realizaron muchas labores de planificación sin llegar a una operativización que permitiera el logro de resultados concretos, esta situación produjo durante la década de los ochenta la

* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Correo electrónico: info@icap.ac.cr

Recibido: 30 de noviembre del 2013.

Aceptado: 20 de junio del 2014.

adopción (o imposición) de medidas de descentralización, encogimiento y liberalización (privatización) de las labores del Estado, con resultados que ya son conocidos. Finalizando los años noventa se ha vuelto a revalorizar el papel de la inversión pública como motor para el crecimiento, con numerosos estudios y esfuerzos para actualizar a los SNIP's y otorgarles mayor protagonismo institucional.

Los fracasos del modelo de ajuste estructural muestran claramente la necesidad de contar con instituciones, servicios e inversiones públicas para apoyar al crecimiento sano y la estabilidad social. De igual forma, la historia señala la importancia de contar con sistemas bien administrados y orientados hacia el logro de resultados concretos. El mejoramiento de la organización y los procesos de inversión pública ahora es visto como una estrategia para apalancar el crecimiento y desarrollo de los países y los SNIP's son considerados una "herramienta fundamental para elevar la calidad de la inversión y mejorar los niveles de equidad, eficiencia y sostenibilidad del gasto público, todo lo anterior, en el marco de los desafíos de la sociedad del conocimiento, la crisis fiscal y las políticas de lucha contra la pobreza" (Ortegón y Pacheco, 5).

Desde su creación en 1954 como la Escuela Superior de Administración Pública de América Central, ESAPAC, hoy Instituto Centroamericano de Administración

Pública, ICAP, ha desempeñado un rol de apoyo para diferentes áreas de los SNIP's en la Región Centroamericana, desde programas de capacitación para fortalecer la capacidad de gestión de instituciones específicas a consultorías para diseñar e implementar aspectos centrales de la operación propia de los SNIP's.

El presente documento consiste de un breve resumen de la conceptualización, composición y funcionamiento de los SNIP's en América Central, seguido por un análisis del papel de los programas de formación del ICAP al apoyo de los sistemas durante diferentes períodos. Finalmente, se ofrece una visión de la labor del ICAP relacionado con temas claves para el fortalecimiento de los SNIP's de la Región.

Evolución y funcionamiento del SNIP en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Centroamérica, Panamá y República Dominicana han experimentado líneas de evolución similares, iniciando los esfuerzos por ordenar y sistematizar los procesos de inversión pública durante la década de 1950-1960 y llevando a un crecimiento marcado de la institucionalidad durante 1960-1970. Durante el período mencionado la inversión pública fue enfocada prin-

principalmente en obras físicas de infraestructura pública (Schick, 15).

Sin embargo, las condiciones sociales y políticas, vinculadas con violencia, así como la falta de crecimiento económico y la adopción de políticas de ajuste estructural llevaron a una reducción drástica de la institucionalidad estatal para las inversiones públicas durante los años ochenta hasta finales de los noventa.

Aunque la narrativa aceptada condena al neoliberalismo por matar a los incipientes sistemas de inversión, es importante notar que algunos autores señalan fallas importantes en la institucionalidad básica desarrollada durante el período de posguerra. Durante ese tiempo, la mayoría de los fondos se colocaron utilizando instrumentos como Planes Nacionales de Desarrollo, PND, y Programas de Inversión Pública, PIP, con plazos relativamente cortos de planificación y que respondían fuertemente a intereses de donantes y promesas políticas, sin una articulación adecuada a los presupuestos anuales, ni a las necesidades reales, y en ausencia de procesos rigurosos de evaluación (Schick, 15), condiciones que contribuyeron a la búsqueda de un modelo alternativo enfatizando la eficiencia del sector privado en la asignación de los recursos.

Sin embargo, frente al notable fracaso del Consenso de Washington y la situación de crisis, los Estados de Centroamérica, con apoyo de la cooperación alemana y otras entidades, retomaron a la planificación

de la inversión pública como una herramienta para fortalecer la lucha contra la pobreza y el crecimiento sostenible de las economías de la región. Actualmente, las mismas agencias que antes apoyaron estrategias para dismantelar las estructuras del Estado reconocen a los SNIP's como un motor importante para el desarrollo de los países. Los criterios de juicio aplicados por estas agencias hoy en día son menos relacionados con la *cantidad* del gasto público y enfatizan la *calidad* de las inversiones.

Existe la preocupación, particularmente en el caso de América Latina, que una disminución en la inversión pública podría traer consecuencias negativas en términos del desarrollo adecuado de infraestructura, creando brechas que eventualmente serán un impedimento para el crecimiento económico y la estabilidad social. Una de las tendencias de análisis político-económico más actual avanzada por Daron Acemoglu y James A. Robinson (2012) argumenta que la estabilidad económica y social depende del establecimiento y mantenimiento de instituciones que permiten mecanismos de distribución más equitativa de recursos y riqueza. Aunque la inversión pública no es, ni puede ser, el único mecanismo de distribución, cuenta entre los más importantes.

Un informe del FMI del 2004 explica que la disminución de inversión pública a través del tiempo no implica necesariamente impactos negativos para el desarrollo, pero sí

puede ser una señal de peligro para la estabilidad económica si es asociado a ajustes fiscales y recortes que resultan en la “compresión” de infraestructura, la que limita acceso a servicios claves, desincentiva la inversión privada, y hasta podría impedir el progreso hacia el cumplimiento de los Objetivos del Milenio. Deficiencias de infraestructura (energía, caminos y comunicaciones) reducen la productividad de un país en igual medida que factores como burocracia, corrupción y falta de financiamiento (Dabla-Norris et al, 5). Al contrario, mejoras de infraestructura pública aumentan la productividad a través del uso de capital físico y tienen otros beneficios que provienen de los servicios asociados a este capital. Este conjunto de factores contribuye al crecimiento nacional (Dabla-Norris et al, 5).

En Centroamérica, un nuevo auge de los SNIP's ocurrió a finales de los años noventa, cuando la mayoría de los países de la región firmaron leyes creando los SNIP's. Una excepción importante fue Costa Rica que implementó la Ley de Planificación Nacional No. 5525 en 1974; sin embargo, el Sistema de ese país recientemente ha sufrido atrasos en comparación con sus vecinos.

Actualmente, los SNIP's de la región se encuentran en un período de transición entre un modelo básico hacia uno más sofisticado y complejo de inversión pública. Anteriormente, los SNIP's se preocupaban por la implementación de un marco legal-

institucional, un concepto de inversión enfocado en obras de infraestructura y la definición “top-down” de las necesidades, sistemas para asegurar la eficiencia en la etapa de pre inversión y la creación de una cultura de proyectos en las instituciones públicas que forman parte del sistema. Sin embargo, las demandas de nuevos modelos de la gestión pública y una economía mundial altamente globalizada requieren que los SNIP's evolucionen hacia el uso de mecanismos para propiciar la comunicación de necesidades por parte de la ciudadanía para fijar las metas de desarrollo, la articulación eficaz de los proyectos y programas en el marco de esas metas, el fortalecimiento de la estructura normativa y la simplificación de procesos burocráticos, tanto a nivel legislativo como en el uso de sistemas de información, transparencia en el proceso de asignación de recursos e informes de resultados, y la realización de programas de capacitación permanentes para asegurar el mejoramiento continuo del desempeño de los funcionarios públicos en cuanto a la identificación, formulación, evaluación, ejecución y operación de proyectos (Hernández, 12). El nuevo modelo de SNIP también requiere capacidades en la gestión de cartaras de proyectos, en vez de una aprobación de “proyecto por proyecto,” (Martner, 20).

El ICAP, ha estado presente con las instituciones responsables de los SNIP's en la región, a través de cada una de las diferentes etapas mencionadas anteriormente, y por lo

tanto, tiene un fuerte interés en el fortalecimiento de los órganos rectores en otras instituciones para lograr las mejoras en el funcionamiento de los SNIP's de Centroamérica, según las necesidades actuales.

Concepto actual del SNIP

Los SNIP's constituyen sistemas abiertos y complejos altamente relacionados con otros sistemas estatales de creación y entrega de servicios públicos. Tienen como propósito materializar las prioridades de desarrollo definidas por el Estado, con propuestas concretas de valor agregado que apoyen al crecimiento económico y social de un país. Su funcionamiento adecuado requiere interacción e insumos de sistemas sociales que informan sobre las necesidades de la población, en ambos casos el SNIP también debe procurar la entrega de retroalimentación sobre el desempeño de las inversiones y los procesos realizados para llegar a ellas. Ortegón y Pacheco, dos académicos afiliados con el ILPES-CEPAL quienes han realizado estudios pioneros en el tema de los SNIP's y particularmente sobre los de Centroamérica, ofrecen una definición general de ellos como "un conjunto de normas, instrumentos y procedimientos comunes para el sector público y entidades del sector privado que ejecuten inversión pública, mediante los cuales se relacionan y coordinan entre sí, para preparar, evaluar, priorizar, financiar, dar

seguimiento y ejecutar los proyectos de inversión pública, en el marco de las políticas, planes y programas de desarrollo," (15). Es decir, el concepto actual de los SNIP's viene orientado a disminuir la mala asignación de recursos por la discrecionalidad y sustituirla con una serie de mecanismos basados en la racionalidad (Montás, 9). En este marco, aunque los procedimientos, políticas y objetivos específicos de los SNIP's podrán variar de acuerdo con las condiciones autóctonas de cada país, todos deben compartir un objetivo primordial que es *realizar buenas inversiones*, es decir, utilizar recursos existentes para apalancar el crecimiento y producir un retorno mayor en términos monetarios y/o económico-sociales, de acuerdo con las prioridades y lineamientos definidos por la ciudadanía y comunicados a través de diversos canales y por expertos del gobierno.

El buen funcionamiento de los SNIP's resulta ser un proceso complejo que debe articular los diferentes elementos que conforman los Estados modernos (ciudadanía, instituciones públicas, gestión pública, sector privado, Organizaciones No Gubernamentales, ONG's, y organizaciones sin fines de lucro, mercados globales, relaciones internacionales, actores exteriores, sistemas de información y comunicación, entre otros) y también velar por la buena gestión financiera para la generación de valor agregado, la gerencia adecuada de las carteras de proyectos, tanto en términos técnicos como en la equidad del apoyo a diferentes

sectores en pro de un desarrollo sostenible y la transparencia ante la ciudadanía sobre el uso de los recursos y los resultados logrados.

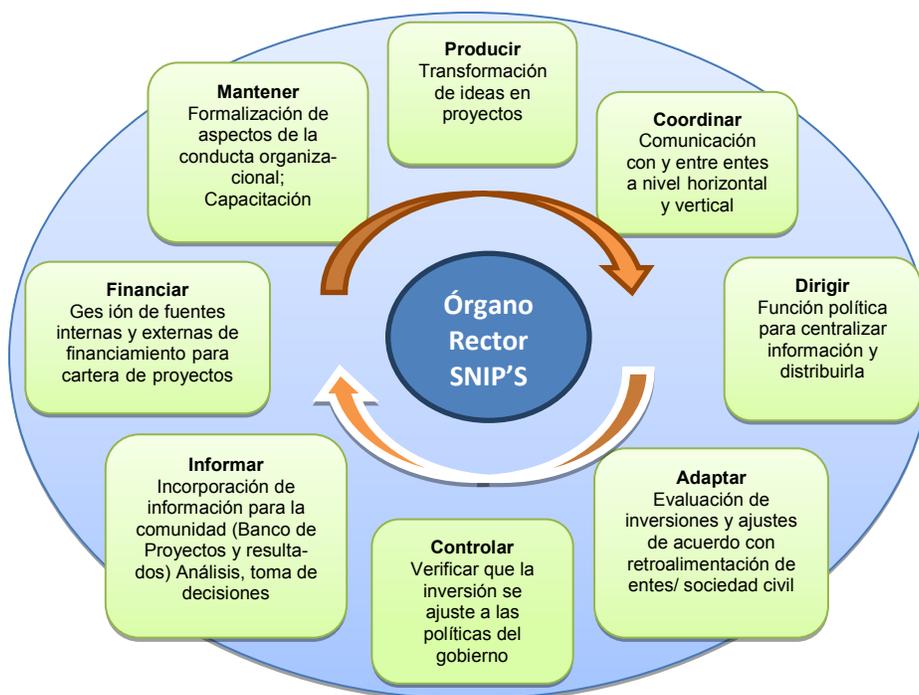
Como se puede imaginar, la operativización de los SNIP's es particularmente complejo, ya que el logro de su objetivo principal depende de la calidad de las entradas y salidas que provienen de diversas fuentes y actores. El organismo rector de un SNIP es responsable de las funciones principales del mismo y debe articular y organizar insumos y productos de y para todas las entidades que participan en el SNIP. Aunque cada una de las entidades que lo conforman deben realizar procesos internos de planificación, inversión y desarrollo, según sus respectivos mandatos y objetivos específicos, también deben interactuar en el marco del SNIP que funciona como un órgano orientador con una visión holística de los diferentes actores del sistema, que coordine hacia metas comunes, y que desarrolle, capacite y de seguimiento a instrumentos y metodologías claras y adaptables y que brinde una retroalimentación constante a

lo largo del ciclo de vida de los proyectos para lograr el mejoramiento continuo (Montás, 9).

Funciones de los SNIP's

La función principal de los SNIP's es desarrollar la institucionalidad y ser un mecanismo para la transferencia de recursos (Hernández, 11). Por lo tanto, a pesar de las diversas configuraciones institucionales posibles, todos los órganos rectores de los SNIP's deben cumplir una serie de operaciones básicas vinculadas con el proceso de hacer efectivo las inversiones públicas, a saber: "financiar, producir, mantener, informar, adaptar, dirigir y coordinar en el nivel central, sectorial, regional y local," (Ortegón y Pacheco, 19). La siguiente figura reproducida de la publicación "Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado," resume cada una de las funciones identificadas.

FIGURA 1
MODELO DE FUNCIONES



Fuente: Ortegón y Pacheco, p. 19.

Las funciones identificadas por Ortegón y Pacheco no son consecutivas, sino que forman parte del quehacer normal del Órgano Rector de cualquier SNIP. En cambio, en el modelo identificado por Dabla-Norris et al en el Working Paper del FMI titulado "Investing in Public Invest-

ment: An Index of Public Investment Efficiency," (Invirtiendo en la Inversión Pública: Un Índice de la Eficacia de la Inversión Pública), se organiza el actuar del órgano rector alrededor de cuatro fases consecutivas para la gestión de la inversión pública: orientación estratégica y evaluación de

proyectos, selección de proyectos, gerencia y ejecución de proyectos, y finalmente evaluación y auditoría de proyectos.

El mismo Working Paper propone una serie de criterios para la construcción de un Índice de Gestión

de la Inversión Pública (Public Investment Management Index) para el FMI.

El sistema de evaluación propuesto considera los siguientes elementos:

CUADRO 1

ASPECTOS CLAVES PARA LA EVALUACIÓN DEL ÍNDICE DE GESTIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA

Fase	Aspectos a evaluar
Orientación estratégica y evaluación de proyectos (pre evaluación)	<ul style="list-style-type: none"> Naturaleza de la orientación estratégica y estrategias sectoriales (deben derivarse de Planes Nacionales de Desarrollo). Transparencia en los estándares de pre-selección de los proyectos (a partir de guías estandarizadas). Realización del proceso de evaluación <i>ex ante</i> o pre-selección, con niveles de análisis apropiados a la dimensión del proyecto en cuestión. Revisión y evaluación por actores independientes de los procesos de evaluación <i>ex ante</i> o preselección de proyectos en el Órgano Rector.
Selección de proyectos (cartera de proyectos)	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de marco de planificación al mediano plazo y vinculado con procesos presupuestarios. Inclusión de proyectos de financiamiento externo en presupuestos. Integración de gastos recurrentes o de mantenimiento asociados a los diferentes proyectos de inversión en el presupuesto. Naturaleza de la revisión de fondos provenientes del Gobierno Central, incluyendo los que sean aprobados por la Asamblea Legislativa y sus comités. Acceso público a datos fiscales claves.
Gerencia y ejecución de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> Grado de competencia abierta para contratos/ concesiones. Naturaleza de mecanismos para la resolución de disputas relacionadas con la procuraduría. Disponibilidad y entrega oportuna de fondos durante la ejecución. Existencia y efectividad del control interno. Existencia y efectividad de la auditoría.
Evaluación y auditoría de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> Grado de realización de evaluación <i>ex post</i>. Grado de realización y análisis de auditoría externa, e informes al cuerpo legislativo. Mantenimiento de registros de bienes y valores.

Fuente: Dabla-Noris et al, 8.

En síntesis, el diseño e implementación de un SNIP' implica:

- Establecer normas, procedimientos y metodologías para elaboración y presentación de proyectos.
- Crear capacidades en las diferentes instituciones que participan en el sistema para que logren intervenir con productos e insumos adecuados.
- Elaborar precios sociales e indicadores para la evaluación y priorización de los proyectos presentados basándose en los resultados esperados y su relación con los planes de desarrollo nacionales y/o sectoriales.
- Orientar la ejecución y operación exitosa de proyectos de acuerdo con criterios de calidad compartidos.
- Prever e incorporar recursos para el mantenimiento y operación adecuada de los proyectos de inversión pública durante su vida útil en los presupuestos y la asignación de financiamiento interno y externo.
- Realizar procesos de evaluación *ex post* y establecer y recibir retroalimentación desde otros actores sociales sobre el desempeño de los diversos programas en relación con sus necesidades para apoyar un

proceso de ajuste y mejoramiento continuo.

Como se puede apreciar, el funcionamiento de los SNIP's está estrechamente vinculado con la gestión por proyectos y la dirección de programas y carteras de proyectos en las instituciones locales, nacionales y a nivel del órgano rector del sistema. A nivel general, se puede señalar que los países de América Central sufren de carencias en su capacidad de gerencia de proyectos en todos los niveles, desde los gobiernos municipales hasta ministerios y los sistemas de inversión.

Aunque el incremento de la inversión pública, particularmente la asociada con infraestructura, en países de medianos o bajos ingresos está vinculado con mejores tasas de crecimiento, el incremento por sí solo de la inversión no garantiza buenos resultados. Existe un consenso que para ser efectiva, se requiere también del fortalecimiento de los procesos de inversión pública. En países en vía de desarrollo, la relación entre el gasto público en inversiones y crecimiento es más compleja porque hay mayor ocurrencia de distorsiones que impactan negativamente la eficiencia y eficacia de la inversión pública. Es decir, en estos casos la inversión pública no es inherentemente productiva (Dabla-Norris et al, 6). La ineficiencia, el despilfarro, o simple mala colocación de fondos debido a la corrupción o falta de información técnica distorsionan el impacto esperado de la inversión pública y resulta en proyec-

tos mal ejecutados y de poco valor para la economía y sociedad nacional.

En este sentido, una de las contribuciones más importantes del ICAP al funcionamiento de los SNIP's en la región, son las numerosas actividades de capacitación y apoyo técnico en temas relacionados con la gerencia de proyectos, que se detallarán más adelante.

Objetivos y estructura de los SNIP's en Centroamérica, Panamá y República Dominicana

El cuadro a continuación presenta un resumen de las características principales de los diferentes SNIP's de la región:

CUADRO 2

RESUMEN DE CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS NACIONALES DE INVERSIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

País/ Nombre	Entidad responsable SNIP	Objetivos	Instrumentos usados por el SNIP
Costa Rica/ Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, Unidad de Inversiones Públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Orientar la inversión pública de todos los órganos y entes sometidos al SNIP. 2. Organizar y desarrollar programas permanentes de capacitación para el personal profesional y técnico de las entidades públicas, en la aplicación de las técnicas y herramientas de formulación, evaluación y administración de proyectos de inversión, así como en la aplicación de las normas básicas, sus reglamentos y otros aspectos conceptuales y operativos necesarios para sustentar la operación del SNIP. 3. Emitir las Normas Jurídicas y Técnicas, así como los Procedimientos de Inversión Pública. 4. Proponer al Presidente de la República el Plan Nacional de Inversión Pública, PNIP. 5. Poner en operación en forma gradual cada uno de los componentes del SNIP. 	Plan Nacional de Desarrollo, PND. Plan Nacional de Inversión Pública, PNIP. Banco de Proyectos de Inversión Pública. Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública (segunda edición pendiente). Guías sectoriales (pendientes publicación).

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

País/ Nombre	Entidad responsable SNIP	Objetivos	Instrumentos usados por el SNIP
Guatemala/ Sistema Nacional de Inversión Pública	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN	Mejorar la calidad de la inversión propiciando la asignación de recursos a los proyectos de mayor rentabilidad social acordes a las prioridades nacionales.	Plan de Gobierno. Sistema Nacional de Planificación, SNP (articulación de los procesos de planificación sectorial, territorial e institucional). Sistema de Información Nacional de Inversión Pública. Guía metodológica para la preparación y evaluación de proyectos de desarrollo. Guías sectoriales.
El Salvador/ Subsistema de Inversión y Crédito Público	Ministerio de Hacienda, Dirección de Inversión y Crédito Público, DGICP	Obtener, dar seguimiento y controlar los recursos internos y externos, originados por la vía del endeudamiento público, y coordinar la acción estatal en materia de deuda e inversión del sector público no financiero con el Presupuesto General del Estado.	Presupuesto General. Banco de Proyectos. Guía Técnica para la elaboración de Estudios de Pre-inversión
Honduras/ Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP	Secretaría de Finanzas, Sub Secretaría de Crédito e Inversión Pública, Dirección General de Inversiones Públicas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Compatibilizar el proceso de inversión pública con los objetivos del desarrollo nacional, con la disponibilidad de recursos y con las necesidades básicas de los excluidos, coordinando la acción estatal en materia de inversiones con el presupuesto. 2. Garantizar que los recursos presupuestarios para la inversión pública sean asignados oportunamente y ejecutados en forma eficiente. 	<p>Programa Plurianual de Inversión Pública.</p> <p>Programa Anual de Inversión Pública.</p> <p>Guías Metodológicas para la formulación y evaluación de proyectos.</p> <p>Actualización de Normas Técnicas de Inversión Pública.</p> <p>Modelo Conceptual e Implementación del SNIP basado en Contratos.</p> <p>Banco de Proyectos.</p>

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

País/ Nombre	Entidad responsable SNIP	Objetivos	Instrumentos usados por el SNIP
Nicaragua/ Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP	Secretaría de la Presidencia SEPRES, Dirección General de Inversiones Públicas Ministerio de Hacienda y Crédito Público,	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desarrollar la capacidad de análisis, formulación, evaluación y programación de la inversión pública, y contribuir a orientar, coordinar y mejorar los procesos de inversión pública y la medición de su impacto económico y social. 2. Fortalecer la capacidad institucional del sector público en los procesos de formulación, programación, evaluación y administración del gasto público y apoyar su modernización, en aras de racionalizar y procurar una mejor asignación y ejecución eficiente de los recursos en los programas y proyectos de inversión pública. 3. Facilitar los instrumentos para un mejor desarrollo y seguimiento de las inversiones públicas en las etapas de pre-inversión, y evaluación de los proyectos. 4. Coordinar y garantizar el proceso de preparación y aprobación del Programa de Inversión Pública en el marco de una estrategia económica y social de mediano y largo plazo. 5. Coordinar con el sector público la programación anual y plurianual de las inversiones públicas y de los gastos operativos y de mantenimiento a que se refieren estas inversiones. 6. Coordinar con las autoridades del sector público el nivel compatible de inversión pública y demás gastos relacionados, con la programación económica y fiscal de la Nación. 7. Mantener un inventario y procurar su actualización de todos los programas y proyectos de inversión pública. 	<p>Plan Nacional de Desarrollo Humano, PNDH. Programa Económico Financiero, PEF. Banco de Proyectos. Sub-sistema de Pre inversión. Sub-sistema de Programación. Sub-sistema de Seguimiento. Pautas metodológicas para la pre inversión. Guías sectoriales.</p>

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

País/ Nombre	Entidad responsable SNIP	Objetivos	Instrumentos usados por el SNIP
Panamá Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP	Ministerio de Economía y Finanzas MEF, Dirección de Programación de Inversiones, Departamentos	Ministerio de Economía y Finanzas, MEF.	Licitaciones (metodologías) sectoriales. Guías para elaborar el diseño administrativo para la ejecución de proyectos de inversión pública Sistema de Información Banco de Proyectos.
República Dominicana/ Sistema Nacional de Planificación e Inversión Pública, SNIP	Dirección General de Inversión Pública, DGIP	Encarar en el país un profundo proceso de desarrollo económico y social en el marco de la equidad, a efectos de lograr un crecimiento económico acompañado de una mejoría sustancial en la distribución del ingreso.	Plan Nacional Pluri-anual del Sector Público. Estrategia Nacional de Desarrollo. Presupuesto Pluri-anual. Planes Regionales. Ayuntamientos de los Municipios y del Distrito Nacional. Planes Estratégicos Sectoriales e Institucionales a mediano plazo. Sistema de información. Sistema Interface para Intercambio de Información con Hacienda. Banco de Proyectos.

Fuente: *Elaboración propia, 2012.*

En cuanto a la estructura operativa de los SNIP's, se pueden señalar diferencias jerárquicas en la ubicación de los entes rectores: algunos son sub-divisiones o departamentos específicos del Ministerio de Hacienda, de Economía, o de Secretarías del Poder Ejecutivo, mientras otros forman parte del Mi-

nisterio de Planificación. A pesar de estas diferencias en la ubicación de los SNIP's en diferentes entes administrativos de los Estados, todos tienen sistemas de relaciones con instituciones públicas afines similares. Es decir, los SNIP's de la región tienen interacción con los Ministerios de Hacienda, de Economía y Finan-

zas, de Planificación y del Poder Ejecutivo.

De igual forma, todos los sistemas tienen incorporados, desde el marco legal, a las respectivas instituciones públicas del Gobierno Central, las regionales, las descentralizadas y las locales. Nicaragua, Guatemala y Honduras tienen mejor desarrollada la gestión con entidades locales como municipalidades y grupos comunales. En el caso de Panamá y Nicaragua también se incluyen algunas instituciones públicas autónomas, como las universidades.

Se puede señalar que los países de la región han logrado un nivel básico común en el desarrollo de sus respectivos SNIP's, con avances legislativos y operativos importantes. Actualmente, todos los países cuentan con el marco legal, organización institucional, metodologías de trabajo, bancos de proyectos y hasta planes de capacitación, aunque estén a un nivel elemental.

Un aspecto fundamental es la adopción de metodologías basadas en una estructura de ciclo de vida de proyectos, que permiten homogenizar la presentación de las propuestas, lo que a la vez es un elemento fundamental para la eventual creación de un marco de análisis y evaluación común de los documentos de proyectos.

Sin embargo, aunque ya han implementado las estructuras y procedimientos básicos, los SNIP's de

la región aún sufren brechas importantes entre la legislación y el funcionamiento real. El problema más preocupante es el debilitamiento de los sistemas por la gestión de fondos de inversión por otras entidades, y la asignación inadecuada de fondos debido a fallas en el proceso de toma de decisiones, en cuanto a la determinación de prioridades de inversión.

Esta situación se debe a una serie de factores: primero, en muchos casos, los SNIP's aún no son el canal exclusivo para la gestión de fondos de inversión ya sean del Gobierno Central, de préstamos o de la cooperación internacional. Segundo, la determinación de prioridades al nivel nacional a veces no coincide con los planes institucionales o regionales, o son tan amplios que no permiten una verdadera priorización de las inversiones, así que los bancos de proyectos simplemente aceptan todos los proyectos que cumplan con los requisitos mínimos o se ven obligados a asignar fondos a proyectos que adquieren una alta prioridad política, sin contar con el respaldo de criterios técnicos. La ejecución de proyectos no prioritarios, mal planteados y/o poco rentables en términos económico-sociales es el resultado.

Estas debilidades en los SNIP's están relacionadas con la falta de cultura de planificación a largo plazo y la carencia de herramientas técnicas y metodologías para la evaluación de las propuestas de proyectos. La resolución del pri-

mer factor requerirá de transformaciones profundas en la cultura política de la región. En el segundo caso, el fortalecimiento de los procesos de evaluación de los proyectos podrá tener un impacto significativo en la calidad de los proyectos financiados por los SNIP's.

En resumen, aunque los aspectos legislativos de los SNIP's tienen espacio para evolucionar, para contrarrestar la discrecionalidad presente en la asignación de recursos, los SNIP's deben fortalecerse en las competencias relacionadas con el manejo de carteras de proyectos.

Aportes del ICAP para el fortalecimiento de los SNIP's en Centroamérica

El ICAP como organismo internacional regional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, de carácter intergubernamental, al servicio de la región centroamericana, especializado en administración pública, orientado al desarrollo de los recursos humanos y modernización de los sectores públicos del Istmo, ha realizado un sinnúmero de actividades en apoyo al fortalecimiento de los SNIP's a lo largo de su trayectoria institucional.

Las actividades realizadas por el ICAP se pueden agrupar en cinco categorías: formación académica (programas de posgrado), actualiza-

ción profesional (cursos y programas de capacitación), consultoría/ cooperación internacional, información y difusión e investigación. Aunque la mayoría de los esfuerzos han sido concentrados al nivel institucional y nacional, también se han realizado procesos de capacitación importantes al nivel inter-institucional en los diferentes países y eventos de intercambio al nivel regional.

En general, una de las contribuciones más destacadas del ICAP para el fortalecimiento de los SNIP's en la región, ha sido la ejecución del Programa ICAP-Centroamérica que se desarrolla anualmente y que consiste en capacitaciones y seminarios de actualización profesional dirigidos a funcionarios públicos de todos los países de la región con el objetivo fundamental de crear una cultura de gestión por proyectos. Los cursos son coordinados a través de los Ministerios de Economía y Finanzas y han tratado temas como la formulación de proyectos de inversión pública, evaluación *ex ante* de proyectos de inversión pública, gestión de riesgo a desastres para proyectos de inversión pública, evaluación de impacto ambiental y gerencia de proyectos, entre otros temas. Los cursos han contribuido a la capacidad de los funcionarios públicos de diseñar e implementar proyectos de inversión en línea con las metodologías de los SNIP's nacionales.

Las instituciones públicas han sido fortalecidas a través de la participación de funcionarios formados en el Programa Centroamericano de

Maestría en Administración Pública con énfasis en Formulación y Administración de Proyectos de Desarrollo, capacitando profesionales de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Costa Rica, y que se han ejecutado en Costa Rica. Asimismo, los programas nacionales de Maestría en Gerencia de Proyectos de Desarrollo, también se han llevado a cabo en Costa Rica, Honduras y Panamá.

En el Anexo se mencionan los diferentes programas de posgrado a nivel de maestría que han sido ejecutados en los países de la región y que ha, sido realizados por el ICAP en conjunto con universidades e instituciones de educación superior, desde el año de 1992.

El ICAP ha sido de las instituciones impulsoras de los SNIP's en la región, a partir de los años noventa. En 1991 colaboró con la Autoridad Sueca para el Desarrollo Internacional, ASDI, en la realización de una conferencia sobre "Las Perspectivas de las Inversiones Públicas en Centroamérica, en el Contexto de los Programas de Estabilización y Ajuste Estructural," que tuvo como propósito analizar el nuevo rol del Estado en el marco del ajuste estructural y su incidencia en las inversiones públicas (Informe del Director 1991, 24).

A finales de la década de los noventa, aunque mantiene una fuerte oferta académica en temas relacionados con la gerencia de proyectos, las actividades del ICAP reflejan

el auge de los SNIP's, con una oferta de capacitación y programas de formación enfocada en el fortalecimiento de los sistemas emergentes en la región.

En el 2001 el ICAP organizó un Seminario Internacional sobre Sistemas de Inversión Pública en conjunto con la Fundación Alemana para el Desarrollo Económico y Social y la Asociación Internacional de Presupuesto Público, ASIP. El evento tuvo como objetivo intercambiar experiencias respecto a los mecanismos de coordinación y complementación del sistema de inversión pública en cada país (2001 47-48). En el marco del evento, cada delegación representante de los países invitados elaboró un informe sobre la situación de la inversión pública con base en una guía metodológica proporcionada con anterioridad.

El ICAP también ha realizado esfuerzos importantes por fortalecer el desarrollo de los SNIP's a través de programas nacionales así:

Panamá

En 1999, el ICAP realizó el Programa de Capacitación para el Fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SINIP con el Ministerio de Economía y Finanzas de Panamá, MEF. Este programa fue financiado con fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, BID y tuvo como objetivo la creación y desarrollo de las capacidades téc-

nicas de los niveles básicos, medios y superior de los equipos técnicos encargados de formular, evaluar, analizar, ejecutar y dar seguimiento a los proyectos de inversión, con la finalidad de apoyar directamente el funcionamiento del SINIP. La estructura académica del programa se dividió en dos niveles, el primero básico y el segundo intermedio con los siguientes contenidos: Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, Control y Seguimiento de Proyectos de Inversión Pública, Programación de Inversiones Públicas.

Los cursos mencionados fueron impartidos a funcionarios provenientes de las distintas dependencias que integran el SINIP de Panamá (1999-92). Esta serie de cursos se impartió anualmente de 1999 al 2002, con más de 400 participantes en total.

Adicionalmente, en 1999, el ICAP elaboró el Programa de Posgrado Panameño en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos de Inversión, con el objetivo de formar los recursos humanos en este campo y fortalecer al SINIP de Panamá. El ICAP realizó todas las actividades preparatorias a la ejecución de la docencia concernientes a la definición y diseño de la estructura curricular, el perfil del graduado, la promoción del programa, la elección de profesores, la gerencia de la docencia, la elaboración de los programas de los cursos de acuerdo a los descriptores del *pensum*, el proceso de evaluación, entre otras

labores (1999-108). Se realizaron dos promociones del Programa de Posgrado de 1999-2000 y del 2000 al 2001, con un total de cuarenta y cinco participantes.

El ICAP también colaboró en una consultoría para la creación de “Guías para elaborar el diseño administrativo para la ejecución de proyectos de inversión pública” para el Ministerio de Economía y Finanzas, MEF.

Honduras

Durante el mismo período se realizó un Programa de Capacitación para el Fortalecimiento del Sistema de Inversiones del Sector Público, SISPU de la Secretaría de Finanzas, SEFIN, de Honduras. El programa tuvo como objetivo homogenizar conceptos, criterios y metodologías para la formulación, evaluación, gerencia, control y seguimiento de proyectos de las diferentes unidades de la SEFIN, con el propósito de fomentar el desarrollo de una cultura de proyectos encaminada a mejorar los procesos de asignación de recursos de inversión pública, con base en proyecto socialmente pertinentes y económicamente eficientes (2001-147). La capacitación consistió de seis cursos y tuvo una participación de aproximadamente 190 personas.

Guatemala

Durante el 2002 el ICAP impartió un programa similar de capacitación, sobre Identificación, Formu-

lación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública para Funcionarios del Sistema Nacional de Inversiones Públicas de Guatemala y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN, con el propósito de fortalecer a los funcionarios responsables de la realización de propuesta de inversión pública guatemalteca en temas de proyectos (2002 154). Participaron más de 180 funcionarios de todas las regiones del país (2002 156).

En esta época el ICAP también organizó eventos y capacitaciones sobre los temas de la planificación financiera y gestión presupuestaria, que se vinculan con la planificación y gestión de la inversión pública desde la perspectiva sistémica.

Costa Rica

Del 2007 al presente, el ICAP ha diseñado programas de capacitación y de consultoría dirigidos directamente a funcionarios responsables de los SNIP's de varios países de la región. Durante el 2007 se impartieron cursos-talleres sobre Actualización Conceptual y Procesos de Planificación Estratégica, con la finalidad de fortalecer la capacidad técnica de los funcionarios públicos, concerniente a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, PND, de Costa Rica, así como un curso-taller sobre Planificación Estratégica a través de la Gestión por Resultados Contemplada en el PND, ambos dirigidos al personal del Ministerio de

Planificación Nacional y Política Económica, MIDEPLAN, ente rector del SNIP (2007, 126, 228).

Adicionalmente, en el 2007 el ICAP fue contratado para realizar la consultoría Construcción de Metodologías de Trabajo de Seguimiento Institucional para el MIDEPLAN, para el diseño e implementación inicial del Sistema Nacional de Inversiones Públicas para Costa Rica (2007, 229).

Del 2009 al 2010 el Área de Gerencia de Proyectos del ICAP también colaboró en la elaboración de la primera edición de la "Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública," para MIDEPLAN de Costa Rica. Con este esfuerzo el SNIP de Costa Rica dejó de ser el último sistema sin su propio modelo metodológico para la formulación y evaluación de los proyectos del Banco de Proyectos de Inversión Pública, BPIP. Posteriormente, el ICAP fue contratado para diseñar e impartir una serie de cursos de capacitación dirigidos a funcionarios públicos de las instituciones usuarios del SNIP en Costa Rica. En el marco de estas capacitaciones, que fueron realizadas en seis regiones del país, se capacitaron más de 200 personas en la elaboración de estudios de pre-factibilidad, según los requisitos de la guía metodológica de MIDEPLAN.

El ICAP sigue involucrado en el fortalecimiento del SNIP de Costa Rica, colaborando con la participación de sus expertos en talleres para

revisión de guías sectoriales y segunda edición de la guía metodológica general. El ICAP también impartió dos cursos de especialización sobre la Gestión de Riesgo a Desastres en la Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública para funcionarios de instituciones públicas vinculadas con el SNIP de Costa Rica, durante el segundo semestre del 2012.

Las contribuciones más recientes del ICAP al fortalecimiento de los SNIP's en la región están directamente vinculadas con instrumentos propios de los sistemas.

República Dominicana

Adicionalmente, del 2011-2012 el ICAP ha realizado una primera etapa de capacitación para funcionarios públicos de República Dominicana sobre Formulación y Evaluación de Proyectos de Inversión Pública, en colaboración con la

Dirección General de Inversión Pública, DGIP, ente rector de uno de los SNIP's más recientemente creados en la región. A partir del 2013 se inició la segunda fase, que incluye la elaboración de un manual para la gestión de la etapa de pre inversión (formulación y evaluación) de todos los proyectos de inversión pública del país.

En este sentido, se podría señalar que el ICAP ha logrado aportes importantes al fortalecimiento de los SNIP's de la región en cuanto a capacitación de personal, conocimientos sobre formulación, evaluación y gerencia de proyectos, así como en el desarrollo, evaluación y mejoramiento de instrumentos específicos como las guías metodológicas de elaboración de proyectos.

Por otra parte el ICAP ha incubado en diferentes instituciones de educación superior, Programas de Formación en Gerencia de Proyectos a nivel de maestría. Así:

CUADRO 3

**PROGRAMAS DE MAestrÍA EN GERENCIA DE PROYECTOS
INCUBADOS EN INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR
DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ**

País	Institución contraparte	Año	Programa
El Salvador	Universidad Dr. José Matías Delgado	1999-2001	Maestría Salvadoreña en Administración Pública con énfasis en Gerencia de Proyectos de Desarrollo
Honduras	Municipalidad de Yoro, Departamento de Yoro	2004-2006	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos
	Universidad Nacional de Agricultura, UNA, Catacamas, Departamento de Yoro	2007-2009	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos
	Universidad Nacional de Agricultura, UNA, Danlí, Departamento de Paraíso	2007-2009	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos
Nicaragua	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua	2002-2006	Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
Panamá	Universidad Tecnológica	1999-2000	Posgrado Panameño en Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos de Inversión
		2000-2001	
Costa Rica	ICAP	1996 a la fecha	Maestría Costarricense en Gerencia de Proyectos de Desarrollo

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales del ICAP.

Retos para el fortalecimiento de los SNIP's

Si bien el ICAP ha apoyado la "generación de masa crítica" de profesionales capacitados en formulación de proyectos durante las últimas décadas, hace falta fortalecer otras áreas técnicas de conocimiento y la operación en general de los SNIP's en la Región.

En una ponencia para el I Seminario de la Red de Sistemas de Inversión Pública realizado en el 2011, un representante del ILPES compartió los resultados de una serie de entrevistas realizadas a finales del 2009 por esta institución con siete directores del SNIP en México, Sudamérica, Centroamérica y el Caribe. Aunque solamente participaron tres países miembros del SICA (Guatemala, Nicaragua y República Dominicana), la mayoría de las conclusiones aplican para toda la región. Se identificaron ocho retos para los SNIP's:

- “1. *Escasa articulación con prioridades nacionales y otros sectores complementarios.*
2. *Creciente dificultad para retener personal capacitado.*

3. *Inexistencia de sistemas formales de seguimiento físico y financiero.*
4. *Avances insuficientes en el desarrollo de sistemas de evaluación ex post.*
5. *Escasa incorporación de Gobierno electrónico.*
6. *Falta de transparencia.*
7. *Poca articulación pública-privada.*
8. *Poca articulación intersectorial e interinstitucional,” (Martner, 20-21).*

La mayoría de los aspectos señalados tienen que ver con la estructura operativa de los SNIP's, aunque algunos también están vinculados con el abordaje desde la perspectiva de proyectos.

Retomando los planteamientos de Dabla-Norris et al para la Evaluación del Índice de Gestión de la Inversión Pública, se pueden agrupar las principales áreas de mejora, según la fase del proceso de inversión pública a la que pertenecen.

CUADRO 4

Fase	Áreas de Mejora
Orientación estratégica y evaluación de proyectos (pre evaluación)	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización. • Investigación y uso de nuevas herramientas de mapeo de necesidades. • Mecanismos para trabajo intersectorial/institucional. • Mecanismos para iniciativas compartidas públicas-privadas (PPP). • Articulación entre los procesos presupuestarios y de planificación.
Selección de proyectos (cartera de proyectos)	<ul style="list-style-type: none"> • Criterios claros para la evaluación ex ante. • Fortalecimiento de gestión ambiental y gestión de riesgo. • Metodologías sectoriales. • Uso de precios sombra (investigación y publicación de precios sociales).
Gerencia y ejecución de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de información (herramientas tecnológicas). • E-Gobierno. • Gestión del conocimiento entre diferentes actores del SNIP y la sociedad civil. • Planes de ejecución y sistemas de seguimiento.
Evaluación y auditoría de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> • Metodologías de evaluación <i>ex post</i> • <i>Benchmarking</i>

Fuente: Elaboración propia. 2012.

En la orientación estratégica de los proyectos, se necesita fortalecer las competencias de los SNIP's en el manejo de carteras de proyectos, con el propósito de asegurar que las propuestas se categorizan según las verdaderas prioridades nacionales. Entre los temas en los cuales el ICAP podrá contribuir para el mejoramiento de los SNIP's en este rubro se incluyen:

- *Descentralización:* aunque varios países han incluido en sus SNIP's los proyectos a nivel municipal o comunal, hace falta mejores procesos para integrar los niveles territoriales con las prioridades nacionales y reducir los trámites necesarios para el financiamiento de proyectos al nivel local.
- *Investigación y uso de nuevas herramientas de mapeo de necesidades:* existen varias herramientas y tecnologías para el mapeo de las necesidades según región geográfica, información demográfica e índices locales de desarrollo. Estas metodologías de "targeting" pueden ayudarles a los funcionarios responsables de la selección de los proyectos en los SNIP's de dimensionar y enfocar mejor la determinación de las prioridades de inversión.
- *Mecanismos para trabajo intersectorial e interinstitucional:* En muchos casos, la estructura legal y los reglamentos, así

como las culturas institucionales obstaculizan la cooperación entre diferentes sectores e instituciones. Se debe buscar alternativas que permitirán compartir recursos entre varias instituciones para el planteamiento, ejecución y operación de proyectos de beneficio mutuo, evitando así el desperdicio de recursos por duplicaciones o la resolución parcial de las necesidades. De igual forma tiene potencial de reducir gastos de transacción para los SNIP's.

- *Mecanismos para iniciativas compartidas públicas-privadas (PPP):* existen experiencias importantes a nivel de América Latina pero se han llevado a cabo en México y América del Sur. Ante las limitaciones presupuestarias los Estados de Centroamérica deben buscar una planificación estratégica a largo plazo que permite mayor participación del sector privado en acciones vinculadas con el desarrollo productivo y el fortalecimiento de las Pequeñas y Medianas Empresas, PYMES, como motores especializados para apoyar al crecimiento y estabilidad económica (Martner, 23).
- *Articulación entre procesos presupuestarios y de planificación:* este aspecto tiene más que ver con la estructura y organización de los SNIP's, que tradicionalmente han sido

separados de los procesos presupuestarios. De hecho, en la mayoría de los casos en Centroamérica los procesos de planificación y de presupuesto son manejados desde instituciones distintas. Sin embargo, la gestión eficaz de una cartera de proyectos y el financiamiento apropiado y oportuno de los mismos requiere de un trabajo en conjunto con los procesos presupuestarios, con la finalidad de asegurar el trabajo en pro de una planificación macroeconómica adecuada para un desarrollo sostenible (Makon, 80).

Luego de determinar las prioridades, con base en los planes nacionales de desarrollo, se requiere mejorar los procesos de selección de proyectos en los SNIP's:

- *Criterios claros para la evaluación ex ante:* Al contar con criterios claros para el análisis de los resultados de la evaluación financiera y evaluación económica-social de los proyectos, se reduce la incertidumbre sobre la efectividad de una inversión. No quiere decir fijar montos mínimos específicos para los diferentes indicadores, pero sí contar con una visión del comportamiento normal de los diferentes tipos de proyectos según el sector. Claro está que se requiere como complemento, el mejoramiento de la calidad de los

estudios de evaluación *ex ante* en cada una de las instituciones que forman parte del SNIP.

- *Fortalecimiento de la evaluación de impacto ambiental y gestión del riesgo*: en la misma línea, se requiere fortalecer los conocimientos de los funcionarios técnicos que elaboran los proyectos en las áreas de evaluación de impacto ambiental y la gestión del riesgo de desastres.
- *Metodologías sectoriales*: es necesario contar con guías sectoriales para la formulación y evaluación de los proyectos, según las características específicas de las actividades, con el propósito de analizar con mayor precisión las propuestas de proyectos.
- *Uso de precios sombra (investigación y publicación de precios sociales)*: actualmente, solamente el SNIP de Nicaragua cuenta con una lista de precios sociales para la evaluación económica-social de los proyectos. Los precios sombra son un elemento clave para analizar el verdadero impacto macroeconómico de los proyectos de inversión y en el caso de los proyectos de inversión pública, tienden a ser un reflejo más fiel de la relevancia de una propuesta que los resultados de la evaluación financiera. Dada la importan-

cia de los precios sociales, los demás países de la región y sus SNIP's deben buscar la forma de realizar las investigaciones económicas necesarias para elaborar sus propios precios sombra y actualizarlos periódicamente.

En la gerencia y ejecución de los proyectos se requiere mejores sistemas de control para asegurar el cumplimiento y eficiencia en el proceso de ejecución de la inversión y también de mayor transparencia sobre los procesos de contratación y el progreso de ejecución de los fondos.

- *E-Gobierno y sistemas de información (herramientas tecnológicas)*: el uso de sistemas de información y herramientas tecnológicas para funciones de e-gobierno facilita el acceso a la información sobre el avance del proyecto en términos físicos, de tiempo y de presupuesto, así como los informes de cumplimiento con pruebas y normas de calidad, tanto para la ciudadanía como para los diferentes ente gubernamentales involucrados. También asegura la permanencia de información importante sobre el proyecto en los archivos del SNIP.
- *Gestión del conocimiento entre diferentes actores del SNIP y la sociedad civil*: en línea con el uso de herramientas tecnológicas, los SNIP's tam-

bién deben buscar mejores formas de gestión del conocimiento dentro de los sistemas, para asegurar acceso oportuno a datos básicos sobre los proyectos, lecciones aprendidas y buenas prácticas.

- *Planes de ejecución:* aparte de informar mejor sobre los procesos de contratación y ejecución de los proyectos de inversión pública, los SNIP's también deben fortalecerse para brindar asesoría a las instituciones públicas sobre el diseño y la aplicación de planes de ejecución para los proyectos, con la finalidad de asegurar el buen uso de los fondos y evitar costos imprevistos, así como ajustes no deseados en el tiempo y características del proyecto.

Para concluir, los SNIP's también requieren fortalecer aspectos relacionados con la evaluación de la efectividad de los proyectos ejecutados y la redición de cuentas sobre los mismos al público, así como la innovación del mismo sistema para evitar el estancamiento:

- *Metodologías de evaluación ex post:* no es suficiente ejecutar al 100% los fondos de inversión pública, también se requiere un proceso de análisis y evaluación de la efectividad e impacto de los mismos proyectos para asegurar que funcionan de acuerdo con lo planificado en la fase de pre-

inversión y que efectivamente contribuyen a las metas nacionales de desarrollo. Los SNIP's deben prever la evaluación *ex post* en el financiamiento de los proyectos y asegurar que se informa a las instancias involucradas y al público en general sobre los resultados. De igual forma, se debe tomar en cuenta los resultados de las evaluaciones *ex post* en la creación de nuevos planes de desarrollo.

- *Benchmarking:* al nivel regional hace falta la realización de foros para compartir los resultados y la evolución de los SNIP's. Al tener todos características similares y enfrentar a retos de desarrollo parecidos, los países de la región deben buscar espacios, a través de organismos regionales como el ICAP, para compartir sus procedimientos, estrategias, logros y retos, con el objetivo de enriquecerse con las experiencias de sus afines.

Conclusiones

No queda duda que los SNIP's son una herramienta fundamental para cumplir con la tarea básica del Estado, de brindar servicios y derechos que la sociedad por sí sola no pueda conferir. Durante los últimos quince años, los SNIP's han experimentado una evolución importante en sus respectivos marcos legislati-

vos. Hoy en día todos cuentan con los elementos básicos para funcionar, pero requieren de muchísimo fortalecimiento en diversas áreas para llegar a ser canalizadores efectivos de fondos de inversión y para ser instrumentos de mejora de la calidad de las inversiones públicas en la región. Los SNIP's enfrentan el reto de asumir estas nuevas responsabilidades a la vez que consolidan su funcionamiento.

En este sentido, el ICAP, en el marco de su misión de fortalecer las competencias del recurso humano, la reforma y modernización de las entidades públicas y el apoyo para la integración centroamericana, está en capacidad de aportar en la formación académica y actualización profesional de los funcionarios de los SNIP's y las instituciones públicas que forman parte de los mismos, así como en el desarrollo e implementación de herramientas administrativas para apoyar a esta fundamental tarea al nivel institucional, nacional y regional.

Bibliografía

- Acemoglu, Daron y Robinson, James A. *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty*. Crown Publishers: New York, New York USA. 2012.
- Catalan, Luis Antonio. "Guatemala: Sistema Nacional de Inversión Pública." Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Dabla-Norris, Era; Jim Brumby; Annette Kyobe; Zac Mills, and Chris Papageorgiou. "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency" (IMF Working Paper). Washington, D.C: USA. Febrero, 2011.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2011/wp1137.pdf>.
- De Mello, Luiz. (2010), "Fiscal Decentralisation and Public Investment: The Experience of Latin America", OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) Economics Department Working Papers, No. 824, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/5km347r2hhbp-en>
- Fallas Calderón, Luis. "Sistema Nacional de Inversiones Públicas, SNIP's, Costa Rica. Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Jacobs, Davina. "A Review of Capital Budgeting Practices," (IMF Working Paper). Washington, D.C.: USA. 2008.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2008/wp08160.pdf>

- Hernández, Miguel. "Sistema Nacional de Inversión Pública de la RD." Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Informes del Director a la Junta General del ICAP 1990 al 2011. Hugo Zelaya Cáliz y Rethelny Figueroa de Jain. 1990 al 2011.
- International Monetary Fund. "Public Investment and Fiscal Policy." Marzo, 2004.
<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/>
- "La modernización de los sistemas nacionales de inversión pública: análisis crítico y perspectivas" (Manual 23). ILPES. Santiago de Chile. 2002.
- Makon, Marcos. "Planificación e Inversión Pública: ¿Estaremos ante una Nueva Guerra Civil?". I Seminario Regional y Lanzamiento de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe. ILPES y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. 2012.
- Martner, Ricardo. "Panorama de la Gestión Pública en América Latina." I Seminario Regional y Lanzamiento de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe. ILPES y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. 2012.
- Ministerio de Economía y Finanzas de República de Panamá, MEF. *Manual de Organización y Funciones*. Ciudad Panamá, Panamá. Agosto 2009.
- Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo, Vice Ministerio de Planificación, Dirección General de Inversión Pública. "Normas Técnicas Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP." Santo Domingo, República Dominicana. 2011.
- Montás, Juan. "Discurso de Apertura." I Seminario Regional y Lanzamiento de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe. ILPES y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. 2012.
- Ortegón, Edgar y Pacheco, Juan Francisco. "Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado" (Manual 34). ILPES. Santiago de Chile. 2004.

- Ortegón, Edgar. Presentación: "Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe." ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Pacheco, Juan Francisco y Contreras, Eduardo et al. "Los SNIP's de América y el Caribe: ¿Cuáles son las lecciones aprendidas?" Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- "Plan Estratégico Institucional 2011-2015. ICAP: San José, Costa Rica. 2012.
- Portocarrero, Ivania. "El Sistema Nacional de Inversión Pública de Nicaragua." Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Rajaram, A., T. M. Le, N. Biletska, J. Brumby. "A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management," World Bank Policy Research Working Paper No. 5397. Washington, DC USA. 2010.
- Rodríguez Ortiz, Ana María. "Rol de la inversión pública en el crecimiento económico y reducción de la pobreza." Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Schick, Allen. "Los Sistemas Nacionales de Inversión Pública y su Contribución a la Efectividad en Desarrollo." I Seminario Regional y Lanzamiento de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe. ILPES y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. 2012.
- Secretaría de Finanzas de la República de Honduras, SEFIN. "Desempeño del Sistema Nacional de Inversión Pública." 2012.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala SEGEPLAN. "Marco normativo para el proceso de planificación y normas SNIP para proyectos de inversión pública: Ejercicio fiscal 2013." SEGEPLAN. Ciudad Guatemala, Guatemala. 2012.
- Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República de Guatemala SEGEPLAN. "Marco conceptual del Sistema Nacional de Inversión Pública." Ciudad Guatemala, Guatemala. Julio 2007.

- “Sistemas Nacionales de Inversión Pública: para un Desarrollo Más Eficaz.” I Seminario Regional y Lanzamiento de la Red de Sistemas Nacionales de Inversión Pública de América Latina y el Caribe. ILPES y Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo de República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana. 2012.
- Torero, Máximo. “Visión Estratégica de las Inversiones para el Desarrollo Regional.” Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Villanueva Arévalo, César. “La Inversión Pública Regional en el Marco de la Descentralización.” Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009.
- Von Hesse, Milton. “¿Contribuye la Inversión Pública a mejorar la calidad de vida de la población y a reducir la pobreza?” Presentación: Encuentro de Sistemas Nacionales de Inversión Pública en América Latina y el Caribe. ILPES. Lima, Perú. Octubre, 2009 ◇

ANEXO

**PROGRAMAS Y CURSOS DE FORMACIÓN EN GERENCIA
DE PROYECTOS REALIZADOS POR EL ICAP CONJUNTAMENTE
CON UNIVERSIDADES DE CENTROAMÉRICA**

País	Año	Institución contraparte	Nombre del Programa
Guatemala	1992	Universidad de San Carlos de Guatemala Instituto Nacional de Administración Pública USAC-INAP	Curso sobre Sistema de Información para la Gestión Pública, Maestría en Administración Pública
Honduras	1993	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, POSCAE
			Maestría Latinoamericana de Trabajo Social
	1994	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, POSCAE
			Maestría Latinoamericana de Trabajo Social
Nicaragua	1995	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN	Posgrado de la Escuela de Economía Agrícola.
Honduras	1995	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, POSCAE
			Maestría Latinoamericana de Trabajo Social

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

País	Año	Institución contraparte	Nombre del Programa
Nicaragua	1996	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN	Posgrado de la Escuela de Economía Agrícola.
Honduras	1996	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, POSCAE
	1997	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Posgrado Centroamericano en Economía y Planificación del Desarrollo, POSCAE
			Maestría Latinoamericana de Trabajo Social
1998	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Carrera de Administración Pública	
Panamá	1998-1999	Universidad Autónoma de Chiriquí	Maestría Panameña en Gerencia Estratégica
	1999-2000	Universidad Tecnológica de Panamá Ministerio de Economía y Finanzas/ BID	Posgrado Panameño en Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos de Inversión.
El Salvador	1999-2001	Universidad Dr. José Matías Delgado	Maestría Salvadoreña en Administración Pública con énfasis en Gerencia de Proyectos de Desarrollo
Panamá	2000-2001	Universidad Tecnológica de Panamá Ministerio de Economía y Finanzas/ BID	Posgrado Panameño en Formulación, Evaluación y Gerencia de Proyectos de Inversión.
Honduras	2002	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Maestría Centroamericana en Economía y Planificación del Desarrollo

CONTINÚA

CONTINUACIÓN

País	Año	Institución contraparte	Nombre del Programa
Nicaragua	2002	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua, UNI	Programa de Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
	2003	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua, UNI	Programa de Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
Honduras	2004-2006	Municipalidad de Yoro, Departamento de Yoro	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos
	2004	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Maestría en Forestería Comunitaria del Centro Regional del Litoral Atlántico Curla, La Ceiba Curso: Formulación Administración y Evaluación de Proyectos Forestales
Nicaragua	2004	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua, UNI	Programa de Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
	2005	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua, UNI	Programa de Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
	2006	Universidad Nacional de Ingeniería de Nicaragua, UNI	Programa de Maestría en Formulación, Evaluación y Gestión de Proyectos
Honduras	2006	Universidad Nacional Autónoma de Honduras, UNAH	Carrera Administración Pública.
	2007-2009	Universidad Nacional de Agricultura, UNA Catacamas, Departamento de Olancho	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos
	2007-2009	Universidad Nacional de Agricultura, UNA Danlí, Departamento de Paraíso	Maestría Hondureña en Gerencia de Proyectos

Fuente: Elaboración propia con base en documentos oficiales del ICAP.

Aporte de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública*

Fidel Cristóbal Guerrero Campos**

LA CREDIBILIDAD, EL RESPETO, LA CONVICCIÓN Y EL MARCO DE LA LEY EN EL CUAL SE SUSTENTAN LOS REGÍMENES DE LOS SERVICIOS CIVILES Y DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN Y REPÚBLICA DOMINICANA, HACEN LOGRAR DE LOS GOBIERNOS SU EFICIENCIA Y SU EFICACIA CON RESPECTO A UN RECURSO HUMANO PROFESIONALIZADO E IDÓNEO CON APORTES Y PRODUCTOS DE CALIDAD, LO CUAL PERMITE EL MEJORAMIENTO NECESARIO Y CONTINUO, TENDIENTES A MODERNIZAR E INNOVAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN TODO SU CONTEXTO, LO QUE A SU VEZ IMPLICA, TANTO EL FORTALECIMIENTO DE LA GOBERNANZA, COMO EL ÉXITO DE UNA ADMINISTRACIÓN DE RECURSOS HUMANOS PROACTIVA EN LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL DE NUESTRAS NACIONES".

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACION PUBLICA; FUNCION PUBLICA; GOVERNABILIDAD

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; CIVL SERVICE; GOVERNANCE

Introducción

Para hablar de contribución, gestión y administración pública, tengo que, con carácter obligatorio preguntarme y/o cuestionarme primero, en un análisis profundo, cuáles eran las características y tenden-

cias pasadas a las que aparecen en el escenario actualmente.

La Carrera Administrativa en Panamá, sentó un precedente positivo, luego de casi cuatro intentos por establecer el desarrollo de un sistema científico de Administración de

* Documento presentado a consideración de la IV Edición del Premio ICAP a la investigación en administración pública "Contribución de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública", en el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado el 15 y 16 de mayo del 2014 en ciudad de Guatemala, Guatemala.

** Licenciado en Administración Pública de la Universidad de Panamá. Analista de Recursos Humanos de la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, de Panamá.
Correo electrónico:
fguerrero@presidencia.gob.pa

Rec bido: 13 de marzo del 2014.
Aceptado: 24 de setiembre del 2014.

Recursos Humanos, considerando las realidades y efectos de las normas y criterios sustentados en el sistema de méritos para nuestros servidores públicos. En nuestro país a partir de 1994, mediante la aprobación de la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994, se reinicia un proceso histórico en la vida de la Nación, que busca regular los derechos de los servidores públicos, estableciendo un sistema que produzca el mejor servicio público y que proteja al servidor público de Carrera Administrativa en sus funciones, de las presiones políticas partidistas, con un seguimiento garantizado de quien obtiene el mandato popular de llevar adelante este Programa de Gobierno.

El estudio de la experiencia panameña en la aplicación del régimen, es ya una realidad, como un fenómeno de cultura organizacional, lo cual ha cumplido, no concluido, con todas las fases y procesos que conllevan cada subsistema, que conforman la estructura organizativa propia, garantizando así una administración de los recursos humanos del sector público, fundamentado estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, un servicio público facultado, exento de presiones políticas, es decir un ambiente de trabajo que permita contar con servidores públicos dignos, con conciencia de su papel al servicio de la sociedad.

Partiendo de la tesis que ningún fenómeno social es histórico,

se ubica cada intento dentro del contexto que definió su especificidad, para luego formular la evaluación correspondiente, desentrañando su naturaleza y describiendo algunos hilos conductores que, finalmente unieron esos fallidos proyectos y experiencias.

Como profesional preocupado, debo decir que estando graduándome, estuve convencido y siempre creí encontrarme con un equipo de trabajo y/o un cuerpo colegiado de profesionales colaboradores interesados por el tema de Carrera Administrativa en la recién creada Dirección, para juntos o en conjunto promover el ingreso y la retención de los servidores públicos, distinguidos por su idoneidad, competencia y moralidad, como cualidades necesarias para ocupar los cargos públicos amparados por la Ley No. 9 de Carrera Administrativa, en momentos que sucedían gobiernos que mostraron su interés por el tema de los recursos humanos.

La Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA, tuvo sus tiempos de gloria, pero debo ser honesto y sincero, en los últimos períodos de administraciones gubernamentales ha perdido su liderazgo, inclusive el respeto necesario para poder imponer su autoridad.

No obstante, a lo interno existimos profesionales fundadores convencidos del Régimen de Carrera Administrativa y a la vez comprometidos con la preservación de la integridad del sistema, en virtud del cual

no permitimos, ni permitiremos su deterioro, Por lo tanto, de manera proactiva avanzaremos en nuestro papel protagónico importante en la administración de los recursos humanos en una sociedad que exige mejores servicios.

Bueno, ustedes dirán que el tema no es este, pero siento nostalgia y es que tenemos y hay tantas cosas por hacer para lo cual “recordar, es vivir”. A veces uno es tan idealista y se peca por esto, porque uno se pierde en los detalles y en la realidad del día a día o de lo que nos merecemos de los gobiernos que elegimos, pero los objetivos y los principios de nuestra Ley 9 de Carrera Administrativa, están claramente establecidos, definidos y fundamentados. La contribución que hemos hecho a las administraciones gubernamentales o sucesiones de gobiernos con muy poco o regular apoyo me ha llenado de muchas expectativas y satisfacciones.

El vacío creado por la falta de una política de recursos humanos se llenó con iniciativas motivadas por consideraciones políticas propias de estas décadas. Nace o emerge la nueva gestión pública y la profesionalización del empleo público, lo cual resumía ciertos elementos fundamentales, como la capacidad de innovar, la cual se ha mantenido manejando de otra manera sus recursos y más resumidamente, los recursos humanos, donde el servicio al público se convierte en lo esencial. La novedad en la lógica de los servicios y de la alta tecnología se

fundamentará en la calidad como elemento primordial. La innovación no se hará respecto a la cantidad, sino a la calidad. El papel o protagonismo de los recursos humanos, en cuanto al éxito del servicio en sí mismo, como posibilidad consecuente de calidad y aprovechamiento de aprendizaje. Por último, la calidad del servicio como prioridad, hace que el recurso humano sea decisivo. El recurso humano pertinente, consiste en una organización o más bien en el conjunto de relaciones organizadas en una cultura.

A partir de las administraciones gubernamentales de los años 1989-1994 y 1994-1999 en adelante, años en que se promulgó la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, “Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa”. No es, hasta octubre de 1996, hasta la fecha que ha venido desarrollando la implantación del Sistema de Carrera Administrativa en el sector público panameño, cumpliendo así con su misión consistente en materializar las políticas de recursos humanos del Estado, actuando como un organismo normativo y ejecutivo, fundamentando su actuación de una manera científica, administrando en base al mérito y la eficiencia.

Cabe destacar el hecho de que durante este período se desarrolló la base normativa del sistema, consistente en la elaboración de Resoluciones, Reglamentos, Decretos, Procedimientos, Instructivos y Guías, acompañado de una serie de acciones y técnicas de apoyo reque-

ridas en la aplicación de esta normativa, a través de las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, OIRH's, organismo ejecutor de las políticas de recursos humanos en cada una de las instituciones y entidades del Estado. La implementación de todos los subsistemas de administración de los recursos humanos del sector público, cambian de manera oportuna y favorable el escenario, en cuanto a las aplicaciones de los requisitos mínimos exigidos para ingresar y/o incorporar, mediante el sistema de méritos a servidores públicos a las carreras públicas mencionadas expresamente en la Constitución o creadas por la ley o que se creen mediante ley en el futuro.

Estimamos, que desde 1998, se desarrollaron los planes y programas considerados prioritarios, consignados en la Ley, de los subsistemas de Reclutamiento y Selección, Clasificación de Puestos y Remuneración, Evaluación del Desempeño, Capacitación y Desarrollo, Bienestar del Servidor Público y Relaciones Laborales y Acciones de Recursos Humanos. Además, se ha avanzado en el desarrollo de programas técnicos de fortalecimiento y aspectos legales, los que se han determinado en base a las políticas de recursos humanos y prioridades de la institución en la aplicación del Régimen de Carrera Administrativa.

La gestión de mayor relevancia fue el desarrollo de la aplicación del Procedimiento Especial de Ingresos, PEI, lo cual implicó la actualiza-

ción de las Estructuras Organizativas, los Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales y el ordenamiento y actualización de los expedientes de los servidores públicos, mediante la Metodología de Administración y Manejo de Expedientes de Personal (capacitación ofrecida por el suscrito), como herramientas necesarias y prácticas para las acreditaciones de servidores públicos, las cuales fueron logradas durante esta década.

Fases que se implementaron durante la implementación del Régimen de Carrera Administrativa a partir de 1994, fecha en que fue aprobada la Ley No. 9 de Carrera Administrativa, que como instrumento legal ofreció las reglas y/o pautas para la elaboración de los reglamentos y procedimientos necesarios y pertinentes para la puesta en marcha del sistema. Asimismo, se desarrollaron actividades de fortalecimiento institucional de la DIGECA, como órgano normativo, así como de las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos, como unidades operativas.

Para el año de 1994 y debido a los acontecimientos enunciados con anterioridad, se rescata y se contempla (como fase previa a la creación y establecimiento de la Ley 9) en el Artículo 1° del Título I (Disposiciones Generales), el desarrollo del espíritu y letra de los Capítulos 1°, 2°, 3° y 4° del Título XI de la Constitución de la República de Panamá que regula los derechos y deberes de los servidores públicos, especialmente los de Carrera Admi-

nistrativa en sus relaciones con la administración pública y establece un sistema de administración de recursos humanos para estructurar, sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

Cronológicamente, para los años 1995, 1996 y 1997, se desarrolla la normativa, es decir: los Procedimientos Generales, Reglamentos Internos, Reglamento General de la Ley; el fortalecimiento de la DIGECA, la jerarquía de los niveles de autoridad y responsabilidad de la institución, entrenamiento y capacitación al personal y el diseño y estructura organizacional; el reforzamiento de las OIRH, en cuanto a la Jerarquía Organizacional de las OIRH del sector público, entrenamiento y capacitación del recurso humano, capacidad técnica instalada y estructura organizacional.

En términos de contribución de la Carrera Administrativa al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública se procedió a desarrollar el PEI, actualizando las estructuras organizativas de cargos y los expedientes de personal, la identificación de los puestos de Carrera Administrativa y la situación de los Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales, Reglamentación y Procedimientos de la Metodología denominada Sistema de Clasificación y Retribución, SICLAR, y aplicación del PEI.

Prosigo con estas décadas de gloria, expectativas y satisfacción,

donde viví en carne propia el inicio de la institucionalización del sistema: en los años 1998-1999, se da inicio a la institucionalización del sistema, es decir se garantizaban los objetivos y principios del Régimen de Carrera Administrativa, la aplicación de todos los componentes del sistema e integración de los Órganos Superiores y la puesta en práctica del sistema. Se incorporaron ocho instituciones descentralizadas al Régimen y se actualizaron los Manuales de Clases Ocupacionales de once 11 ministerios. Surge en 1999 la Resolución de Gabinete No. 122 del 27 de octubre de 1999, que daba inicio al proceso de revisión de los servidores públicos acreditados durante el período 1994-1999.

Las acreditaciones de más de 7,000 servidores públicos, mismas que garantizaban la estabilidad laboral, dio la apertura a que los bancos nacionales y privados ofrecieran préstamos blandos a corto y mediano plazo con la mayor seguridad de recuperación de estos al ver la seriedad y la justicia que se le hacía a colaboradores del sector público con muchos años de servicio protegidos por una ley justa y equitativa y que incentivaba a los trabajadores de este sector a superarse y a afianzarse, tanto académicamente, como profesionalmente.

Para los años 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 y 2008, se prosiguió con la sistematización de actividades contempladas en la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, como lo fue, el seguimiento del proceso de

revisión de los servidores públicos acreditados durante el período 1998-1999, el Programa de Automatización del Sistema de Recursos Humanos, SIARHU, Proyecciones de mejoramiento institucional con la reactivación del Régimen, la cual conllevaba la revisión de los Programas de Clasificación de Puestos y Remuneración, el Programa Ordinario de Ingreso, Procedimiento Especial de Ingreso, Programa de Evaluación del Desempeño y entre el 2006 y el 2008 la ejecución y/o plena vigencia de las instituciones del Sistema de Carrera Administrativa, como lo fueron las acreditaciones a 35,000 servidores públicos por medio del PEI y la Aplicación del Programa de Evaluación del Desempeño.

En el escenario 2005-2007, la nueva administración (nuevo gobierno) retoma la aplicación de la Carrera Administrativa e inicia la aplicación del PEI, bajo las mismas condiciones aplicadas o que se aplicaron en los años 1998-1999. Este proceso se continuó aplicando tras los parámetros de los Artículos 24, 25 a y 25 b; 25 A y 26 del Decreto Ejecutivo No. 222.

En resumen, se evaluaban los requisitos de *educación y experiencia* y a falta de la educación exigida, se aplicaba la equiparación de la experiencia para compensar los años de educación que le faltaban al servidor público, de acuerdo a una tabla que establecía el propio Decreto Ejecutivo No. 222. Se exceptuaban los niveles 0101 (nivel operati-

vo), quienes para ingresar al sistema tenían que tener su certificado de culminación de estudios primarios. Así, se evaluó y aplicó el ingreso al Régimen de Carrera Administrativa a un sin número de servidores públicos hasta el 1º de julio de 2007.

Desde el 2 de julio del 2007 hasta el 27 de enero de 2008, con la Ley 24 de 2 de julio de 2007, se ordena aplicar el PEI a los servidores públicos que ocupan un puesto permanente, definido como de Carrera Administrativa, según el Manual Institucional de Clases Ocupacionales, antes del 2 de enero de 2007, fecha estipulada para que iniciara la aplicación del Procedimiento Ordinario de Ingreso, POI. Además, la ley introduce la modalidad de que se ingresaba por uno de los requisitos: educación o experiencia.

Con esta modificación a la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994, se abre el compás para que todos los servidores públicos que habían sido nombrados después de la entrada en vigencia del Decreto Ejecutivo No. 222 del 17 de septiembre de 1997, pudieran también ser evaluados e ingresar al Régimen de Carrera Administrativa. Igualmente, exime a los servidores públicos que realizaban labores o tareas del nivel de apoyo 0101 de la evaluación de sus antecedentes laborales y se establece que con dos años ininterrumpidos en la administración pública puedan ingresar automáticamente. Por ejemplo: conductores de vehículos, trabajadores manuales,

mensajeros, aseadores, ayudantes generales, etc.

El trabajo en equipo fue proactivo, innovando y aportando a la institucionalización de la DIGECA, como Órgano Superior, al igual que los otros Órganos Superiores de Carrera Administrativa que también jugaron un papel importante y protagónico- “ad hoc” (para el caso), con las funciones debidamente consagradas en la Ley No. 9 de 1994, como lo son: La Junta Técnica de Carrera Administrativa, la Junta de Apelación y Conciliación y las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos. Tanto, que en el escenario del 28 de enero de 2008 hasta el 30 de abril de 2009, se introduce un cambio para la aplicación del PEI, que consistía en que se consideraran “Servidores Públicos en Funciones”, los nombrados en puestos permanentes y definidos como de Carrera Administrativa, según el Manual de Clases Ocupacionales de cada institución hasta el 30 de abril de 2008, debido a que a partir del 2 de mayo de 2008, se iniciaba la aplicación del POI. Este escenario, requirió de mucho balance científico y psicológico objetivo, puesto que paralelo a esta normativa, se emite el Decreto Ejecutivo No. 100 del 20 de junio de 2008, el cual mandataba a considerar a Servidores Públicos en Funciones y por ende con el derecho adquirido de que se le aplique el PEI a los servidores públicos que con dos años de servicios ininterrumpidos en un puesto de carácter permanente o temporal y que cuyo nombramiento como permanente se

encuentre en trámite al 2 de mayo de 2008, fecha en que entra en vigencia la aplicación del POI.

Seguimos con esta gama de contribuciones en tiempos y épocas renacientes de Carrera Administrativa al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública. Desarrollamos programas técnicos como el de Clasificación de Puestos y Remuneración, como programa básico en la administración de recursos humanos. Claro está que la Ley de Carrera Administrativa exigía que cada puesto de trabajo en el sector público, tuviese la descripción específica de las tareas inherentes y los requisitos mínimos para ocuparlo, Es por ello que mediante Resolución de Gabinete No. 73 del 7 de mayo de 1998 se aprueba el clasificador central denominado Manual General de Clases Ocupacionales del Sector Público, el cual fue desarrollado cumpliendo las exigencias previstas por la Metodología SICLAR, adoptada, según Resolución de Gabinete No. 164 del 24 de julio de 1997.

El Gobierno Central aprobó veintiún Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales y siete (7) estuvieron en proceso de aprobación, con lo que se lograba la incorporación de veintiocho instituciones clasificadas y/o divididas entre el Gobierno Central y las instituciones o entidades descentralizadas al Sistema de Carrera Administrativa.

La Ley No. 9 de junio de 1994, establece que las descripciones

deberán ser revisadas y actualizadas periódicamente, por lo que se cumple a la fecha con la misma. Los analistas están en todo momento abocados en las instituciones y entidades realizando en conjunto con los colaboradores de estas, para el ordenamiento y fortalecimiento de los Comités de Clasificación de Clases Ocupacionales y las asignaciones de responsabilidades a los Comités, según las reglamentaciones vigentes; identificación de clases genéricas y específicas de las instituciones.

Noten, que en todos los escenarios enunciados con anterioridad, no se ha *mencionado la parte política* de gobiernos que sucedieron paralelamente a las administraciones públicas del momento y todas las ejecutorias en materia de desarrollo de la administración de los recursos humanos ejercidas de manera ética y profesional por la DIGECA, la cual fortalecía cada gestión gubernamental en Panamá. Apenas se implementaba la ejecución de procesos en materia de recursos humanos en el país y ya se veían los productos generados por las aplicaciones “per sé” de las normas y reglamentaciones de nuestra Ley No. 9 del 20 de junio de 1994. Nos falta todavía mucha calle por recorrer, (nuestra Ley todavía está joven). Sostenemos que, como en otros países de la región, que para poder alcanzarlos, tenemos (al igual que ellos pasaron) que estar viviendo las experiencias en la práctica y de hecho con los ensayos y errores, poco a poco, del día a día, paso a paso, con mucho

esfuerzo, de tal forma que podamos en “sociedad” llegar a la madurez y nivel de respeto y seriedad, tal como se lo han ganado y han institucionalizado nuestros hermanos vecinos de la región y la República Dominicana con sus respectivos servicios civiles. Sin embargo, con sus defectos y virtudes y las consecuencias de los vaivenes políticos, se ha desarrollado y fortalecido la gobernanza, la gestión y la administración pública panameña en materia de administración de los recursos humanos. Hay que recordar que no existe un régimen y/o Sistema de Servicio Civil y/o de Carrera Administrativa “perfecto”, sino el de hacerlos modelos y competitivos.

Retomando el tema “político”, en octubre de 1999, a raíz de la instalación del nuevo gobierno en septiembre de 1999, se dictan directrices del Órgano Ejecutivo, por medio de la Resolución de Gabinete No. 122 de 1999, por medio del cual se ordena dejar sin efecto todas las resoluciones de gabinetes que incorporaban a las instituciones públicas al Régimen de Carrera Administrativa y autorizaba al Director General de Carrera Administrativa a revisar y reestructurar las acreditaciones hechas al 31 de agosto de 1999 y a la anulación de las acreditaciones de los servidores públicos que no fueron acreditados y/o ingresados, de acuerdo a la Ley.

Esta decisión se produce, luego de que el nuevo gobierno consideró que durante los últimos meses de la administración de gobierno

anterior, se daban cifras que demostraban que se extendieron certificaciones o acreditaciones a servidores públicos con volúmenes altos y con mucha fluidez, en comparación con los primeros meses de la implementación del Sistema de Carrera Administrativa, lo cual generó dudas sobre el cumplimiento de los patrones y criterios establecidos que tuvieron la incorporación de las instituciones y entidades y a los mismos servidores públicos del sector público del Gobierno de Panamá.

Una vez obtenido los resultados del diagnóstico y la revisión realizada, la cifra original en materia de acreditaciones varió, es decir sufrió modificaciones, saliendo del sistema como anulaciones de acreditaciones la cantidad de 2,800 y más servidores públicos, tanto en las entidades descentralizadas, como centralizadas y que cuyas causas y porcentajes (%) de anulación de certificados de Carrera Administrativa lo fueron: No cumplir con los requisitos mínimos de educación formal exigidos, No poseer la experiencia laboral requerida; Ejercer cargos de libre nombramiento y remoción; Iniciar labores posterior a la aprobación del Decreto Ejecutivo No. 222 del 12 de septiembre de 1997; Ejercer un cargo distinto al puesto en que se le acreditó; El puesto en que se acreditó no fue aprobado en el Manual Institucional de Clases Ocupacionales, entre otros aspectos.

Ningún sistema nació perfecto. Por tanto lo ocurrido tenía que darse como consecuencia de los

errores, tal vez “involuntarios” en la aplicación y/o interpretación de las normas, hay que recordar que hasta al mejor cazador se le escapa la liebre. No obstante, lo anteriormente descrito y definido nos ayudó a reforzar aún mejor los procedimientos y actuar con justicia, pero con mejor “lupa” sobre lo establecido para no repetir las mismas anomalías en las ejecuciones posteriores.

Pero, como toda Ley tiene a favor de los servidores públicos, sus respectivos recursos, luego de las notificaciones al servidor público sobre las acreditaciones anuladas, se les señaló los recursos legales a los que tenían derecho, se presentaron cerca de 1,300 recursos de reconsideración ante la DIGECA, por anulación del *status* de carrera administrativa, de los que fueron negados 1,07 y concedidos 230 recursos, aproximadamente.

En vista de que se había tomado la decisión de dejar sin efecto todas las resoluciones de gabinete que incorporaban a las instituciones públicas al Sistema de Carrera Administrativa, dicha orden fue acatada. Situación que derivó en que el profesional Técnico de Carrera Administrativa aportara y desarrollara en ese momento las Proyecciones del Sistema en la República de Panamá. Para lo cual se requería de programas prioritarios, enmarcados en los subsistemas de Clasificación de Puestos, Evaluación del Desempeño y los Procedimientos Especial y Ordinario de Ingreso, entre otros aspectos.

En ese sentido la DIGECA emprendió la ejecución de actividades, con miras a fortalecer el sistema, en los momentos en que el gobierno requería de mayor eficiencia del aparato estatal. Por tal razón, desde septiembre del 2004, fecha en que tomó posesión el nuevo gobierno y dentro de este mismo período gubernamental se desarrollaron y/o realizaron actividades, tales como: La elección de los miembros de los Órganos Superiores de la Junta Técnica de Carrera Administrativa y la Junta de Apelación y Conciliación, sus nombramientos y toma de posesión.

La DIGECA, como respuesta a la demanda de necesidades en las instituciones y entidades públicas, en el establecimiento de un Sistema de Administración de Recursos Humanos, estructurado sobre la base de méritos y eficiencia, requería fortalecerse institucionalmente, a través de consultorías, que contribuyan a diseñar y proporcionar las normas y bases técnicas para el desarrollo y aplicación de los procesos en materia de recursos humanos, tal como lo exige la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994.

Después de contribuir al fortalecimiento de los gobiernos en su gestión y/o Programa de Gobierno y a la administración pública, con todas las acciones, ejecutorias y procesos de aplicación del Régimen de Carrera Administrativa, sobre todo en materia de “acreditaciones” a los servidores públicos, nuestras autoridades jerárquicas, mediante Memo-

rándum Circular DIGECA No. 101-01-429-2009 del 22 de mayo del 2009, firmada por el Director General de aquel entonces, solicitan la suspensión de todos los procesos, por instrucciones del Ministerio de la Presidencia, según Nota adjunta, firmada por el también Ministro de la Presidencia, en la cual anunciaba que se suspendían todos los Procesos de Acreditaciones al Sistema de Carrera Administrativa en todos los ministerios e instituciones y que por tal razón se le devolvía todas las resoluciones de acreditación de servidores públicos que no cumplieron todos los procesos administrativos.

Después de tomar posesión el nuevo gobierno en mayo del 2009 para un período de cinco años: 2009-2014, se dan u ocurren dos acontecimientos para mí en lo personal preocupantes. El primero es que en el tema de Carrera Administrativa, los medios de comunicación social entrevistaron al nuevo Presidente de la República y le preguntaron sobre su opinión con relación al Régimen de Carrera Administrativa a lo que respondió que: “lo único que conocía era la carrera del hipódromo...” y lo segundo y no menos delicado es que, luego surge un comunicado, firmado por la nueva Directora General de Carrera Administrativa: *Ministerio de la Presidencia, Dirección General de Carrera Administrativa, Panamá, cuatro de agosto de dos mil nueve (2009)*. El 30 de julio de 2009, la Asamblea Nacional aprobó la Ley No. 43, mediante la cual se modificó y derogó artículos de la Ley 9 de 1994, “por la

cual se desarrolla la Carrera Administrativa y...”, donde el Artículo 21 (Transitorio) cita: *“En virtud de la presente Ley se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de Servidores Públicos a la Carrera Administrativa, realizados a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2 de julio de 2007, en todas las instituciones públicas”*.

El referido texto ordena “dejar sin efecto” todos los actos de incorporación de servidores públicos a la Carrera Administrativa realizadas a partir de la entrada en vigencia de la referida Ley 24 de 2007, lo cual implica se da por *MINISTERIO DE LA LEY*; dicha consecuencia debe acaecer forzosamente, sin ningún otro tipo de trámite, consideración, interpretación, valoración o solicitud, motivo por el cual debe hacerse efectivo su cumplimiento *POR MANDATO LEGAL* esto es, de inmediato o directamente, en virtud de la Ley (*ope legis o per ministerium legis*).

Entre otros señalamientos..., *SE ORDENA* a todas las OIRH's de las instituciones públicas proceder con la actualización de los registros pertinentes, incluyendo los certificados de carrera administrativa expedidos en virtud de dicha incorporación, los cuales quedan *ANULADOS*, así como cualquier otro acto administrativo derivado de la citada incorporación.

Acontecimientos preocupantes, por cuanto que el nuevo gobierno no definió entre sus directri-

ces políticas, el fortalecimiento de la Carrera Administrativa con base en el sistema de méritos, entre otros aspectos. Sin embargo, la DIGECA, a través de este período y/o nuevo gobierno ha avanzado moderadamente en la tecnificación y modernización de los procesos de Administración de Recursos Humanos.

Se puede destacar que, dentro de los planes de gobierno para fortalecer y dar un nuevo perfil a la DIGECA, mediante su reestructuración interna, lo fue la adopción de una Consultoría para el Análisis, Diseño, Desarrollo e Implementación de un Sistema de Información para la Administración de Recursos Humanos de las Instituciones del Sector Público (Gestión y Desarrollo del Proceso de Homologación / Lic. Everardo Reyes E-Consultor), de acuerdo a la Ley No. 9, que en su Artículo 40 establece y cito: *“La clasificación de puestos tendrá su correspondiente nomenclatura, de acuerdo a la definición de los deberes, responsabilidades y requisitos mínimos. Cada puesto tendrá un grado asignado, según su complejidad y jerarquía”*, lo que en coordinación con la Dirección de Presupuesto de la Nación se establece la Unificación de Códigos, de acuerdo a los catálogos existentes, tanto del Ministerio de Economía y Finanzas, como en la DIGECA, lo cual conllevó una serie de etapas y/o fases y para efectos del pago (planilla) la Contraloría General de la República; se realizó una nueva propuesta con la elaboración de nuevos formularios sobre el tema de Evaluación del Desempeño (en espera de

la aprobación de la Junta Técnica); elaboración del Manual Genérico de Clases Ocupacionales y Catálogo Único de Cargos, es decir el Ordenamiento del Sistema Único de Cargos, que figuraban en el “Sistema Vigente” bajo la Metodología SICLAR actualización de la Planilla SICLAR, evidenciando las funciones del servidor público en el puesto que está ejecutando, etapa donde se incorpora el personal técnico de la DIGECA, como ente fiscalizador y normativo en los procesos de administración de recursos humanos, lo que finalmente nos hará contar con Manuales Institucionales de Clases Ocupacionales bien elaborados y/o actualizados; definición de procedimientos y mediante la renovación de sus cuadros técnicos al “seleccionar”, que sería lo ideal, un recurso humano basado en los principios de mérito, capacidad e idoneidad de los funcionarios, lo cual constituyen aspectos fundamentales para alcanzar la modernización del o los servicios civiles y/o de carrera administrativa, entre otros.

Por último, hay que destacar sobre la importancia de las carreras públicas, en este caso el Sistema de Carrera Administrativa y su importancia en el desarrollo de las políticas públicas sostenida en el tiempo y de cómo las misma (s) ayuda (n) a modernizar un país. El gobierno que ponga a la sociedad primero (pueblo), es y será un gobierno que respeta las carreras públicas y que solo lleva a sus copartidarios a los cargos públicos de confianza o de libre nombramiento y remoción, por ende

deja en manos de personal idóneo contratado y/o nombrado por un sistema de mérito, los cargos de carrera administrativa...es y será un gobierno que pone el servicio primero.

Parafraseando, solo si se restablece el concepto de mérito en las carreras públicas y se hace clara la separación entre los cargos “políticos” o “de confianza” de los del grueso de las posiciones, que deben ser “de carrera”, se podría realmente tener un Estado eficiente, que logre la implementación sostenida de las políticas públicas que nos llevarán al primer mundo. Solo si se comprende que un sistema de méritos en el servicio público, sumado a una atractiva Ley General de Sueldos, que haga del servicio público una opción de realización personal y que provea una vejez con dignidad y respeto, es y será lo justo y necesario para nuestro desarrollo institucional, luego entonces se dejará de ejercer el sufragio por partidos políticos que ven en la planilla pública un botín a repartir.

Señores lectores, sé que me extendí recordando vivencias, pero el estar involucrado con la historia y lo que ha significado y significa para mí exteriorizar todo el esfuerzo mancomunado con sus defectos y virtudes, como protagonista y actor, también para protagonistas y colegas, esos momentos históricos, de luchas y decisiones, han sido tediosos, pero a la vez fortificantes y gratificantes, porque en el afán de buscar la “perfección” del sistema, más que todo

su desarrollo e implementación, nos imprimió mística y espíritu de trabajo, lo cual consideramos, todavía hoy día, como un reto, hoy mañana y siempre, incluyendo a las nuevas generaciones.

Con relación a las anteriores reflexiones, su génesis y todo lo desarrollado en torno al Régimen de Carrera Administrativa panameño y su contribución al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública, lo que se ha aportado como DIGECA, según mis criterios, convicciones y análisis pertinentes muy someros con respecto al tema de investigación-ICAP, me he referido al mismo de manera científica y sobre la base legal, pero preocupado, por el hecho de que es una Ley la que nos sustenta, conformado por Órganos Superiores de Carrera Administrativa, donde los procesos aplicados a pesar que no son tan nuevos nos han ayudado a crecer y a tomar decisiones técnicas, aún a sabiendas que todavía nos falta mucho por hacer, en cuanto a la aplicación de todos los procesos y de todos los subsistemas de administración de recursos humanos, los cuales en su momento entraron en escena y todavía se mantienen vigentes para su aplicación y/o ejecución.

Los objetivos del presente trabajo, se resumen de la siguiente manera:

- El propósito del estudio es conocer de qué manera los servicios civiles han contribui-

do al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública.

- La profesionalización del servidor público y la capacidad necesaria para afrontar los nuevos paradigmas y desafíos de la administración pública.
- Revisar los contenidos de las leyes, normas, reglamentaciones u otros documentos sobre el tema de contribución de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernabilidad, para garantizar la confianza social y la seguridad jurídica.
- Proponer cambios procedimentales y técnicos que fortalezcan más el papel protagonizado por los servicios civiles a nivel regional.
- Dar a conocer las funciones que desempeñan nuestros Órganos Superiores de Carrera Administrativa señaladas en las normas legalmente establecidas y que tratan sobre los temas de fortalecimiento, oportunidades, debilidades y amenazas de nuestros regímenes.
- Sopesar el poco o nada de interés demostrado por “algunos” gobiernos que han sucedido y las altas autoridades de las instituciones designadas, una vez fue aprobada, reglamentada y aplicada la Ley No. 9 de 20 de junio de Carre-

ra Administrativa, con relación a la aplicación de los procesos que regulan la administración de los recursos humanos del sector público.

- Aseverar que en la práctica los servicios civiles, realmente si han jugado un papel protagónico y de cumplimiento y sobre todo que han cumplido con los planes y programas de las administraciones gubernamentales, de lo contrario si es necesario las adecuaciones y/o correctivos para que sean más justas y equitativas a nivel regional, incluyendo la República Dominicana.
- Coadyuvar en el desarrollo e implementación de los correctivos necesarios (si se amerita) de la fundamentación legal y reglamentaria vigente.

La metodología empleada combinó en gran manera la teoría y la práctica, lo que implicaba tener que reunirnos casi todos los días y, a través de convenciones y de manera unilateral leer e interpretar (sin ser abogado, etc.) la Ley No 9 del 20 de junio de 1994 y su Reglamento. Conocer la letra y el espíritu de dicha Ley y el Reglamento, que por convicción solamente había que hacerlo y aportar en equipo con los demás colaboradores, todos en nuestra mayoría administradores públicos (con experiencia y otros adquiriéndola sobre la marcha), para que juntos y compenetrados en las investigaciones identificáramos la información

y los documentos centrales vinculados, tanto al desarrollo, como a la aplicación y ejecución de los procesos y/o procedimientos técnicos y legales que contribuyeran al fortalecimiento de la gobernabilidad, la gestión y la administración pública requeridos a partir de sus implementaciones.

Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, como modelo de contribución al fortalecimiento de los gobiernos, la gestión y la administración pública

Ejecutorias y contribuciones (Constitución de la República de Panamá)

Contribución de Carrera Administrativa: Años 1994 – 2013 (Visión y Misión)

Para los efectos establecidos en la Ley No. 9 del 20 de junio de 1994, los Artículos 3 y 4 desarrollan claramente, cuáles son los objetivos primordiales de esta Ley y sobre qué principios se fundamenta la Carrera Administrativa.

Sin dudas y con el ánimo de que la sociedad panameña se involucre y/o participe de esos objetivos y principios, como lo son la de garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente estrictamente en el desempeño eficiente, el trato justo,

el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción..., un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos; igualdad de trato y oportunidad de desarrollo, económico, social y moral para todos los servidores públicos, sin discriminación alguna y el incremento de su eficiencia...entre otros tantos objetivos y principios establecidos en la ley, la DIGECA tiene su *Visión y Misión* por cumplir, frente a la sociedad y la ciudadanía, como todos los Servicios Civiles de los países de la región y la República Dominicana.

- *Visión:* entidad que garantiza la administración de los servidores públicos con base en el mérito y la eficiencia fundamentando su estabilidad en la competencia, lealtad y moralidad, para asegurar que el ejercicio de los cargos públicos estén al servicio de la sociedad.
- *Misión:* dar cumplimiento a lo establecido en el Título XI de la Constitución Política de la República de Panamá, actuando como organismo normativo y ejecutivo de las políticas de recursos humanos que dicte el Órgano Ejecutivo, permanentemente a nivel nacional, con los recursos humanos, materiales y financieros que le asigne el Estado,

para fundamentar científicamente la administración de los recursos humanos del sector público en el mérito y la eficiencia.

No tengo dudas, tampoco tengo que ser un genio para adivinar que el fin y/o propósito de lo que para cada país representa el hecho de contar con servidores públicos, probos, honestos e idóneos es lo que realmente nos caracteriza y nos ha ayudado en la contribución de nuestros respectivos escenarios institucionalizados (Servicios Civiles y/o Carrera Administrativa) al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública.

Demostrar que las instituciones aseguren el bienestar de sus ciudadanos de manera eficaz y facilitar la contribución de los ciudadanos a la construcción y mantenimiento de instituciones que sean transparentes, eficientes y equitativas es compromiso ineludible de todo Estado, no importa su historia, su dimensión, ni riquezas, es importante enfrentar los desafíos, pero con las reglas del juego claramente establecidas, que pauten las expectativas y comportamientos de los individuos y las organizaciones, las cuales son productos de la evolución social, es decir no se crean ni se cambian por resolución, plan o diseño; existen primordialmente en nuestros pensamientos y son fundamentales, porque establecen el marco del sistema de constricciones y de incentivos de la acción, tanto individual, como organizativa.

En el escenario de la aplicación del PEI en los años 1998-1999, como contribución al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública panameña, se destacó, lo siguiente:

En cumplimiento a lo establecido en el Artículo 67 de la Ley 9, el Procedimiento Especial de Ingresos, se aplicó a los servidores públicos en funciones, o sea: “aquellos que al entrar en vigencia la Ley 9 y su Reglamento, ocupan un puesto público, definido como permanente e identificado como de carrera administrativa (el subrayado es nuestro), hasta que adquieran mediante los procedimientos establecidos la condición de servidores públicos de Carrera Administrativa o se les desvincule de la función pública”.¹

Recuerdo que antes de acreditar o ingresar a Carrera Administrativa a los servidores públicos, realicé una “*Encuesta de Relación Académica del Servidor Público por Institución*” en 1999. La realidad del momento apuntaba a que el sector público contaba en su mayoría, con servidores públicos que no habían culminado estudios en los niveles primarios, secundarios, técnicos universitarios y licenciaturas, pero que para los efectos o resultados pertinentes, seleccioné para el respectivo “Muestreo” a la población que concentraba mayor cantidad de servidores públicos pertenecientes al

nivel operativo de la organización, aplicando dicha “Encuesta” a los niveles Primarios, Secundarios, Técnicos Universitarios y Licenciaturas Universitarias. No obstante, el propósito era que se acreditaran u obtuvieran el “estatus de servidor público de Carrera Administrativa” la población con estudios primarios y secundarios incompletos, las cuales lo constituían los servidores públicos con muchos años de experiencia, denominados por algunos autores de la Administración de Recursos Humanos, los “hombres máquinas”.

Una gran razón me motivó para la realización de la mencionada “Encuesta” y lo fue el hecho de que para ingresar o incorporarse al sistema, la Ley 9 exigía como requisitos mínimos, que el servidor público ejerciera un puesto o cargo de manera permanente y que contara con estudios primarios completos (certificado de 6to. grado). Lo que significó, que de las dieciocho instituciones que habían sido incorporadas al Régimen de Carrera Administrativa, como las veintinueve instituciones restantes, que debieron ser incorporadas, con los resultados de la “Encuesta Académica” se logró, primero activar de manera científica los “Módulos de Aprendizaje”, correspondientes a la Dirección de Alfabetización de Adultos del Ministerio de Educación, para lo cual se concertó sendas reuniones con el Ministro de Educación del momento, quien de manera oportuna dio su visto bueno para que el Director de Alfabetización activara los “Módulos” pertinentes y nosotros iniciar la elaboración y

1. Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 de Carrera Administrativa/Encuestas Académicas, Lic. Fidel Guerrero.

consecución de formularios de planes de estudios para la preparación académica de los servidores públicos encuestados y pronta graduación (de quienes obtuvieron alta calificación) y, posterior otorgamiento de los respectivos certificados y/o diplomas, como así lo fue a más de 700 servidores públicos, que respondieron a las encuestas aplicadas,² logrando su culminación de estudios y posterior ingreso al Sistema de Carrera Administrativa.

Se encuestaron veintiún instituciones y/o entidades pilotos, entre centralizadas y descentralizadas, cuyo muestreo sumó un total de 16,607 de la población existente de servidores públicos que llenaron y/o participaron de dicha "Encuesta". Los resultados fueron: 144 servidores públicos sin primaria (equivalente a 1% de la población existente); 529 con primaria incompleta (3%); 2,303 con primaria completa (14%); 2,143 con secundaria incompleta (13%); 4,578 con secundaria completa

(28%); 1,476 con perito o vocacional (9%); 576 técnicos universitarios (3%); 2,784 con universidad incompleta (17%) y 2,074 con universidad completa (equivalente a un 12% de la población existente (Ver Cuadro 1 y Gráfico 1).

Por consiguiente, la aplicación de la "Encuesta de Relación Académica", fue todo un éxito, puesto que motivó a una cantidad considerable de servidores públicos a seguir formándose y superándose académicamente, para que lograsen en buena lid la culminación de sus estudios y la consecución de sus aspiraciones y/o metas profesionales. El producto de nuestra contribución al fortalecimiento de la gobernanza, lo fue la acreditación y obtención del "estatus de servidores públicos de Carrera Administrativa" a alrededor de 10,500 colaboradores, quedando una gran cantidad (casi el 82%) pendientes de cumplir con los requisitos para ser posteriormente evaluados y acreditados.

2. Ley No. 9 de 20 de junio de 1994 de Carrera Administrativa/Encuestas Académicas, Lic. Fidel Guerrero

CUADRO 1

**PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA
ENCUESTA DE RELACIÓN ACADÉMICA DEL SERVIDOR PÚBLICO POR INSTITUCIÓN**

Relación Académica											
Institución	Total Servidores Públicos	Sin primaria	Primaria Incompleta	Primaria completa	Secundaria Incompleta	Secundaria completa	Voc. y perito completo	Técnico 3 años de universidad	Universidad Incompleta	Universidad completa	Observaciones (%)
Hacienda y Tesoro	2,045	---	16	299	99	640	126	112	480	273	Los resultados por estudios académicos de los servidores públicos 144 Sin primaria (1%) 529 Primaria incompleta. (3%) 2,303 Primaria completa (14%) 2,143 Secundaria incompleta (13%) 4,578 Secundaria completa (28%)
MIDA	2,589	21	77	456	142	888	193	149	8	655	
IPAT	281	3	5	22	21	51	12	27	89	51	
ONCOLÓGICO	122	2	5	40	9	23	18	---	18	7	
ANAM	315	---	3	68	12	88	23	34	19	68	
BHN	505	---	8	37	55	151	34	19	141	60	
INAFORP	600	2	14	70	93	121	41	34	146	79	
IFARHU	418	---	---	43	25	150	42	13	70	75	
IPACOOOP	178	---	2	8	16	37	9	7	64	35	
DAC	538	---	2	21	58	149	22	28	205	53	

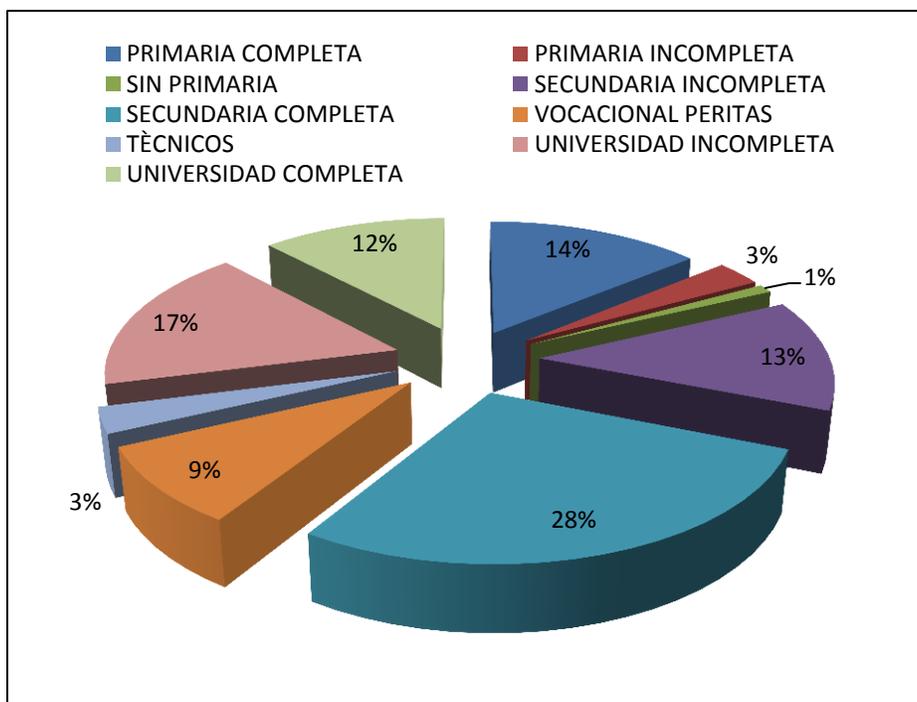
CONTINÚA

CONTINUACIÓN

Institución	Total Servidores Públicos	Sin primaria	Primaria incompleta	Primaria completa	Secundaria incompleta	Secundaria completa	Voc- y Perito completo	Técnico 3 años de universidad	Universidad incompleta	Universidad completa	Observaciones (%)
MIVI	992	5	68	98	182	154	90	32	214	149	1,476 Perito/Vocac. (9%) 576 Técnico universitario (3%) 2,784 Universidad incompleta (17%) 2,074 Universidad completa (12%)
MINGO	562	26	5	42	71	178	58	18	108	56	
CSS	2,192	48	87	439	229	812	312	6	253	6	
Hospital del Niño	205	1	13	32	62	40	21	1	32	3	
INAC	117	---	---	1	9	49	13	7	18	20	
COTEL	1,132	---	12	190	419	322	1	1	153	34	
IMA	236	2	3	28	16	83	28	13	26	37	
MINEDUC	1,954	33	162	304	325	366	184	38	353	189	
CLICAC	189	---	---	8	18	40	9	5	56	53	
PRESIDENCIA	950	---	28	40	164	159	181	18	224	136	
ZOLICOL	487	1	19	57	118	77	59	14	107	35	
TOTALES	16,607	144	529	2,303	2,143	4,578	1,476	576	2,784	2,074	

Fuente: Encuesta de Relación Académica del Servidor Público por Institución. Realizada por el Lic. Fidel Guerrero Campos, Analista de Recursos Humanos-DIGECA/Presidencia 1999.

ENCUESTA DE RELACIÓN ACADÉMICA DEL SERVIDOR PÚBLICO POR INSTITUCIÓN



- **Incluye:**

Gobierno Central: 6 ministerios
Gobierno Descentralizado: 15 entidades

(*) Existe un 2% en proceso de Trabajo de Graduación (Tesis).

Fuente: Muestreo de la población existente de servidores públicos encuestados: 16,607.
Informe al mes de junio de 1999.

Con el cambio de administración, por la entrada del nuevo gobierno, desde septiembre de 1999 hasta el 2004, se suspendió la aplicación del PEI y no se dieron acreditaciones.

Para la década del dos mil, el suscrito investigaba, analizaba y levantaba información proveniente de fuentes fidedignas educativas nacionales, en dos textos denominados: “*Guía Académica Secundaria*” y “*Guía Académica Universitaria*”, las cuales contenían información actual pormenorizada de todos los programas y/o *pensum* de estudios que ofertaban, tanto los colegios secundarios públicos, como las universidades públicas y privadas (treinta y nueve universidades) establecidas legalmente en el país.

Ambas “Guías Académicas” son actualizadas por mi persona cada año, claro está, con la participación del equipo de colaboradores técnicos en la materia del Ministerio de Educación, la Vicerrectoría de Extensión Universitaria de la Universidad de Panamá y la Gestión de las Universidades Particulares establecidas en Panamá.

Fueron décadas de gloria, pero a la vez de respeto, tanto de la institucionalización de la Dirección General, como órgano principal de Carrera Administrativa y su papel protagónico, época donde se reinicia un proceso histórico en la vida de la

Nación y se establece un principio que es el de regular los derechos de los servidores públicos, fundamentándose un sistema de Administración de Recursos Humanos basado en el mérito, el desempeño eficiente, así como el establecimiento de un régimen que produzca el mejor servicio público y que proteja al servidor público de Carrera Administrativa en sus funciones, de las presiones políticas partidistas, con un seguimiento garantizado de quien obtiene el mandato popular de llevar adelante este Programa de Gobierno, para el fortalecimiento de la gobernanza y la gestión de calidad en la administración gubernamental.

Cito, por lo anteriormente argumentado, el concepto de gobernanza, incluido en el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia y definido como “*Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía*”.

Dado el escenario enfocado, presentado en los años 1998-1999, la gobernanza es el concepto de reciente difusión para designar a la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado, que proporciona a este buena parte de su legitimidad en lo que a veces se define como una “nueva forma de

gobernar” en la globalización del mundo posterior a la caída del muro de Berlín.³

Precisamente, lo paradójico de las ejecutorias y/o aplicaciones de los Programas de Gobierno es que en sus administraciones, unos aplican de manera científica el Régimen de Carrera Administrativa (status de servidor público de Carrera Administrativa) y, luego las que lo suceden, suspenden en algunos casos, de acuerdo a sus intereses políticos-partidistas, no solamente los derechos de acreditación o de estatus de carrera administrativa del servidor público, sino los derechos y deberes que ofertan los otros subsistemas, llámense Evaluación del Desempeño, Acciones de Personal, Reclutamiento y Selección, etc., que en definitiva son factores que en términos generales impiden un gobierno eficaz.

Igualmente, me parece que las condiciones poco satisfactorias que rigen en el sector público, lamentando la no concreción de una verdadera y científica Ley General de Sueldos, lo es la falta de políticas de administración de recursos humanos, cuyo fortalecimiento lo haremos realidad una vez establezcamos las normas contra las cuales se pueda evaluar el rendimiento de los servidores públicos. Además, otra manera de contribuir al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la

3. Profesionalización de la Función Pública para la Gobernanza y la Gestión de Calidad.

administración pública, es la existencia de una política salarial explícita, que defina criterios sobre los cuales habrán de basarse las remuneraciones, con una visión integral de cómo habrán de administrarse las condiciones de empleo en el sector público, de lo contrario todo gobierno se debilitaría ante un enfrentamiento con los Órganos de poder y/o con los gremios de servidores públicos.

Por consiguiente, las debilidades institucionales es otro factor determinante, por ejemplo que existe una Ley de Carrera Administrativa que no se cumple, con Direcciones de Servicios Civiles o de Carrera Administrativa que se muestran demasiadas apáticas o débiles para poder resistir las demandas de los políticos, además de carecer del personal técnico adecuado y preparado para realizar las funciones que nuestras leyes nos asignan.

Se debe procurar que nuestros Despachos funcionen de manera científica y no solamente como tramitadores de documentos y meros administrativos.

La contribución de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública, únicamente se lograría (como ocurre en todos los países en plena democracia), ocupando los puestos de mando con un recurso humano profesional, idóneo e integral, inclusive apto y con experiencia, preparado para desempeñar puestos administrativos. Se robustecería dicho fortalecimiento, sino tu-

viéramos por costumbre el cambiar los mandos medios, como cambia la autoridad máxima de la institución y/o entidad, convirtiéndose en una falta de continuidad en esos puestos o cargos, logrando con esto crear incertidumbre, en cuanto a la estabilidad en sus puestos.

Existen diversos ejemplos de las fallas en la manera en la cual el Estado dispone de los recursos humanos, con serias deficiencias que resultan en un gobierno poco eficiente y demasiado costoso. Un país con un enrumbé económico de alto perfil no puede darse el lujo de ignorar las condiciones enunciadas anteriormente. Destaco el hecho de que el futuro de nuestras generaciones depende de la existencia de un Estado eficaz y ético, que promueva los intereses comunes de la sociedad.

Para que nuestros países refuerzen sus respectivas leyes de servicios civiles y que estos a su vez traiga como consecuencia el fortalecimiento de la gobernanza, se debe revisar los fundamentos legales encaminados a mejorar la gestión del recurso humano definiendo los principios y valores (obligaciones y derechos) sobre las cuales se deba construir la gestión de los recursos humanos y cree las instituciones y procedimientos que asegurarán el cumplimiento de estos principios.

De igual manera se debe establecer las estructuras y definir procedimientos de gestión que serían compatibles con el objetivo de promover un gobierno eficiente, trans-

parente y honrado. El dotar a la institución creada con la autoridad suficiente para seguir las acciones de las instituciones o entidades gubernamentales y asegurar el cumplimiento de la Ley y de los reglamentos pertinentes es también una oportunidad para el fortalecimiento de la institucionalización. Proveer a la institución normativa que se cree para administrar el Régimen de Carrera Administrativa o de Servicio Civil de autonomía completa, de profesionalización de su recurso humano y de ausencia de influencia y/o injerencias políticas. La Ley 9 de Carrera Administrativa, establece en el Artículo 2 el término de Adscripción, lo cual define como: *“...la atribución a un destino específico. La Dirección General de Carrera Administrativa queda adscrita al Presidente de la República, lo que significa ubicarla en el centro coordinador del Gobierno Central y, por tanto en el lugar más adecuado para servir a la labor de ejecución de las políticas de recursos humanos del Estado. Se entiende que su adscripción al Presidente de la República no afecta la “autonomía” funcional de la Dirección General de Carrera Administrativa”*.

Para que exista mayor y mejor contribución de nuestros Servicios Civiles o de Carrera Administrativa al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública es necesario la reorganización y reingeniería para alcanzar y mantener un alto grado de eficiencia, lo cual implica que todas las organizaciones productivas deberían llevar a

cabo periódicamente un análisis de su organización, iniciando con una clara definición de su misión, pues a través de esta se identificarían y se eliminarían las actividades que no contribuyen a la realización de esa misión. Una vez que se han identificado las actividades que se llevarán a cabo se puede determinar los recursos físicos y humanos que se necesitarán para cumplir con sus objetivos, realizando reingenierías necesarias para definir los niveles de productividad esperados de cada puesto y así establecer la base para la evaluación del desempeño de los ocupantes de estos puestos.

Los factores críticos y los lineamientos de política para el sector de gestión de recursos humanos contribuyeron de una manera u otra al fortalecimiento de los gobiernos, sosteniendo el hecho del reconocimiento (desde hace décadas) de la importancia que posee el capital humano como factor crítico en el desarrollo nacional. Se abogó, se innovó sistemas integrales para la gerencia de los mismos, sobre todo en los sectores públicos, adoptándose prácticas destinadas al reclutamiento, capacitación, promoción y retención de los mejores servidores públicos que permitían los medios financieros.

Orgullosos debemos sentirnos todos los países por los progresos importantes en esta materia. Afortunadamente, los avances y las innovaciones son tangibles, hay productos establecidos en la normativa que regulan la relación entre el Estado y

sus servidores, de acuerdo a las mejores prácticas del momento, las cuales se trata de sostener con el pasar de los años. Desafortunadamente, los gobiernos sucesivos han mostrado poco interés y/o apatía en los temas de recursos humanos y la institución y/o entidad creada perdió su papel protagónico en la administración del recurso humano.

Reconsiderando las consecuencias de lo expuesto en el párrafo anterior, los resultados han sido graves. El vacío creado entre sucesiones de administraciones gubernamentales (período de cinco años de gobierno) por la falta de una política de recursos humanos reales y sólidas, se llenó con iniciativas motivadas por consideraciones políticas o de gremios particulares, conllevando y/o creando una segmentación en las condiciones y normativa de empleo, lo cual no solo debilitan la capacidad de gestión al gobierno, sino que rompen con el espíritu de igualdad y equidad en el trato a los servidores públicos.

Es humano y justo destacar que la administración pública es un elemento clave para que las aspiraciones de la sociedad puedan hacerse realidad y que un buen cuerpo de servidores públicos es el mejor instrumento de gobierno para impulsar cualquier política, así como un personal mediocre y/o inepto es un lastre para la implementación de la política mejor concebida, la reorganización y reingeniería de la gestión de los recursos humanos se torna parte integral del proceso de moder-

nización del Estado y requisito indispensable para su consolidación sostenible.

El Gobierno de Panamá puede estar consciente de la relación que existe entre el desarrollo socio económico del país y la calidad de los procesos del gobierno. En este orden de ideas, la capacidad estatal de concreción y producción de respuestas solo es factible mediante el papel que desempeñan los servidores públicos.

La contribución de los Servicios Civiles o de Carrera Administrativa al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública, en el tema de la administración y gestión del recurso humano es la introducción de medidas que garanticen el funcionamiento de una administración pública profesional, basada en los principios de mérito, igualdad y transparencia, con el propósito de mejorar la capacidad del Estado para responder a las demandas de la sociedad en forma transparente, eficiente y eficaz. No obstante, el fortalecimiento de la gobernanza en definitiva también fortalece la democracia y el Estado de Derecho, con respecto a la sujeción de las leyes y al interés público, reflejados en la institucionalidad y funcionamiento del cuerpo de servidores públicos. En consecuencia los objetivos del o los gobiernos, en materia de gestión de recursos humanos, reflejan objetivos que van más allá del empleo público y repercuten en valores y objetivos nacionales de mayor dimensión.

Solo, a través de los valores, es decir de la ética y responsabilidad, tanto las instituciones y los servidores públicos son responsables ante el ciudadano de la buena gestión de los intereses públicos y de la aportación de resultados tangibles y/o concretos que contribuyan al desarrollo socio económico y político con miras a fortalecer al gobierno panameño. La administración pública debe promocionar la supervisión democrática de su gestión por los ciudadanos y establecer mecanismos para que expresen y canalicen su opinión sobre la oportunidad, eficacia, efectividad, ecología y calidad de los servicios recibidos.

Las acciones deben ser en adelante y siempre evolutivamente, el de proponernos objetivos, con la finalidad de fortalecer el sistema democrático y el Estado de Derecho de nuestros países. De manera que se reconozcan, en materia de investigación en administración pública, las contribuciones creativas para la modernización y eficiencia del servicio público de los países de la región y la República Dominicana para mejorar, mejorar y mejorar.

Fortalecer los sistemas democráticos y el Estado de Derecho, definiendo un marco jurídico integral para la gestión de los recursos humanos públicos, que abarque la totalidad de los servidores públicos, indistintamente de la naturaleza jurídica de su relación con el Estado, administrativa, contractual o estatutaria de estos, como de las funciones desempeñadas o el nivel de gestión

gubernamental desde el que se opera.

Además, considero que en mi país por convicción en materia de Administración de los Recursos Humanos, quizás al momento no tendremos los medianos o más altos méritos de reconocimientos de excelencia en la administración pública, sean estas atribuidas a las contribuciones y logros creativos de las instituciones públicas que favorezcan el desarrollo de una administración pública más eficaz y con mayor capacidad de respuesta en los países de la región, incluyendo República Dominicana, pero siento que Panamá como Nación va por el camino correcto y positivo, a pesar de los escollos o situaciones políticas, nuestra fortaleza está basada en adoptar mecanismos (de manera científica y por respeto al marco jurídico) que promuevan el acceso a un puesto público y el desarrollo de una carrera profesional, como servidor público con base en los principios de mérito, transparencia e idoneidad, asegurando la igualdad de derecho de todos los ciudadanos para optar por un puesto público, sin otra distinción que las del mérito y la idoneidad, utilizando para los fines pertinentes los procedimientos de concursos legales abiertos a todos los servidores públicos del sector público, tal como lo exige la Ley.

La DIGECA, como Órgano Superior de Carrera Administrativa, debe tener como reto, fortalecerse internamente, es decir su capacidad institucional, reforzando su estructu-

ra organizacional, dotándola de la autoridad, medios y personal calificado, necesarios para convertirla en el ente rector del sistema de gestión de los recursos humanos del o los gobiernos que sucedan en nuestro país. Para que nuestra contribución al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública se vean de parte y parte, con el objetivo de mejorar la eficacia en la provisión de los bienes y servicios públicos, que solo lo logramos instaurando en la Administración una cultura de excelencia, servicios al ciudadano, legalidad y orientación a resultados y plasmar y hacer efectivo un Código de Ética que regule su actuación en el cumplimiento de sus funciones dentro de un marco de normas de probidad y transparencia en la gestión.

Igualmente, se debe monitorear los sistemas establecidos de evaluación, de manera que se permita dar seguimiento al rendimiento del servidor público en el cumplimiento de sus funciones, que sirva también de base para establecer un mecanismo para incentivar y/o premiar el desempeño superior.

Me permito destacar el hecho de que nuestras Autoridades Nominadoras de los Despachos Superiores de Carrera Administrativa o de Servicio Civil deben, además de reunir ciertos requisitos exigidos por las leyes que las crean, gozar de una profesión estable y contar con capacidad para organizar, administrar y dirigir las acciones programadas que permitan alcanzar las metas

establecidas de la manera más eficaz y eficiente posible.

Los Servicios Civiles o de Carrera Administrativa contribuyen a fortalecer la gobernabilidad, no solamente con un cuerpo de servidores públicos profesionalizados, sino también, se debe procurar el perfeccionamiento y la actualización de los conocimientos y destrezas del servidor público, a través de programas que le permitan adaptarse profesionalmente a los cambios tecnológicos y a nuevas formas de organización.

En Panamá falta la implementación de una real y cónsona Ley General de Sueldos. Establecer una política homogénea y coherente de salarios basada en los principios de equidad y transparencia y de aplicación general para todo servidor público. Para los fines pertinentes la escala salarial deberá mantener una relación competitiva con el mercado laboral, siempre que sea congruente con los lineamientos del manejo de la política fiscal del país.

Cuando menciono de parte y parte (en párrafos anteriores), destaco que las metas de cada gobierno deben permear, sí a la sociedad, pero canalizado a través de las instituciones aptas y capacitadas en materia de gestión de los recursos humanos, para que en conjunto logran resultados para dicha sociedad. El o los gobiernos, deben tener aprobados los documentos pertinentes sobre lineamientos de política para la gestión de los recursos humanos, como expresión de su volun-

tad política y guía para el desarrollo de los trabajos futuros; Revisar los sistemas de gestión, incorporando los ajustes necesarios que la situación actual recomienda, de manera que sean coherentes con las políticas públicas de las nuevas administraciones gubernamentales; Elaborar planes y/o programas graduales que implanten sistemas de gestión de los recursos humanos, hasta que en primera instancia se revise, complete y perfeccione el plan o programa ya existente, llámese Sistema de Clasificación de Puestos y Remuneración, entre los otros subsistemas.

Finalizo, a través de mis análisis este apartado, manifestando lo siguiente.

Para una mayor contribución de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública, debe considerarse un programa de establecimiento de carrera gerencial y del servidor público que goce del estatus de Carrera Administrativa, con mecanismos de evaluación de la adecuación persona/puesto, desarrollo de las competencias ejecutivas y la elaboración de políticas específicas que permitan contar en un corto plazo con un grupo de ejecutivos públicos profesionalizados, de alto nivel técnico, comprometidos con el servicio al ciudadano y capaces de dirigir y/o liderar en equipo y/o en conjunto con el servidor público con estatus de Carrera Administrativa, la transformación del Servicio Civil en los países de la región y la República Dominicana, entendiéndose la

gobernanza, como la suma de los patrones y estructuras, donde los actores sociales y políticos deciden de manera conjunta.

Conclusiones

De la información e investigación general, pero objetiva analizada anteriormente se puede colegir las siguientes conclusiones:

- Pueda ser que con el pasar de los tiempos, las generaciones venideras se muestren más animadas, reconfortadas y satisfechas y con el ambiente propicio del querer hacer, quizás más de lo que hicimos y de lo que les dejamos para el afianzamiento en conjunto con gobernantes probos, innovadores y eficientes.
- Las experiencias de planes de reforma del Estado en algunos casos han demostrado ser efímeras e inclusive creadas con visión a corto plazo. Se les debe otorgar verdaderas funciones, atribuciones y recursos de manera que cumplan su cometido de manera indefinida.
- La Constitución Política de la República de Panamá, abre paso a la institución de una Carrera Administrativa dirigida a garantizarle eficiencia a la Administración Pública, regulando la relación entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de crear un sistema gubernamental de gestión de recursos humanos basado en el sistema de méritos, con un método científico de reclutamiento y selección de recursos humanos y un sistema de clasificación y remunerativo de puestos mancomunados con los valores de equidad e igualdad de oportunidades.
- De esto que se dé el hecho de que los Servicios Civiles y Carrera Administrativa contribuyan y/o permitan un mayor acceso de los ciudadanos a los puestos públicos e integrarse éstos al sistema, el cual estimula la profesionalización y su capacitación, por ende garantiza ingresos estables para innumerables grupos de familias, respaldando de esta forma el acceso a la educación y al conocimiento en las diferentes áreas requeridas para el desarrollo humano.
- Nuestro reto, según las condiciones del ambiente nacional, consistirá en dar respuesta, desde la perspectiva del servicio público a los conflictos y desafíos que encara al gobierno y la sociedad, asumiendo cada uno la responsabilidad de su desarrollo y bienestar.
- Los valores, normas, creencias y comportamientos y su

- concordancia con el concepto de gobernabilidad, dirigido a la democracia participativa, deberá hacer notar mayor relevancia a la ciudadanía, con derechos, pero también con deberes en la solución de los problemas pertinentes y la satisfacción de sus necesidades.
- En el tema de la contribución de los Sistemas de Servicios Civiles y Carrera Administrativa, el servidor público deberá ampliar la perspectiva de su papel, modificando actitudes y asumir nuevas competencias que le permitan asimilar la participación ciudadana en la toma de decisiones, orientando posteriormente de manera docente a los habitantes del país para que ejerzan los deberes y derechos requeridos para la gobernabilidad democrática.
 - Esto implica notablemente, que el servidor público debe ampliar su perspectiva, no solamente desde su rol basado en la producción del servicio como tal.
 - El servidor público, su relación con la sociedad, su aceptación del cambio y sus atributos, en cuanto a experiencia, creatividad y conocimiento, deberá promover actividades de capacitación que posibiliten un mejor desarrollo hacia nuevas competencias para fortalecer actitudes y el capital intelectual del sector público, ambiente importante para lograr la competitividad del país dentro de las premisas de la gobernabilidad democrática.
 - Si los Servicios Civiles y Carrera Administrativa contribuyen a fortalecer la gobernabilidad, por contar con un cuerpo colegiado de servidores públicos profesionalizados con el intelecto, idoneidad y las capacidades necesarias, requeridas para encarar los problemas y/o dificultades, así como los retos y/o desafíos de la administración pública, garantizando con esto la eficiencia interna de las organizaciones, qué importante es destacar el hecho de que de la misma forma estos sistemas deben conformar la génesis de los programas y/o planes de gobierno, respetando y respaldándose mutuamente en la consecución de metas y objetivos comunes.
 - Que todo candidato presidencial deberá incluir en su "agenda política" el tema de Carrera Administrativa, en virtud del cual debe reflexionar de manera profunda sobre la importancia de las carreras públicas en el desarrollo de políticas públicas sostenidas en el tiempo y de cómo eso ayuda a modernizar el país. Que dicha reflexión implique y comprometa a los gobiernos sucesivos en la no demora de

la implementación altruista y científica del sistema, sin aristas de adulteración y/o desnaturalización a la letra y espíritu de la ley y su reglamento por las cuales fueron concebidas.

- Existe un factor que debilita y que aún no logro comprender es ver cómo los dirigentes políticos que llegan al poder “no se dan cuenta” de que la razón por la cual fracasan muchos de sus proyectos y programas de gobierno, es porque están implementando políticas públicas con novatos recién nombrados que han reemplazado a personas que tienen varios lustros en el servicio público y que no solo tienen la llamada “memoria institucional, sino que han recibido capacitaciones y realizado estudios académicos superiores para la función que realizaban.
- Solo si se restablece el concepto de mérito en las carreras públicas y se hace clara la separación entre los “cargos políticos” o “de confianza” de los de Carrera Administrativa (que son la mayoría), se podrá realmente tener un Estado eficiente que logre la implementación sostenida de las políticas públicas que nos llevarán al primer mundo.
- La fortaleza a la gobernanza, la gestión y la administración pública, se logra en la medida que un gobierno valore los

méritos del servidor público y respete las carreras públicas. Un gobierno que solo lleva a sus copartidarios a los cargos públicos de confianza y/o de “libre nombramiento y remoción” y que deja en manos de personal idóneo contratado por un sistema de mérito los cargos de Carrera Administrativa es un gobierno que pone el servicio primero, redundará en fortalecer y afianzar su programa quinquenal.

- Existe un aspecto fundamental en todos los procesos de Administración de Recursos Humanos, como lo es la transparencia de la gestión pública sobre la cual hay que desarrollar acciones permanentes y solidarias que rescaten los valores y la ética en las instituciones del Estado, con la finalidad de generar una actitud positiva y restablecer la credibilidad en el sistema.
- Las fortalezas y debilidades (evaluación interna), están representadas por las condiciones internas de la organización, donde las “fortalezas” son los elementos que se evalúan como capacidades positivas que nos ayudarían a lograr el objetivo institucional, reconociendo que las “debilidades” son las deficiencias que nos dificultan su logro.
- Las oportunidades y amenazas (evaluación ambiental),

las representan las condiciones externas de la organización que pueden influir sobre ella de manera negativa o positiva. No cabe duda que las “oportunidades” son condiciones externas que pudieran afectar la organización positivamente. Pero, se debe estar atentos frente a las “amenazas” que condicionan de manera externa las acciones de otros sujetos, que pudieran afectarla negativamente.

- Se debe valorar y destacar nuestra contribución al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública, por cuanto que un sistema o Régimen de Servicio Civil y Carrera Administrativa que a lo interno de nuestra organización se encuentre bien enfocado, da como resultado una fuerza interna (mayor), la cual nos ayuda a obtener óptimos resultados, por ende nos mueve hacia el cambio y la innovación. Mientras, que las debilidades internas se presentan en menor escala o nulas, en cuanto a deficiencia en materia de capacitación, recurso, políticas, tiempos, sistemas, etc., lo que haría difícil la obtención de resultado.
- Por consiguiente, las oportunidades externas serían las características o recursos de la organización que se pueden volver fuerzas, implementando una mejora en los procesos

frente a las amenazas o situaciones externas y del medio ambiente que pueden ocasionar el incumplimiento de uno o varios objetivos.

- Se debe dar inicio y sustentar la creación de espacios de estudio, análisis y reflexión (concienciar) sobre aspectos relacionados con el desarrollo y/o acontecer organizacional y su relación con la gobernabilidad. Esto implica, primero que el servidor público interiorice y aplique una nueva cultura organizacional propicia a la participación ciudadana, dando la apertura a espacios y organizar eventos de capacitación para la construcción de las nuevas actitudes y conocimientos. Exposiciones dirigidas a valores y ética de la función pública, gerencia pública desde el enfoque de la gobernabilidad democrática, desarrollo humano sostenible, servicio al ciudadano, dignificación del servicio público, gestión por competencia, desarrollo del potencial humano, entre otros aspectos.
- Todo lo concerniente al aprendizaje, permitirá a los servidores públicos diagnosticar las áreas críticas en que requieren revisión y actualización permanente para redefinir la visión, misión objetivos, estrategias, procesos y métodos de trabajo que se ajusten a una gestión pública actualiza-

da y adaptada a los valores de la gobernabilidad democrática.

- Todo lo anteriormente señalado, implica fortalecer al Estado y contribuir al robustecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública. Al Estado como empresa productora de bienes sociales con calidad de servicio y como herramienta de gobernabilidad.

Recomendaciones

Una vez analizado los conceptos, contenidos, experiencias, aportes, productos e innovaciones de los Servicios Civiles y Carrera Administrativa al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública en su contexto general, lo cual implicó abordar sobre el tema objeto de estudio a países de la región y la República Dominicana y considerando las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas en la implementación de estos, se pueden formular las siguientes recomendaciones:

- Todos tenemos “sueños y/o ideales”, en lo personal en materia de Carrera Administrativa, hace diecisiete años de pertenecer a esta institución, sueño con un gobierno que incluya dentro de su programa de gestión gubernamental, la implementación

real, genuina y efectiva, en toda su dimensión y respeto, apegado a la letra y espíritu de nuestra Ley y Reglamento con equidad, imparcialidad y ecuanimidad sobre la base del mérito, al igual que ha ocurrido con los países hermanos de la región y la República Dominicana.

- La mejor contribución al fortalecimiento de los gobiernos, la gestión y la administración pública, lo justifica y/o justificaría la autonomía administrativa y financiera de la DIGECA, quien como Órgano Superior de Carrera Administrativa podrá determinar su presupuesto, sus recursos y resolver los asuntos inherentes a su funcionamiento interno.
- Retomar las experiencias de ejecución de programas gubernamentales creadas con visión sustentable, en cuanto a la implementación y aplicación del Sistema de Servicio Civil en los países de la región, los cuales si le han otorgado verdaderas funciones, atribuciones y recursos para cumplir su cometido.
- Capacidad de concretar acciones conjuntas, tanto los actores sociales, como los políticos, de manera que la gobernanza se integre y mantenga su importancia y se destaque en la mejora de la ges-

tión de los Servicios Civiles y Carrera Administrativa.

- Adoptar medidas de reformas encaminadas a mejorar la gestión del recurso humano realizados por el Sistema de Servicio Civil y Carrera Administrativa, si el caso así lo amerita, pero que invite a la reflexión y al fortalecimiento de la administración pública sobre la base de que la misma es dinámica y no estática.
- Se debe legislar de manera científica en el tema de las acciones de nombramientos de servidores públicos, que por regla general, se realizan con el único “mérito” de haber formado parte de una campaña política o basta ser familiar o amigo de los candidatos que se postulan y ganan las elecciones generales.
- Enfocar de manera seria y responsable el tema de los Concursos de Ascensos por Méritos y dar la apertura en las instituciones y entidades públicas, dando la oportunidad y el respeto a la profesionalización, la cual debe conllevar a la estabilidad del servidor público, ubicándolo en los niveles de puestos que pertenezcan o sean de Carrera Administrativa y remover a los que ocupen puestos de Libre Nombramiento y Remoción, según Ley, una vez termine el

período de gobierno que les nombró.

- Realizar consultas ciudadanas y cabildos, además de garantizar la institucionalidad democrática e implementar leyes de Participación Ciudadana y de Descentralización y fortalecer la concertación nacional para el desarrollo con tolerancia y de manera proactiva.
- Fortalecer la institucionalidad democrática, la justicia, por ende la seguridad jurídica con reformas sustanciales en estos campos, con mesura y carácter, de forma tal que se enderece y corrija lo existente y robustezca lo bondadoso de las leyes, como la clave para obtener credibilidad de la ciudadanía y su apoyo para llevar adelante cualquier proyecto de reforma.
- Todo es posible cuando existe la voluntad política para cambiar y hacer las cosas de raíz, sobre todo cuando se trata del fortalecimiento institucional democrático, la seguridad jurídica y los Sistemas de Servicios Civiles y Carrera Administrativa.
- Instaurar e implementar una Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa genuina, real y efectiva, basada en méritos.
- Si existe algo que toda sociedad demanda y anhela y que

- constituye el éxito de toda transformación y reforma es la promoción de la transparencia en toda la gestión pública.
- La descentralización de la administración pública, tal como se ha logrado significativamente, tanto en el contexto mundial, como en el regional, al igual que el traspaso de competencias y recursos a los niveles subnacionales, Estados, regiones, provincias, municipios, cantones o corregimientos e inclusive ciudades. Panamá tiene un excesivo u obsesivo centralismo, lo cual ha impedido el avance de un modelo de gestión descentralizado.
 - En materia de Servicio Civil y Carrera Administrativa, todos los países de la región y la República Dominicana, debemos poseer el título de "líder regional" en gestión pública y es que, a través de la inversión, cada plan de gobierno debe dejar al final de dicha gestión una infraestructura sólida que permita a las instituciones seguir creciendo y brindar servicios con diligencia y calidad. El uso de las tecnologías debe dar cabida a ofrecer servicios públicos de calidad con diligencia y transparencia. Que la inversión conlleve un recurso humano capacitado y/o que tenga un potencial de crecimiento significativo con ideas innovadoras.
 - No cabe duda, que un Servicio Civil y Carrera Administrativa bien cimentado sobre el camino productivo con acciones concretas de mejoramiento y desarrollo continuo, por ende de calidad, tanto de su recurso humano, como de sus instituciones, persiga o tienda a la modernización de la administración pública, contribuirá siempre al fortalecimiento de la gobernabilidad, en el corto, mediano o largo plazo.
 - Lo primero, dentro de otros aspectos es la concienciación a lo interno de la Dirección General, para iniciar cualquier cambio en el entorno de implementación, por lo que conceptúo que el cambio de visión debe iniciar en la DIGECA, como Órgano Superior. Lo que debe implicar, la creación de espacios de estudios, análisis y reflexión en materia relacionada con el devenir organizacional y su relación con la gobernabilidad, de tal forma que organicemos equipos de investigación sobre los tópicos que involucren lo atinente y pertinente a nuestra Dirección, cuyos resultados y/o productos sean propios, genuinos y promocionados a lo interno de la organización.
 - Para la implementación efectiva de un Sistema de Administración de Recursos Humanos profesionalizados, con las ca-

- pacidades requirentes de afrontar los problemas y nuevos retos de la administración pública, se debe autorizar y desarrollar un Sistema Salarial en el Sector Público panameño, mediante una Ley General de Sueldos para su aplicación, donde los sueldos no son determinados por una escala salarial que fije la retribución, de acuerdo a su responsabilidad y jerarquía, lo que constituye y/o refleja una enorme inequidad salarial en el sector público.
- Nuestra contribución al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública, dependerá en cierta forma de los incentivos que contenga una real y auténtica Ley General de Sueldos (que en Panamá está en “mora”), definiendo a que la misma permitiría ajustes a la remuneración del servidor público, atendiendo factores, tales como: antigüedad, eficiencia y resultados de la evaluación del desempeño laboral en un ambiente de equidad y justicia.
 - Realmente, desarrollar un Sistema Salarial en el Sector Público, mediante la creación de una Ley General de Sueldos, garantizaría una mejor y científica clasificación y retribución de los sueldos, de acuerdo a las responsabilidades del puesto.
 - A la DIGECA se le debe fortalecer el presupuesto de funcionamiento, de manera que estemos provistos del personal técnico idóneo para el desarrollo de programas sustantivos, tales como: Capacitación, Relaciones Laborales y Administración de Recursos Humanos.
 - La contribución a la fortaleza de la gobernanza y la gestión se logrará en conjunto si ampliamos la capacidad de instalaciones físicas, que permitan un mejor funcionamiento de la DIGECA, contando con el equipo móvil y rodante para la operación de la actividad y los equipos informáticos que permitan contar con un sistema de información más seguro y confiable para la administración de los recursos humanos del sector público.
 - Prioridad en la comunicación fluida y eficaz del Órgano Ejecutivo hacia la Contraloría General de la República y el Ministerio de Economía y Finanzas sobre el uso y administración del Sistema Único de Información de Administración de Recursos Humanos del Sector Público.
 - Que la recomendación anterior justifique y sirva de modelo para que exista una coordinación pertinente entre las instituciones involucradas en el uso de un mismo sistema

de información, que responda a las necesidades del Estado en materia de Administración de Recursos Humanos.

- Necesidad de promover la capacitación del servidor público en su puesto de trabajo tal como lo establece la Ley No. 9 de junio de 1994 de Carrera Administrativa. Al colaborador hay que integrarlo, ambientarlo, orientarlo y situarlo dentro del sector público, todavía existe una apatía y/o resistencia al nuevo sistema, producto del descrédito político de figuras gobernantes, lo que ha dado al traste con la credibilidad que en otrora época gozaba la implementación y aplicación del sistema y/o régimen, tanto en áreas propias de ejecución profesional, como en las de índole administrativa.
- La DIGECA debe comprometerse y es nuestra misión, en ampliar significativamente las ofertas y oportunidades de capacitación para todos los servidores públicos, tanto en el país, como en el exterior, como estrategia de profesionalización del servidor público y para viabilizar los planes y programas de gobierno.
- Carrera Administrativa debe suscribir convenios con embajadas, otros organismos públicos, privados y Organizaciones No Gubernamentales,

ONG's, dedicados a ofertar capacitación o a la generación de insumos para la misma, que hagan posible el intercambio de beneficios y oportunidades que redunden en un aumento de la oferta de capacitación que se encuentra hoy día disponible.

- Se debe permitir tener la accesibilidad o acercamiento a la ciudadanía, es decir por lo que está pasando mi país en la implementación de nuestro sistema, hay que definir y establecer los medios de enlace y realimentación entre la DIGECA, las organizaciones del Estado y los ciudadanos. Urge crear espacios y/o aprovechar los existentes para foros y cátedras, donde se analicen temas relacionados con la Administración de los Recursos Humanos, el desarrollo organizacional y su relación con las variables del entorno que finalicen con trabajos escritos divulgados y publicados.
- La clave del éxito, tanto en la contribución de los Servicios Civiles y Carrera Administrativa, como en la fortaleza de la gobernabilidad, la gestión y la administración pública con respecto a los programas quinquenales gubernamentales, lo constituye la apertura para establecer mecanismos que fomenten el diálogo entre las organizaciones del gobierno y entre estas y la población.

- Se debe destacar que el éxito está en la innovación, en lo novedoso, ya sea por reacción a la competitividad, la cual conlleva el cambio de algunas de las formas de funcionar y de creatividad, es decir inventar nuevos servicios o productos a ofrecer, lo que en ocasiones implica tomar nuevos caminos con decisión y comprensión de lo que se hace; no es fácil cambiar paradigmas, creencias y sistemas de referencias. Se debe considerar que la innovación es cosa de todos. No obstante, paradójicamente, en tiempos de crisis, se hace más necesario innovar, pero también es cuando pueden surgir temores y resistencias para ello. Lo más importante es que la innovación se genere y/o produzca a nivel personal, por el hecho de que la misma constituye un desarrollo integral del individuo.
 - La innovación para la gobernabilidad, considerando la misión de las organizaciones del Estado bajo el concepto de gobernabilidad democrática, no lo es un simple cambio de nombres o títulos dentro de la gestión que se realiza. Es necesario uno en la manera y/o forma de observar las cosas, las situaciones y las conductas y que la mejor forma es poniéndolo en práctica, para lo cual se requiere romper anticuados paradigmas y la incorporación de nuevos, aunque se corran riesgos ante un proceso de cambio.
 - Soy del criterio que para incorporar la democracia participativa en la gestión pública la innovación es el punto central. Esto significa que la redefinición de los valores debe orientarse a que los servidores públicos sean respetuosos de los objetivos de la sociedad y no del mero procesamiento técnico-administrativo del servicio.
 - Las nuevas tendencias regionales y mundiales “sin fronteras” y apertura de mercados, convenios, tratados y las necesidades de la sociedad, nos desafían o retan a mejorar los índices de desarrollo humano, económico y tecnológico y su incorporación en la gestión pública, los elementos constitutivos de la gobernabilidad democrática como componente ideológico para lograr el desarrollo institucional y organizacional del Estado.
- Quizás sean necesarias más recomendaciones, pero para que nuestros Sistemas de Servicios Civiles y Carrera Administrativa funcionen y sigan fortaleciendo los gobiernos, la gestión y la administración pública, se debe partir del concepto que el papel del servidor público es decisivo para que nuestros países logren enfrentar positivamente los

desafíos o nuevos retos y oportunidades de nuestra época.

Como *hombre institucional* que soy, culmino planteando lo siguiente: La contribución de nuestros sistemas o regímenes al fortalecimiento de los gobiernos se encuentra en la fortaleza y oportunidades de integración de los servidores públicos, por ende en el desarrollo de la Administración de los Recursos Humanos. Para estos tiempos (pleno siglo XXI) los gobiernos de turno, sea cual fuere, no deben suspender, tanto los efectos de la Ley de Carrera Administrativa para despedir a colaboradores del sector público, aduciendo que fueron “mal acreditados” porque no calificaban para entrar al sistema o estaban vinculados a “x” o “y” partido político, como tampoco suspender todos los procesos de acreditación al Sistema de Carrera Administrativa en todos los ministerios e instituciones. En su defecto y respetando el estado de quienes han ingresado cumpliendo las normas establecidas, se debe retomar lo actuado y revisarlo minuciosamente si así lo amerita el caso (lo cual puede constituir un mal precedente, revisar), para luego entonces hacer las correcciones pertinentes para reactivarlo y/o tomar decisiones científicas, proactivas, bien pensadas, sabias y científicas, respetando siempre lo establecido y señalado en la Constitución, la Ley, Reglamentos y sus instrumentos normativos legales de aplicación y sobre todo la dignidad del servidor público profesional e idóneo y del

Estado de Derecho que debe imperar en toda sociedad y país.

Cierro este tema de estudio con el siguiente pensamiento:

“Creo posible la realización de un mundo en que el hombre pueda “ser” mucho aunque “tenga” poco; un mundo en que el móvil dominante de la existencia no sea el consumo; un mundo en que el “hombre” sea el fin primero y último; un mundo en que el hombre pueda encontrar la manera de dar fin a su ida y la fortaleza de vivir libre y desengañado”.

Bibliografía

Charla: Servicio Civil, Gobernabilidad Democrática y Desarrollo Nacional en Panamá. Por Lic. Carlos H. Collins N., Ex Director de Capacitación y Desarrollo del Servidor Público, Dirección General de Carrera Administrativa del Ministerio de la Presidencia de Panamá.

Panel: Experiencias Recientes de Profesionalización de la Función Pública en la República Dominicana. 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”.

Ponencia: El Proceso de Modernización del Servicio Civil en Honduras. Documento presentado en la XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Personal del Istmo Centroamericano.

Profesionalización de la Función Pública para la Gobernanza y la Gestión de Calidad en la Administración Gubernamental en Costa Rica. 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".

Programa de Profesionalización del Servidor Público en Honduras. 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".

Situación del Servicio Civil de Carretera en la República Dominicana.

na. Por Darío Castillo Lugo, Director de la Oficina Nacional de Administración y Personal, ONAP, de la Presidencia de la República Dominicana. XI Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano y República Dominicana.

Normas Jurídicas

Gaceta Oficial No. 22,562 de 21 de junio de 1994. Ley No. 9 de 20 de junio de 1994. Por la cual se establece y regula la Carrera Administrativa.

Gaceta Oficial No.17.210 de 24 de octubre de 1972. Constitución Política de 1972, República de Panamá.

Gaceta Oficial No. 18,704 de 16 de noviembre de 1978 (Reproducción). Acto Reformatorio de la Constitución Política de la República de Panamá No. 2 de 25 de octubre de 1978 ◇

ANEXO 1

ELABORACIÓN Y APLICACIÓN DE MANUALES DE CLASES OCUPACIONALES

Instituciones del sector público de Panamá	
Gobierno Central	Entidades descentralizadas
Institución	Institución
<ul style="list-style-type: none"> • Ministerio de Economía y Finanzas, MEF • Ministerio de Educación, MEDUC • Ministerio de Vivienda, MIVI • Ministerio de Comercio e Industrias, MICI • Ministerio de Relaciones Exteriores, MINREX • Ministerio de Salud, MINSA • Ministerio de Desarrollo Agropecuario, MIDA • Ministerio de Gobierno y Justicia • Ministerio de la Presidencia, MP • Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral, MITRADEL • Ministerio de Obras Públicas, MOP 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituto para la Formación y Aprovechamiento de Recursos Humanos, IFARHU • Instituto de Mercadeo Agropecuario, IMA • Autoridad de Protección al Consumidor y Defensa de la Competencia, ACODECO • Lotería Nacional de Beneficencia, LNB • Instituto Nacional de Cultura, INAC • Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humano, INADEH • Instituto Panameño de Rehabilitación Especial, IPHE • Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales, IDAAN • Instituto de Seguro Agropecuario, ISA • Autoridad Nacional del Ambiente, ANAM
TOTAL	21

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

ANEXO 2

IDENTIFICACIÓN DE LOS PUESTOS DE CARRERA ADMINISTRATIVA EN EL SECTOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ

Sector público	Total de servidores públicos	Puestos de Leyes Especiales	Puestos de libre nombramiento y remoción	Puestos de Carrera Administrativa	
				Puestos de Carrera Administrativa	Servidor público acreditado
Ministerios	77,854	51,890	571	25,393	8,018
Autónomas y Semiautónomas	50,641	15,476	18	35,147	241
TOTAL	128,495	67,366	589	60,540	8,259

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

ANEXO 3

SECTOR PÚBLICO DE PANAMÁ GOBIERNO CENTRAL

Funcionarios	No.
Total de servidores públicos	128,495
* Puestos de Leyes Especiales	67,366
* Puestos de Carrera Administrativa	60,540
* Cargos de Libre Nombramiento y Remoción	589
* Servidores públicos acreditados	8,259
* Servidores públicos pendientes de acreditar	53,099

Fuente: Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

ANEXO 4

SECTOR PÚBLICO DE PANAMÁ ENTIDADES CENTRALIZADAS

Funcionarios	No.
Total de servidores públicos	77,854
- Puestos de Carrera Administrativa	25,393
- Puestos de Leyes Especiales	51,890
- Cargos de Libre Nombramiento y Remoción	571
- Servidores públicos acreditados	8,018
- Servidores públicos pendientes de acreditar	15,375

Fuente: Estadísticas registradas en la Dirección General de Carrera Administrativa, DIGECA.

ANEXO No. 5

REPÚBLICA DE PANAMÁ

DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA

Panamá 1, Panamá

NOTA DIGECA No. 101-01-270-1998

PARA: Jefes de las Oficinas Institucionales
Recursos Humanos de los Ministerios
e Instituciones Descentralizadas

DE: (Lleva la firma original del Director)
Luis Carlos Castroverde B.
Director General

FECHA: 1º de junio de 1998

Anexamos formato de encuesta de relaciones académicas, cuyo propósito es el de evaluar el grado académico de los servidores públicos para elaborar propuesta de seguimiento escolar con el Ministerio de Educación.

En detalle, esta información debe incluir el nombre completo del funcionario, años de estudio y título obtenido.

Para cualquier observación, favor comunicarse con el Lic. Fidel Guerrero a la Dirección General de Carrera Administrativa.

Atentamente,

FG: oum
Adjunto: lo indicado

ANEXO 7

RESOLUCIÓN DE GABINETE N° 122 (De 27 de octubre de 1999)

“Por la cual se derogan las Resoluciones de Gabinete 229 y 230 de 10 de octubre de 1997; 74, 75 y 76 de 7 de mayo de 1998; 128, 129 y 130 de 17 de septiembre de 1998; 12 y 13 de 15 de enero de 1999; 66 y 67 de 14 de julio de 1999; 84, 85, 86, 87 y 88 de 13 de agosto de 1999; 109 y 110 de 26 de agosto de 1999 y se ordena la revisión y reestructuración de las acreditaciones de funcionarios públicos en la Carrera Administrativa”.

CONSIDERANDO:

Que, mediante la Ley No. 9 de 20 de junio de 1994, se establece y regula la Carrera Administrativa; y mediante el Decreto Ejecutivo No. 222 de 12 de septiembre de 1997 se reglamenta la misma, con la finalidad de establecer un sistema de administración de recursos humanos para estructurar sobre la base de méritos y eficiencia, los procedimientos y las normas aplicables a los servidores públicos.

Que desde la implementación de la Ley 9 de 1994 hasta el día 31 de agosto de 1999 se acreditaron 10,410 servidores públicos de Carrera Administrativa, con base al Procedimiento Especial de Acreditación, el que permite a los funcionarios públicos en funciones incorporarse en forma sumaria y no por méritos y calificaciones como se establece en el Procedimiento Ordinario de Acreditación.

Que las instituciones públicas fueron incorporadas al sistema de Carrera Administrativa en base a las siguientes Resoluciones de Gabinete: 229 y 230 de 10 de octubre de 1997; 74, 75 y 76 de 7 de mayo de 1998; 128, 129 y 130 de 17 de septiembre de 1998; 12 y 13 de 15 de enero de 1999; 66 y 67 de 14 de julio de 1999; 84, 85, 86, 87 y 88 de 13 de agosto de 1999; 109 y 110 de 26 de agosto de 1999.

Que en las instituciones públicas incorporadas a Carrera Administrativa se han detectado acreditaciones que no se ajustan a la Ley, lo que ha desvirtuado el espíritu y sentido de las normas indispensables para estructurar una Administración Pública eficiente y formada por funcionarios idóneos.

Que por tal motivo se requiere dejar sin efecto las Resoluciones de Gabinete que incorporan las instituciones públicas a la Carrera Administrativa para realizar una revisión total de las acreditaciones efectuadas y reestructurar el sistema de acreditación, de forma que se adecúe al sentido y espíritu de la Ley 9 de 1994.

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: Dejar sin efectos las siguientes Resoluciones de Gabinete 229 y 230 de 10 de octubre de 1997; 74, 75 y 76 de 7 de mayo de 1998; 128, 129 y 130 de 17 de septiembre de 1997; 12 y 13 de 15 de enero de 1999; 66 y 67 de 14 de julio de 1999; 84, 85, 86, 87 y 88 de 13 de agosto de 1999; 109 y 110 de 26 de agosto de 1999.

ARTÍCULO SEGUNDO: Autorizar al Director General de la Carrera Administrativa a revisar y reestructurar las acreditaciones hechas al 31 de agosto de 1999 y desacreditar los funcionarios públicos que no fueron acreditados de acuerdo a la Ley.

ARTÍCULO TERCERO: Autorizar al Director General de la Carrera Administrativa, una vez realizada la reestructuración mencionada, a proceder con la implementación de los sistemas de acreditación especial y ordinario que estén acordes con el espíritu y sentido de la Ley y que garantice el ingreso a la Administración Pública por méritos y eficiencia.

ARTÍCULO CUARTO: Esta Resolución de Gabinete comenzará a regir a partir de su aprobación.

COMUNÍQUESE Y PUBLÍQUESE

Dada en la ciudad de Panamá, a los 27 días del mes de octubre de mil novecientos noventa y nueve (1999).

(La original está firmada por la Señora Presidenta)

MIREYA MOSCOSO
Presidenta de la República

* La presente Resolución fue firmada, tanto por la Presidenta de la República, como por todos los Ministros de Estado, incluyendo la Ministra de la Presidencia, Lcda. IVONNE YOUNG, quien fungía además como Secretaria General del Consejo de Gabinete.

ANEXO 8
REPÚBLICA DE PANAMÁ
PRESIDENCIA
PANAMÁ 1, PANAMÁ

Licenciado
Arnulfo De León
Director General de
Carrera Administrativa
Ciudad –
E. S. D.

Señor Director:

Por medio de la presente, le instruyo a suspender todos los procesos de acreditación a la Carrera Administrativa en todos los Ministerios e Instituciones del sistema.

Le agradezco transmitir esta instrucción a los mismos.

Atentamente,

(El original lleva la firma del Ministro)
Rafael Mezquita
Ministro de la Presidencia

ANEXO 9

REPÚBLICA DE PANAMÁ

DIRECCIÓN GENERAL DE CARRERA ADMINISTRATIVA

**Panamá 1, Panamá
MEMORANDUM CIRCULAR
DIGECA No. 101-01-429-2009**

PARA: Directores y Jefes Institucionales de Recursos Humanos
DE: Lic. Arnulfo A. de León V. – Director General
ASUNTO: Suspensión de Procesos
FECHA: 22 de mayo de 2009

Comunicamos que por instrucciones del Ministro de la Presidencia, según Nota que adjuntamos, se suspenden todos los Procesos de Acreditación al Sistema de Carrera Administrativa en todos los ministerios e instituciones.

Por tal razón, le devolvemos todas las resoluciones de acreditación de servidores públicos que no cumplieron todos los procesos administrativos.

Atentamente,

(Lleva la firma original del Director)
ARNULFO A. DE LEÓN V.
Director General

AADLV/AZ/Muñoz

ANEXO 10

LEY No. 43 (De 30 de julio de 2009)

Ministerio de la Presidencia, Dirección General de la Carrera Administrativa, Panamá, Cuatro (4) de agosto de dos mil nueve (2009).

El 30 de julio de dos mil nueve (2009), la Asamblea Nacional aprobó la Ley No. 43, mediante la cual se modificó y derogó artículos de la Ley 9 de 1994, Por la cual se desarrolla la Carrera Administrativa y se modifica y derogan artículos de la Ley 12 de 1998, Por la cual se desarrolla la Carrera del Servicio Legislativo”. La mencionada Ley fue publicada en la Gaceta Oficial No. 26336 de 31 de julio de 2009 y su vigencia inició, conforme lo establecido en su artículo 33, el día siguiente al de su promulgación.

El Artículo 21 (Transitorio) de la expresada norma, que al efecto se transcribe, dispone lo siguiente:

El Artículo 21 (Transitorio)

“En virtud de la presente Ley se dejan sin efecto todos los actos de incorporación de Servidores Públicos a la Carrera Administrativa, realizados a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2 de julio de 2007, en todas las instituciones públicas”.

(El énfasis es nuestro)

El referido texto ordena “dejar sin efecto” todos los actos de incorporación de Servidores Públicos a la Carrera Administrativa realizadas a partir de la entrada en vigencia de la referida Ley 24 de 2007, lo cual implica se da por **MINISTERIO DE LA LEY**; dicha consecuencia debe acaecer forzosamente, sin ningún otro tipo de trámite, consideración, interpretación, valoración o solicitud, motivo por el cual debe hacerse efectivo su cumplimiento **POR MANDATO LEGAL** esto es, de inmediato o directamente, en virtud de la Ley (*ope legis o per ministerium legis*).

En consecuencia, a partir del día siguiente de la promulgación de la Ley 43 de 30 de julio de 2009 (G.O. 26336 de 31 de julio de 2009), han quedado sin efecto todos los actos de incorporación de los Servidores Públicos a la Carrera Administrativa, realizados a partir de la aplicación de la Ley 24 de 2007, en todas las instituciones públicas; igual que todas las gestiones previas a su

destino que corresponden a los actos y trámites accesorios derivados, retrotrayendo los efectos de la anulación de los certificados de carrera administrativa a la fecha de su expedición, en virtud del Artículo 32 de la Ley 43 de 2009.

Por tanto, **SE ORDENA** a todas las Oficinas Institucionales de Recursos Humanos de las instituciones públicas proceder con la actualización de los registros pertinentes, incluyendo los certificados de carrera administrativa expedidos en virtud de dicha incorporación, los cuales quedan **ANULADOS**, así como cualquier otro acto administrativo derivado de la citada incorporación.

CÚMPLASE,

(La original lleva la firma de la Señora Directora)

MARIELA JIMÉNEZ

Directora General

La relación laboral del personal operativo de la Policía Nacional Civil, PNC, y su efecto en la seguridad ciudadana de El Salvador*

Domitila Rosario Piche Osorio**

LA SEGURIDAD CIUDADANA ES UNA PRIORIDAD DE DESARROLLO EN EL SALVADOR, DESDE UNA PERSPECTIVA TRASVERSAL DE PREVENCIÓN Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL ENTRE LA FUERZA DE LA SEGURIDAD PÚBLICA y LA FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, EL ÓRGANO JUDICIAL, LA DIRECCIÓN DE CENTROS PENALES, LA INTERVENCIÓN SOCIAL DESDE EL ÁMBITO DE LA PSIQUIATRÍA (SOCIÓPATA SOCIAL), Y LA PREVENCIÓN SITUACIONAL DEL DELITO.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; SEGURIDAD DE LOS SERES HUMANOS; EL SALVADOR

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; HUMAN SECURITY; EL SALVADOR

Introducción

El presente estudio tiene como objetivo observar la fortaleza y debilidad de la Policía Nacional Civil, PNC, y contribuir a fortalecer el servicio de la seguridad ciudadana, el

cual es uno de los principales temas de discusión que enfrenta El Salvador para mejorar la calidad de vida de los habitantes, para ello busca fortalecer la gobernabilidad y aumentar la calidad de la democracia. El aumento sostenido de la violencia y

* Documento presentado a consideración de la IV Edición del Premio ICAP a la investigación en administración pública "Contribución de los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión y la administración pública" en el Foro de la Función Pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, realizado el 15 y 16 de mayo del 2014 en ciudad de Guatemala, Guatemala.

** Máster en Derechos Humanos y Educación para la Paz, Universidad de El

Salvador. Licenciada en Ciencias Jurídicas, Universidad Manuel Luis Escamilla. Abogada y Analista Política. Asignada a la Subdirección de Administración y Finanzas de la Policía Nacional Civil, PNC, de El Salvador.

Correo electrónico:
rosariopiche@yahoo.com

Rec bido: 31 de marzo del 2014.
Aceptado: 5 de noviembre del 2014.

la criminalidad en las últimas décadas pone de relieve la necesidad de avanzar en políticas públicas eficaces que enfrenten los problemas socioeconómicos, que marca como los principales factores de riesgo para el ingreso de niños y adolescentes a la carrera criminal, siendo necesario la implementación de políticas que disminuyan el consumo de drogas, alcohol, pornografía, películas y videojuegos con contenido violentos, la deserción escolar, el uso indiscriminado de violencia cotidiana; pero también iniciativas que disminuyan las profundas divisiones económicas y sociales, que buscan seguridad.

Es cada vez más reconocido que las instituciones del sistema penitenciario juegan un rol clave para enfrentar de forma eficiente la problemática. En especial el rol de las instituciones de la fuerza de la seguridad pública (PNC, seguridad municipal, fuerza armada) se convierte en clave para la determinación de las desconfianzas ciudadanas, la percepción de impunidad e inseguridad y por ende la posible consolidación de un paradigma integral sobre la criminalidad. Además, la necesidad de un rol cada vez más activo y legitimado por parte de las instituciones gubernamentales responsables de las políticas de seguridad, no solo para limitar los posibles abusos del uso de la fuerza, sino también para profesionalizar y tecnificar el diseño de las políticas de seguridad ciudadana en el país.

El presente documento busca identificar los principales desafíos en la organización institucional de la seguridad ciudadana, incluyendo la creciente industria de seguridad privada, que se ha transformado en un actor fuerte, la carencia de políticas de Convivencia y Seguridad Ciudadana con carácter de políticas de Estado más que de gobierno.

Memoria histórica de la Policía Nacional Civil de El Salvador

Dado el impacto político que tiene el fenómeno de la seguridad, el funcionamiento de la policía es un asunto clave en la agenda pública.

En términos de la estructura la PNC, constitucionalmente es un cuerpo único, centralizado, jerarquizado, los últimos cambios han sobrecargado de funciones y tareas administrativas, ha dificultado la comunicación entre los mandos y la base, la ha hecho muy burocratizada e ineficiente.

La población tiene una percepción negativa de la policía sobre el trabajo y sobre su capacidad para combatir la delincuencia, por lo que, en general solo acuden a un puesto policial en casos extremos y como último recurso. Diversos factores contribuyen a esta situación: por un lado la policía responde, no tanto a

las necesidades de la ciudadanía como a las demandas del gobierno de turno y de las élites locales e internacionales, la debilidad cultural democrática, la corrupción, prácticas represivas y violación de los derechos humanos, se ha vuelto a caer en la militarización de la seguridad pública en materia de seguridad ciudadana, con el nombramiento del General de División General,¹ al frente de la policía y participación de la fuerza armada en tareas de la seguridad ciudadana.

El escenario de violencia y criminalidad que vive la población en El Salvador ha interrumpido nuevos fenómenos que por la trascendencia, intensidad o naturaleza, han impactado la seguridad interna, y diluido las fronteras de ambas, fenómenos que se consideran las nuevas amenazas, que se yerguen como protagonista de la escena nacional y regional, el crimen organizado, en especial la narcoactividad, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas, la trata de personas, desaparición de personas, el tráfico de órganos humano, la corrupción en el interior de las instituciones, las maras o pandillas. Estas amenazas entre otras afectan gravemente la seguridad y gobernabilidad.

Por otra parte, el triángulo norte ha fomentado la cultura de la violencia y tendencias autoritarias entre el poder político de turno y la población, minando los procesos de democratización, visualizándose

entre las políticas y medidas represivas las acciones de limpieza social. En esta lógica a la fuerza armada se le ha involucrado en asuntos de la seguridad ciudadana, descuidando de manera inminente la soberanía, relativizándose las diferencias entre funciones militares y policiales, los cuales fueron puntos de agenda en los Acuerdos de Paz entre el poder político y el Frente Militar de Liberación Nacional, FMLN, para ponerle fin a la guerra armada civil.

A pesar del esfuerzo que ha realizado la Fuerza Armada en asuntos propios de la energía de la seguridad ciudadana, El Salvador no ha tenido el resultado esperado en la reducción de la criminalidad y la violencia interna, por lo tanto, no se puede esperar mucho en la prevención y represión de la criminalidad y violencia internacional, que mina de una manera sutil la organización de la administración pública, en todos sus niveles, lo que repercute en la inseguridad ciudadana y nacional.

El poder político no limita a la Fuerza Armada con precisión en su ámbito de acción, la que no debe de avanzar hacia el control de la protesta social. Su intervención debe ser temporal, con tareas y plazos precisos y en un territorio determinado. En el caso particular de El Salvador el fenómeno de la violencia y la criminalidad no ceden, por lo que, los plazos de la participación de la Fuerza Armada en tareas de la seguridad ciudadana se prorrogan.

1. Francisco Ramón Salinas.

El poder político debe tomar decisiones en definir en el marco de una estrategia, que incluya un plan de fortalecimiento para la policía, la Fiscalía General de la República y el Sistema Judicial, con el propósito que no sea necesaria la colaboración de la fuerza armada en tareas de la seguridad ciudadana.

Es necesario con urgencia una política integral de la seguridad ciudadana que comprenda la planificación y organización de la fuerza de la seguridad pública, con el objeto de fortalecer la institucionalidad en el cumplimiento de su misión, visión y funciones esenciales, afianzar las labores propias que tiene efectos importantes, incidiendo en la efectividad y en el cumplimiento de su misión, visión y objetivos y mejorar en la seguridad objetiva y subjetiva, que contribuya a generar efecto en la moral del personal.

La PNC, a pesar de los esfuerzos logrados, sigue teniendo deficiencias en la selección y formación del personal, en especial en las áreas de investigación, inteligencia y lucha contra el crimen transnacional; ya que no se cuenta con una verdadera carrera profesional en la fuerza de la seguridad pública, menos en carreras especiales, lo que ha dificultado la profesionalización de la PNC de El Salvador.

Desde 1992, la Academia Nacional de Seguridad Pública inició sus actividades académicas formando a sus participantes en sus diferentes programas, sin autorización

por parte del Ministerio de Educación, como institución de educación superior para la formación en la carrera policial; es hasta el 29 de agosto de 2013, que fue publicada en el Diario Oficial, Tomo 400, No. 158 que el Ministerio de Educación autorizó a la Academia Nacional de Seguridad Pública como Instituto Especializado de nivel Superior; sin embargo, a la fecha de este análisis los planes de estudios no están aprobados por el Ministerio de Educación, por lo tanto sigue entregando a los graduados al grado inmediato superior diplomas, no títulos académicos.

La Academia Nacional de Seguridad Pública y la PNC aún no han emitido criterios sobre la situación académica y laboral del personal policial de los niveles básico, ejecutivo y superior que formaron parte de los diferentes cursos impartidos por la Academia, antes de estar autorizada por el Ministerio de Educación como Instituto Especializado.

Por otra parte, los salarios del personal policial son bajos, agudizados en el nivel básico, quienes no alcanzan a cubrir la canasta básica para una existencia digna, se debe mejorar condiciones de trabajo; la dirección de la policía debe de adecuar los salarios de los niveles básico, ejecutivo y superior; de acuerdo a la nueva estandarización de salarios de los países en proceso de integrarse al bloque Centroamericano y sistema globalizado por las nuevas tendencias económicas mundiales; esto con el objeto de

capacitar al personal frente a nuevas tendencias de conductas, acciones criminales; pues el personal no se encuentra actualizado para tratar los retos de la futura criminalidad mundial, obviar que sus miembros se involucren en actos ilícitos y desde luego evitar la mala imagen de la institución policial, que lleva a la no confianza institucional. En el Artículo 2 inciso segundo literal a. del Convenio 131 Relativo a la Fijación de Salarios Mínimos, con Especial Referencia a los Países en Vías de Desarrollo se establece estos salarios de acuerdo a las necesidades de los trabajadores y de sus familias habidas cuenta del nivel general de salario en el país, del costo de vida, de las prestaciones de seguridad social y del nivel de vida relativo de otros grupos sociales.

Esto afecta la baja motivación del personal, la actitud al servicio y la atención que la población debe recibir para la resolución de un problema de convivencia social y criminal.

En el 2006 la situación laboral, tanto del Ejército como de la PNC sufrió reformas, bajo Decreto Legislativo No. 78, publicado en el Diario Oficial de fecha 9 de octubre de 2006, Tomo No. 373, No. 187, Artículo 4 literal "J" por medio del cual dejó fuera de la carrera administrativa a los miembros del Ejército y a la PNC, decreto aprobado al margen de la Ley Primaria para ese año. El Artículo 219 inciso 1 y 2 literalmente establece:

1. *La Ley regulará el servicio civil y en especial las condiciones de ingreso a la administración; la promoción y ascenso con base en mérito y aptitud; los traslados, suspensiones y cesantías; los deberes de los servidores públicos y los recursos contra las resoluciones que los afecten; así mismo garantizará a los empleados públicos a la estabilidad en el cargo.*
2. *No estarán comprendidos en la Carrera Administrativa los funcionarios y empleados que desempeñen cargos políticos o de confianza, y, en particular, los Ministros y Viceministros de Estado, el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, los Secretarios de la Presidencia de la República, los Embajadores, los Directores Generales, los Gobernadores Departamentales y los Secretarios Particulares de dichos funcionarios.*

En ese sentido los miembros de la policía no están comprendidos en el Artículo 219 inciso 2; pero el poder político ha dejado fuera de toda protección ante posible violación de los derechos laborales, la organización de sus miembros para la protección y reivindicación de los beneficios laborales de los funcionarios de la policía, tanto operativos como administrativos. Esto se ha hecho extensivo en el Artículo 17 del anteproyecto de la Ley de la Función

Pública de 2013, que aún no ha sido aprobada, pero está en vías de que las autoridades correspondientes lo hagan, lo que violenta los derechos de tratados internacionales en materia de derechos humanos y laborales firmados y ratificados por El Salvador (*Artículo 24 de la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales, que en lo esencial del artículo establece que los empleados públicos tienen derecho a ser amparados en la Carrera Administrativa por una jurisdicción especial contencioso administrativa*).

El contexto laboral en la PNC de El Salvador ha continuado con el escaso reconocimiento en la organización de sus miembros para velar por sus beneficios. El Poder Político no quiere reconocer los Derechos Laborales universales de los miembros de la Policía, es por ello que no se pueden asociar para la defensa de sus respectivos intereses. En el 2010, la Honorable Asamblea Legislativa realizó reformas a la Constitución de la República, entre otros artículos que fueron reformados se encuentra el Artículo 47 inciso 2 de la Constitución, que en lo principal de su contenido establece que no dispondrán de los derechos de asociarse libremente, los miembros de la Policía Nacional Civil; sin embargo, el Artículo 1° del Convenio sobre Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública, ratificada por la Asamblea Legislativa de El Salvador establece:

“El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la administración pública, en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros convenios internacionales del trabajo. 2. La legislación nacional debe determinar hasta qué punto las garantías previstas en el convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, sus funciones, se considera normalmente que poseen poder decisorio o desempeñan cargo de directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial. 3.- La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía.

Esta norma internacional no es imperativa en establecer la no asociación de los miembros de la policía, es oportuno señalar que, si al empleado se le ha respetado y considerado en todos sus aspectos, no necesita organizarse para generar inestabilidad o desorden interno, al contrario *sensu*, se organiza para fortalecer la unidad, y cumplir por convicción la misión, visión y objetivo de la empresa.

El hecho de haber dejado fuera de la Carrera Administrativa a los miembros de la PNC, a la fecha ha generado desprotección a derechos

laborales universales. Antes que entrara en vigencia el Decreto Legislativo 78, para ser exacto 3 meses con 13 días antes, el *Director General de la Policía Nacional Civil*,² el 26 de junio de 2006, solicitó al *Ministerio de Hacienda* en oficio No. 0-0509-06-2006, contratar una cantidad de 57 mandos policiales ejecutivos y superiores, que anteriormente a este oficio se encontraban con el régimen laboral de Ley de Salario e incluidos en la Ley de la Carrera Administrativa. Ninguna de las partes se detuvo a analizar las consecuencias jurídicas, que al pasar al régimen de contrato se suspende jurídicamente la carrera policial; y el miembro operativo pasa a ser miembro administrativo con funciones y responsabilidades operativas; ninguna ley que regula la PNC establece este desarreglo jurídico. El cambio de régimen laboral de Ley de Salario a régimen laboral por contrato fue gradual iniciando por los mandos de rango ejecutivo y superior que ocupaban puestos de jefaturas.

En el 2009, surgió un caso inédito:

Un miembro operativo del nivel de rango superior fue la última persona que de manera arbitraria le cambiaron el Régimen Laboral de Ley de Salario a contrato, quien habiendo agotado las instancias internas interpuso demanda ante

el Tribunal del Servicio Civil, que a la vez en resolución emitida a las once horas y treinta y siete minutos del día dieciocho de noviembre de dos mil nueve en el expediente con referencia I-170-2009, declaró inadmisibles las demandas por ser incompetente de conocer el caso; por no estar los miembros policiales comprendidos en la Ley de la Carrera Administrativa. A la vez el mismo miembro policial interpuso demanda contra providencia de la PNC representado en ese momento por el Director General Comisionado Carlos Antonio Ascencio Girón, ante la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia, por haber cambiado el régimen laboral de Ley de Salario a contrato y por haber emitido el Acuerdo número 0243-06-2009 de fecha 11 de junio de 2009 en la que dejó sin efecto el nombramiento de Subcomisionado, habiendo admitido la demanda solo por el acto impugnado Acuerdo (A-0243-06-2009). A la fecha del presente estudio la Sala de lo Contencioso Administrativo no ha emitido sentencia definitiva,³ por lo que el miembro policial se vio obligado a recurrir a las instancias internacionales por considerar que el Estado salvadoreño no le ha asegurado las garantías procesales, reguladas en la Convención Interamericana de los Derechos

2. Ingeniero Rodrigo Ávila.

3. Demanda 365-2009 Sala de lo Contencioso Administrativo de la Corte Suprema de Justicia.

Humanos. Por haber demandado a la PNC por los ya referidos actos impugnados, esta persona ha sido objeto de discriminación y acoso laboral desde el año 2010, a la fecha la Dirección General representada por el señor Comisionado Mauricio Ernesto Landaverde no ha emitido una orden para nombrar a esta persona en un puesto de trabajo en cumplimiento al Artículo 9 literal "c" de la Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil, esto a pesar que en varias ocasiones ha solicitado se le nombre en un puesto de trabajo, siendo la última petición el día 02 de julio de 2014, el señor Director General a la fecha no ha contestado, inobservando los Artículos 18 y 235 de la Constitución de la República. Por lo tanto no tiene puesto de trabajo regulado en el manual de funcionamiento de puesto de trabajo de la Subdirección de Administración de la Policía.

La Academia Nacional de Seguridad Pública ha admitido en sus cursos de ascenso en los tres niveles a personal administrativo jurídicamente en funciones operativas desde el 2006 al momento, en vista que la Dirección General no ha emitido un acuerdo en la que pasa a 65 Comisionados que firmaron los contratos a Ley de Salario. No obstante que la Ley de Salario del ejercicio

fiscal del 2013 que entró en vigencia en enero del mismo año fue modificada por el Decreto Legislativo No. 483, que fue publicado en el Diario Oficial de fecha 24 de septiembre de 2013, tomo 400, número 176 que entró en vigencia ocho días después de la publicación; generó un descontento en el interior de la policía, que aún subsiste, agudizándose en el interior del personal básico (Agente, Cabo y Sargento).

El reordenamiento y la nivelación de los salarios de los niveles Superior y Ejecutivo de la Policía Nacional Civil ha desatado malestar e inconformidad en el interior de la corporación policial.⁴

La Asamblea Legislativa publicó las reformas en el periodo del Ingeniero Eléctrico Rigoberto Trinidad Pleitez, como Director General, toda esta situación fue resultado de los contratos de prestación de servicios personales que 65 Comisionados firmaron; quienes ocuparon Jefaturas de División I, II, III, de los que se podía entender como puestos fantasmas, ya que los mismos no se encontraban regulados en ninguna ley que regulaba los parámetros de la Ley Administrativa que regulan la función de la Policía, con un salario entre 1,800 y 2,050 y un sobre sueldo entre 285.72 a 380.58 no regulados en la Ley de Salario del año fiscal 2009, 2010, 2011, 2012 hasta octubre de 2013 y siendo que el mando Policial con categoría de Comisionado que no firmó el contrato tenía un salario en base a la Ley de la materia de 1,635.06, el Poder

4. Diario de Hoy, jueves 10 y 11 de octubre de 2013.

Político de El Salvador no tenía salarios equitativos en el interior del nivel superior, por lo que se vio en la obligación de pasar los salarios que recibían los 65 Comisionados a la Ley de Salario; en tal sentido, el Comisionado que recibía un salario inferior a todos, al entrar en vigencia el Decreto Legislativo 483 que contiene la reforma de la Ley de Salario tiene igual salario que los 65 Comisionados.

El sistema de sanción administrativo, ha sido deficiente, en primer lugar, los miembros que integran los Tribunales Regionales, son integrados por miembros administrativos con funciones operativas (mandos que firmaron contratos de prestación de servicios personales, con vigencia de un año). Es importante tomar en cuenta, la sana crítica y el conocimiento de la legislación, estos miembros deben ser permanentes en los tribunales para que desempeñen un rol eficiente al momento de decidir sobre la sanción disciplinaria.

Las unidades policiales no cuentan con una infraestructura que reúna las condiciones adecuadas para la convivencia laboral, excepto las delegaciones policiales, siendo que la mayoría de elementos que la integran son administrativos y operativos que hacen funciones administrativas, no así los elementos policiales que integran algunas subdelegaciones y los puestos. Estas últimas no cuentan con infraestructura adecuada para resguardar a una persona detenida más tiempo de

las 72 horas, de acuerdo a la Ley vigente.

Las detenciones que realiza la policía las hace del conocimiento por medio de oficio a la Fiscalía General de la República y valora los indicios de prueba que judicializa el caso. Desde ese momento la persona detenida queda bajo la orden del Juez de la causa; pero se da el caso en la actualidad; por orden del juez lo envía al resguardo de la policía, lo que demanda más elementos como custodio, restando la labor de prevención del delito, como patrullajes y reunión con la comunidad.

Hay casos de algunos reos que tienen dos años de estar en bartolinas de la policía, y aprovechando que no se cuenta con la infraestructura ni con personal suficiente para cumplir con eficiencia y eficacia los servicios internos, se han dado a la fuga. En alguno de estos casos ha sido planificado con el custodio, implicando con ello la detención de personal operativo por el delito de evasión culposa, situación que puede evitarse si la policía le diera cumplimiento a la normativa y evitara resguardar por mucho tiempo a reos que ya se encuentran bajo la orden judicial.

La policía cuenta con algún mecanismo de recolección y análisis de información, pero no con instrumentos sistematizados de gestión y evaluación, que son indispensables para la toma de decisiones eficientes. Ello unido a la implementación de políticas y modelos que han sido

efectivos en otros lugares, se han aplicado sin tener en cuenta las particularidades de los contextos específicos, lo cual ha hecho que los esfuerzos de transformación del sistema policial haya tenido resultados muy limitados. Esto hace más necesario aún procesos de reforma institucional profunda, que permita mejorar realmente su desempeño y recuperar la confianza ciudadana.

Es visible detectar que la base de la doctrina, la organización y funcionamiento de la policía es el resultado de la participación de diferentes sistemas policiales en apoyo de la creación de la misma; en el marco del fin del conflicto armado, la idea central fue de desmilitarización de la fuerza de la seguridad pública y su separación de la fuerza militar, delimitando la función de cada una y convirtiendo a la policía en una institución civil y profesional. Sin embargo, se ha dificultado el desarrollo de una estrategia integral encaminada al control del delito en un escenario institucional democrático. La desactualización orgánica, funcional y doctrinariamente, favorecen la reproducción de prácticas alejadas de la legalidad y el mantenimiento de un sistema de regulación directa e indirecta de actividades delictivas por los miembros policiales.

Es importante señalar que las principales víctimas de los delitos más violentos y de la desprotección estatal pertenece a los sectores sociales más pobres, y los principales victimarios son también esos estratos, cabe destacar que no son los

únicos delitos, las únicas víctimas ni los únicos victimarios, pero sí los más visualizados socialmente y los más institucionalizados en el marco de estrategias de intervención punitiva que abarca selectamente ese espectro de incidentes y de personas. En los escasos análisis delincuenciales no dan importancia al alza del delito de violencia intrafamiliar, ni a concupiscencia de los delitos de violación en menor incapaz. Al jefe de unidades operativas se le supervisa su operatividad por el número de homicidios que se genera en la zona de responsabilidad o circunscripción territorial. Generalmente en un análisis delincencial no se toma en cuenta elementos de índole transnacional que tienden a agudizar los ya existentes problemas internos que se tiene en el país, ya que la nueva democracia creciente está generando, y las nuevas tendencias económicas sutilmente se encuentran en una conquista de las naciones. Quienes están utilizando armas no convencionales logran generar la ingobernabilidad de las instituciones fluctuando en un Estado fallido.

Si el poder político no tiene la capacidad o la cultura de prever, qué puede exigir a la Fuerza de la Seguridad Pública para que prevenga el delito.

En este contexto, pese a la diferencia del poder político acerca de la seguridad ciudadana y, en particular, de la policía, esta sí percibe las grandes deficiencias y equivocaciones, así como la reproducción en su seno de prácticas corruptas y de

abuso en el uso de la fuerza e incluye, asimismo, que la intervención policial recae en buena parte sobre la protección de: personalidades importantes, instituciones, eventos organizados por la empresa privada (encuentros deportivos, presentación de artistas), protección y seguridad de la mayoría de mandos policiales del nivel superior, protestas sociales de sectores populares.

En El Salvador ha habido varios esfuerzos para darle solución a los problemas de seguridad ciudadana, ejemplo de ello es la coordinación interinstitucional que dentro de este estudio plantea lo siguiente:

La experiencia de la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán

Desde el 2003 hasta la fecha, la Alcaldía Municipal de Antiguo Cuscatlán ha trabajado en el tema de seguridad ciudadana, planteamiento que surgió desde una perspectiva de desarrollo económico, al vincular la seguridad municipal con este municipio. De esta manera el gobierno local consideró que un trabajo que permitiera conservar la tranquilidad ciudadana, atraería inversiones para mejoras sociales y económicas del municipio.

En Antiguo Cuscatlán, el plan de seguridad ciudadana original estaba circunscrito a la prevención situacional del delito, al promover una mayor presencia policial mediante los patrullajes conjuntos entre el Cuerpo de Agentes Municipales y

la PNC. Las áreas de trabajo del plan de seguridad se resumen en las siguientes:

- Ampliación de funciones del Cuerpo de Agentes Municipales, CAM, que, además de proteger el patrimonio municipal, se le adjudicó la tarea de protección a las personas, al intervenir en delitos flagrantes y en control vehicular, mejoras físicas a las instalaciones del CAM.
- Mayor presencia de los agentes del CAM durante las veinticuatro horas del día mediante la ampliación de la flota vehicular, dotación de bicicletas para el patrullaje y construcción de casetas de vigilancia en parques y jardines.
- Atención oportuna a las denuncias o llamadas de auxilio ante cualquier situación “sospechosa” o de peligro, a través de la divulgación de un número telefónico de emergencias.

Sin estar concebidas en un plan de seguridad ciudadana, otras acciones emprendidas fueron:

- Las orientadas a reducir la accidentalidad vial mediante la construcción de pasarelas peatonales en las zonas de mayor riesgo por el tráfico vehicular y la afluencia ciudadana.

- Las actividades y proyectos orientados a mejorar la dimensión física o espacial del municipio.
- Las medidas para impactar en los procesos sociales y culturales. Las dos primeras, surgen de un mapeo de los sitios delincuenciales, efectuado por el CAM y la PNC, que aportó información de los sitios donde pudiera haber delincuencia, y se buscó la manera de contrarrestarla y prevenirla, con la colocación de luminarias, la poda de árboles y la limpieza de algunos predios baldíos.
- Entre las intervenciones orientadas a impactar sobre los procesos sociales y culturales, destacan los proyectos para la instalación de servicios básicos en comunidades marginales: manutención de servicios médicos permanentes (servicio de clínica municipal y consultas y campañas médicas en comunidades), creación de bolsa de empleos en convenio con el Ministerio de Trabajo, programas y proyectos de atención a la niñez y otras más.
- En el área de atención a la niñez se tienen diversas actividades recreativas y deportivas a través de las escuelas deportivas, tales como: fútbol, tenis, karate y cursos libres de natación; estos últimos en periodos de vacación escolar. El municipio tiene una banda de paz, conformada por jóvenes y niños del municipio. En la biblioteca municipal se les brinda apoyo a los estudiantes y a niños en cuestiones académicas y culturales. Además, hay una guardería que está en el mercadito de Merliot, para atender los niños de las locatarías.
- Existe un programa de becas educativas para niños y adolescentes. Otra manera de favorecer la educación es mediante el pago a maestros. La escuela “Los Mangones” es un proyecto completamente financiado por la alcaldía y en la escuela “Carretera a Huizucar” la alcaldía ha asumido el pago de salarios de algunos de los docentes de este centro de enseñanza. Hay otro programa de atención para la tercera edad en un complejo deportivo en donde las personas bailan, nadan y efectúan otro tipo de actividades de convivencia.
- La casa de la cultura desarrolla actividades para capacitar personas de diferentes edades en diversos oficios. Generalmente a las usuarias -amas de casa y gente adulta- se les enseña una serie de manualidades, también hay para niños.

La experiencia del Municipio Santa Tecla

La ciudad de Santa Tecla, inició su incursión en el campo de la seguridad ciudadana, a partir de la preocupación de su Edil por garantizar a los habitantes de su municipio el derecho a la seguridad. De una forma explícita, Santa Tecla inició su proceso, asesorada metodológica y políticamente por la Fundación Ebert. La estrategia fue denominada, desde sus inicios, “Convivencia y Seguridad Ciudadana”, condiciones para mejorar la calidad de vida en el municipio; situando a la persona en el centro de su accionar. Uno de los logros más importantes fue la institucionalización de la estrategia, al someterla a la aprobación del Concejo Municipal; crear la Unidad Técnica y el Equipo de prevención (coordinación interinstitucional, coordinado por el Director de los agentes municipales) y en el nivel político, crear la Consejería de seguridad ciudadana.

Cabría aclarar que un elemento no presentado en el estudio y que puede tener vinculación con la orientación hacia las personas del Alcalde de Santa Tecla, podría ser el duro impacto que causó la pérdida de vidas humanas en la colonia Las Colinas, una urbanización autorizada por el Gobierno Central en áreas restringidas de la Cordillera del Bálamo, durante los terremotos de enero y febrero de 2001, que marcó la necesidad de planificar de mejor manera, contando con la participación de sus habitantes.

Es importante señalar que la creación de la Unidad Técnica también incorporó la capacitación constante y de alta calidad por parte del personal técnico de trabajo, la cual incluía el conocimiento de experiencias exitosas en la gestión de la seguridad ciudadana desarrolladas en otras ciudades de los países de América Latina. También se recibió capacitación técnica sobre la implementación y funcionamiento de un observatorio del delito, por parte de la Universidad del Valle de Colombia y otras instituciones internacionales.

Este programa de prevención se elaboró luego de realizar un diagnóstico, al contar con la participación ciudadana para identificar, priorizar y proponer solución a los problemas de violencia y delincuencia en el municipio. Este plan general de Convivencia y Seguridad Ciudadana tenía cuatro objetivos específicos orientados a fomentar la participación ciudadana:

- La coordinación entre el Gobierno Municipal y las instituciones nacionales y regionales.
- Fortalecer las atribuciones jurídicas municipales en materia de convivencia ciudadana.
- Mejorar la infraestructura del municipio para elevar la calidad de vida.
- Sensibilizar a la ciudadanía con énfasis en el respeto, la tolerancia y la solidaridad.

Entre las acciones desarrolladas destacan el establecimiento de:

- Alianzas y afiliación con diferentes instancias nacionales e internacionales y la suscripción de convenios con la empresa privada; esto ha facilitado el trabajo en el campo de la seguridad ciudadana.
- La estructura institucional para la gestión del tema de convivencia y seguridad ciudadana depende directamente del Alcalde, quien se asesora del Consejo Interinstitucional para la Prevención de la Violencia.
- El desarrollo de más instrumentos normativos que hacen alusión al tema de la convivencia y seguridad ciudadana, destaca entre ellos: la Política Municipal de Convivencia y Seguridad Ciudadana y el conjunto de ordenanzas que norman la participación ciudadana, sancionan las faltas o la portación de armas.

El Decreto Municipal N°3, del 09 de junio de 2008, publicado en el Diario Oficial N° 120, Tomo 379 de fecha 27 de junio de 2008 indica que:

El Consejo está conformado por al menos diez miembros de las siguientes instituciones: Alcaldía Municipal, Consejo Ciudadano para el Desarrollo Local, Fiscalía General de la República, Procuraduría

General de la República, Medicina Legal, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, Policía Nacional Civil, Centro Judicial, Cuerpo de Agentes Municipales, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Ministerio de Educación, Instituto Salvadoreño del Seguro Social, Viceministerio de transporte e instituciones humanitarias presentes en el municipio.

Entre sus funciones destacan a) Recomendar al gobierno local en la implementación de políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana, en particular, las que tienen que ver con la prevención de la violencia, y b) gestionar mecanismos de cooperación interinstitucional, tanto a nivel nacional como internacional, que coadyuven al cumplimiento de sus atribuciones en los espacios públicos, regulan la venta de alcoholes y otras actividades que pueden volverse contrarias a la convivencia pacífica. También se encuentra la intervención en la mejora del espacio físico, como instalación de luminarias y la construcción de obras de recuperación de zonas verdes-pequeñas obras. Entre las acciones orientadas a impactar los procesos sociales y culturales en el municipio, destacan:

- Campañas de valores "Unida Santa Tecla avanza segura" en el 2006.

En el marco de esta campaña se desarrolló una marcha

blanca contra la violencia, encabezada por el Alcalde y el Concejo Municipal; la Campaña del Buen Vecino y Buena Vecina en el 2006 y la última Campaña de Prevención del Consumo de Drogas con Jóvenes, en los centros escolares en el 2009.

- Los programas de becas escolares; promoción y activación de clubes deportivos; programa de educación y difusión de las ordenanzas municipales y un programa de cuidado infantil y refuerzo escolar para hijos de las locatarías de los mercados municipales.

Asimismo, la Alcaldía de Santa Tecla ha efectuado actividades tendientes a evaluar la estrategia en seguridad ciudadana y a sondear la percepción de inseguridad en el municipio. De manera tal que en el 2008, la Alcaldía identificó la necesidad de reformular la política municipal y su plan de acción en virtud de diagnósticos y evaluaciones efectuadas.

Uno de los retos que enfrentan los municipios en la gestión de una política pública de seguridad ciudadana -esto según los casos estudiados- consiste en lograr la apropiación de los empleados municipales del tema de la seguridad ciudadana, pues esta se asocia únicamente a una mayor presencia policial y a la represión del delito; difícilmente, la seguridad ciudadana

se vincula con acciones dirigidas a la prevención de la violencia.

Partiendo de que el concepto de violencia no es genérico y además impacta diversas áreas de la vida humana, es obvio que hablar de proyectos de seguridad ciudadana que prevengan la violencia y la delincuencia, sin una sensibilización y capacitación previa en el tema, es sumamente difícil. Debe existir, como requisito *sine qua non*, un equipo o persona con los conocimientos técnicos y metodológicos básicos para impulsar una estrategia de seguridad ciudadana y que pueda progresivamente desencadenar un proceso de apropiación de la misma, entre los agentes municipales y los habitantes del municipio.

La experiencia del Municipio de Ahuachapán

Cabe señalar que Ahuachapán en muy corto tiempo ha desarrollado una estrategia de prevención bastante exitosa partiendo de este principio, ya que le ha apostado a la contratación de especialistas y técnicos en las diferentes esferas de intervención que ha impulsado, tales como el Centro Mixto de Mediación, el Centro Municipal de Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, el Observatorio Municipal de la Violencia y la Delincuencia, el Centro de Formación y Desarrollo de la Mujer y la Secretaría Municipal de la Juventud, entre otros.

Otro reto es que la estrategia de seguridad ciudadana articule diversas intervenciones de prevención en los también diferentes ámbitos de la vida humana; es decir, lograr la adopción de un enfoque integral. Estos modelos analizados dejan entrever la necesaria articulación y coordinación en el municipio, dentro de sí y hacia fuera. El papel del gobierno local radica en convertirse en la entidad que orienta acciones, que reúne las sinergias, que establece espacios para el diálogo y concertación de esfuerzos en materia de seguridad ciudadana en el municipio, sin asumir las funciones del sistema de justicia penal.

Un tercer reto, es la elaboración de una estrategia integral de comunicación que acompañe a la estrategia de seguridad ciudadana para que, tanto la población como los empleados municipales, no confundan la seguridad ciudadana con el combate de la delincuencia. Esta estrategia de comunicación debe difundir las áreas de trabajo de la Alcaldía y facilitar la apropiación por parte de los diversos sectores, entre ellos, los jóvenes. Es decir, la ausencia de una *“proyección integral hacia la ciudadanía de manera legible y audible, donde la gente pueda identificar y ver lo que se está haciendo.”*

Hacia fuera de la Alcaldía, un reto identificado es lograr la partici-

5. Entrevista con un miembro del Comité Ciudadano de Desarrollo Local del Municipio de Santa Tecla, mesa de la cultura.

pación ciudadana en el tema de la seguridad. Es vital incorporar a la ciudadanía a través de proyectos y formas de capacitación para revertir la visión negativa de los ciudadanos en la construcción de la seguridad ciudadana. La participación ciudadana tiene como punto de partida generar confianza y establecer pactos y compromisos. La sociedad civil es definitivamente la que aporta a la construcción del Estado democrático de derecho.

Según los informes de la Unidad de Convivencia y Seguridad Ciudadana de la Alcaldía de Santa Tecla,⁵ las personas habitantes del municipio no tenían interés en el tema, algunos aducían temor a represalias de los delincuentes, pues vinculaban el tema de la seguridad con desempeñar un papel de “colaboradores” o “informantes” de la policía. De allí que se cambiara de estrategia buscando introducir el tema de la seguridad dentro de las actividades del Comité Ciudadano de Desarrollo Local, bajo el nombre de Plan de Convivencia Comunitaria. Otro de los problemas es la ausencia de capacidad y conocimiento de los empleados de la comuna, para estimular la participación ciudadana, porque además del temor que ello les genera, no siempre comulgan con los principios democráticos que la inspiran.

Finalmente, una intervención municipal en el campo de la seguridad ciudadana debe incluir un mecanismo de evaluación y de rendición de cuentas para reconducir las

acciones y reacciones ante situaciones particulares. La evaluación significa recoger y analizar sistemáticamente la información, que permita determinar el mérito de lo que se hace. La evaluación del impacto de los proyectos deberá ser la medida que determine la continuidad de los mismos.

Fortalezas observadas en las experiencias de estos Municipios

Una de las fortalezas observadas en los municipios estudiados ha sido el liderazgo de las jefaturas edilicias que les ha permitido mantener el tema de la seguridad ciudadana con el devenir de los años. La permanencia del proyecto y la voluntad política, parece ser un requisito importante para el logro de la seguridad ciudadana.

Otra fortaleza detectada es la existencia de un plan, independientemente del grado de desarrollo del mismo. En Antiguo Cuscatlán observamos que el plan se concretó inicialmente en proveer una mayor presencia policial, pero -como es relatado por los mismos actores- al implementarlo se ha ido vinculando con otras áreas de trabajo del gobierno local, que son vitales para que funcione el plan de seguridad. Santa Tecla desde sus inicios se planteó intervenir en diferentes procesos y ha logrado incorporar el tema como un eje de trabajo de toda la gestión municipal; esto permite asegurar la continuidad de la estra-

tegia. Podría aventurarse a señalar que aunque se cambie de Alcalde, la estrategia continuará, aunque probablemente con énfasis diferentes.

Otra condición, que parece ser importante para el éxito de una estrategia de seguridad ciudadana es la adopción de un enfoque integral que articule diferentes intervenciones de prevención en los también distintos ámbitos de la vida humana. Estos modelos analizados dejan entrever la necesaria articulación y coordinación en el municipio, dentro de sí y hacia fuera. El papel del gobierno local radica en convertirse en la entidad que orienta acciones, que reúne las sinergias, que establece espacios para el diálogo y concertación de esfuerzos en materia de seguridad ciudadana, sin asumir las funciones del sistema de justicia penal.

En un primer momento, este estudio brindó la imagen que la visión ideológica incide en el diseño y desarrollo de las acciones tendientes a mejorar la seguridad ciudadana, puesto que Santa Tecla le ha puesto empeño en gestionar estructuras que permitan la participación ciudadana y ha ubicado en esta área de trabajo municipal la gestión de la convivencia y seguridad ciudadana; mientras en el otro municipio estudiado, brindó la imagen de apostarle a un mayor despliegue policial. Al ampliar dicho estudio a un tercer municipio, ha sido posible desvanecer esa idea, pues en este tercer edil municipal, de la misma orientación político ideológica de Antiguo Cus-

catlán, fue observable que la amplitud del plan está vinculada a la existencia de un equipo o persona con los conocimientos técnicos y metodológicos básicos para impulsar una estrategia de seguridad ciudadana y que pueda progresivamente desencadenar un proceso de apropiación de la misma, entre los agentes municipales y los habitantes del municipio.

Las condiciones económicas tampoco parecen ser determinantes para que el gobierno municipal incurra en el tema de la seguridad ciudadana, dato que se concluye a partir de la experiencia del tercer municipio que presenta un Índice de Desarrollo Humano bastante más bajo que los otros dos municipios estudiados, pero cuenta con un equipo técnico bastante versado en el abordaje integral de la seguridad ciudadana.

En el ámbito municipal, pueden desarrollarse prácticas que incidan positivamente sobre el problema de la seguridad, al involucrar a sus habitantes en la transformación del entorno vital en que se mueven. En este sentido, cabe destacar algunas de las experiencias de los municipios estudiados dignas de ser emuladas, tales como:

- La generación de espacios y programas que permitan e impulsen la participación ciudadana, en el sentido amplio.
- La creación de estructuras que hagan posible la coordi-

nación y cooperación inter-institucional.

- La producción de equipos técnicos que puedan impulsar estrategias integrales.
- La mejor dotación de recursos a los cuerpos de agentes municipales y su capacitación para intervenir en hechos que generen la percepción de inseguridad.
- Las mejoras en la normativa municipal para regular los comportamientos ciudadanos en los espacios colectivos.
- La inversión en la mejora de los espacios públicos, así como en la iluminación de estos.
- La realización de campañas para mejorar la convivencia de los habitantes.
- La elaboración de mapas de riesgo, diagnósticos y otro tipo de actividades de recolección de información que permitan analizar la misma y orientar la toma de decisiones.
- Las actividades recreativas con un enfoque socio-educativo.

En síntesis, la inversión en la gente y para la gente puede reconstruir un tejido social herido por la violencia e ir generando nuevas

normas explícitas o implícitas de convivencia pacífica.

En la policía, la Dirección General de la Policía ha primado una visión incremental que considera que la reforma policial consiste en el aumento de los recursos humanos, operacionales y de infraestructura, sin cambios adecuados en la organización y en el trabajo policial, sin atender a las modalidades de policía y su impacto sobre el delito ni el tipo de labor desempeñado. Esta orientación tiene un impacto muy conservador y continuista, pues no observa analíticamente la eficacia policial. Se han realizado cambios en el organigrama institucional, efectuando un incremento de personal en las oficinas administrativas o unidades elites. Este cambio ha disminuido la actividad preventiva y la reunión con la comunidad que realizan los elementos que integran las unidades de seguridad ciudadana. Otro de los aspectos que se diferencia entre los elementos que integran unidades llamadas especializadas y la seguridad pública es la remuneración del pago del Régimen de disponibilidad los primeros reciben \$215 y los elementos de seguridad pública \$100.

La reforma policial en El Salvador, debe implicar un cambio institucional mucho más amplio y complejo que meros cambios doctrinarios, organizativos y funcionales. Reformar la policía implica que los responsables de la seguridad ciudadana junto con el Fiscal General de la República, el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, la Procu-

raduría General de la República, Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, el Ministro de Educación, el Ministro de Salud, Asistencia Social, y el Ministro de Medio Ambiente elaboren, formulen y desarrollen estrategias inclusivas e integrales de los conflictos y en ese marco aborden la problemática criminal y lleven a cabo la reforma institucional de la policía.

En el país, hay diferentes factores entre la contaminación ambiental, económica, social, estructural y jurídica que perjudican la convivencia social, de manera que la integración de diferentes instituciones que forman parte de la seguridad pública puede generar mejores resultados y beneficios para las instituciones y el conglomerado social.

En el marco del fin del conflicto armado y de la democratización, la idea central es desmilitarizar la fuerza de la seguridad pública y separarla de la fuerza militar, delimitando la función de cada una y convertir a la policía en una institución civil y profesional.

Conclusión

El presente estudio se llevó a cabo con el objeto de contribuir a reformar los servicios civiles al fortalecimiento de la gobernanza, la gestión de la administración pública particularmente en la PNC y los vínculos entre modernidad y globali-

zación que no dejan de ser a la vez estrechos y polémicos.

Es oportuno señalar que la relación entre la modernidad y la globalización es una priorización histórica, ya que la modernidad es inherente a la globalización, en el cual se establece como un proceso intrínseco vinculado con el surgimiento de la modernidad que se consolida con la homogeneidad de los calendarios y los tiempos entre regiones.

Por tanto, uno de los principales retos de análisis y criterios que enfrenta El Salvador en esta nueva era en relación al índice de la violencia desenfrenada, son las alteraciones globales y los cambios fundamentales cuantitativos, basado en los alcances exponenciales de las telecomunicaciones y del mercado mundial o, por el contrario, se debe considerar fundamentalmente como una variación cualitativa que requiere de nuevas perspectivas de análisis.

Es evidente señalar, que la teoría democrática no puede descansar en una concepción de la política territorialmente delimitada. Sin llegar a desplazar al Estado-Nación como punto de referencia, es necesario reflexionar sobre su papel en relación a un sistema político donde la autoridad se limita por actores y organizaciones externas.

La globalización confluye con una diversidad de posturas, intelectuales, académicas y políticas, las

cuales se agudizan frente a la forma de abordar las relaciones con la modernidad, así como la diversidad de términos.

Mientras estos términos son analizados profundamente a nivel internacional y en particular en El Salvador, el conglomerado social reclama una actividad firme y decidida en contra de quienes vulneren su integridad, bienes y tranquilidad; al mismo tiempo que exige un cuerpo investigador respetuoso de la ley, de los derechos humanos, con una ética profesional, el cual tuviese como misión la auténtica representación social de la población salvadoreña. La Fiscalía General de la República debe tener herramientas para el desempeño de su función como coordinador de la "Trilogía Investigadora", que controle la impunidad, igualmente que magnifique las garantías y el respeto a los derechos humanos de los gobernados; para lograr lo anterior, se deben reducir los trámites innecesarios de manera exitosa, es decir, quitar las gestiones rígidas y protocolarias que presenta la fase investigadora. El elemento policial y el agente fiscal deben tomar un papel integrador de manera inmediata al conocimiento del hecho delictivo. Generalmente a la escena del delito llega el investigado, no el fiscal de turno o en alguno de los casos llega el fiscal pero no tiene la habilidad investigativa, ya que no está preparado. Los *pensum* de la carrera de derecho no incluye la investigación criminal, el cual es importante para la dirección de la investigación.

Debe establecerse a nivel constitucional el criterio de oportunidad y los métodos de justicia alternativa, para socializarlos dentro de la población. Profesionalizar al factor humano y dotarlo de apoyos financieros y tecnológicos de vanguardia, para que puedan operar el sistema. La fuerza de la seguridad pública y el Ministerio Público deben enfocar a dar resultados contundentes en el ataque a la criminalidad y a recobrar la confianza de la ciudadanía.

La policía y la Fiscalía General de la República deben contar con conocimientos especializados en procuración de justicia, con el propósito de crear una nueva generación de investigadores que dirijan en la práctica las acciones y diligencias encaminadas a descubrir la verdad histórica. Con lo anterior se deja a un lado a sus miembros de escritorio, tramitador de oficios.

La selección del personal que integre estas instituciones deberá ser rigurosa; sometiéndose a exámenes psicométricos, de conocimientos jurídicos y técnicos, así como a exámenes físicos. Se deben tomar en cuenta, tanto las aptitudes como las actitudes de los aspirantes; una vez seleccionados se deberán entrenar en aspectos técnicos, teóricos y operativos de la investigación criminal y científica. Para la profesionalización de la policía y Fiscalía se deberán instrumentar mecanismos y sistemas de investigación científicos de vanguardias, medibles y cuantificables, que permitan la supervisión y evaluación constante

de resultados. De la misma forma las bases tienen que ser eficientes.

Bibliografía

Acuerdos de Paz firmado por el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, FMLN, y el Gobierno de El Salvador, de 1991.

Ante Proyecto de Ley de la Función Pública, de la Secretaría para Asuntos Estratégicos, Subsecretaría de Gobernabilidad y Modernización del Estado, noviembre de 2013 de El Salvador.

Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.

Constitución de la República de El Salvador.

Convención Interamericana de los Derechos Humanos del Convenio 131 relativo a la Fijación de Salarios Mínimos, con Especial Referencia a los Países en Vías de Desarrollo.

Ley de Acceso a la Información Pública.

Ley de la Carrera Policial de El Salvador.

Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de El Salvador.

Ley del Servicio Civil de El Salvador.

Ley de Procedimientos Constitucionales de El Salvador.

Ley General de Educación Superior de El Salvador.

Ley Orgánica de la Policía Nacional Civil y su Reglamento de El Salvador.

Reglamento de los Cursos de Ascenso de la Policía Nacional Civil de El Salvador ◇

el icap en centroamérica

La contribución del ICAP al fortalecimiento de la gestión institucional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA

ICAP*

REVISLA LOS PRINCIPALES APORTES DEL ICAP AL FORTALECIMIENTO DE LA INTEGRACIÓN CENTROAMERICANA, MEDIANTE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROCESOS DE FORMACIÓN Y CAPACITACIÓN DIRIGIDOS A LOS(AS) FUNCIONARIOS(AS) DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DEL ITSMO CENTROAMERICANO Y DE LA INSTITUCIONALIDAD REGIONAL. LA CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN CONSIDERADOS COMO FACTORES MEDULARES PARA POTENCIAR MAYORES ESTADIOS DE DESARROLLO REGIONAL. SE DESCRIBEN LAS DIVERSAS INICIATIVAS APOYADAS POR EL ICAP RECIENTEMENTE.

PALABRAS CLAVES: RELACIONES INTERNACIONALES; INTEGRACION ECONOMICA; SICA; DESARROLLO HUMANO; ICAP; AMERICA CENTRAL

KEY WORDS: INTERNATIONAL RELATIONS; ECONOMIC INTEGRATION; HUMAN DEVELOPMENT; SICA; ICAP; CENTRAL AMERICA

Introducción

El Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, en su calidad de institución especializa-

da del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, ha retomado desde un enfoque renovado y acorde con el nuevo contexto regional e internacional, su misión institucional de fortalecer la administración pública al servicio de la integración centroamericana.

** Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Recibido: 29 de julio del 2014.
Aceptado: 17 de setiembre del 2014.

Para llevar a cabo esta tarea y en correspondencia con las acciones

Instituto Centroamericano de Administración Pública (2015). La contribución del ICAP al fortalecimiento de la gestión institucional del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA.

ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública (68-69): 421-433, diciembre 2015 421

programadas en el Plan Estratégico Institucional 2011-2015, se diseñó la *Estrategia de Gestión para la Integración Centroamericana 2011-2015*, elaborada a partir de un diagnóstico sobre el estado de la institucionalidad del SICA, que trataba de identificar los principales obstáculos que limitaban el eficaz funcionamiento del sistema y que debían ser atendidos.

La Estrategia tiene como objetivo facilitar la apropiación de la integración centroamericana por los estudios nacionales, mediante la implementación de programas de formación, capacitación, investigación y asesoría en el campo de la administración pública y la integración centroamericana. En este sentido, incorporó dentro de sus acciones estratégicas el desarrollo de conocimientos y competencias en el recurso humano que labora en las instituciones gubernamentales y regionales y que tiene dentro de sus funciones atender los procesos administrativos y de toma de decisiones vinculados a la integración centroamericana, con el propósito de brindarles un conocimiento integral del proceso, para realizar un adecuado tratamiento y una eficiente coordinación entre las estructuras nacionales y regionales.

Para la ejecución de la Estrategia se realizó una primera fase enfocada en buscar su viabilidad, este trabajo consistió en la revisión de los principales actores que tendrían algún nivel de vinculación, entre estas las autoridades compe-

tentes de cada uno de los países, las autoridades regionales y los funcionarios (as) centroamericanos (as). Esta fase fue seguida del proceso de comunicación y negociación con las autoridades, para establecer acciones tendientes a disminuir o eliminar, posibles restricciones y además potenciar aquellas situaciones favorables, con la finalidad de crearle un panorama fértil a la Estrategia.

Como resultado del análisis de viabilidad elaborado y del trabajo previo realizado, el Instituto ha logrado colaborar con la institucionalidad regional desde diversos frentes, algunos de ellos coordinados y ejecutados propiamente por el ICAP, y otros enmarcados en estrategias más amplias, coordinadas desde la Secretaría General del SICA.

Seguidamente se realiza un breve recuento de cada una de las iniciativas apoyadas por el Instituto, y que constituyen un aporte a la actividad reflexiva intelectual sobre los asuntos de interés para la integración regional centroamericana.

Programa de Capacitación ICAP-Centroamérica

Como parte de la oferta de capacitación del ICAP, desde el 2001 a la fecha, el ICAP coordina e implementa anualmente el Programa de Capacitación ICAP-Centroamérica, dirigido a los(as) funcionarios(as) de los Estados Miembros del

Instituto, y cuya finalidad es apoyar el mejoramiento continuo de las instituciones públicas de los gobiernos centroamericanos, mediante la actualización permanente del recurso humano.

El Programa comprende una serie de actividades orientadas a fortalecer la integración centroamericana, tales como capacitaciones nacionales, regionales, videoconferencias y un componente de investigación.

A la fecha se han desarrollado tres videoconferencias, cada una con un objetivo estratégico, y orientada a promover los conocimientos en temas de integración. Los temas desarrollados fueron:

- El SICA. Pasado, presente y futuro: avances y retrocesos. Un análisis teórico, jurídico e institucional.
- Perspectivas de Desarrollo Regional: Aspectos Políticos, Económicos y Sociales.
- La República Dominicana: realidad política, económica y social de cara a la nueva integración centroamericana.

Dentro de los cursos de actualización se contabilizan cuatro, que comprenden elementos básicos sobre la integración centroamericana, con el propósito de brindar a los(as) funcionarios(as) regionales un marco de referencia para introducirse en la

experiencia centroamericana. Los cursos implementados son:

- Integración Regional: una aproximación a la experiencia centroamericana.
- Integración Centroamericana: Una Mirada Prospectiva frente a la Nueva Gestión Pública.
- Integración Regional: Un abordaje de la experiencia Centroamericana.
- Integración Regional: Un abordaje de la experiencia centroamericana.

En relación con la producción intelectual sobre integración centroamericana, en el marco de la publicación denominada "Cuadernos Centroamericanos del ICAP", se editan dos números anuales dedicados a temas de interés para la integración regional. A continuación se detallan las publicaciones realizadas:

- Cuaderno No. 1: Estado actual de la Integración Centroamericana: Una mirada desde la institucionalidad del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA.
- Cuaderno No. 3: Los fundamentos de la integración regional. Una aproximación desde la perspectiva centroamericana.
- Cuaderno No. 5: Aspectos generales del proceso de inte-

gración centroamericana: Un breve repaso por su historia.

- Cuaderno No. 7: La organización y funciones del Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, y de su Secretaría General.
- Cuaderno No. 9: Integración económica entre El Salvador y Guatemala: El impacto del establecimiento de una Unión Aduanera en la economía salvadoreña.
- Cuaderno No. 10: Las amenazas desde adentro: La crisis de la zona euro y el intento separatista británico. Lecciones para los procesos integracionistas en América Latina. Mirando a Asia-Pacífico: Política comercial y exterior costarricense e integración centroamericana.
- Cuaderno No. 11: El gran reto pendiente de resolver en el proceso de integración centroamericana.

**Proyecto DB1:
“Profesionalización y
tecnificación de las policías
e instancias vinculadas
a la seguridad y la justicia
en el nivel nacional y regional”**

El apoyo brindado por el ICAP, en calidad de Institución Colaborado-

ra, en el Proyecto DB1 “Profesionalización y tecnificación de las policías e instancias vinculadas a la seguridad y la justicia en el nivel nacional y regional”, de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, ESCA, se enmarcó en la Carta de Entendimiento firmada entre la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana, SG-SICA, y el Instituto, cuyo objetivo consistió en ejecutar las acciones formativas, de carácter nacional y regional, priorizadas para el 2013 dentro del Programa de Formación Fiscal del Plan Maestro de Formación Regional que impulsa la Dirección de Seguridad Democrática, DSD.

El Proyecto, que forma parte del componente de Fortalecimiento Institucional de la ESCA, y fue financiado por España a través del Fondo España-SICA, se inscribió en los esfuerzos de los países miembros del SICA para avanzar en la modernización, profesionalización y el reforzamiento de las capacidades del personal de las instituciones del Sector Justicia y Seguridad. La principal herramienta del Proyecto es el Plan Maestro de Formación Regional, que recoge y sistematiza con una visión regional, los diagnósticos nacionales de capacitación de las Escuelas Judiciales, Ministerios Públicos y la Subcomisión de Jefes/as de Academias de Policías, por lo que está compuesto por cuatro Programas de Formación, según las necesidades de capacitación:

- a. *Judicial*: son acciones formativas orientadas a las Cortes

- Supremas de Justicia de la región, y los jueces de cualquier instancia.
- b. *Fiscal*: brinda una oferta formativa enfocada en los Ministerios Públicos de la región, para el combate del crimen organizado. A cargo del ICAP.
 - c. *Policial*: son capacitaciones dirigidas a las policías de la región en el combate del crimen organizado.
 - d. *Intersectorial*: la capacitación es dirigida a los tres sectores en su trabajo conjunto en los procesos penales desde la investigación hasta la judicialización.
- a. En cuanto a los aspectos académicos, las acciones formativas desarrolladas en el 2013, se enfocaron en los siguientes temas: organizaciones y redes transnacionales o crimen organizado, técnicas especiales de investigación para crimen organizado, intervención de las telecomunicaciones, formación de formadores, técnicas operacionales antidrogas y su marco jurídico, y planeamiento de la investigación. Estos seis temas fueron desarrollados regionalmente, y replicados en aquellos países del SICA que lo solicitaron, según las fechas disponibles y su capacidad de asumir el compromiso de fungir como contraparte de la capacitación.

La coordinación del Proyecto fue llevada a cabo por la Secretaría General, a través de DSD, quien estableció los términos de referencia que delimitaron el marco dentro del cual se desarrolló la colaboración del ICAP, plasmada en un plan de trabajo con metas y plazos específicos.

Para cumplir con los objetivos planteados en el plan de trabajo, el ICAP asumió una serie de tareas vinculadas con: a) la dirección académica del Programa de Formación Fiscal, b) el desarrollo de material didáctico, c) la coordinación y articulación con los actores involucrados en el Programa, y d) el aseguramiento de la calidad en la organización de las acciones formativas ejecutadas.

En total se alcanzó la ejecución de diecinueve cursos, cinco de ellos regionales y trece nacionales en la modalidad presencial y virtual, con una carga lectiva de cuarenta y ochenta horas académicas, logrando el cumplimiento del 100% del plan de trabajo ajustado, establecido entre el ICAP, la DSD del SICA y el Fondo España SICA.

Como resultado de las acciones formativas regionales y nacionales, se logró la capacitación de un total de 604 funcionarios y funcionarias de los distintos países del SICA, pertenecientes a los Ministerios Públicos, de ellos 167 fueron

capacitados en los cursos regionales y 437 en las réplicas nacionales. La cantidad de participantes por país fue la siguiente: 8 Belice, 24 Costa Rica, 182 El Salvador, 109 Guatemala, 109 Honduras, 22 Nicaragua, 124 Panamá y 26 República Dominicana.

En las acciones formativas regionales se abordan las temáticas de manera transversal, entendiendo que la inseguridad y la criminalidad no se contienen dentro de fronteras nacionales, sino que las traspasan y se extienden a través de la región.

- b. Adicional al desarrollo de las acciones formativas, el ICAP colaboró con el diseño y la elaboración de once publicaciones, ocho de ellas correspondientes al Programa de Formación Fiscal, y tres al Programa de Formación Intersectorial. Estos módulos instruccionales, fueron diseñados con el apoyo de especialistas de la región en cada una de las temáticas.
- c. En cuanto a las tareas de coordinación con los actores involucrados en el Programa de Formación Fiscal, se desarrolló un proceso que permitió articular los intereses de los diferentes sectores, entre estos el Consejo de Ministerios Públicos Centroamericano y del Caribe, la Red de Fiscales

contra el Crimen Organizado y las Escuelas/Departamentos/Unidades de Capacitación de los países miembros del SICA, de forma tal que se pudiera establecer en forma conjunta el enfoque de las capacitaciones, la participación docente, la definición de contenidos y las agendas de trabajo, la organización logística en general, entre otros aspectos.

- d. Un aspecto trascendental para asegurar el buen desarrollo del Programa consistió en velar por la calidad de las acciones formativas, labor que estuvo relacionada con la organización logística, cuyo objetivo fue lograr que los cursos se desarrollaran en las mejores condiciones posibles, de manera que se facilitara el proceso de enseñanza-aprendizaje. Estas tareas fueron ejecutadas en coordinación con las Escuelas/Departamentos/Unidades de Capacitación de los países sede de cada acción formativa.

En relación con la evaluación realizada por los y las participantes, tanto de las acciones regionales como de las réplicas nacionales, en términos de satisfacción general, la gestión académica y de coordinación del ICAP y la impartición del curso por parte de los docentes, se realizó una ponderación de todas las capacitaciones ejecutadas, obteniéndose porcentajes de aprobación bastantes

satisfactorios, que estuvieron por encima del 90%.

Resulta de especial interés destacar y valorar los aportes que a criterio del ICAP, se han logrado con la ejecución del Programa de Formación Fiscal, y que justifican la importancia de trabajar conjuntamente en el fortalecimiento de la región en materia de seguridad, iniciando con la mejora de las competencias y capacidades del recurso humano a cargo de estas tareas.

- a. *Fortalecimiento de la formación jurídica.* En el diseño de los cursos, se propuso formar un fiscal desde la perspectiva de ser un asesor jurídico de la investigación criminal, es decir un profesional en derecho, conocedor del entorno legal propio para dirigir una investigación y presentar el caso ante los Tribunales. Además, un profesional que conoce su rol dentro del proceso penal y consecuentemente, respeta la competencia de la Policía y la decisión jurisdiccional dictada por un juez.
- b. *Obtención de información cierta, útil y efectiva.* Los docentes se preocuparon por proporcionar, a los participantes, información que les servirá en el ejercicio del cargo de fiscal, con lo cual se obtuvo información que muchos de ellos desconocían, como textos de legislación internacional y jurisprudencia nacional.

Además, con la participación de fiscales extranjeros, los participantes tuvieron un espacio para conocer y aprender nuevas prácticas en la investigación criminal.

- c. *Armonización de prácticas y criterios jurídicos.* La ejecución de las diferentes acciones formativas fue útil para que las distintas fiscalías, armonizaran algunas prácticas de carácter operativo, y también se discutieran y asumieran criterios jurídicos que antes no concebían.
- d. *Fortalecimiento de las relaciones interpersonales a nivel nacional.* Fue de gran importancia la realización de los cursos, porque constituyó un espacio en donde, tanto los participantes nacionales, como los docentes interactuaron -muchos eran desconocidos- y se vieron como un verdadero grupo de compañeros preocupados por realizar mejor su trabajo.
- e. *Intercambio de experiencia y profundización de las relaciones regionales.* Las acciones formativas regionales constituyeron un espacio de compañerismo entre los nacionales pero, también, con los fiscales invitados extranjeros se iniciaron verdaderas relaciones de confianza, y no solo se han intercambiado información sobre acontecimientos delictivos,

sino también información sobre doctrina, legislación y jurisprudencia.

- f. *Concientización de la idea regional por encima de la nacional para combatir el delito.* Consecuente con lo indicado en el punto anterior, el proceso de capacitación, concientizó a los participantes y docentes respecto a la idea de que trabajar bajo el esquema añejo de individualismo y desconfianza, únicamente, vendría a fortalecer las acciones del crimen organizado. De esta forma, empezó a surgir un nuevo modelo operativo de respuesta conjunta y regionalista ante la amenaza diaria de la delincuencia organizada: los Ministerios Públicos son más fuertes pues, sus brazos operativos, no tienen el límite de las fronteras de los países. Reforzó el enfoque regional, la propuesta del ICAP, con respecto a que al inicio de cada capacitación se brindara una pequeña charla introductoria sobre la integración centroamericana y la seguridad democrática, como una de las prioridades de la integración, con la finalidad de que los participantes comprendieran de qué se trata, cuál es su origen y sus objetivos, y entendieran de esta manera el marco en el que nace la ESCA, que engloba el Proyecto y la acción formativa que se ejecutaba.
- g. *Desarrollo de un proceso de identificación de profesionales especialistas en temas de la política de persecución.* El proceso de capacitación permitió identificar a funcionarios de los diferentes Ministerios Públicos que a través de los años en el ejercicio del cargo de fiscal, han desarrollado en la práctica y estudio, una especialidad en la comprensión e investigación de diferentes formas delictivas. Tal especialización, se logró llevar a otros países de la región, mediante la colaboración que algunos especialistas brindaron como docentes de cursos nacionales en otros países distintos al suyo.
- h. *Conocimiento de las nuevas herramientas penales, procesales y policiales.* Se ha logrado también, dar a conocer desde el punto de vista teórico y práctico, las distintas herramientas que pueden ser utilizadas en el proceso de investigación de los delitos realizados por la delincuencia organizada. En el citado ejercicio de conocimiento, se ha podido conocer que entre los países miembros del SICA, existen diferencias sustantivas, tanto de orden legislativo, como práctico, las que provocaron el interés de los participantes y docentes por conocer nuevos procedimientos, teóricos y prácticos, que les facilitara el trabajo investigativo y

obtener información novedosa para el logro de una efectividad mayor en la labor de persecución de los delitos.

Programa de Formación en Integración Regional Centroamericana

Durante los últimos años, en el marco del SICA, se han venido gestando una serie de iniciativas en materia de formación y capacitación dirigidas al fortalecimiento de las capacidades del recurso humano de los aparatos estatales que conforman el sistema de integración, así como de los funcionarios de las distintas instituciones regionales.

Sin embargo, todas estas iniciativas se han desarrollado de manera dispersa y sin un rumbo claro y no fue sino hasta el 2001, que en el marco de los proyectos desarrollados por el Fondo España-SICA en colaboración con otras instituciones regionales y extrarregionales, que se pone en marcha lo que se conoce como el Programa SICA de Capacitación en Integración Regional, cuyo objetivo principal es contribuir al fortalecimiento del proceso de integración centroamericano, a través de la definición y ejecución de actividades formativas en áreas temáticas clave, que contribuyan al desarrollo de capacidades y conocimientos por parte de los funcionarios del SICA, funcionarios nacionales de los paí-

ses miembros y los representantes del sector privado y la sociedad civil.

Con la puesta en marcha de este programa de capacitación, se logró precisamente integrar una buena parte de las temáticas de interés para el proceso de integración, alrededor de un programa unificado, en el cual, los encargados de ejecutarlo mantuvieron una estrecha coordinación con la SG-SICA. Con el inconveniente de que desde sus inicios este programa estuvo acompañado por una serie de actores institucionales extrarregionales, sin tener una participación activa de las instituciones regionales creadas para estos propósitos.

Lo anterior principalmente motivado por las capacidades que dichas instituciones habían venido demostrando producto de colaboraciones anteriores con las instituciones del sistema; que si bien propiciaron que se diera un avance importante en este aspecto, a su vez impidió la generación de capacidades instaladas dentro de las instituciones que forman parte del SICA y cuyo mandato les otorga competencias en este ámbito.

Precisamente fue esta situación lo que motivó a los encargados del Segundo Programa de Apoyo a la Integración Regional Centroamericana, PAIRCA II, a promover una iniciativa que pudiera de cierta forma, consolidar los logros obtenidos en esta materia, primero, avanzando en la construcción de un Programa unificado de capacitaciones a cargo

de las instituciones competentes que forman parte del sistema, y segundo, preparando a estas instituciones para que puedan asumir de la mejor manera sus funciones en el marco de este proceso.

Siendo así, desde el PAIRCA II se planteó la propuesta Programa de Formación en Integración Regional, cuyo objetivo primordial consistió en la ejecución de una serie de jornadas formativas que permitieran al ICAP acompañarse de actores extrarregionales que anteriormente habían colaborado con el Programa, de modo que se propiciara una transferencia de conocimientos que facilitara al Instituto asumir su nuevo rol en el marco de los programas de capacitación y formación en el nivel regional.

En total se consiguió la ejecución de siete acciones de capacitación, a saber:

- Seminario para ejecutivos, destinado a funcionarios(as) regionales.
- Curso Virtual para Ministerios de Economía y Comercio Exterior.
- Curso Virtual para Cancillerías y Direcciones de Cooperación.
- Seminario Conjunto para funcionarios nacionales.
- Curso Formación a Formadores en Integración Regional.

- Dos ediciones del Curso para líderes Juveniles, uno con sede en El Salvador y otro en Costa Rica.

Por otra parte, se colaboró con la elaboración de un Plan Maestro de Formación en Integración Regional Centroamericana, que incorpora los principales temas de interés de los diversos actores del SICA, y establece los lineamientos generales sobre las metodologías de enseñanza, contenidos, modalidades de aprendizaje y demás características que le serán propias a toda acción pedagógica que emprenda el SICA.

De esta manera con la implementación de este programa se tuvo como objetivo general el contribuir al proceso de integración regional, estimulando la sostenibilidad en la formación continua y la investigación en materia de integración regional centroamericana, potenciando así por una parte, las capacidades de los tres grupos de actores identificados en el marco del proyecto, como más relevantes en el proceso de integración, como lo son la sociedad civil, el funcionariado del sistema de la integración y los funcionarios de los Estados que conforman el SICA; y por otra parte, se pretendió apoyar y fortalecer al ICAP, como institución técnica especializada en formación y capacitación que forma parte del SICA, potenciando sus capacidades para consolidar su marco de actuación dentro del sistema de integración regional.

Finalmente, y en forma resumida, a continuación se señalan los principales aportes logrados con la ejecución del Programa de Formación:

- a. *Reducción de la brecha de conocimiento en materia de integración:* con la ejecución de las distintas jornadas formativas se logró realizar un importante aporte en cuanto a la reducción de la brecha de conocimiento que existe a nivel regional con respecto al tema de la integración centroamericana. Adicionalmente se logró dotar a los grupos meta seleccionados de los conocimientos básicos respecto del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea, UE, y Centroamérica.
- b. *Fortalecimiento de las capacidades de actuación e incidencia de los grupos meta, a partir de la capacitación:* la dotación de conocimientos básicos acerca de las temáticas de integración centroamericana y el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, AdA UE-CA, permitió que los diferentes sectores meta progresivamente desarrollen mayores capacidades de actuación e incidencia en el marco del SICA, a partir de un mayor conocimiento respecto del proceso de integración y sus posibles espacios de actuación.
- c. *Sensibilización de sectores clave:* con el desarrollo de las diferentes jornadas formativas se logró proporcionar algunos conocimientos básicos sobre integración regional centroamericana, así como del AdA UE-CA a una serie de actores vinculados con tres sectores que fueron definidos como clave por parte de la organización. Esto además permitió sensibilizar a dichos actores sobre la importancia de mantener desde estos sectores una participación más activa y consciente en el marco del SICA.
- d. *Promoción del debate entre altos ejecutivos de la integración:* con la ejecución de la jornada formativa dirigida a altos ejecutivos del SICA, se logró fomentar el diálogo y el acercamiento entre los altos directivos de las diferentes instituciones e instancias del SICA. Este tema ha sido ampliamente señalado durante los últimos años, debido a la clara necesidad por estrechar la comunicación, el debate de ideas y la coordinación entre los diferentes entes que conforma el sistema.
- e. *Inclusión de algunos sectores "marginados":* una de las críticas constantes que se escuchan con respecto al sistema de integración regional en Centroamérica, tiene que ver con la aparente predominan-

cia de un cuerpo de tecnócratas y funcionarios regionales, así como la baja vinculación de algunos otros sectores, como por ejemplo la sociedad civil. Con la ejecución del programa de formación se logró incorporar algunos de esos sectores que históricamente tenían poca inclusión y participación en el proceso de integración, tal y como es el caso de los líderes juveniles y estudiantiles capacitados durante este programa.

- f. *Un cuerpo de Formadores en Integración Centroamericana:* como parte de la ejecución del programa de Formación en Integración Regional, se planteó y ejecutó la jornada dirigida al sector de la academia centroamericana, cuyo objetivo fue promover la formación de un cuerpo de Formadores especialistas en materia de Integración Centroamericana. Con esta, se logró dotar a una serie de docentes y especialistas de diversas instituciones académicas centroamericanas con una base metodológica para la enseñanza de la temática de la integración centroamericana.
- g. *Elaboración de un Pan Maestro de Formación Regional:* como se ha venido sosteniendo, uno de los principales aportes identificados como prioritarios en torno a los esfuerzos de capacitación y for-

mación que se emprenden desde el SICA, fue precisamente el de la necesidad de contar con un Plan homogéneo que recoja de forma integral los diferentes esfuerzos que en la materia se han venido desarrollando. Es por ello que, el segundo producto obtenido como parte de la ejecución de este proyecto, es el de la elaboración del Plan Maestro de Formación, Educación Continua, Capacitación, Investigación y Reflexión en Integración Centroamericana 2014-2024, cuyo propósito principal es unificar y homogeneizar los esfuerzos que en esta materia se han venido desarrollando y que se espera desarrollar en el próximo decenio.

Diplomado virtual. “Seguridad fronteriza y Gestión integrada en fronteras”

EL Diplomado fue implementado por el ICAP en el marco del Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central, SEFRO, financiado por la UE y ejecutado por la SG-SICA. El Programa tiene como objetivo contribuir al proceso de integración regional, a través del apoyo a la implementación de la Estrategia de Seguridad de Centroamérica y la reducción de los niveles de inseguridad ciudadana.

Por su parte, la ejecución del diplomado en Seguridad Fronteriza y Gestión Integrada de Fronteras tuvo como objetivo central el desarrollar en los funcionarios participantes de las diversas instituciones de los países de la región, los conocimientos, tanto técnicos como académicos, para el fortalecimiento de sus competencias profesionales en materia de gestión integrada de fronteras, desde la perspectiva de seguridad.

El Diplomado virtual tuvo una duración aproximada a los seis meses, distribuidos en veinticuatro semanas y desarrollado en tres módulos, en los cuales se logró integrar, tanto los elementos concernientes al desarrollo de las habilidades académicas como técnicas. Esto se logró constatar al verificar que los estudiantes obtuvieron el aprendizaje académico de las temáticas referidas a la globalización y a los referentes conceptuales de la Gestión Integrada de Fronteras, así como al conocimiento técnico de las diversas políticas, normativas y procedimientos de seguridad en las fronteras centroamericanas.

Cada uno de los módulos, está compuesto por unidades temáticas cuya labor principal es alimentar a los módulos con temas específicos denominados “contenidos” que procuran brindar la información básica para el desarrollo del programa.

El Módulo 1, denominado “Seguridad, Fronteras y Globaliza-

ción”, tuvo una duración de 4 semanas (1 mes) y un total de 32 horas efectivas. Al ser un módulo de carácter introductorio, contó con 3 unidades temáticas que abordaron los temas base para el programa.

El Módulo 2, se denomina “Políticas, Normativas y Procedimientos de Seguridad en las Fronteras centroamericanas”, tuvo una duración de 10 semanas (2,5 meses) y un aproximado de 80 horas efectivas de trabajo.

Finalmente, el Módulo 3, tiene por nombre “Gestión Integrada de Fronteras, GIF”, el cual ha sido diseñado para desarrollarse en 10 semanas (2,5 meses) y 80 horas de trabajo.

La labor desarrollada por el programa SEFRO al enlazar a las distintas instituciones que han sido parte del diplomado, así como el ICAP desde su vocación formadora de profesionales especialistas en administración pública en Centroamérica, permitió que los participantes ampliaran sus competencias y conocimientos en temas de Seguridad Fronteriza y Gestión Integrada de Fronteras, lo cual fortalecerá las capacidades de las diferentes instituciones nacionales, sobre todo policía, aduanas y migración, para fomentar metodologías de trabajo comunes y asegurar la conectividad, comunicación y coordinación inter-institucional ◇

referencias

CRIA del ICAP*

LISTA ALGUNAS PUBLICACIONES RECIENTES SOBRE LA TEMÁTICA “ENSEÑANZAS PRÁCTICAS Y CONTEXTUALES DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA”, TEMA DE OBJETO DEL NÚMERO DE ESTA REVISTA.

PALABRAS CLAVES: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA; GESTIÓN PÚBLICA; AMÉRICA CENTRAL

KEY WORDS: PUBLIC ADMINISTRATION; MANAGEMENT; CENTRAL AMERICA

Armendáriz, E. (2006). *La sostenibilidad de la deuda pública y la postura fiscal en el ciclo económico: el Istmo Centroamericano*. México, D.F.: CEPAL.

Atul, K. (2009). Estado y desarrollo económico. (Spanish). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 9 (12), pp. 7-29.

Badenes Plá, N. (2009). Reflexiones sobre la experiencia en la fi-

nanciación autonómica española: qué repetir y qué evitar. (Spanish). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 9 (13), pp. 117-140.

Bibliografía Seleccionada. (Spanish). (2009). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 9 (13), p. 145.

Burgos, C. (2005). *El quehacer de las asociaciones de estudiantes de administración pública : comparación entre Costa Rica y Honduras. Pasantías: Tendencias Modernas de la Administración Pública (2006 : abr. 25-29 : Costa Rica)*. San José, CR.: ICAP.

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

Correo electrónico: Info@icap.ac.cr

Recibido: 15 de enero del 2015.

Aceptado: 19 de febrero del 2015.

- Cáceres, T. G., & Rodríguez, M. A. (2007). Tendencias neoliberales en la reforma de la gestión pública en América Latina. (Spanish). *Revista Gerencia y Políticas de Salud*, 6 (13), pp. 46-65.
- Campos Obaldía, C. (2003). *El procedimiento administrativo*. Dirección General de Servicio Civil.
- Cárdenas, C. G. (2011). Reformas administrativas y sus marcos cognitivos: entre el burocratismo, el postburocratismo, la responsabilización o la hibrididad. (Spanish). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 11 (17), pp. 41-80.
- Chacón Mata, Alfonso. (2007). Las dimensiones de la gobernabilidad democrática en el contexto centroamericano: aspectos teóricos y operativos. *Relaciones Internacionales*. (73-74). Heredia, Costa Rica: UNA.
- Colino Cámara, C. e. a. (2007). *Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana: un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la administración y la gestión pública*. Madrid, España: INAP.
- Cornick, Jorge. (2003). La importancia de las finanzas públicas en el proceso de modernización del Estado. *Revista Centroamericana de Administración Pública*.(44-45) San José, Costa Rica: ICAP.
- Criado, I. (2013). Redes sociales para unas administraciones y gobiernos abiertos. Desafíos para la innovación y la creación de valor público. *Buen Gobierno*, (15).
- Cuervo González, L. M. (2003). *Pensar el territorio: los conceptos de ciudad-global y región en sus orígenes y evolución*. Santiago de Chile, CH.: CEPAL.
- Espinoza, N. (2005). *El pago de servicios ambientales y el desarrollo sostenible en el medio rural. Centroamérica en cifras 1980 - 2005*. San José, CR: FLACSO.
- Estrada, F. M. (2011). Gobernanza y calidad en la gestión pública. (Spanish). *Estudios Gerenciales*, 27 (120), pp. 205-223.
- Fernández, V. R., & Vigil, J. I. (2010). El Estado al primer plano del desarrollo (regional) latinoamericano. Un estudio de las capacidades estatales al nivel meso-regional en la Argentina. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 10 (15), pp. 43-90.
- Figueroa de Jain, Rethelny. (2002). La ética en el marco de la re-

- forma de la administración pública en Centroamérica. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (42-43). ICAP.
- Fócil, M. (2013). RHNET la matriz del servicio profesional de carrera o cuando todos trabajá-bamos para un sistema. *Buen Gobierno*, (15).
- Forzani, J. (2012). Estrategias para desarrollar la calidad en los servicios públicos en República Dominicana. República Dominicana: Ministerio de Administración Pública.
- Fuentes, J. A. (2006). *Retos de la política fiscal en Centroamérica*. México, D.F.: CEPAL.
- Fundación DEMUCA. (2011). Autonomía política y gobernanza municipal en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: FLACSO.
- García Ruiz, J. (2006). *Globalización, administración pública y buen gobierno. Foro de la Función Pública del Istmo Centroamericano, Panamá y República Dominicana: Globalización, Buen Gobierno y Función Pública (13ª : 2006 sept 27-29 : Guatemala)*. San José, Costa Rica: ICAP.
- Gómez, M. U. (2011). Enfoques contemporáneos de política social en México. (Spanish). *Espiral*, 18 (52), pp. 37-75.
- González, J. (2013). El uso efectivo de los resultados de evaluación: un eslabón de la política de rendición de cuentas en México. *Buen Gobierno*, (14).
- Grau, N. C. (2009). Contraloría social y derechos sociales El desafío de la integralidad. (Spanish). *Gestión y Política Pública*, 18 (1), pp. 3-37.
- Guerrero de Lizardi, C. (2007). *Evolución reciente y perspectivas del empleo en el Istmo Centroamericano*. México, DF: CEPAL.
- Guzmán, J. (2013). Gobernabilidad, Convivencia política y seguridad. San José, Costa Rica: FLACSO.
- _____. Voces latinoamericanas sobre Gobernabilidad Democrática. Países Andinos-Cono Sur 2011-2012. San José, Costa Rica: FLACSO.
- _____. La confianza: requisito de la convivencia política. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Henderson García, A. R. (2013). Estudio comparativo de las políticas públicas sobre la calidad en la administración pública de los países centroamericanos. Tesis (Doctorado) Instituto Centroamericano de Administración Pública. Gestión Pública y Ciencias Em-

- presariales San José, Costa Rica : ICAP.
- Hernández, E. G. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. (Spanish). *Investigación y Desarrollo*, 15 (1), pp. 56-77.
- Herrera Cáceres, H. R. (2007). *Integridad y transparencia en Centroamérica y en sus relaciones internacionales: hacia un acuerdo de asociación entre el Sistema de la Integración Centroamericana y la Unión Europea*. Tegucigalpa, Honduras.
- Iacoviello, M., & Strazza, L. (2011). De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina. (Spanish). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 11 (16), pp. 51-95.
- Iacoviello, M., & Zuvanic, L. (2006). Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos en los Estados latinoamericanos. (Spanish). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 6 (7), pp. 45-92.
- Instituto Centroamericano de Administración Pública. (2011). *Estrategia Centroamericana de la Calidad: 2011-2014*. San José, Costa Rica: ICAP.
- InWent. (2004). *Colaboración entre los poderes del Estado en Centroamérica en el marco de la gestión financiera de los SIAF's (2004 jul 19-23 : San José, C.R)*. San José: ICAP.
- Liquitay, C. E., Fernández, C. F., Fariña, R. G., & Cabrera, M. S. (2012). Bibliotecas Públicas: Elemento para la Formulación de una Política en Chile. (Spanish). *Serie Bibliotecología y Gestión de Información*, (76), pp. 5-95.
- Marín Hernández, J. J. (2006). *La Historia cultural en Centroamérica: balance y perspectivas*. San Carlos de Guatemala, GT: CEFOL.
- Martín, J. (2003). *Funciones básicas de la planificación económica y social*. Santiago de Chile, CH.: CEPAL.
- Martínez, F. (2013). El debate abierto del gobierno abierto. *Buen Gobierno*, (14).
- Martínez, R., Martínez, H. (2013). Análisis y perspectivas del Servicio Profesional Docente en México. *Buen Gobierno*, (15).
- Muga, L., & Santamaría, R. (2007). The Momentum Effect in Latin American Emerging Markets. *Emerging Markets Finance & Trade*, 43(4), 24-45. doi:10.2753/REE1540-496X430402.
- Muñoz, G. (2013) Reflexión abierta de un policy worker a los 10

- años de servicio profesional de carrera. *Buen Gobierno*, (15).
- Núñez, R. (2003). *La gestión pública en la región metropolitana de Santiago de Chile: aproximación a través del caso ambiental*. Santiago de Chile, CH.: CEPAL.
- Oropeza, A. (2013). Ley de firma electrónica avanzada. *Buen Gobierno*, (15).
- Pardo, M. (2013). El rediseño institucional rediseña la administración pública. *Buen Gobierno*, (14).
- Perotti, A. D. (2007). La autoridad de la doctrina de la Corte Centroamericana de Justicia, su aporte a la consolidación del bloque regional y la actitud de respeto de los tribunales constitucionales y supremos de los Estados miembros. *Relaciones Internacionales*. (73-74). Heredia, Costa Rica: UNA.
- Quiroga, M. M. (2009). Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. (Spanish). *Gestión y Política Pública*, 18 (2), pp. 205-252.
- Ramírez, A. (2013). Los nuevos desafíos de la Dirección Pública en el contexto del Gobierno Abierto: Gobernanza colaborativa, innovación abierta, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión pública. *Buen Gobierno*, (14).
- Ramírez, J. R. (2011). Raíces coloniales del subdesarrollo en México. (Spanish). *Revista de Historia de América*, (144), pp. 123-138.
- Regidor-Barboza, Harys. (2012). Tendencias de la Nueva Gestión Pública para la administración pública centroamericana. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (62-63). San José, Costa Rica: ICAP.
- _____. (2014). Desafíos y estrategias de intervención para el fortalecimiento de la Gestión Pública Local en Centroamérica. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (65). San José, Costa Rica. : ICAP.
- Rodríguez, A. (2013). La estrategia federal de seguridad y prevención de la violencia y delincuencia: entre lo posible, lo deseable y lo factible. *Buen Gobierno*, (15).
- Rojas Bolaños, M. (2003). *Elecciones y democracias en Centroamérica*. San José, CR: FLACSO.
- Rojas R., C. (2009). Gestión pública para el desarrollo. *Revista Centroamericana de Administración Pública* (56-57). San José, Costa Rica : ICAP.

- Rubio, J. (2013). Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina. *Buen Gobierno*, (15).
- Sagawe, T. (2012). Administración Municipal Moderna en Guatemala: Conceptos, leyes, instrumentos, desafíos y experiencias. Guatemala: Programa Municipios para el Desarrollo Local.
- Salazar Rodríguez, J. A. (2003). *Un modelo sistemático de planificación estratégica para la gestión financiera en el Régimen Municipal*. ICAP.
- Silva Lira, I. (2003). *Metodología para la elaboración de estrategias de desarrollo local*. Santiago de Chile, CH.: CEPAL.
- Silva, P. (2013). Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: las dimensiones regionales, nacionales y locales. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Skertchly, A. (2013). Análisis sobre los programas de separación o retiro del Gobierno Federal Mexicano: ¿Continuarán estos programas?. *Buen Gobierno*, (14).
- Sojo, C. (2006). *Cohesión social y exclusión: una mirada desde Centroamérica*. San José, CR: FLACSO.
- Ulate Chacón, Enrique. (2007). Naturaleza jurídica de las comunidades europeas y la comunidad centroamericana: el sistema autónomo de derecho comunitario. *Relaciones Internacionales*. (73-74). Heredia, Costa Rica: UNA.
- Usach, N., & Garrido Yserte, R. (2009). Globalización y ciudades en América Latina. ¿es el turno de las ciudades intermedias en la Argentina? (Spanish). *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 9 (13), pp. 7-38.
- Valdés, J. (2013). Una agenda de desarrollo social integral para la ciudad de México. *Buen Gobierno*, (14).
- Valenzuela, R. (2013). Mitos y realidades de un Gobierno Abierto. Aproximaciones desde el enfoque de política pública. *Buen Gobierno*, (14).
- Vargas Viancos, J. E. (2008). La Nueva Generación de Reformas Procesales Penales en Latinoamérica. (Spanish). *URVIO - Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, (3), pp. 33-47.
- Wielandt, G. (2006). *Poblaciones vulnerables a la luz de la conferencia de Durban: casos de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile, CL: CEPAL ◇

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

NORMATIVAS PARA LA PRESENTACIÓN DE ARTÍCULOS, CON EL PROPÓSITO DE ORIENTAR A LOS COLABORADORES DE LA REVISTA CENTROAMERICANA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE EDITA, EN FORMA DIGITAL, EL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, ICAP.

Introducción

La Revista Centroamericana de Administración Pública, es una publicación semestral en formato digital del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP, con sede en San José, Costa Rica. Su propósito consiste en promover una mejor comprensión de los asuntos gubernamentales y de la administración pública. Con este fin, publica los resultados inéditos, de creación propia y originales concernientes a investigaciones, estudios comparados de interés regional, artículos firmados, cifras e información documental, destinadas a facilitar perspectivas y antecedentes sobre la actualidad y los fenómenos novedosos; así como reseñas de publicaciones de reciente aparición en esta materia.

Propósito

El propósito de la Revista es difundir lo mejor del material pertinente y relevante a las áreas del conocimiento que más frecuentemente apoyan los trabajos académicos, políticos y técnicos de esa especialidad de las ciencias sociales denominada Administración Pública, que a la vez sean de interés particular para la región centroamericana. Para permitir la mayor profundización posible en los trabajos de los eventuales colaboradores, se aclara que las opiniones expresadas en los artículos no tienen que reflejar necesaria-

* Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

mente la política de las entidades para las cuales trabajan, así como tampoco la orientación del ICAP, o la Editora de la Revista Centroamericana de Administración Pública.

Esta Revista es la única publicación a nivel regional especializada en Administración Pública, está incluida en varios índices bibliográficos de circulación mundial y en bancos electrónicos de datos: Indicadores Bibliométricos de la Bibliografía Latinoamericana de la Universidad Autónoma de México; en el Índice Latinoamericano de Publicaciones Periódicas, LATINDEX, de la Universidad de Costa Rica; la base de datos de la Red de Naciones Unidas en Administración Pública conocida como UNPAN por sus siglas en inglés; SIDALC; METABASE y en la biblioteca del Centro de Recursos de Información y Aprendizaje, CRIA, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.

Instrucciones para los colaboradores

Además de su papel central en la educación y de su objetivo fundamental de proveer un medio de difusión de la información concerniente a las instituciones gubernamentales, realiza esfuerzos para promover la excelencia en la preparación de los artículos para su publicación en formato digital. Así las orientaciones aquí contenidas son producto del ajuste para cumplir con los requisitos internacionales de publicaciones de las ciencias sociales:

- Los artículos deben enviarse a la Editora de la Revista en original impreso o vía electrónica a la siguiente dirección: info@icap.ac.cr Se reciben trabajos en los programas *Word*, *Power Point XP* y *Office 2007* bajo *Windows*. La extensión máxima es de cuarenta páginas a doble espacio y en tamaño carta. En casos especiales, el Comité Editorial acepta trabajos más extensos según la importancia del tema.
- Si el artículo incluye gráficos, diagramas, cuadros estadísticos o cualquier otro anexo, se deben suministrar originales en formato digital suficientemente nítidos para el proceso de edición.
- De acuerdo con la naturaleza de los artículos y documentos presentados, éstos pueden ampliarse con anexos, cuya incorporación dependerá del criterio del Comité Editorial.
- Toda colaboración debe estar acompañada de un resumen de contenido, en español e inglés, en que se presenten las ideas más significativas del artículo. Además, debe adicionarse el currículum vitae en el

que aparezca el nombre completo del autor, calidades profesionales, su experiencia profesional reciente y relacionada con el artículo y su afiliación institucional.

- Con respecto a los artículos y documentos enviados para su publicación, merecen especial atención las notas al pie de página y la bibliografía al final, para lo cual, se deben seguir únicamente las normas APA sobre presentación de informes científicos. Para más información sobre estas normas consultar <http://www.apastyle.org/index.aspx>. Las notas deben limitarse a las estrictamente necesarias; se ruega revisar cuidadosamente las citas al pie de página y al final del texto.
- Cada autor tiene derecho a recibir tres discos compactos del número de la revista digital en la que aparezca su contribución:
- Pueden presentarse revisiones bibliográficas, ensayos, casos, trabajos de investigación, de creación propia, no sometidas anterior o simultáneamente a publicación en otra fuente.
- Podrán someterse a consideración, artículos o documentos presentados en reuniones o congresos siempre que se indique el evento.
- Asimismo, se podrán presentar trabajos basados en tesis de grado, monografías u otras ponencias de carácter académico y creación propia, que no hayan sido objeto previo de publicaciones en revistas o libros.

Procedimiento para la aceptación de las colaboraciones

Los trabajos sometidos a consideración del ICAP serán evaluados por el Comité Editorial, quien se reserva el derecho de aceptarlos o rechazarlos para su publicación, y quien recurre a especialistas internos y/o externos en su campo, para complementar sus criterios. La decisión final del Comité Editorial es inapelable.

No se devolverá el manuscrito al autor, quien debe guardar copia, ya que el Comité Editorial no se hace responsable de daños o pérdidas del mismo.

Todos los trabajos aceptados para su publicación en la Revista digital podrán ser reproducidos en libros u otras revistas, mencionando la fuente respectiva

◇