

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

N.27

www.sercivil.go.cr

Diciembre 2010



DIRECCIÓN GENERAL
DE SERVICIO CIVIL
San José, Costa Rica

REVISTA DE SERVICIO CIVIL
ISSN 1409-2123

DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL

José Joaquín Arguedas Herrera
DIRECTOR GENERAL

Maricela Tapia Gutiérrez
SUBDIRECTORA GENERAL

Ruth Piedra Marín
rpiedram@sercivil.go.cr
DIRECTORA DE LA REVISTA

EDITOR

Juvenal Ramírez Artavia
jramirez@sercivil.go.cr

CONSEJO EDITORIAL

José Joaquín Arguedas Herrera
Ruth Piedra Marín
Ferdinando Goñi Ortiz
Róger Umaña Chacón
Juvenal Ramírez Artavia
Mauricio Álvarez Rosales
Sergio Ulloa Matthey
William Elizondo Calderón

San José, Costa Rica

Apartado Postal 3371-1000, teléfono (506) 2227-2133, fax (506) 2227-0231
San José, Costa Rica. www.sercivil.go.cr

LEVANTADO DE TEXTO Y
CORRECCIÓN DE ESTILO
Juvenal Ramírez Artavia

IMPRESIÓN Y ARTES FINALES

Imprenta Nacional
La Uruca, San José, Costa Rica
Tel. (506) 2296-9570. Dirección Electrónica: www.lagaceta.go.cr

REVISTA DE SERVICIO CIVIL es una publicación semestral sobre temas alusivos al Régimen de Servicio Civil, la administración del Estado y la administración de recursos humanos. Admite una amplia gama de opiniones o criterios que no necesariamente coinciden con las de la Dirección General de Servicio Civil, por lo que los contenidos de los artículos o ensayos son responsabilidad exclusiva de los autores. Esta edición consta de 1000 ejemplares.



CONTENIDO

Contenidos	Número de Página
Editorial	
La simbiosis función pública-competitividad nacional	5
Entrevista	
Donatila Germán. Profesional de la planificación institucional (Sergio Ulloa Matthey)	9
Acontecer Institucional	
Autoridades de gobierno visitan la DGSC (Ruth Piedra Marín)	19
DGSC define líneas de trabajo para cuatrienio 2010-2014 (Ruth Piedra Marín)	21
Estado y Función Pública	
La burocracia en América Latina (Laura Zuvanic y Mercedes Iacovello)	25
La Gestión Parlamentaria costarricense: mayo 2006-mayo 2007 (Carlos Carranza y Laura Brenes)	52
La promoción de la Competencia. Pilar fundamental para el desarrollo de la cultura de consumo (Harold Hütt Herrera)	69
Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Gestión Pública	77
Recursos Humanos	
Comportamiento histórico del salario base en el RSC, período 1983-2010 (Karina Solís Villalobos y Luis Zamora Murillo)	95
Comisión Técnica para el desarrollo del recurso humano en el sector salud	108
Jurisprudencia Administrativa	
Permisos sin goce de salario en casos de citas médicas (Mauricio Álvarez Rosales)	115
Referencias Bibliográficas	
Calidad Total en la Dirección de Recursos Humanos	125
Dirección estratégica para organizaciones inteligentes	125
5 pasos para transformar una oficina de personal en un área de Recursos Humanos	126
Diccionario de comportamientos. Gestión por competencias. Cómo descubrir	126
Las competencias a través de los comportamientos.	
A nuestros colaboradores	127



La Dirección General de Servicio Civil y el Instituto Centroamericano de Administración Pública, agradecen el apoyo brindado a las empresas adjuntas por su colaboración en el XV Foro de la Función pública de Centroamérica, Panamá y República Dominicana

PATROCINIOS:



XV Foro

DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE CENTROAMÉRICA, PANAMÁ Y REPÚBLICA DOMINICANA

"Compromiso con la innovación y la calidad en la gestión pública"

Hotel Crowne Plaza Corobici
San José Costa Rica
14-15-16 Abril



EDITORIAL

La simbiosis función pública-competitividad nacional

Para quienes trabajamos en el sector público, el concepto de *competitividad* se ha vuelto un hueso duro de roer. Y es que cuando se mencionan trabas u obstáculos para el desarrollo nacional, o cuando se presentan denuncias por corrupción, inmediatamente se asocian con el accionar de las instituciones públicas y, en ellas, con un buen grupo de servidoras y servidores públicos.

Desde inicios del año 2010 hemos visto cómo en los medios de prensa nacional e internacional, representantes de grupos industriales y empresariales han puesto el tema de la competitividad en el foco de la opinión pública. El Gobierno de la República al mando de la Presidenta Laura Chinchilla Miranda, también lo ha incorporado como uno de los cuatro Consejos prioritarios para el cuatrienio 2010-2014.

En términos generales, competitividad hace referencia a la capacidad que tiene una persona, empresa u organización, de generar la mayor satisfacción de los consumidores-usuarios, mediante la producción de bienes o servicios, producidos a los menores costos posibles y ofrecidos al menor precio. La calidad e innovación del producto o servicio, el nivel de precios que depende de la productividad y la inflación diferencial entre países, son algunos de los factores que influyen en esta dinámica.

En Costa Rica, los expertos plantean la competitividad como la combinación de productividad agregada; productividad del clima de negocios y productividad de las empresas nacionales. En el clima de negocios se considera relevante el desempeño de una adecuada plataforma de comercio internacional, capital humano, seguridad jurídica y por supuesto, de la infraestructura logística, informática y energética.

Según su criterio, un ambiente institucional y financiero estable, que transmita confianza, atraiga capitales y tecnología, y un ambiente nacional (político, legal, económico y sociocultural) permite a las empresas absorber, transformar y reproducir tecnología, adaptarse a los cambios en el contexto internacional y exportar productos con mayor agregado tecnológico.

Sin embargo, desde esta perspectiva, llama la atención que Costa Rica endose su competitividad únicamente al desarrollo de la infraestructura-particularmente de logística y de telecomunicaciones-en el marco de la apertura comercial. Esta es solo una parte, omitir la responsabilidad que tienen las instituciones públicas sobre el desarrollo económico y social, y en ellas su capital humano, sería trasladar la tarea del desarrollo sólo al sector privado y negar el protagonismo que el conjunto de la Administración Pública debe asumir en la construcción de una mejor calidad de vida ciudadana.



Afortunadamente, algunas organizaciones y empresas privadas reconocen la necesidad de incorporar la participación del Estado, dentro de este marco. Además del establecimiento de reglas claras; seguridad jurídica, iguales condiciones para todos los que participen en el mercado, mayor celeridad para definir plazos y trámites, transparencia fiscal, prácticas amigables con el ambiente y calidad del capital humano, se menciona también el **control inteligente por parte del Estado**.

En esta misma línea, el Foro Económico Mundial, publica anualmente *The Global Competitiveness Report (GCR)*, (*Indicadores de competitividad a nivel mundial*) en el que se genera un escalafón que permite identificar los niveles y determinantes de la competitividad de los países. En su versión 2004-2005, los componentes utilizados para calcular el Índice de Competitividad para el Crecimiento (ICC) fueron: el ambiente macroeconómico, **la calidad de las instituciones públicas** y la situación tecnológica.

El sector privado sostiene que los índices de competitividad mejorarán la imagen de Costa Rica a nivel mundial, sin embargo la conjunción entre lo público y lo privado ha de ser la amalgama que facilite este proceso.

En este mismo orden, es notable que el Estado costarricense no se haya atrevido aún, como se viene proponiendo en informes de la Contraloría General de la República y otras entidades, a considerar la reforma del empleo público como un elemento impostergable en la modernización del Estado costarricense y contribuir así a esa carrera por la competitividad.

Fortalecer las instituciones públicas implica un mejoramiento del aparato estatal para dar soporte a las empresas que decidan invertir y desarrollarse. La imagen de la inoperancia debe desaparecer. Identificar la línea divisoria entre la realidad y el mito es un trabajo pendiente. Un fantasma que muchos ven, pero que pocos se atreven a exorcizar.

A lo largo de esta edición No. 27, la consultora Laura Zuvanic nos presenta la situación de la burocracia en América Latina, Federico Li presenta un análisis entre apertura comercial y capital intelectual y Harold Hutt nos habla de la competitividad como motor del cambio. Esperamos que tras su lectura, se abra un abanico de posibilidades para generar ideas innovadoras en esta línea.



REVISTA
DE SERVICIO CIVIL

ENTREVISTA

Donatila Germán Pérez Defensora de la planificación institucional

Donatila Germán Pérez,
Directora de la Unidad Institucional
de Planificación
y Desarrollo - CDEEE - de República
Dominicana.



Por **Sergio Ulloa Matthey**
Dirección General de Servicio Civil,
Costa Rica

La planificación estratégica institucional es una herramienta fundamental que coadyuva para que la gestión pública pueda llevarse a cabo de forma efectiva, eficaz y eficiente. A quienes les corresponde la enorme responsabilidad de llevar a cabo esa planificación, les resulta indispensable apoyarse en técnicas que les permita, no solamente identificar sus acciones y objetivos estratégicos, sino también la valoración y consecución de éstos, debidamente alineados con las prioridades nacionales y sectoriales, establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo.

Según criterios de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), publicados en mayo del 2010 ([/www.eclac.cl](http://www.eclac.cl)), gran parte de los países de la región necesitan mejorar los vínculos entre los distintos niveles ligados a la toma de decisiones gubernamentales (nacional-ejecutivo, sectorial-institucional-ministerial y de gestión), con el propósito de establecer instrumentos de planificación y evaluación adecuados que permitan identificar diferentes tipos de indicadores y el sentido

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Sin embargo, aunque se creó por Ley la Oficina de Planificación, esta ley nunca se reglamentó y la ONAPLAN - como se llama nuestra oficina - por décadas y hasta el año 2007, proponía estrategias que no se cumplían, investigaciones especiales, planes sectoriales, planes regionales. Realmente se convirtió en un laboratorio. Una de las situaciones para que esto se presentara era que la Ley era muy general, con pocos artículos y que demandaba una reglamentación que incluso, a inicios del año 2001, quiso evacuarse pero nunca se llegó a implementar. En síntesis una Ley cuadro.

¿Dónde se ubicaban los problemas de la no consolidación de un Sistema de Planificación? Primero que todo no había reglamentación. Se debe indicar que sí se creó una infraestructura a nivel de las administraciones públicas en el plano local, pues la ley, aunque era cuadro, planteaba el Consejo Nacional de Desarrollo, que era la unión de todos los ministros. De igual manera la ley planteaba el establecimiento de oficinas sectoriales (agricultura, educación, programación) y de oficinas institucionales que debían estar en instituciones descentralizadas a nivel local.

Esas oficinas alcanzaron muy poco desarrollo y se instalaron en las Secretarías de Estado. Teníamos una legislación pero no se desarrolló. Integraba las funciones de planificación, estadísticas, presupuesto y la administración de recursos humanos que es la Oficina que se convierte en el Ministerio de las Administraciones Públicas. Nunca se integró el trabajo de las cuatro oficinas.

Cuando se crea la primera ley de la función pública en el país, denominada Ley 1491 de Servicio Civil y Carrera Administrativa, éstas se hacen defender del presidente y nunca se concretó. Por tanto, se sigue manteniendo una etapa donde la planificación no existe y la ONAPLAN sigue siendo solamente una canalizadora de cooperación técnica y de estudios sectoriales, pero sin lograr “permear” o desarrollar una cultura de planificación.

En el año 2007 se dicta la Ley de Planificación e Inversión Pública. Esto obedece a un movimiento de reforma de todos los sectores financieros de nuestra región, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Banco Mundial. A partir de ese momento comienzan a estructurarse todas las secretarías o ministerios de finanzas convirtiéndose en ministerios de hacienda y, por consiguiente, sacando la ejecución presupuestaria de las Secretarías Técnicas.

Un hito importante en nuestro país sucede en el año 2007, con la creación de la Secretaría de Hacienda, que incorpora el tema del presupuesto y la creación de lo que hoy se conoce como Ministerio de Planificación y Economía. Con la creación de esta secretaría surge la Ley de planificación e inversión pública. Este acontecimiento revoluciona el tema de la planificación en el país debido a que, y en primer lugar, lo que hace es ordenar la elaboración, tanto de una estrategia nacional de desarrollo como de un plan plurianual del sector público.

Ambos instrumentos deberían operacionalizarse con los planes estratégicos y operativos de los ministerios y las demás instituciones en función de la organización estructural estatal. Casualmente, en ese año 2007, comienza el Ministerio de Planificación y Economía a formular todas las herramientas para la creación y fortalecimiento de oficinas o unidades llamadas Unidades Institucionales, cada una con rango de dirección. Esta decisión, junto con el establecimiento de una Estrategia Nacional de Desarrollo, está en plena organización, por parte del Congreso, porque son de aprobación legislativa.



Donatila Germán Pérez y Eduardo Arturo Salas, Director Nacional de la Oficina Nacional de Empleo Público -ONEP-, Secretaría de Gabinete y Gestión Pública (SGGP), Argentina

Por tanto tal proceso es construido por un modelo de carácter participativo, con presencia de todos los sectores involucrados y la ciudadanía en sus diferentes estratos. Es decir, es participación tanto el sector público, con todos sus premios, como del sector privado con sus diferentes organizaciones y la ciudadana en general.

SUM. *Cuando usted habla de ese Plan Nacional, ¿está involucrando a toda la Administración Pública (Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial)? Le pregunto lo anterior dado que en el caso de Costa Rica el Plan Nacional de Desarrollo está enmarcado fundamentalmente a entidades u órganos del Gobierno Central.*

DGP. Es correcto. Es Poder Ejecutivo. Pero tiene aprobación legislativa para darle continuidad y validez y para poder conseguir también en el seno del Congreso, la aprobación de todos los partidos.

Es decir, el hecho de que la Estrategia Nacional de Desarrollo esté aprobada por el Congreso implica que es una sanción de toda la sociedad. En este sentido si nosotros logramos en este momento esa aprobación entonces entendemos que es la manera de legitimarla como un documento aprobado por la pluralidad de la sociedad.

SUM. *¿Cómo participa la empresa privada en todo este proceso?*

El Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo ha realizado una serie de eventos (seminarios y talleres), dirigidos o que buscan la participación de la sociedad. Hemos hecho un mapeo de todas las instituciones representativas de la sociedad civil, tanto a nivel privado como de Organizaciones no Gubernamentales (ONG), generando con los mismos un proceso de discusión sobre temas de interés, llegando a acuerdos, efectuando ajustes y logrando consensos.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

La Ley de Planificación e Inversión se reglamentó de inmediato. El Reglamento estipula - cada año - en qué momento y en qué fechas se debe hacer la revisión de este Plan Plurianual del Sector Público en función de la estrategia fijada. Lo que nos toca a nosotros, sector eléctrico que es el sector que yo represento, es formular nuestro Plan Estratégico, primeramente revisando, del Plan Plurianual, el capítulo sobre energía.

A principio de año tenemos que presentar la actualización del Plan Estratégico Institucional. Luego, en el mismo año en el mes de junio, la formulación de nuestro primer Plan Estratégico (si es la primera vez). Posteriormente, en una fecha específica, debo ajustar mi sector al plan plurianual porque el gobierno lo tiene que hacer con todos los sectores. En una segunda fecha, se confecciona nuestro Plan Estratégico Institucional y se somete al Ministerio de Economía y Planificación para que lo sancione y revise, dando validez de que el mismo está orientado e integrado con la Estrategia Nacional de Desarrollo. De igual manera y en otra etapa posterior, se revisan en el mes de octubre los planes operativos anuales (POA).

Pero lo interesante de todo esto, que guarda relación directa con el tema de la Dirección General de Servicio Civil, es lo que nosotros como país estamos adoptando. No es casual que la nueva Ley de Función Pública, del año 2006, surja en el momento en que también se presenta la transformación en el Ministerio de Planificación y Economía. Es claro que tales cambios, presentes en esos mismos momentos, solamente ratifican como la Administración Pública y la planificación son un binomio disoluble.

Es necesario indicar que la nueva Ley de Función Pública nuestra, primera que se ha hecho en la Región y, por lo tanto, la más moderna y que se sustenta en la Carta Iberoamericana de Función Pública, plantea entre otras cosas un Sistema de Evaluación del Desempeño tanto institucional como individual.

Lo importante de esto es, ante todo, que ambos ministerios están unidos y fortalecidos, porque surgieron en el mismo momento y porque cada uno se ha ocupado de reglamentar su Ley. Sin tales condiciones no sería posible hacer una evaluación del desempeño institucional como plantea la Ley nueva, dado que tal producto demanda contar con estructura, recursos y personal adecuados, lo mismo que directrices y políticas que orienten la gestión y definan, entre otras cosas, que se proyecta y espera de ellos como funcionarios y funcionarias públicos.

Entonces, el sistema de evaluación del desempeño institucional viene acompañada con una herramienta que todos conocemos y que se llama Convenios de Desempeño y son convenios de desempeño sobre planificación. Luego, la evaluación individual de las personas tiene que venir en función de los acuerdos de desempeño individuales, para lo cual los contenidos de los puestos tienen que mantener y definir los indicadores respectivos.

Si usted me pregunta cuál ha sido el factor clave para el éxito alcanzado a la fecha, la respuesta es indudablemente el haber tomado la decisión de contactar y dar participación a los actores sociales en diferentes niveles, y que son ampliamente reconocidos.

SUM. *¿Cómo convertir eso en realidad, porque uno a veces hace todo un planteamiento, lo trata de empoderar pero en la práctica no se logra de manera efectiva?*

DGP. La tarea no es sencilla, qué pasos venimos dando en República Dominicana. Con el apoyo del Ministro de la Función Pública, señor Ramón Ventura Camejo logrando una coordinación extraordinaria con la Subsecretaría que tiene que ver con el desempeño institucional. De esta manera hemos dividido el proceso en varias fases: el desarrollo organizacional, está en manos de las Oficinas Institucionales de Planificación de Desarrollo que yo dirijo; pero también los recursos humanos (por eso recibimos normas técnicas del Ministerio de Función Pública), de planificación y economía.

Por otro lado, el Ministerio de Administración Pública, emite otro lineamiento normativo, del cual debemos seguir ciertas instrucciones, entre ellas una supervisión funcional.

Lo primero que tenemos que hacer es coordinarnos con el Ministerio de Administración Pública y el Ministerio de Economía, segundo, lograr que ellos hagan una interesante sinergia para poder seguir, como instrumentos operativos, la línea técnica que hay que seguir.

Pero ya en nuestro país se están dando una serie de pasos en esa línea: lo primero es que en materia de planificación vamos caminando; ahora en materia de gestión humana, ya el MAP está definiendo los instructivos, para la descripción de esa clasificación con base en competencias y creando los mecanismos o las herramientas que nos permitan establecer los indicadores de desempeño individual.

No es fácil, hemos tenido que buscar mucha colaboración, y nos parece que al fin creo que vamos a lograr la implementación.

SUM. *¿Cuando usted habla de colaboración ¿a qué se refiere concretamente: a cooperación internacional, a asesores externos u otro?*

DGP. Exactamente. Cooperación internacional, asesores externos y este tipo de eventos académico-científicos que nos permiten poder crear una visión mucho más amplia.

Y cuando nos permiten, hablo en mi doble rol de Directora Sectorial de una Oficina de Planificación y como Asesora permanente ad honorem del MAP, por haber sido Ex Directora del mismo y dado que, cuando el Ministerio está en proceso de definición de sus estrategias, nos incorpora activamente. Solo como ejemplo, a esta servidora le correspondió preparar el Plan de Implementación de la Nueva Ley de Función Pública y además, toda vez que hay que revisar el respectivo Plan, se nos incorpora.

SUM. *¿Concretar un proceso como éste requiere de mucho liderazgo?*

DGP. Sí, mucho liderazgo, mucho tesón, mucha persistencia y sobre todo dar con los actores claves. El equipo del Ministerio de Administración Pública ha tenido el contacto con actores vitales, por ejemplo la Academia.

Cuando se está en el diseño de una estrategia, yo pienso que es clave hacer una movilización social, que te permita llegar a esos grupos focales o a esos actores sociales claves. En el caso de República Dominicana, independientemente de las condiciones personales que pueda tener nuestro ministro, también él ha dado con una serie de actores vitales y dentro de ellos está la academia, organización que incorpora de forma efectiva la participación ciudadana que, además, tiene mucha credibilidad y ha sido testigo de los procesos electorales. Entonces, nos parece que uno de los factores críticos del éxito - en los procesos de formulación de nuevas estrategias y de implementación de nuevos esquemas - es poder no solamente contactar los actores claves y hacerles su espacio, sino permitir que tengan una participación activa en las discusiones y negociaciones. La participación activa implica compromisos, no es que te inviten y ya, tiene que haber una negociación donde haya un ganar-ganar.

En resumen, si usted me pregunta cuál ha sido el factor clave para el éxito alcanzado a la fecha, la respuesta es indudablemente el haber tomado la decisión de contactar y dar participación a los actores sociales en diferentes niveles, y que son ampliamente reconocidos.

SUM. *¿Cómo evitar que en los cambios de gobierno se rompa la continuidad de las acciones y proyectos estratégicos establecidos y en proceso de ejecución?*

DGP. Volvemos al tema de la integración de los actores clave. Y eso es una opinión mía muy personal. En nuestro caso, el de República Dominicana, cuando se da el cambio de gobierno en el año 2000, se inicia un proceso de profesionalización en la función pública que da como resultado, al final del mandato, mil quinientos funcionarios incorporados a Carrera Profesional.

El Director de ese entonces mantuvo la plataforma de todos los técnicos y al mismo equipo de funcionarios con idénticos procesos de incorporación y, lejos de eliminarlos, simplemente los mantiene buscando siempre acciones de mejora. Pasados los cuatro años, viene de nuevo el partido que salió en el año 2000 - precisamente el que está ahora en el poder - e integra a tres ex-directores sin importar el partido, como estrategia de continuidad. Sobre este particular doy testimonio, siendo por muchos años asesora permanente, aprendiendo del proceso vivo, todo con la idea de mantener una misma estructura técnica.

Entonces, vemos cómo la visión de institucionalidad, tiene mucho que ver con el líder. No hay una fórmula. Ideas, la participación, la integración, la asignación de roles. Ahora nuestro compromiso como profesionales es hacer un rol espectacular para que nuestra institucionalidad continúe.

Yo pienso que tiene mucho que ver con ese involucramiento de esos actores clave, llámese ex funcionario, llámese observadores, llámese consultores, y sobre todo con transparencia.

El liderazgo participativo a sabiendas de que esa participación tiene un costo muy elevado en el tiempo, un costo muy elevado del producto. A veces lo más importante es estar el 80% de lo correcto y a tiempo que el 100% de lo correcto tres meses después. Entonces, tú tienes definitivamente que arriesgarte. Y en ese proceso estamos. Estamos creando la plataforma y pensamos que todo es perfectible.

SUM. *¿Esa experiencia de su país, muy reconocida y exitosa, cómo poder proyectarla o aplicarla hacia la Gestión Pública de los países del Istmo Centroamericano?*

DGP. Nosotros, desde el año 2009 y en el último proceso del señor Presidente Fernández, logramos transferir toda la experiencia a un país como Bolivia. Sin embargo, y para mala fortuna, se presentó un cambio de gobierno y todo el esfuerzo se “cortó” de forma radical. Posteriormente hemos caminado por diferentes escenarios aplicando, en la medida de las posibilidades y de conformidad con las características propias de cada país, réplicas con sus respectivas adaptaciones. .

SUM. *¿Existe algún modelo externo utilizado como base para la estrategia de transformación aplicada por República Dominicana, o fue una formulación netamente interna?*

DGP. Siempre se toma un referente aunque el caso dominicano era muy “sui generis”, dado que el estatuto vigente planteaba dos sistemas: uno que llamábamos Servicio Civil y el otro denominado Carrera Administrativa, pero en ambos se ingresaba por mérito.

Ahora no, el nuevo régimen de función pública es parecido al que ustedes tienen en Costa Rica donde se ingresa por mérito. En este momento, de todo lo desarrollado por República Dominicana, lo que yo considero que tiene más valor, es, sin lugar a dudas, el tema de la elaboración de la nueva Ley de Función Pública con base en la Carta Iberoamericana, a través de un proceso participativo con autoridades políticas, académicas y de la sociedad civil y cuya experiencia está ampliamente documentada.

Nos parece que muchos de los sistemas actuales aplicados en dichos países, sobre servicio civil y/o función pública, deben ser renovados de conformidad con los postulados de la Carta Iberoamericana. Quizás el equipo dominicano pudiera colaborar con los demás países apoyando esa transferencia de experiencias, esperando, de igual forma, que la clase política que preceda respete tales iniciativas.

Tú no puedes hacer una propuesta sino sabes cuánto cuesta. Una de las estrategias que nosotros utilizamos fue tocar puertas pero contando con algo muy concreto en las manos..

SUM. *¿Cuál ha sido la experiencia de República Dominicana en cuanto a sus capacidades o formas efectivas que permitan el financiamiento de proyectos sustantivos?*

DGP. No basta con hacer la integración y la participación de los actores claves, es necesario tener un financiamiento. Nosotros tuvimos - en primer lugar - la gran ventaja de contar con apoyo financiero del gobierno. El presupuesto aumentó de manera astronómica, por efecto de pasar de una Oficina Nacional de Administración de Personal a un ente con rango de Ministerio. Recibimos, por tanto gran apoyo de parte del gobierno pero, de igual manera, de organismos de cooperación internacionales europeos o relacionados con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Es incuestionable que como nación hemos contado con apoyo proveniente de distintas vías, que nos han permitido alcanzar las metas impuestas, con logros altamente significativos que incluyen el adoptar un nuevo esquema y lograr transformaciones sustantivas en administración pública. Por supuesto que tales cambios demandan igualmente mucho trabajo, donde los organismos y donantes - nacionales e internacionales - son también actores fundamentales dentro del proceso, por lo cual es preciso saber integrarlos con respuestas muy concretas.

Tú no puedes hacer una propuesta sino sabes cuánto cuesta. Una de las estrategias que nosotros utilizamos fue tocar puertas pero contando con algo muy concreto en las manos.

SUM. *¿Qué recomendaciones generales propondría usted para impulsar el desarrollo de modelos de gestión de innovación y calidad en el interior de los sistemas de función pública de la Región?*

DGP. Innovar es hacer las cosas de una manera diferente. Cuando tú cambias la rutina de hacer las cosas, y por demás agrega valor con ello, estás innovando. De manera que el mito de que para innovar se necesita todo el financiamiento del mundo no es cierto. La innovación tiene mucho que ver con la motivación del ser humano. Si el servidor está en el lugar adecuado, tiene claras las tareas que va a desempeñar, se siente y se desarrolla en un ambiente de paz y armonía laboral, creará cosas nuevas, innovará.

La innovación no es exclusiva de unos pocos, ni se logra necesariamente creando equipos de investigación, porque la innovación puede estar en todos los niveles de la organización. Si tú no eres creativo, no innovas y eso es inherente al ser humano.

SUM. *Decirlo es fácil, cómo lograr realmente esa transformación, ¿se requiere liderazgo?*

Cualquiera puede innovar, pero dentro de una institución es vital contar con un fuerte liderazgo que motive, impulse y genere un ambiente y clima organizacionales óptimos, donde las metas sean integrales y los objetivos estén claramente definidos. Por tanto, es el líder el que debe dar la pauta de hacia dónde se quiere innovar.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ACONTECER INSTITUCIONAL

Autoridades de Gobierno visitan la DGSC

Por Ruth Piedra Marín,
Dirección General de Servicio Civil, Costa Rica

A tan solo un día de haber recibido oficialmente su credencial como Vicepresidente Electo de la República, el **Dr. Alfio Piva Mesén**, visitó en febrero de 2010, la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) con el propósito de conocer de primera mano, las actividades que, por ley, le han sido designadas a esta institución, así como sus proyectos pendientes.

El Primer Vicepresidente sostuvo una reunión con las y los Gerentes de Área de la DGSC, así como un conversatorio con profesionales de distintas áreas institucionales. “Los voy a contratar a ustedes de maestros y voy a ver a quién otro me traigo” mencionó Don Alfio, al señalar que, desde su opinión, el recurso humano estatal, es fundamental para el cumplimiento de los objetivos de gobierno.

“Tengo que hablar con todos ustedes para hacer que esto funcione, tal vez no en estos cuatro años, pero por lo menos sentar las bases para futuras generaciones”, enfatizó.

Don Alfio fue enfático en señalar que es tiempo de desarrollar acciones para que el funcionariado público se sienta orgulloso del trabajo que realiza; “que sienta y descubra que la función pública es desarrollo”, mencionó.

Manifestó que el Gobierno de la Presidenta Laura Chinchilla, aspira a ser un gobierno del que se sientan orgullosos todos los costarricenses. “Lo podremos hacer siempre y cuando las cien mil personas que ustedes manejan se comprometan también. “Vamos a dignificar la función pública, el gobierno somos todos los funcionarios públicos” finalizó.



Por otra parte, en el mes de junio de 2010 el **Viceministro de la Presidencia, Francisco Marín Monge**, sostuvo un breve encuentro con profesionales de la Dirección General de Servicio Civil.

Marín Monge, indicó que como diputado escuchó decir que, en Costa Rica, para poder lograr un puesto en la función pública había que “ser amigo de fulano de tal y que lo que impera es el clientelismo político”, situación a la que se opuso categóricamente.



“¿Cómo que clientelismo político, cómo que hay que ser amigo de *fulano* o de *sutano* para poder lograr un puesto en la función pública? ¿Y dónde está nuestra administración, dónde está el respeto a la institucionalidad costarricense? enfatizó”.

“Al hablar de decencia me refiero al respeto del marco jurídico

laboral establecido en las diferentes reglamentaciones y la jurisprudencia costarricense, para lo cual la Presidencia de la República y el Ministerio de la Presidencia, cuentan con el Servicio Civil”, señaló.

“Ustedes en realidad la ausencia de la institucionalidad costarricense”, concluyó.



Diputada Viviana Martín Salazar

San José, febrero 2010. En el marco de la Primera Asamblea Ordinaria de Jefes de Recursos Humanos de las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil, (febrero-2010), la Jefa de Fracción Parlamentaria del Partido Liberación Nacional, Viviana Martín Salazar, visitó la DGSC.

La legisladora reconoció el trabajo que realizan las Oficinas de Recursos Humanos, al indicar que “los dos jefes de recursos humanos con los que he tenido que trabajar (Ministerio de Obras Públicas y Transportes y Ministerio de Justicia) me han demostrado que sí se pueden hacer las cosas”.

“Me encanta ser servidora pública, requiere de mucho sacrificio y mística, pero sólo cuando una tiene la experiencia es capaz de comprender el trabajo que ustedes hacen”, enfatizó.

DGSC define líneas de trabajo para el cuatrienio 2010-2014

Por **Ruth Piedra Marín.**

*Dirección General de Servicio Civil,
Costa Rica.*



De conformidad con las atribuciones conferidas por los artículos 8 del Estatuto de Servicio Civil (Ley No. 1581 del 30 de mayo de 1953 y sus reformas) y 26 de la Ley General de la Administración Pública, y mediante los Acuerdos No. 22-P y No. 52-P, la Presidenta de la República, Laura Chinchilla Miranda, nombró a José Joaquín Arguedas Herrera como Director General de Servicio Civil y a Maricela Tapia Gutiérrez, como Subdirectora.

Según informó el señor Arguedas Herrera, las prioridades de la DGSC para el cuatrienio 2010-2014, estarán centradas en “consolidar la institucionalidad de la DGSC y fortalecer su papel rector en el ámbito de su cobertura, como *una entidad asesora, contralora y proveedora de ayuda técnica* para todas las instituciones cubiertas por el Régimen de Servicio Civil”.

Concretamente y así lo hicieron saber, tanto al Consejo de Gobierno como al Consejo de Viceministros, la DGSC estará enfocada en:

- Coadyuvar con el Poder Ejecutivo en la posibilidad de establecer una rectoría del empleo público, tal y como lo ha solicitado la Contraloría General de la República;
- Interconectar el sistema informático de la DGSC con las Oficinas de Recursos Humanos (ORH) mediante el Sistema de Gestión del Talento Humano (SAGETH);
- Apoyar el establecimiento de un nuevo sistema informático para la administración del personal docente, conocido como INTEGRA 2;

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

- Establecer un Sistema de Estadísticas de Empleo Público;
- Implementar un Sistema de Medición de la Gestión que permita planificar y evaluar la gestión institucional;
- Impulsar la operación del Fondo Permanente de Formación de los empleados públicos;
- Incidir en la obtención de la personalidad jurídica instrumental y construir un nuevo edificio para la DGSC en el inmueble que posee la institución desde hace veintiocho años;
- Estrechar relaciones de cooperación con distintos grupos de la sociedad civil y organismos internacionales;
- Organizar un magno evento para la conmemoración del **Sesenta Aniversario de la Promulgación del Estatuto de Servicio Civil en el año 2013.**

“Resulta particularmente importante incidir para que las ORH adquieran un rol cada vez más preponderante en el ámbito institucional de acuerdo con el postulado de Dave Ulrich que perfila a las instituciones como socios estratégicos, agentes de cambio, expertos administrativos y campeón de empleados”, manifestó Arguedas Herrera.

Agregó que el valor agregado en la Administración de Recursos Humanos será el de preparar y motivar a las y los servidores públicos a reinventarse cíclicamente en concordancia con la realidad de los cambios tecnológicos y las cambiantes necesidades de la ciudadanía.

Por su parte, la señora Maricela Tapia Gutiérrez, además de sustituir al Director General en sus ausencias, tendrá a su cargo el desarrollo del proyecto de gestión de la calidad institucional, en el que se busca estandarizar instructivos y formularios; capacitar a todos los funcionarios en las Norma ISO, controlar la documentación de los registros y formularios del sistema; promover una comunicación fluida con las y los clientes/usuarios de la institución; e implementar un Software para documentar todo lo anterior.

“Este es un esfuerzo de la institución en procura del mejoramiento continuo de nuestros procesos y servicios, a fin de aumentar los niveles de satisfacción de las necesidades de nuestro cliente/usuario”, indicó la Subdirectora General.



REVISTA
DE SERVICIO CIVIL

ESTADO Y
FUNCIÓN PÚBLICA



La burocracia en América Latina (*)

Laura Zuvanic y Mercedes Iacoviello. Argentina

Laura Zuvanic. Argentina, Historiadora, Máster en Ciencias Sociales. Especialista en Recursos Humanos; Coach certificada por Jim Selman. Consultora Senior, Consultora externa del IDH

Mercedes Iacoviello. Argentina, Master in Human Resource Management, Graduada del Programa de Administradores del INAP de Argentina, Licenciada en Economía y Bachiller en Derecho. Consultora en Gestión de Recursos Humanos, Profesora de Maestría en Políticas Públicas

1. Introducción

La burocracia es una pieza crucial en el diseño y ejecución de las políticas públicas. Más allá de que la burocracia es comúnmente entendida como un cuerpo de funcionarios, un aparato organizativo o incluso un sistema de empleo, se puede concebir a la burocracia como una institución central en el efectivo funcionamiento del sistema democrático y de la vigencia del Estado de derecho. En calidad de institución, la burocracia puede ser vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro.

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

.....
(*). Este artículo es una síntesis del Background paper presentado sobre el Rol de la Burocracia en los Procesos de Toma de Decisión en América Latina del Report on Economic and Social Progress in Latin America 2006 "The Politics of Policies" (IPES-BID). Agradecemos la colaboración en esta versión resumida de Ana Laura Rodríguez Gusta.

Se encuentra en prensa una versión en inglés, Zuvanic, Laura y Mercedes Iacoviello, *The Role of Bureocracy in Policy Making Process, The Politics of Policies. Economic and Social Progress in Latin America, 2006 Report Inter-American Development Bank*, en prensa por David Rockefeller Center for Latin American Studies, Harvard University, Cambridge, USA.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

En la esfera más específica del proceso de toma de decisiones, una burocracia profesional bien supervisada por el Congreso, puede ser un canal alternativo para el refuerzo “intertemporal” de los acuerdos políticos, colaborando con la efectividad de las políticas al limitar la posibilidad de que las decisiones se reviertan en función de consideraciones de corto plazo (Spiller, Stein y Tommasi, 2003; Scartascini y Olivera, 2003). En consecuencia, la burocracia debe verse como un actor clave para alentar acuerdos prolongados en el tiempo, especialmente por su capacidad para llevarlos a la práctica. La misma está subordinada al gobierno dentro del sistema constitucional. La burocracia no es legalmente un poder autónomo y responsable del sistema político, sino una parte del Poder Ejecutivo sujeta a la responsabilidad general del gobierno.

Habida cuenta de esta imagen normativa sobre la burocracia, la realidad de la región muestra Estados débiles en su capacidad de ejecutar políticas públicas orientadas a fortalecer los derechos de los ciudadanos. En gran medida, esta debilidad se ha asociado al bajo grado de profesionalización y estabilidad de los cuerpos burocráticos de los Estados latinoamericanos. Algunos estudios han sugerido que la burocracia ha funcionado como un sistema de empleo en manos de los políticos y de intereses corporativos. De esta forma, la región pocas veces ha visto burocracias caracterizadas por procedimientos regularizados e impersonales y decisiones de empleo basadas en calificaciones técnicas y mérito (Prats i Catalá, 2003, Klingner y Pallavicini Campos, 2001).

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

Se podría pensar que los reglamentos concernientes a los escalafones de los funcionarios podrían proveer mayor información sobre el desempeño esperado de los cuerpos burocráticos. Para cada grupo ocupacional, los reglamentos definen los niveles de responsabilidad, así como el tipo de función a desempeñar. Sin embargo, el bajo desarrollo de los sistemas de organización del trabajo en la región hace que la definición de tareas y perfiles se realice *ad hoc* al momento de la cobertura de los cargos, sin enmarcarse en criterios más globales respecto a funciones y papeles asignados a los sectores específicos de la burocracia.

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

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

2. Caracterización de las burocracias latinoamericanas: la gestión estratégica de los recursos humanos

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

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

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

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

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

Planificación de los recursos humanos

Disponibilidad de información para la gestión. Previsiones de personal derivadas de prioridades estratégicas. Planificación flexible que permite adaptarse a los cambios. Alto grado de tecnificación, y costos de nómina razonables.

Organización del Trabajo	Gestión del Empleo	Gestión del Rendimiento	Gestión de la Compensación	Gestión del Desarrollo
<p>Diseño de puestos sobre criterios de gestión, enriquecimiento del puesto. Perfiles expresados en términos de competencias y basados en estudios técnicos.</p>	<p>Reclutamiento abierto y en base a la idoneidad, con garantías para evitar arbitrariedad y discriminación. Selección basada en perfiles de competencias, instrumentos validados, criterios técnicos. Mecanismos de recepción, movilidad, control de ausentismo, disciplinarios. Desvinculación por incumplimiento, y no arbitraria.</p>	<p>Objetivos de rendimiento en relación con los objetivos estratégicos, y se comunican a los empleados.</p> <p>Se apoya la gestión y el rendimiento de las personas, y se lo evalúa en relación con los estándares fijados, a través de un sistema eficiente y equitativo</p>	<p>Política de retribución articulada con la estrategia organizativa. Equidad interna y externa. Costo salarial razonable. Eficiencia de los esquemas de incentivos y beneficios extrasalariales. Estrategias de reconocimiento no monetario</p>	<p>Planes flexibles de carrera, incluyendo promoción horizontal. Promoción en base a rendimiento y desarrollo de competencias.</p> <p>Formación orientada al aprendizaje colectivo, diseñada y evaluada en función de la estrategia organizacional.</p>

Gestión de las Relaciones Humanas y Sociales

Sistema de relaciones laborales desarrollado, equilibrado, y eficiente para prevenir y resolver conflictos, con incidencia sindical en las políticas de RH. Prácticas de salud y beneficios sociales adecuados al contexto y apreciados por los empleados. Estrategias de mejora de clima laboral y comunicación.

Fuente: Elaboración propia a partir de Longo (2002)

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

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

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

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

La construcción de estos sistemas de información enfrenta, además, importantes imprecisiones en la definición de puestos y perfiles en las organizaciones públicas. Ello se intensifica con las dificultades para llevar adelante una efectiva gestión del rendimiento de las organizaciones y sus integrantes. En cuanto a las compensaciones, los esfuerzos se centran en garantizar una administración salarial ritualista, faltando una efectiva articulación con la estrategia organizativa y el desarrollo de sistemas de incentivos individuales. En pocos casos se observan estructuras de compensación que actúen como incentivos positivos.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Es común encontrar situaciones donde, precisamente, las políticas públicas son implementadas con problemas porque las desigualdades en las compensaciones de los funcionarios o aún los bajos sueldos entre ciertos grupos ocupacionales especializados no fomentan los niveles necesarios de compromiso con el trabajo – lo que algunos investigadores han llamado “ausentismo sustantivo” (1).

En la incorporación y promoción de funcionarios, los países presentan diferencias. En efecto, en algunos de ellos, la incorporación al empleo público ocurre únicamente mediante lazos políticos. En otros países, por el contrario, se observan algunas modalidades de incorporación con base en criterios de mérito utilizados en la selección y promoción de empleados – aunque con palpables dificultades de implementación. Otros países – excepcionales – presentan sistemas sólidos de mérito en el reclutamiento y promoción de empleados, siendo Brasil un caso líder. Por la importancia del mérito en la construcción de un cuerpo burocrático eficiente para la implementación de políticas públicas, y porque en el mérito encontramos importantes grados de variación empírica en la región, centraremos la discusión en analizar cómo entra este criterio en las decisiones de incorporación, promoción, y desvinculación del personal.

2.1. Los criterios de mérito en la región

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

El índice de mérito mide en qué grado existen procedimientos objetivos, técnicos, y profesionales a efectos de reclutar y seleccionar a los empleados, promoverlos, compensarlos y desvincularlos de una organización. A través de la evaluación de diez puntos críticos (2), este índice brinda una medida resumen acerca de cuáles son las garantías efectivas de profesionalismo en el servicio civil y la protección efectiva de los funcionarios frente a la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de beneficios privados. El mérito se despliega en las prácticas de incorporación, promoción y desvinculación de funcionarios del aparato del Estado. Siguiendo el índice en cuestión, el mérito no comprende solamente las credenciales profesionales o de los oficios, sino también los conocimientos adquiridos en la práctica laboral, así como las capacidades para desempeñar las áreas más específicas.

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

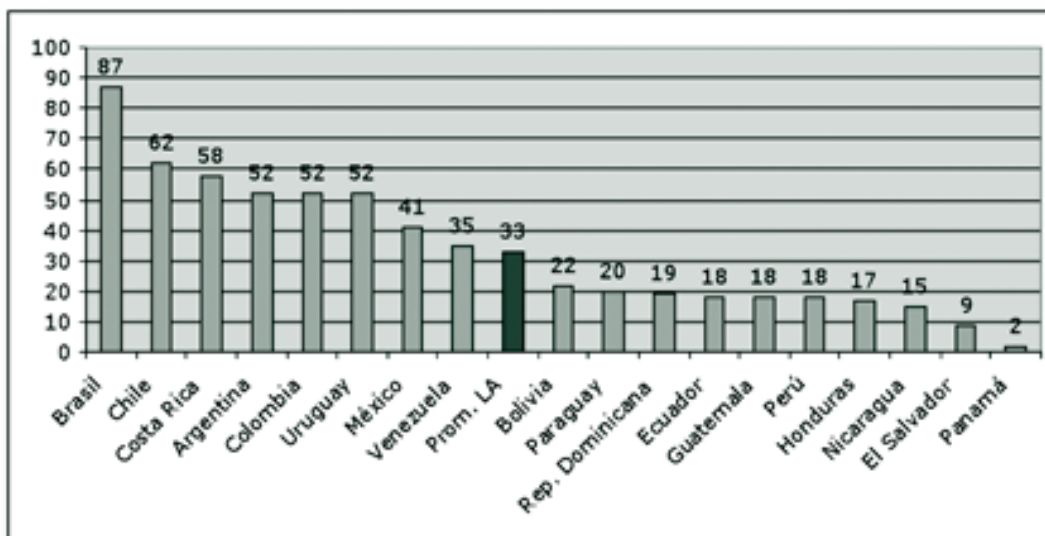
Los valores bajos sobre una escala de 0 a 100 implican la ausencia de consideraciones objetivas, universales y técnicas; mientras que los valores altos apuntan a criterios de mérito establecidos en las prácticas de gestión del personal.

En términos generales, el índice de mérito sugiere que en la región es poco frecuente el uso sistemático e institucionalizado de criterios de mérito para incorporar, promover, y desvincular a funcionarios. Esta situación se refleja en el promedio de este índice para los países latinoamericanos, que alcanza apenas a 33 puntos (sobre 100), aunque, como veremos más adelante, se da una enorme dispersión que va desde un máximo de 87 puntos para el caso de Brasil, hasta un mínimo de dos puntos para el caso de Panamá.

Paradójicamente, uno de los aspectos normativos más elaborados es la incorporación de funcionarios tomando en cuenta principios meritocráticos, que han alcanzado incluso rango constitucional en algunas naciones. No faltan los intentos por introducir concursos por mérito para el reclutamiento de nuevos empleados, pero con un éxito muy desigual. También es poco común promover al personal a otros cargos de mayor responsabilidad a partir de sus méritos y cualidades laborales. Cuando existen prácticas objetivas de promoción, las mismas descansan en criterios de antigüedad más que en el mérito entendido como el desempeño propiamente dicho. Finalmente, es muy rígida la desvinculación de funcionarios de carrera, y cuando ella ocurre, no refleja necesariamente un mal desempeño de los mismos, sino que pueden darse situaciones de "purga" política (que de todos modos implican tortuosas cuestiones legales durante años).

Habida cuenta de esta tendencia, es real que la región varía en cuanto al uso del mérito en sus cuerpos burocráticos, según se puede observar en el gráfico.

GRÁFICO MÉRITO: Índice de Mérito



Escala 0 a 100. Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005)

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

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

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

Sigue un grupo de países con índices comprendidos entre 30 y 55, donde se encuentran Argentina, Colombia, México, Uruguay y Venezuela. En ellos coexisten las prácticas basadas en el mérito con tradiciones propias de clientelismo político. Un tercer grupo de países, compuesto por Bolivia, Paraguay, República Dominicana, Perú, Ecuador y los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica), presentan índices por debajo de 30 puntos. Ello indica una fuerte politización de las decisiones de selección, ascenso y despido, donde además de no existir criterios institucionalizados para seleccionar al personal a partir de méritos, tampoco se verifican mecanismos de protección contra prácticas arbitrarias en el manejo del personal.

México, Venezuela y Colombia presentan situaciones hasta ahora bastante politizadas, pero con un movimiento fuerte hacia la incorporación del mérito en la gestión del personal a partir de nuevos marcos legales. A diferencia de ellos, Uruguay y Argentina ilustran cómo los intentos de desarrollo de la carrera administrativa y de reforma del servicio civil han quedado estancados al prohibir incorporar nuevos empleados a la planta. A ello se suma el uso de mecanismos paralelos de contratación, particularmente en los programas con fondos internacionales para implementar políticas públicas sectoriales. Tenemos, entonces, bajo un mismo resultado numérico países que despliegan dos trayectorias muy dispares: quienes estarían buscando dejar atrás situaciones de fuerte politización introduciendo normas con criterios de profesionalización en ciernes, y países con mayor tradición de carrera administrativa pero estancada, con predominio de la antigüedad al considerar criterios de gestión de personal (3).

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

En Panamá, Honduras, Nicaragua, Guatemala, Perú y Ecuador, hay un importante recambio de funcionarios con cada cambio de administración. Esta suerte de “puerta giratoria” es problemática porque las políticas públicas necesitan de continuidad de recursos para su seguimiento y control. Si los empleados más capacitados y con conocimiento específico se desvinculan, entonces es predecible que las políticas se verán afectadas. Irónicamente, en estos países las leyes contemplan el ingreso basado en el mérito, en algunos casos vigentes desde hace décadas.

En Paraguay y en el segmento del servicio civil en República Dominicana la ambigüedad normativa se presta para una alta politización de las decisiones de incorporación, ya que solo se exigen requisitos mínimos para el ingreso. En El Salvador hay una curiosa “institucionalización” de un procedimiento especial de selección para los candidatos sugeridos por políticos. Por su parte, en Bolivia continúan los criterios políticos predominando las decisiones de personal, aunque organizaciones del Proyecto de Reforma Institucional (PRI) han incorporado personal por concurso público a través de convocatorias abiertas.

2.2. Variaciones en la capacidad funcional

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

Precisamente, el índice de capacidad funcional (4) evalúa cómo y cuánto los procedimientos y prácticas existentes en el servicio civil pueden influir sobre el comportamiento de los empleados y si éstos sirven a efectos de fortalecer el compromiso de los funcionarios con la institución y con sus tareas. La capacidad funcional no opera en el vacío, sino que está influenciada por la calidad de los sistemas de remuneración salarial y de evaluación del desempeño. La percepción de una compensación equitativa en relación con el sector privado (equidad externa) y el resto del sector público (equidad interna) son requisitos para atraer, motivar, y comprometer al personal capacitado.

Por otro lado, el seguimiento del desempeño individual, grupal e institucional, y el grado en que el desempeño efectivamente influye en las decisiones sobre la carrera (asignación de tareas, promoción en la carrera, reconocimiento monetario o no monetario) inciden en la motivación y retención de los funcionarios. ¿Cómo es, entonces, la capacidad funcional en la región? ¿Cómo son los valores para el índice de referencia? El promedio para este índice en los países de la región es de 30 (sobre 100), con un máximo de 61 para el caso de Brasil y un mínimo de 11 para el caso de Honduras. Como se puede ver, la dispersión de los resultados es alta, pero menor que para el índice de mérito.

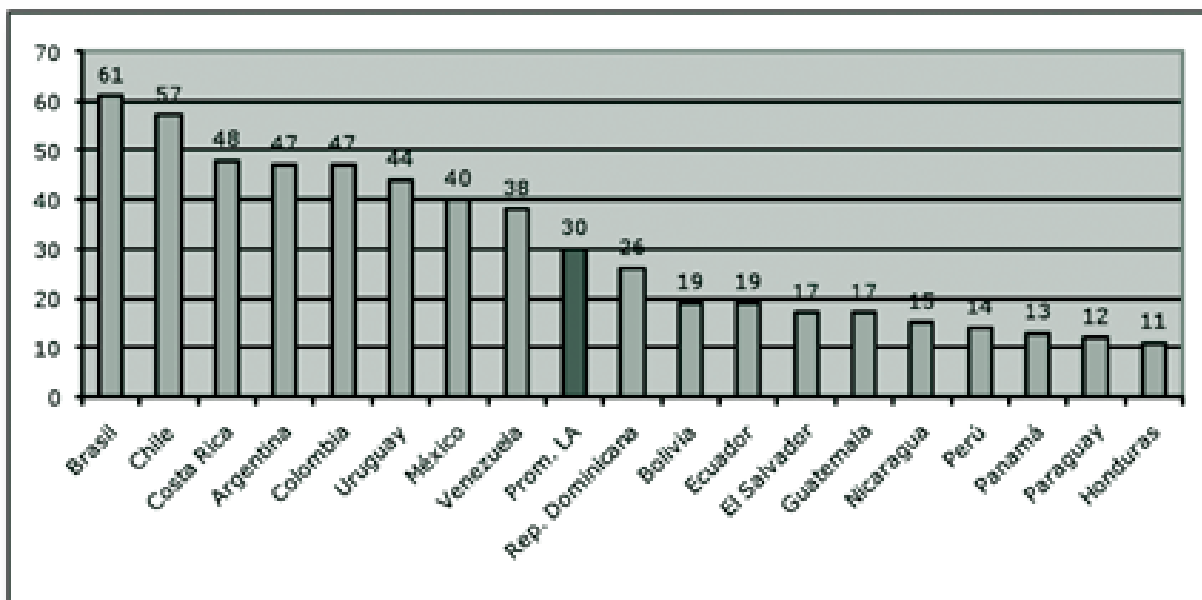
REVISTA DE SERVICIO CIVIL

En términos generales, los servicios civiles de la región presentan sistemas de gestión del rendimiento poco desarrollados. Ello se debe, principalmente, a la conflictividad intrínseca de los procedimientos de evaluación de desempeño utilizados en el nivel individual y a la falta de incentivos de las autoridades políticas y funcionarios de línea para poner en práctica sistemas que diferencien el desempeño de los funcionarios.

Por otra parte, en la gestión de las remuneraciones se verifica la falta de una verdadera política salarial. En la práctica, la política salarial está determinada por las restricciones presupuestarias, lo que genera decisiones que socavan el objetivo de garantizar la equidad interna y externa de las remuneraciones. Por otro lado, hay pocas experiencias de implementación de sistemas de remuneración variable que efectivamente relacionen el desempeño individual y el cumplimiento de metas. En efecto, las que existen, son arbitrarias. En la mayoría de los casos, los intentos de asociar incentivos al desempeño individual tienden a generar conductas fuera de las normas, como la rotación de calificaciones máximas por período de evaluación, para dar oportunidades a todos los funcionarios de acceder a un premio adicional, desvirtuando el sistema.

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

Índice de capacidad funcional



Escala 0 a 100.

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

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

Sigue un grupo de países con índices comprendidos entre 35 y 50 puntos, formado por Costa Rica, Colombia, Argentina, Uruguay, México y Venezuela. Este grupo se caracteriza por la persistencia de fuertes inequidades internas y problemas de competitividad salarial de sus gerentes, a pesar de haber realizado algunos ordenamientos salariales. Entre estos países y, no obstante los valores medios que adquiere la capacidad funcional, la evaluación de desempeño se practica únicamente con intenciones ceremoniales. La misma no se transforma en una herramienta de gestión confiable que permita distinguir entre desempeños buenos y regulares. En Venezuela y Colombia el sistema se desvirtúa por la excesiva benevolencia de los supervisores, mientras que en Argentina y Uruguay el problema pasa por la rotación de calificaciones máximas, como reacción al sistema de distribución forzada que establece tope máximos para las categorías de evaluación. Una excepción sería Costa Rica, con un desarrollo levemente más amplio de las prácticas de evaluación, mientras que, en el polo extremo, en México aún están pendientes de implementación. Con respecto a la gestión de las remuneraciones, los avances en términos de definición de escalas salariales en función de tareas y niveles de responsabilidad se ven empañados por situaciones de inequidad interna y problemas de competitividad salarial en los sectores gerenciales. La inequidad se basa en la multiplicidad de compensaciones adicionales que (pese a los intentos de unificación) siguen representando una parte importante de la remuneración. A título ilustrativo, en Colombia, los adicionales representan en promedio 50% del salario básico.

Los países con la capacidad funcional más baja (entre 10 y 25 puntos), son la República Dominicana, Ecuador, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, Panamá, Paraguay y Honduras. ¿A qué se debe ello? En estos países se observan múltiples criterios de pago conviviendo en forma simultánea y sin relación ni coordinación, a lo que se suma la ausencia de información sistemática y transparente sobre las remuneraciones, con altos niveles de desigualdad y una ausencia prácticamente total de criterios de evaluación de desempeño de cualquier índole.

Predomina una fuerte diversidad en los criterios de pago para distintos grupos de funcionarios, por lo que no se puede garantizar la mínima equidad interna a partir de la cual asociar niveles de responsabilidad o complejidad de tareas y niveles de remuneración. Como consecuencia, no sorprende la desmotivación o la sensación de desigualdad en el servicio civil. Los casos de Perú y Ecuador son paradigmáticos en este sentido: en Perú solo el 40% de los sueldos se paga por planilla

única, lo cual hace prácticamente imposible obtener información para la gestión salarial, y en Ecuador la enorme diversidad de regímenes crea una fuerte inequidad interna, se generan “clases de burócratas” y es de uso habitual el término “burocracia dorada” para referirse a sectores con sueldos privilegiados, que producen enojos y resistencias en otros grupos burocráticos. Por otro lado, en varios de estos países no ha llegado a articularse siquiera la evaluación del desempeño individual (Panamá, Nicaragua, Paraguay y Guatemala); o se aplica en organismos piloto (Bolivia), en algunos sectores restringidos (República Dominicana), o en el personal bajo estatutos especiales (Honduras).

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

3. Configuraciones burocráticas

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

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

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

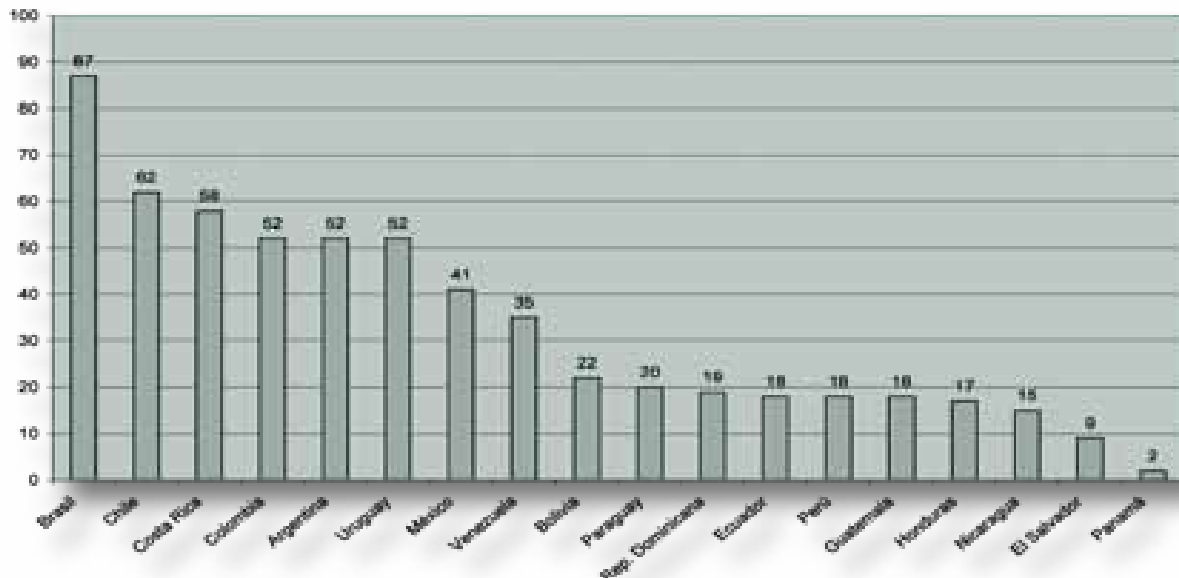
Una segunda vía cambia el nivel de análisis y las dimensiones de interés en cuestión. En primer término, el nivel de análisis pasa a ser la organización, ya sea tomada individualmente o, bien, como un conjunto de organizaciones con atributos comunes, más que el caso nacional. En esta perspectiva, sería incorrecto afirmar que un caso nacional cuenta con una única burocracia, sino con múltiples tipos de burocracias o configuraciones organizacionales. Se admite así la posibilidad de que exista heterogeneidad al interior de

los aparatos burocráticos de los países latinoamericanos. La ventaja de esta perspectiva es brindar una visión sobre las variaciones existentes al interior de una misma burocracia nacional.

3.1. Configuraciones burocráticas según el nivel de desarrollo del Servicio Civil

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

Índice de Mérito (5)



Escala 0 a 100. Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los diagnósticos institucionales de los dieciocho países analizados (Iacoviello y Zuvanic, 2005)

Chile y Brasil se destacan: poseen un mayor desarrollo de sus servicios civiles. En términos relativos, estos dos países presentan servicios civiles institucionalizados, con prácticas que dan cuenta de las habilidades y credenciales de los funcionarios, y cuyas estructuras tienden a mantener y fomentar una mayor calidad en la actuación del servicio civil. Interesa aquí notar que ambos países construyen sus servicios civiles profesionales en forma diferente. Mientras Brasil es una burocracia más clásica en sus procedimientos y estructura, Chile cuenta con elementos cercanos a la nueva gerencia pública en la gestión de su personal. Más allá de estas importantes diferencias, ambos casos convergen en el uso de criterios donde los logros concernientes al desempeño y los incentivos a la gestión tienen un papel central en los funcionarios públicos.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

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

Por último, un tercer grupo de países presenta burocracias con un mínimo de desarrollo: el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir en forma efectiva sobre el comportamiento de los funcionarios. Los casos nacionales más representativos son Panamá, El Salvador, Nicaragua, Honduras, Perú, Guatemala, Ecuador, República Dominicana, Paraguay y Bolivia. La politización es tan fuerte que entorpece el desarrollo de un servicio civil profesional.

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

Configuraciones burocráticas según combinaciones de autonomía y capacidad técnica

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

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

Tomando como punto de partida la existencia de dicha heterogeneidad, y utilizando a las organizaciones públicas individuales (o bien conjuntos de ellas) como la unidad de análisis, se presenta una tipología propia de los diferentes tipos de burocracias que se encuentran en los países de la región, con cuatro categorías distintivas que resultan de cruzar dos ejes: *autonomía* y *capacidad técnica*, variables que se relacionan con el mérito y la capacidad funcional (6).

¿Qué se entiende por autonomía? Por autonomía se entiende el grado de aislamiento de la manipulación política y de intereses de búsqueda de rentas fuera del Estado (7). Esta variable es uno de los aspectos centrales que se consideran dentro del índice de mérito que presentamos en la sección anterior. Se argumenta que burocracias protegidas de la interferencia política pueden actuar en forma más profesional, sin estar capturadas por intereses externos particulares.

La autonomía supone que un cuerpo burocrático se rige por normas y reglas propias. No obstante ello, grados extremos de autonomía –o el ejercicio de la autonomía sin estar sujetos a normas– podrían llevar a que los cuerpos burocráticos se transformen en actores con intereses propios y por lo tanto corporativos, y que olviden que su función es, precisamente, servir al interés público.

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

Así, la capacidad técnica no depende solamente de que los funcionarios cuenten con las credenciales que avalen los méritos para cubrir un cargo, sino también que cuenten con las competencias laborales –ya sea adquiridas mediante educación formal o por el ejercicio del cargo – para realizar su tarea, y que cuenten con incentivos para poner estas competencias en juego en su gestión. Entran aquí en juego los aspectos de la variable “mérito” que exceden la sola garantía de no interferencia política, en combinación los aspectos de la variable “capacidad funcional” que impactan sobre la motivación y compromiso laboral de los funcionarios. Cruzando estas dos variables, proponemos una tipología que resulta así en cuatro categorías de burocracia: a) burocracia administrativa, b) burocracia paralela, c) burocracia clientelar, y finalmente, d) burocracia meritocrática.

¿Cómo se relacionan estas categorías con los servicios civiles nacionales? Primero, un mismo servicio civil nacional puede contar con organizaciones correspondientes a varias de estas categorías en forma simultánea. Es decir, diferentes tipos de burocracias pueden coexistir en un mismo país. Por ejemplo, el servicio civil en Argentina cuenta con organizaciones que son burocracias clientelares (como algunas de las burocracias provinciales o aún municipales), otras organizaciones que corresponden a burocracias administrativas (como el segmento de cargos administrativos en los ministerios del gobierno nacional), burocracias paralelas (como las de los programas internacionales), y finalmente, algunas organizaciones se asemejan a burocracias meritocráticas (como por ejemplo el Banco Central).

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

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

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

Configuraciones Burocráticas y Roles Prevalcientes

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

Fuente: Zuvanic, Laura y Mercedes Iacoviello (2005)

Burocracia administrativa

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

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

En estos países, la burocracia administrativa presenta algunas características singulares por resaltar. Tradicionalmente, los funcionarios se han designado con base en criterios más políticos o particularistas que exclusivamente meritocráticos, pero en general tienden a tener estabilidad en sus cargos. Es precisamente la cláusula de inamovilidad (muchas veces de rango constitucional) la que le da autonomía a esta burocracia, aún frente a los avatares de los cambios políticos.

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

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

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

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

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

Burocracia clientelar

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

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

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

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

Burocracia paralela

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

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Si bien estas burocracias se han desarrollado en prácticamente todos los países de la región, se presentan con mayor fuerza en aquellos con servicios civiles menos desarrollados, con la intención de cubrir la falta de recursos humanos calificados en la planta permanente con expertos externos, como sucede en los países centroamericanos.

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

Su capacidad técnica es alta, porque son precisamente reclutados a partir de su conocimiento experto, a efectos de conducir políticas públicas sectoriales y programas específicos. Cuentan con conocimientos especializados en algún ámbito temático de política. En la mayoría de los casos se han incorporado con el fin de cubrir determinadas necesidades técnicas y, en algunos casos, han desarrollado aptitudes técnico-políticas. Suelen configurar instituciones paralelas o, lo que se ha denominado, “ministerios paralelos” dentro o fuera de las dependencias ordinarias, como hemos visto, por ejemplo, en los casos de Argentina y México. Estas estructuras pueden ser más o menos exitosas y más o menos resistidas por los otros actores burocráticos internos, porque se constituyen en ámbitos diferenciados y no complementarios de los aparatos administrativos regulares (Martínez Nogueira, 2002).

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

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

¿Cuál es la relación entre esta burocracia y las políticas públicas? Estos equipos técnicos asumen desafíos extraordinarios en el diseño y ejecución de políticas públicas. Son contratados para nuevas modalidades de trabajo que requieren, entre otros atributos, una mayor articulación entre el Estado y la sociedad civil, una mayor relación con organismos de crédito internacional, y habilidades técnicas no asociadas usualmente al plantel administrativo permanente. Nuevas modalidades de políticas públicas como las que suponen implementación en redes institucionales públicos-privadas se han promovido desde estas burocracias paralelas.

Ahora bien, pensando en la ejecución en el largo plazo de las políticas públicas, estas burocracias paralelas poco sirven para construir una institucionalidad duradera por su propia naturaleza y

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

Burocracia meritocrática

Esta categoría representa el clásico ideal weberiano: el cuerpo de funcionarios se recluta a partir de mecanismos abiertos, y se privilegian sus credenciales y méritos. Una vez incorporados, ejercen sus tareas en el marco de carreras profesionales estructuradas, con buenas oportunidades de movilidad y aprendizaje, y con diversos incentivos para el desempeño profesional de su trabajo.

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

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

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

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

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

especializado. Ello permite tener opinión y capacidad de influencia sobre el área en la cual actúan, y las convierte en actores importantes para sostener la estabilidad y orientación al interés público de las políticas.

Las formas híbridas

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

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

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

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

Las estrategias que se han desarrollado en relación con la burocracia en América Latina han incluido intentos de generar sistemas de carrera basados en el mérito para la administración en su conjunto, así como también esfuerzos por profesionalizar algunas áreas específicas tales como los servicios de salud y educación o la administración tributaria. En otros casos, se ha optado por concentrar los esfuerzos en la profesionalización del segmento directivo, como se ha dado recientemente en los casos de México y Chile. Este abanico de procesos ha convivido con prácticas clientelísticas y con la tendencia cada vez más pronunciada, a partir de los años noventa, de instrumentar mecanismos que permitan incorporar cuadros técnicos en forma flexible. La burocracia en América Latina presenta, así, un mosaico de opciones, que hemos tratado de sistematizar a través de la tipología propuesta.

3. Conclusiones

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

Por un lado, los servicios civiles de la región presentan un bajo nivel de desarrollo, de lo cual se infiere una baja capacidad en la mayoría de las burocracias de la región para asumir un rol activo en el proceso de formulación de políticas. A esto se suma que el rol esperado de la burocracia se define en términos excesivamente genéricos, enfatizando el cumplimiento de las normas, los procedimientos establecidos y el respeto de la autoridad jerárquica como ejes centrales.

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

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

Sin embargo, también es posible distinguir situaciones de diferente grado de desarrollo e integración de los sistemas de gestión de recursos humanos de los estados en la región a través del análisis de estos dos índices, ya que en ambos casos se da una amplia dispersión de los resultados para la región.

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

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Más allá de estas tendencias generales en los servicios civiles a nivel nacional, queda claro que el “actor burocracia” no es un actor homogéneo, sino que conviven distintos “tipos” de burocracia al interior de cada país, con lógicas, criterios y roles prevalentes diferenciados. Esta convivencia de modalidades diversas de empleo, se debe a que el modelo weberiano tradicional no ha logrado desarrollarse plenamente en la región, al tiempo que se ha complementado con estrategias de incorporación de equipos técnicos bajo marcos laborales con mayor flexibilidad.

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

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

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

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

Los casos de Chile y Brasil, recurrentemente mencionados como los más exitosos en términos relativos dentro de la región, resultan excepcionales en términos de su alta consistencia en cuanto a la política de recursos humanos para el Estado y el nivel de institucionalización de la gestión del personal. Ambos aspectos permiten valorar positivamente sus posibilidades de consolidación como burocracias meritocráticas. Por su parte, Costa Rica resulta una excepción para la región centroamericana, y aún sin iniciativas de reforma presenta una trayectoria consistente de avances progresivos en la instalación de criterios de mérito en el sistema, y fuerte institucionalización de la gestión de recursos humanos. Así, el sistema que hoy caracterizamos como burocracia administrativa, tiene posibilidades de moverse hacia el cuadrante meritocrático.

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

En cambio, Colombia y México alcanzaron también algún desarrollo de sus servicios civiles y cuentan con estructuras meritocráticas en ciertas áreas, pero presentan situaciones de mejor perspectiva para su consolidación a futuro, a partir de iniciativas de reforma en curso. Los motivos son diferentes en cada caso, identificando la fuerte institucionalización de la función de recursos humanos en el caso de Colombia y el impulso político dado a la reforma en el caso de México, que revierte la debilidad de las normas e instituciones previamente vigentes en relación con el servicio civil.

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

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

Sin embargo, un tema central por considerar para todos los países de la región es que las instituciones no operan en el vacío, por lo cual para poder transformar los sistemas de servicio civil se requiere, antes que ninguna otra cosa, lograr la generación de consensos. Los múltiples actores involucrados deben coincidir en su voluntad y en su interés para establecer las bases de un verdadero sistema de servicio civil en estos países. La única manera de garantizar cierto nivel de legitimidad del sistema de servicio civil es generar una estrategia consensuada que establezca reglas claras y aceptada por todos los actores.

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

Notas

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

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

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

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

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

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

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

Referencias

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

CLAD. **Carta Iberoamericana de la Función Pública**. Documentos Claves: Estado, Administración Pública y Sociedad; 9, 2003.

Evans, Peter. "The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change" in Haggard Kaufman, et al "The Politics of Economic Adjustment; International Constraints,



Distributive Conflicts, and the state". New Jersey: Princeton Press, 1992.

Geddes, B. "Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America". Berkeley: University of California Press, 1994.

Grindle, Merilee. "Getting good government: capacity building in the Public Sectors of Developing Countries", Harvard University Press. Cambridge, MA, 1997.

Klingner, D.E. & Pallavicini Campos, V. "Strengthening Personnel Management in Developing Countries: Lessons learned, lessons forgotten and an agenda for action". **Public Personnel Management**, Volume 30 N° 1, Spring, 2001, pp 1-15.

Iacoviello, Mercedes. "Análisis comparativo por subsistemas". Capítulo 20, pp. 533-572, en: **Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina**, Ed. Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Diálogo Regional de Política. BID. Washington, DC. 2005.

Iacoviello, Mercedes y Laura Zuvanic. "Desarrollo e integración de la gestión de recursos humanos del Estado en América Latina", Trabajo presentado en el **X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública**, Santiago, Chile, 18-21 de octubre de 2005.

Longo, Francisco. **Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil**. Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril, 2002.

Longo, Francisco. **Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público**, Paidós, España, 2004.

Martínez Nogueira, Roberto. "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras", en: **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, N° 24, Octubre, Caracas, 2002.

Prats i Catalá, Joan. "Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública". Biblioteca virtual del Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña, 2003.

Scartascini y Olivera "Political Institutions, Policymaking Processes and Policy Outcomes. A guide to Theoretical Modules and Possible Empirics", 2003.

Spiller, P.T. y Tommasi, M. "The institutional foundations of public policy: a transactions approach with application to Argentina". Latin American Research Network. Inter-American Development Bank. April, 2003.

Zuvanic, Laura y Mercedes Iacoviello. "El rol de la burocracia en el PMP en América Latina". Trabajo preparado para el Taller sobre Reforma del Estado, Políticas Públicas y Procesos de Políticas Públicas, Banco Interamericano de Desarrollo, 28 de febrero al 2 de marzo de 2005, Washington, DC., 2005.

La gestión parlamentaria costarricense: mayo 2006 - mayo 2007

Carlos E. Carranza Villalobos.
Universidad Nacional de Costa Rica
ccarran@una.ac.cr
Laura C. Brenes A.
Universidad Nacional de Costa Rica
laurabrenesarce@gmail.com

Resumen

El Parlamento costarricense ha sufrido profundas modificaciones desde 1998: Estas transformaciones han variado sustancialmente con los cambios efectuados en los años 2002 y 2006. Se ha pasado de un sistema bipartidista dominante, a uno multipartidista atenuado. Este cambio ha sido parte de nuevas condiciones políticas que afectan a la democracia costarricense. En los últimos tiempos, la gestión parlamentaria ha sufrido erosiones; entre ellas: a) un deterioro en las decisiones del parlamento (altos grados de desconfianza), b) en ciertos momentos el Parlamento no responde a las demandas ciudadanas, c) los mecanismos de elección se han modificado para lograr un mayor acceso o grado de participación, d) el mandato de control y evaluación de la Ética Pública y los abusos de poder. Se profundiza en los indicadores de la gestión parlamentaria referentes a las sanciones, medidas y capacidades que se dan desde el parlamento, en relación con tres puntos importantes: intensidad, calidad y capacidad; asimismo, el manejo de la agenda parlamentaria dentro de ciertos niveles. Se evalúa el primer año de la Asamblea Legislativa, en sus periodos ordinarios y extraordinarios del 2006-2007, así como el nivel de legislación de ambos periodos, realizando una comparación entre ellos.

Palabras claves: Gestión Parlamentaria, Decisiones, Capacidad Política, Fracciones Parlamentarias.

Abstract

The Costa Rican Supreme Legislative Body has suffered deep modifications from 1978; these transformations have been changed substantially by the changes carried out in 2002 and 2008. It has passed of a dominant two-party system up to a multi-party attenuated system. Of course, this change has been a part of new political conditions that concern the Costa Rican democracy. In the last times, the Legislative Management has suffered erosions, among the most important ones are: a. deterioration in the decisions of the Legislative Assembly (high degrees/levels of distrust), b. in certain moments the Legislative Body does not answer to the civil demands, c. the mechanisms of choice (election) have been modified to achieve a major access or degree of participation, d. the mandate of control and evaluation of the Public Ethics and the abuses of power.

It is studied in depth into the Indicators of the Legislative Management that are related to the sanctions that are given by the Legislative Assembly in relation by three important points: Intensity, Quality and Capacity and the managing of the legislative/parliamentary agenda inside certain levels.

In conclusion, it is evaluated the First year of the Legislative Assembly, in its ordinary and extraordinary periods of 2006 -2007, as well as the level of legislation of both periods realizing a comparison between both periods.

Key words: Legislative Management, Decisions, Political Capacity, Legislative/Parliamentary Fractions.

*(Translation done by: **Fidier Rescia Alvarado**, Professional Code: 025949, Article-114, subsection c, Record: 14-82, Costa Rica Government for Translator and Interpreter).*

1. Introducción

El Parlamento Costarricense, por casi cien años, ha jugado un papel trascendental en la determinación de las acciones que marcan la vida del ciudadano. El Parlamento heredado de la época liberal se caracterizaba, en la mayoría de los casos, por un seguimiento de la línea del poder ejecutivo que se plasma entre 1890 y 1930.

En los años cuarenta del siglo XX fue un centro de debate sobre legislación social, los cambios económicos y el sistema electoral. En 1948 y 1949 Costa Rica definió un nuevo perfil de Estado, dándole mayor autonomía al Poder Legislativo, lo cual se expresó en la disputa por ejercer el directorio político de la Asamblea Legislativa.

De 1950 a 1980, el Parlamento fue la expresión de las dos fuerzas principales de la vida política, que se manifestó en acuerdos bipartidistas que perduraron durante los años 90; ya en esta época las luchas políticas en el seno del mismo hicieron que fueran modificando sus condiciones.

Sin lograr responder a las demandas ciudadanas, que se expresan en el descontento hacia el Parlamento, ya en 1998 (periodo 1998 - 2002), se plantean modificaciones a éste. Sus repercusiones directas se dan con el rompimiento del bipartidismo, que genera un cierto fraccionamiento político y, sobre todo, dificultad para legislar. Como dato indicador de esta situación está el abstencionismo que pasa del 31.9 % para el 2002 a 34.8 % para el 2006.

Este fenómeno no solamente está presente en Costa Rica, sino también en América Latina y ha sido registrado por Paramio, en el estudio *La crisis de la política en América Latina*. De dicho estudio se puede colegir lo siguiente, "El problema se agrava en América Latina cuando sobresalen los problemas económicos de la región, que hace difícil la estabilidad política. Las nuevas demandas sociales llevan ahora una difícil identificación del ciudadano con los partidos, con lo cual la confianza depositada en este será poco estable. Además del manejo desde las

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

instituciones y mercados supranacionales, provoca en el electorado una creciente desconfianza en sus gobiernos ante la incapacidad de éstos de solucionar los problemas. Esta situación lleva a una sucesión de gobiernos que con menos apoyo en el electorado no consigue mejorar la situación, sino generalmente solo empeorarla" (1).

De la misma manera, para el caso costarricense los autores Juany Guzmán y Manuel Alcántara han apuntado características centrales de dicho parlamento, las características se centran en:

Está conformado por 57 diputados, que son elegidos en cada provincia, por un periodo de 4 años.

Los diputados no pueden ser reelectos de forma sucesiva, se requiere ser ciudadano en ejercicio, costarricense por nacimiento o por naturalización con diez años de residencia y, además, haber cumplido 21 años de edad.

Entre sus funciones están:

- Dictar, reformar, derogar e interpretar en forma auténtica las leyes del país, nombrar a los magistrados propietarios y suplentes de la corte Suprema de Justicia.
- Aprobar o improbar los convenios internacionales, los tratados y concordatos, dar o no su asentimiento para el ingreso de tropas extranjeras en el territorio costarricense.
- Dictar los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República, nombrar al Contralor y Subcontralor Generales, establecer los impuestos y contribuciones nacionales y autorizar los municipales, crear los Tribunales de Justicia y los demás organismos del servicio nacional y nombrar al Defensor y al Defensor Adjunto de los Habitantes. (2)

En el presente estudio se examinó el grado de aprobación de proyectos acciones y acuerdos efectuados por la Asamblea Legislativa en un periodo determinado, con la finalidad de evaluar las decisiones y determinar cuál fue el ámbito real de decisión de la Asamblea Legislativa; tratando de distinguir la génesis de los proyectos aprobados, ya sea en misma sociedad, el parlamento como creador o el Poder Ejecutivo.

Dados estos elementos nos encontramos ante dos situaciones: 1) Las metas y objetivos superiores que debe cumplir el Parlamento y 2) La inmediatez de los parlamentos que actúan por la agenda de corto plazo o las decisiones propias de la micropolítica.

De la misma manera, la interpelación que efectúa la ciudadanía hace que se sienta distante por la falta de repuesta de los parlamentarios. En ciertos momentos el enfrentamiento entre parlamentarios termina en un recuerdo de otras épocas de la política de vieja estirpe.

2. Recuento de Gestión Parlamentaria

En los últimos tiempos la gestión parlamentaria ha sufrido erosiones entre las más importantes están:

1. Un deterioro en las decisiones del Parlamento (altos grados de desconfianza) (3) dentro de un esquema donde las personas valoran fuertemente la democracia y la crítica se centra sobre ciertas instituciones, especialmente el Parlamento.
2. En ciertos momentos el Parlamento no responde a las demandas ciudadanas, lo que trae como consecuencia que las repuestas sean percibidas como lentas y poco eficaces.
3. Los mecanismos de elección se han modificado para lograr un mayor acceso o grado de participación de miembros de diferentes grupos y de género, sin que ello signifique un mejoramiento real de la calidad democrática.
4. El mandato de control y evaluación de la Ética Pública y los abusos de poder se convierten en un punto muy criticado, debido a la legislación que favorece los intereses cercanos y el cabildeo que, ciertos legisladores, efectúan ante otras entidades públicas; perdiéndose en parte la naturaleza propia del Parlamento y su gestión y, dejando de lado el bienestar general que es uno de sus mandatos supremos. (4).

Entre estos paralelos se da la gestión parlamentaria, de la que se demanda toma de decisiones oportunas, mejoras en las capacidades técnicas y en el manejo especializado de ciertos temas. En este camino, los parlamentos con mayor capacidad han asumido el nombramiento de comisiones especializadas o *ad hoc* con un apoyo técnico mayor. En el péndulo que trazamos al inicio, debe tomarse en cuenta un hilo fino donde la presión desde el Gobierno Central para lograr proyectos que estima vitales, los alegatos que se realizan desde el Ejecutivo son en buen sentido un reclamo al otro poder y a las fuerzas que se mueven dentro de él, para darle dirección hacia el proyecto que desea implementar.

En el caso centroamericano, la creación de capacidades y cultura parlamentaria no ha sido practicada sistemáticamente, ya que después de las cruentas guerras, la asimilación de nuevas formas de política no es fácil, ya que requieren diferentes elementos de pluralidad y de diálogo con diferentes fuerzas, (5)) lo cual constituye un cambio en la cultura política y en las formas de representación con la creación de cultura democrática profunda. (6). Esto explica, en parte, las circunstancias de los parlamentos centroamericanos y la desfiguración por achicamiento e intereses del PARLACEN que, medido desde su actuación real, marca uno de los déficit más grandes para las esperanzas de los productores y los pueblos centroamericanos.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

La afirmación de Juany Guzmán deja claro el epígrafe anterior, cuando puntualiza:

“Los años noventa se constituyen para Centroamérica en una redefinición de los parlamentos como el escenario del debate público. Adquiere un notable protagonismo la discusión sobre la capacidad real en la toma de decisiones, no solo con relación a su propia función, sino también en el ámbito del conjunto de la institucionalidad vigente (principalmente con relación al Poder Ejecutivo y las Fuerzas Armadas). (7)

El caso costarricense es de larga historia parlamentaria. En momentos recientes la base democrática cuenta con dos escollos que es necesario vencer; el primero es que el cambio del sistema bipartidista dominante en Costa Rica va requerir esfuerzos mayores para progresar en una concertación de cara a la ciudadanía. (8) El segundo escollo es el estilo de gobierno presidencialista costarricense, que convierte en labor más difícil la toma de decisiones, ante la presión o los mensajes que envía el Poder Ejecutivo al Legislativo. (9) A esta característica de estilo, debe sumarse que, la distancia entre las demandas de la sociedad civil y el poder legislativo ha creado mayores niveles de escepticismo y cierto grado de ingobernabilidad. (10)

Con la finalidad de lograr un acercamiento a la gestión parlamentaria se construyó el conjunto de indicadores descritos a continuación.

3. Indicadores de gestión parlamentaria

El tema de la gestión parlamentaria establece un punto central en el momento actual, donde ésta se refiere a las sanciones, medidas y capacidades que se dan desde el parlamento, en relación con tres puntos importantes: **intensidad, calidad y capacidad**, y el manejo de la agenda parlamentaria dentro de ciertos niveles. Por calidad de la democracia los autores del estudio entienden el grado en que, dentro de un régimen democrático, una convivencia política se acerca a las aspiraciones democráticas de su ciudadanía. (11).

La intensidad y la capacidad son dos características que están ligadas a la calidad democrática; para el presente caso se le da énfasis a un conjunto de procesos que son medidos por indicadores.

Los indicadores citados anteriormente son referentes necesarios para evaluar las capacidades de la Asamblea Legislativa Costarricense y deben ser referidos a las características de la misma, en la cual, los procesos definen la calidad democrática y el grado de iniciativa por parte de los actores institucionales.

Los principales indicadores citados, se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro # 1 Indicadores

Indicador	Concepto	Medición
Intensidad	Se refiere al nivel de debate sobre un punto o tema en cuestión, con el grado de profundidad en su discusión y ligado a la relevancia del tema.	Nivel de debate.
Capacidad	Se refiere al plazo en el cual se le da resolución a un proyecto, con un cierto consenso referente al mismo.	Plazos y efectividad de la decisión
Calidad democrática	Se refiere a la forma en que los procesos políticos contribuyen al mejoramiento de la democracia.	Procesos políticos

De esta manera podemos ampliar estos indicadores retomando algunos autores importantes que los han tratado con anterioridad. Para el indicador de intensidad podemos retomar a Torres Rivas y a Boaventura de Sousa.

Para Torres Rivas, se presenta una diferente intensidad de la democracia al enfrentar la ciudadanía y sus aportes al mejoramiento de la democracia en Costa Rica frente a Centro América.

Según Torres Rivas, la fuerza de la coyuntura política en Centroamérica y sus exigencias por entenderla, crean una tensión casi irresistible para producir textos de circunstancias. El riesgo de hacerlo es el peligro de reflexionar acerca del entorno cotidiano sin respetar la distancia temporal que, normalmente, filtra lo secundario, lo emocional y lo accidental. En todo caso, resulta difícil desentenderse ideológicamente del presente para producir un análisis que pueda captar la dirección del futuro en el que se muevan las cosas.

Esboza, de la misma manera, que existen algunos puntos de partida, inamovibles de cualquier óptica para asumir que lo que está pasando en Centro América es una transición forzada hacia nuevas estructuras políticas que no precisamente serán democráticas.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

- Reconocer que la liberalización de ciertas prácticas políticas forman parte de decisiones que se toman y aplican desde un Estado, no es una etapa de democratización desde la sociedad.
- Que la transición ocurre desde una tradición y una estructura de poder autoritaria que no han sido debilitadas por una derrota política o militar, aunque se dan luchas sociales al seno de la matriz.
- Consecuencia de los dos puntos anteriores, es que las fuerzas antiautoritarias son débiles, tienen un grado aun elemental de organización y están a la defensiva ideologizada.

Por su parte, de Sousa Santos nos presenta una perspectiva similar; esto es, asumir que la democracia de hoy es parte del problema, pero también de nuestra solución como sociedades diversas, para pensar no sólo en la institucionalidad, sino especialmente, en el desempeño y la calidad de la democracia.

Asimismo, la autora pretende la expansión global de la democracia liberal que coincidió con una grave crisis de ésta en los países centrales en los que más se había consolidado; crisis conocida como la doble patología: la patología de la participación (12), sobre todo si se considera el aumento dramático del abstencionismo; y la patología de la representación, marcada por el hecho de que los ciudadanos se consideran cada vez menos representados por aquellos a quienes eligieron. Al mismo tiempo, el final de la guerra fría y la intensificación de los procesos de globalización implicaron una reevaluación del problema de la homogeneidad de la práctica democrática.

Boaventura, trata de las variantes en la práctica democrática que adquieren mayor interés para el debate democrático actual, haciendo una ruptura con las adjetivaciones propias del debate político del período de la guerra fría; democracias populares versus democracias liberales. Paradójicamente, el proceso de globalización suscita, al mismo tiempo, un nuevo énfasis en la democracia local y en las modalidades de la forma democrática dentro del Estado Nacional.

Norberto Bobbio da el paso siguiente, al transformar el procedimentalismo en reglas para la formación del gobierno representativo. Para él, la democracia está constituida por un conjunto de reglas para la formación de mayorías, entre las cuales valdría la pena destacar el peso igual de los votos y la ausencia de distinciones económicas, sociales, religiosas y étnicas en la constitución del electorado (Bobbio, 1979).

Para el indicador de calidad existen varios autores. Daniel Levine, José Molina, Manuel Alcántara, entre otros, nos ayudan a darle profundidad a este indicador, el cual se refiere a cómo lograr que se dé un mejoramiento, por parte de las autoridades públicas, al grado de transparencia y al acato a los mandatos propios de una democracia.

Calidad se refiere a cómo lograr que se dé un mejoramiento por parte de las autoridades públicas, al grado de transparencia y al acato a los mandatos propios de una democracia. Además, esta calidad es multidimensional, debido a los procesos políticos, económicos o sociales que deben ser tomados en cuenta para entender la democracia, tomando como punto de referencia las instituciones políticas que pueden contribuir a la calidad democrática.

Para Levine y Molina, grupos de distintas clases sociales y situación económica comparten una dificultad común en la búsqueda de una representación estable y confiable. Los grupos de clase media deben confiar en alianzas electorales inestables y en la fuerza de los medios de comunicación para contrarrestar el atrincheramiento del aparato estatal. Los pobres son más dependientes que nunca del mismo Estado. La movilización de los pobres está menos atada a la organización, que a la percepción en las instituciones dominantes de debilidades que ofrecen oportunidades inmediatas para presionar por sus solicitudes. La escasez de recursos independientes hace que sea difícil proseguir sostenidamente estas solicitudes. El resultado (muy visible en la experiencia reciente en América Latina) es el de explosiones esporádicas de actividad, conjuntamente con una continuada vulnerabilidad y dependencia de líderes populistas.

Para Diamond y Morlino, (2004) la calidad de la democracia se centra en cinco dimensiones conceptuales: 1) decisión electoral; 2) participación; 3) respuesta a la voluntad popular; 4) responsabilidad y 5) soberanía. Estas dimensiones constituyen grupos de elementos evaluables empíricamente que pueden mantenerse separados conceptualmente, pero que, como la literatura ha señalado, están fuertemente interrelacionados, tanto en la teoría como en la práctica. Pasamos a considerar cada una de estas dimensiones, para luego en la próxima sección referirnos a los posibles indicadores para evaluar la calidad, con respecto a cada una de ellas.

Cuadro # 2
Características de la Asamblea Legislativa Costarricense

Tipo de parlamento	Formas de acción	Tipo de sesiones	Iniciativa de agenda parlamentaria Actores Institucionales
Unicameral	Plenario Legislativo	Ordinarias	Ejecutivo
	Comisiones plenas	Extraordinarias	Fracciones parlamentarias
	Comisiones especiales		Comisiones
	Comisiones Permanentes		Iniciativas ciudadanas. Tribunal Supremo de Elecciones. Sala Constitucional Órganos Públicos.

Fuente: Elaboración Propia. Basado en: Asamblea Legislativa www.asamblea.go.cr

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Los criterios de evaluación se basan en los indicadores citados, articulados con la parte procesal de la Asamblea Legislativa que limita, en parte, sus capacidades de gestión. Para ello, hemos tomado el I Año del Parlamento costarricense, relacionándolo con lo citado en capacidades.

Evaluación del primer año de la Asamblea Legislativa (13)

En el presente trabajo se le dio un seguimiento a las dos modalidades de sesiones del Parlamento costarricense, con la finalidad de examinar las variables anteriormente planteadas y poder acercarse a su calidad democrática y a su capacidad de definición de acciones de envergadura parlamentaria.

Periodo ordinario del 2006-2007 (14)

La gestión parlamentaria será medida en sus capacidades, por lo que podemos denominar la aprobación de leyes, no tanto por el número en sí mismo, sino por su orientación y su alcance o finalidad. Se aprobaron un total de 73 leyes, la distribución fue la siguiente:

Cuadro # 3	
Leyes aprobadas según área de Orientación Periodo Ordinario	
SECTOR	PORCENTAJE
Económico	7%
Social	11%
Relaciones Internacionales	16%
Gobierno y Administración	66%
Total	100%

Elaboración Propia. Proyecto de análisis de coyuntura de la Sociedad Costarricense

De acuerdo con este punto, las leyes de mayor preponderancia fueron:

- **Gobierno y Administración** con 66% (autorizaciones, impuestos y patentes)
- **Social** ocupa únicamente 11% (especialmente la Ley del IMAS)
- **Relaciones Internacionales** corresponde a un 16% (convenios, protocolos y acuerdos)

Si desglosamos nos queda lo siguiente:

Cuadro # 4		
Ordinario		
LEYES Y ASUNTOS APROBADOS	CANTIDAD	PORCENTAJE
Autorizaciones	40	55
Reformas y adiciones parciales a leyes	9	12
Impuesto municipal, patentes u otros	2	3
Regulaciones	1	1
Convenios, protocolos, acuerdos	12	17
Creaciones de ley	2	3
Hacienda y presupuesto	4	5
Política social	2	3
Seguridad y violencia	1	1
Total de leyes o asuntos aprobados	73	100

Elaboración Propia. Proyecto de análisis de coyuntura de la Sociedad Costarricense

En el cuadro número 4 se observa:

- Predomina el tema de **autorizaciones**, lo que dice sobre la calidad e intensidad de las decisiones con un 55%. Estas autorizaciones son de simple trámite, no representan definiciones de alto nivel, si no que es un cumplimiento con comunidades o con poblaciones, en algunos casos donde los legisladores cuentan con compromisos previos a las campañas políticas, como denomina Alcántara.
- **Convenios, protocolos y acuerdos** con un 17 %.
- **El tema hacendario** corresponde a un 5 %. Se fortalece con el préstamo para el sector educativo, que desde el punto de vista de intensidad, es un **megaproyecto junto con la aprobación del préstamo japonés para Acueductos y Alcantarillados (A y A), en cierta concordancia entre la orientación de la política económica y lo social**. Eso sí, los temas tributarios están ausentes de este tipo de mensaje.

- En relación con la calidad democrática, resulta preocupante que no se aprobaran proyectos que tuvieran repercusiones sobre sus capacidades; lo mismo se podría afirmar sobre la intensidad de la discusión. Durante este año, en las comisiones se discutió únicamente lo referente al tema del TLC, dejando de lado temas de reforma fiscal, normas para mejorar la gobernabilidad y potestades institucionales, con lo cual las posibilidades del parlamento se achican.

Periodo Extraordinario del 2006-2007 (15)

La iniciativa en este periodo es del Poder Ejecutivo, que lleva todo el peso de la decisión, tomando en cuenta las características de la administración Arias, cuyo impulso primordial fue al denominado TLC que tiene largas vicisitudes y a lo que podemos denominar las bases para mantener una gobernanza en ciertos límites. De hecho, el amarre político se inicia con el directorio político, quien define la conformación de las comisiones y maneja ciertos momentos del proceso legislativo.

La aprobación de proyectos en este momento fue la siguiente:

Cuadro # 5	
Leyes aprobadas según área de Orientación Periodo Extraordinario	
SECTOR	PORCENTAJE
Económico	7 %
Social	11 %
Relaciones Internacionales	16 %
Gobierno y Administración	66 %
Total	100%

Elaboración Propia. Proyecto de análisis de coyuntura de la Sociedad Costarricense

En esta reagrupación, si bien el peso gira en torno al sector de gobierno- administración, éste debe relativizarse, ya que los temas aprobados se reducen a autorizaciones, lo cual se nota al repasar el tema preponderante: relaciones internacionales, especialmente en materia de convenios relacionados con acuerdos económicos, un factor preponderante de la administración Arias Sánchez. Las autorizaciones de mayor preponderancia fueron:

Cuadro # 6		
Extraordinario		
LEYES Y ASUNTOS APROBADOS	Cantidad	PORCENTAJE
Autorización	17	61
Reformas y adiciones parciales a leyes	4	14
Convenios, Acuerdos o Protocolos	2	7
Creaciones de ley	5	18
Total de leyes o asuntos aprobados	28	100

Elaboración Propia. Proyecto de análisis de coyuntura de la Sociedad Costarricense

Del cuadro anterior se desprende lo siguiente:

- **Las autorizaciones** ocupan un 61%, muy similar al periodo ordinario, con un 55%.
- **La creación de leyes** fue de un 18% que posiblemente es limitado, para las esperanzas con que contaba la comunidad, de las cinco leyes aprobadas solo una tiene carácter sustantivo y está relacionada con las potestades y capacidades del IMAS. Si reclasificamos las leyes por el tipo de finalidad, las de índole social son solo un 18%.
- Las reformas y adiciones de ley corresponden a un 14%.

Grado de legislación de los dos periodos

Cuando pasamos al periodo consolidado los porcentajes se da de la siguiente manera:

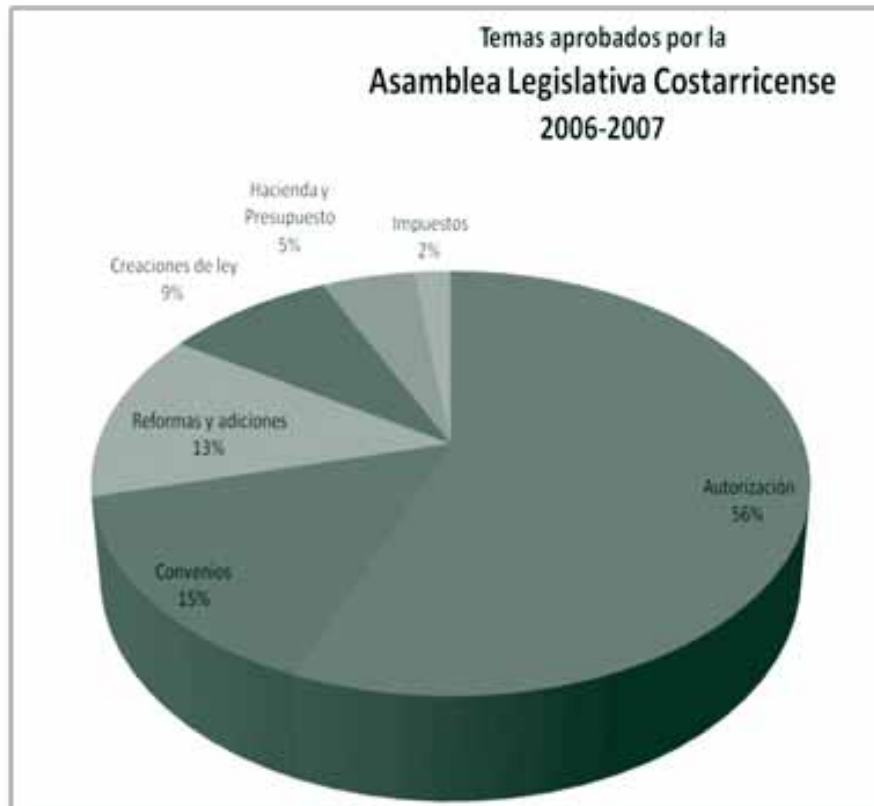
Cuadro # 7
Periodo Ordinario y Extraordinario

2006 - 2007

LEYES Y ASUNTOS APROBADOS	CANTIDAD	PORCENTAJE
Autorizaciones	57	56
Reformas y adiciones parciales a leyes	13	13
Impuesto municipal, patentes u otros	2	2
Regulaciones	1	1
Convenios, protocolos, acuerdos	14	14
Creaciones de ley	7	7
Hacienda y presupuesto	4	4
Política social	2	2
Seguridad y violencia	1	1
Total de leyes o asuntos aprobados	101	100

La cantidad de temas aprobados corresponde a 73 del período ordinario y 28 del extraordinario, para un total de 101 leyes o asuntos aprobados para dichos períodos.

Gráfico N°1



La referencia de estos acuerdos indican que el componente de temas fundamentales es secundario, desde el punto de vista de la calidad democrática; reduciéndose a un mero tramitador de iniciativas del Ejecutivo; característica indicada por estudios similares, (Manuel Alcántara y Mercedes Montero).

De la misma manera dice mucho de la capacidad de espacio de la mayoría parlamentaria y del Ejecutivo para promover sus proyectos. Se entiende que el tema del TLC (16) tiene un lugar relevante en la discusión: Lo que no se puede dejar de ver sin extrañeza es cómo no se pueden negociar agendas alternativas que tengan como finalidad promover el desarrollo nacional. La gestión parlamentaria es limitada, si tomamos en cuenta que las exigencias ciudadanas no son respondidas por el Parlamento, el debate no ha tenido los debidos niveles de profundidad. (17).

Gestión parlamentaria y dilemas democráticos de la Costa Rica 2006-2007

El logro de la democracia, como proceso constante de intensificación de posibilidades ciudadanas, se sitúa entre la superior participación de las distintas instancias, ya que participan distintos grupos sociales que tratan de convertir sus propios intereses como si éstos fueran del conjunto de la sociedad

El alto grado de avance parlamentario pierde relativamente su libertad, ante su alineamiento a las denominadas tesis partidarias o al enfoque que privilegia estrictamente las iniciativas del Poder Ejecutivo. El peso no se le puede cargar a un solo lado, ya que la oposición mayoritaria limita la decisión legislativa. Un factor que desdibuja a la gestión parlamentaria es el tipo de cultura política prebendaria, heredada de formas que privilegian las llamadas cuotas de poder, o bien que enfatizan en la aprobación de acuerdos de carácter simple, como lo son las donaciones o autorizaciones. El otro punto que deberá ser ampliado, es cómo se auto-perciben los(as) legisladores(as), en relación con otras instancias del Poder Ejecutivo, especialmente con aquellas que podemos denominar instituciones de continuo reclutamiento o con capacidad de ejecutar obra pública o asignación de recursos.

Desde el Ejecutivo se deberían crear los espacios necesarios para el logro de la agenda básica y los acuerdos en áreas fundamentales, ya que el dilema es construir más democracia y libertad, pero el abandono es claro, más aún si retomamos las capacidades, la intensidad y la calidad de la legislación, cuyas cifras en este periodo demuestran escasez de normas de carácter sustantivo. Esto debería ser un indicador real de las capacidades legislativas.

El dilema sustantivo, relacionado con la intensidad, capacidad y calidad, referentes a cómo el Parlamento define su espacio propio, constituye un centro de decisión oportuna y, sobre todo, mejora la gobernanza y contribuye a la gobernabilidad. Dentro de los actuales esquemas pareciera que no es posible y, de seguir el camino actual, estaremos cada día más entrampados en una democracia de alta confianza, pero con respuestas limitadas a nuestras necesidades.

Notas:

- (1) *Paramio Ludolfo. La crisis de la política en América Latina. Bibliid. 1130-2887. 32, 15-28, Julio 2002. En el mismo sentido el informe del estado de la Nación nº 8 (página de internet) y el Latinobarómetro (www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf).*
- (2) *Revista Parlamentaria /Asamblea Legislativa Vol. 5 no. 3 San José Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1986, pág. 26-27.*
- (3) *www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf*
- (4) *Informe Anual 2005 transparencia Internacional en: www.transparency.org/publications/annual_report.*
- (5) *Artiga González, Á El FMLN. Entre la oposición y el Gobierno tras doce años de elecciones. 2006. p 78.*

- (6) Torres Rivas. E, *La piel de Centroamérica: una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia* / Edelberto Torres Rivas. - 1a. ed. - San José, C. R. : FLACSO, 2007.
- (7) Juany Guzmán 1998 "Percepciones, valores y actitudes de los diputados costarricenses", en *Revista Parlamentaria*, 6, (1), 17-214.
- (8) Carranza, Carlos. et all, *Que nos dejaron las elecciones del 2002*.
- (9) Constantino, Urcuyo, 2004. *Reforma Política y Gobernabilidad*. San José. Editorial JURICENTRO.
- (10) Idem.
- (11) Jorge Vargas Cullel. *Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia. Proyecto Estado de la Nación véase: www.hacienda.go.cr/.../Articulo/Auditoría%20ciudadana%20sobre%20la%20calidad%20de%20la%20democracia.doc*.
- (12) Este tema de la participación está ligado a una participación en relación a los indicadores de la calidad, intensidad y capacidad.
- (13) Nuestro análisis da primacía a la efectividad, sin dejar de desconocer que en el debate de proyectos, en las consultas de constitucionalidad y en la presentación de emociones y otras en el debate parlamentario es muy rico, el análisis entonces enfatiza en el tipo de sesiones y en las normas emitidas.
- (14) Los períodos ordinarios son dos: el primero se extiende del 1 de mayo al 31 de julio y el segundo del 1 de setiembre al 30 de noviembre.
- (15) Las sesiones extraordinarias, que comprenden el mes de agosto y del 1º de diciembre al 30 de abril. En ellas, la Asamblea solamente conoce de los proyectos de ley presentados por el Poder Ejecutivo.
- (16) Tratado de Libre Comercio.
- (17) Latino barómetro. www.latinobarometro.org/media/Informe_Latinobarometro_2007

Bibliografía

- Bobbio, N. (1979), **Marxismo e Estado**, Río de Janeiro: Graal.
- Carranza, Carlos. et all, **Que nos dejaron las elecciones del 2002**.
- Constantino, Urcuyo, 2004. **Reforma Política y Gobernabilidad**. San José. Editorial JURICENTRO
- Diamond, Larry y Morlino, Leonardo. **The Quality of Democracy An Overview**. *Journal of Democracy*, 2004, vol. 15, 4: 20-31.
- González, Artiga Á El FMLN. **Entre la oposición y el Gobierno tras doce años de elecciones**. 2006. p 78
- Guzmán Juany 1998 "Percepciones, valores y actitudes de los diputados costarricenses", en *Revista Parlamentaria*, 6, (1), 17-214.
- Informe Anual 2005 transparencia Internacional en: www.transparency.org/publications/annual_report.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

- *Latinobarómetro*. www.latinobarometro.org/media/Informe_Latinobarometro_2007
- www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf
- Levine Daniel H. y Molina, José Enrique. **La calidad de la democracia en América latina: Una visión comparada**. 2007. *América Latina Hoy*, 45, pp. 17-46
- Paramio Ludolfo. **La crisis de la política en América Latina**. *Biblid.* 1130-2887. 32, 15-28, Julio 2002.
- *Revista Parlamentaria /Asamblea Legislativa Vol. 5 no. 3 San José Asamblea Legislativa de Costa Rica*, 1986, pag. 26-27
- Sousa Santos, Boaventura. 2004. **Democracia de alta intensidad: Apuntes para democratizar la democracia**. Edición: Unidad de Análisis e Investigación/CNE. La Paz Bolivia
- Torres Rivas, Edelberto. "Centroamérica: Democracia de baja intensidad". *Revista de Economía política*. Vol 14. Pag. 221
- Torres Rivas. E, **La piel de Centroamérica: una visión epidérmica de setenta y cinco años de su historia / Edelberto Torres Rivas**. San José, C. R.: FLACSO, 2007.
- Vargas Cuell Jorge. **Auditoría ciudadana sobre la calidad de la democracia**. Proyecto Estado de la Nación véase: www.hacienda.go.cr/Articulo/Auditoría20ciudadana20sobre20calidad20democracia.doc

La promoción de la competencia. Pilar fundamental para el desarrollo de la cultura de consumo

*Harold Hütt Herrera. Costa Rica.
Asesor, Dirección de Apoyo al Consumidor
Ministerio de Economía, Industria y Comercio.*

1. Hacia una mejor cultura de consumo

Las relaciones comerciales surgen como una necesidad social derivada del binomio comerciante/ consumidor, impulsado por una intrínseca dependencia, cuyo objetivo es garantizar el intercambio de bienes y/o servicios, en función de satisfacer las necesidades de subsistencia y el desarrollo de los diversos agentes económicos del mercado.

Comerciantes, productores, cámaras, organismos estatales, organizaciones no gubernamentales, consumidores organizados y la sociedad civil en general, participan sin lugar a dudas de manera activa y dinámica en la definición de la cultura de consumo.

Esta definición consiste justamente en el establecimiento de parámetros específicos dentro de un marco de referencia, involucrando aspectos como el valor de los bienes dentro del mercado –generalmente en función de su disponibilidad y características-, formas y mecanismos de pago, segmentación predeterminada de los estratos sociales en función de su poder económico y social, generación de hábitos de consumo, establecimiento de políticas comerciales de transparencia e información, así como de los derechos y las expectativas del consumidor, entre otros.

En este sentido, es válido mencionar que aunque las características generales pueden variar entre países y regiones, existen algunos lineamientos generales derivados de los roles asignados a las partes. Es decir, ha surgido la necesidad de establecer un estándar de consumidor, a partir de la experiencia adquirida en relación con su comportamiento, determinando así, cuál es la expectativa promedio que puede esperarse en función de su criterio analítico. Por ello, no es esperable que el consumidor sea experto en temas con un alto nivel de especialización, pero tampoco sería oportuno adoptar conductas que demuestren índices de negligencia e ingenuidad, como un comportamiento estándar.

Lo anterior, en virtud de que la defensa de los derechos del consumidor no debe transgredir los derechos del comerciante, en función de que el objetivo esencial de cualquier mercado es lograr una dinámica justa, equitativa y transparente.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

No obstante, para lograr ese equilibrio se requiere de un marco legal adecuado a las características y necesidades del mercado, así como un proceso intenso en materia de educación e información, dirigido tanto a consumidores como a comerciantes.

Asimismo, para que este esquema sea funcional y efectivo, es necesario un proceso de intervención cultural, por medio del cual se logre permear una mayor conciencia sobre la Responsabilidad Social Corporativa por parte del comerciante y una actitud crítica, diligente y analítica por parte del consumidor. Es importante agregar que los procesos de cambio y adaptación en una sociedad, requieren de un período de adaptación, por lo que no deben esperarse resultados inmediatos.

2. La información como la base de simetría en el mercado

La dinámica comercial del Siglo XXI ha adquirido dimensiones muy particulares como producto de la inmediatez de la información, el libre tránsito de mercancías, así como el crecimiento exponencial de artículos ofertados y sus múltiples destinos.

Esto implica la incorporación de algunos elementos esenciales como el idioma, tipo y características de los productos –según su lugar de origen–, así como las normas sanitarias de producción e internalización, entre otras.

Aunado a lo anterior, el mercado de servicios también se ha tornado complejo, en virtud del surgimiento de alternativas de financiamiento, apertura de transacciones electrónicas, estructuras contractuales extensas y difíciles de comprender por parte del consumidor “promedio”, así como gestiones de mercadeo y promoción cada vez más agresivas.

En consecuencia de lo expuesto, la dinámica del libre mercado es funcional, pero se requiere de algunas previsiones esenciales para efectos de garantizar condiciones equitativas y transparentes. Dentro de estas previsiones destaca la definición de mecanismos legales y normativos, orientados a regular el mercado y facilitar el acceso a la justicia, así como también algunos aspectos de carácter regulatorio, tanto obligatorios como voluntarios.

Por otra parte, y en relación con las normas regulatorias, uno de los aspectos medulares para este proceso, es el acceso a información suficiente, oportuna y veraz.

Al respecto, Jaime Delgado menciona que *“la falta de información sobre los mecanismos del mercado, su poca capacidad para elegir acertadamente, la permanente influencia de la publicidad, el empleo de técnicas de venta cada vez más agresivas, la presencia de prácticas abusivas por parte de algunos comerciantes, el desconocimiento de sus derechos y la forma de ejercerlos pro parte de la población, la invasión de productos falsificados, etc. ponen al consumidor en una difícil situación. Por ello los programas educativos no pueden desconocer esta realidad, por el contrario, deben asumirla para elevar la capacidad del consumidor en su desenvolvimiento en la sociedad”* (1).

De esta forma, es importante trabajar de manera intensa en la educación del consumidor, ya que *“la capacitación del individuo para que adquiera las destrezas, los conocimientos y la comprensión que se requiere para desarrollar la aptitud de tomar decisiones sensatas y beneficiosas, buscando obtener la máxima satisfacción y utilización de los recursos, evaluar las alternativas del mercado, comprender sus derechos y responsabilidades y desempeñarse de manera adecuada en un sistema de economía de mercado”* (2).

En este sentido, es necesario hacer hincapié en algunos aspectos determinantes, tales como: contar con la información traducida –si es requerido– al idioma del país de destino, así como el establecimiento de estándares que impidan la confusión de aspectos determinantes como el formato de la “fecha de vencimiento”.

Adicionalmente, deberán incluirse las advertencias sobre riesgos de uso y manipulación, así como elementos esenciales derivados de la adquisición de los bienes y/o servicios deberán quedar claramente definidos. Esto no solo con el objetivo de contribuir a la defensa y tutela de los intereses económicos del consumidor, sino de velar por su seguridad, su salud y la protección del medio ambiente.

3. La competitividad como motor del cambio

La experiencia en materia de protección al consumidor en Costa Rica, ha demostrado que es necesario canalizar y orientar esfuerzos hacia los diversos agentes económicos de la sociedad, de manera sistemática y permanente, para efectos de lograr resultados integrales y de alto impacto. Lo anterior con el fin de promover hábitos y conductas adecuados para minimizar la intervención estatal en el proceso, y garantizar que la libre oferta y demanda, dentro del marco de la competitividad y transparencia, funcionen adecuadamente.

Sin lugar a dudas, esto requiere de un proceso de desarrollo y madurez tanto de consumidores como de comerciantes, para efectos de que ambos estén en la capacidad y posibilidad de hacer frente, de manera madura y responsable, a la implementación de “buenas prácticas”, tales como: política de cambios voluntarios, política de devoluciones e incorporación de bienes sustitutos durante el cumplimiento de la garantía, entre otras.

Por otra parte, uno de los principales aspectos que motivan y fortalecen la competencia, desde la perspectiva de la protección al consumidor, es el establecimiento de elementos distintivos. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica se instauró en 1999 una política de “reconocimiento” de aquellas “Estaciones de Servicio” que demostraran tener sus surtidores debidamente calibrados, por medio de las pruebas periódicas.

Con ese propósito, se inició un programa denominado “El Surtidor Feliz”, el cual era un emblema adhesivo, que permitía al consumidor identificar cuales empresas habían tenido una política más responsable en este sentido, con respecto de otras.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

El impacto de este proyecto fue determinante, en función de que los comerciantes demostraron un interés inmediato en obtener el registro de cumplimiento requerido (1 año), para obtener el distintivo y evitar así ubicarse en una posición de desventaja frente a la competencia.

Posteriormente, en el año 2007, fue implementada una iniciativa más estructurada y compleja: "El Manual de Buenas Prácticas de Protección al Consumidor". Este proyecto fue elaborado por medio del Programa COMPAL, gracias al apoyo del Gobierno Suizo, y el apoyo de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

Para la estructuración de esta propuesta, se realizó un análisis comercial de las mejores prácticas implementadas en países con mayor trayectoria y experiencia en este campo tales como: Argentina, México, Perú y España.

Una vez realizada la recopilación de "mejores prácticas", se sometió a un proceso de validación y consulta con el sector privado, para efectos de garantizar la viabilidad de implementación del proyecto.

Posteriormente, se procedió a aprobar el documento final, el cual constituye un estándar voluntario de acatamiento obligatorio. Es decir, los comerciantes que se afilien al Manual, deberán cumplir con las cláusulas estipuladas. Asimismo, para efectos de garantizar una implementación exitosa del proyecto, fueron convocadas 10 de las empresas más representativas del mercado, con el fin de someterlas a un proceso de inducción, y posteriormente lograr la implementación práctica del Manual.

Durante esta primera fase, y como parte del proceso de difusión del proyecto, se ha generado el interés de más de 40 empresas, las cuales están en espera de iniciar la fase de inducción, para efectos de afiliarse a este proceso.

En vista de lo expuesto, se puede concluir que la promoción de "buenas prácticas", en el marco de la promoción de la competencia, es un proceso mucho más efectivo y práctico que la ejecución de prácticas de verificación de mercados y aplicación de medidas sancionatorias como únicos mecanismos de control.

Asimismo, pareciera ser que es mejor incentivar que imponer, y de alguna manera, facilitar las condiciones requeridas para que la intervención represiva sea reducida al máximo, pasando así de un esquema de intervención, a un esquema de liderazgo y promoción.

4. Efectos previstos del "Manual de Buenas Prácticas de Protección al Consumidor"

El "Manual de Buenas Prácticas de Protección al consumidor" tiene como propósitos:

- Subir el estándar de conducta frente a los consumidores
- Aclarar e interpretar algunas disposiciones legales

- Suplir deficiencias de la legislación actual
- Elevar nivel de cumplimiento de leyes actuales
- Aumentar la seguridad jurídica, al dar una guía a las empresas para que conozcan de antemano las conductas que son vistas con buenos ojos por la Comisión Nacional del Consumidor.

Dentro de su contenido, se incluyen temas tales como:

a) Protección contra riesgos:

- Productos cuyo consumo normal no represente riesgo especial
- Productos riesgosos
- Instrucciones de uso
- Responsabilidad por producto defectuoso
- Responsabilidad Objetiva por daños
- Retiro de productos del mercado (Recall)
- Normas de calidad y reglamentaciones técnicas

b) Protección de intereses económicos y sociales:

- Productos usados o reconstruidos
- Garantías
- Presupuestos
- Facturas, recibos, etc.
- Ventas a domicilio y Derecho de Retracto
- Contratos de adhesión
- Ventas a plazo (o a futuro)
- Servicio posventa
- Interferencias en la circulación de productos
- Políticas de cambio de producto y devolución de dinero.

c) Acceso a información veraz y oportuna

d) Contenido esencial del deber de informar

e) Información Obligatoria:

- Características del producto
- Identidad del comerciante
- Contenido y tamaño
- Precio (total y por unidad de medida)
- Condiciones, restricciones y limitaciones
- Derecho de retracto
- Ventas al crédito

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

- Instrucciones de uso
 - Bienes usados, reconstruidos y similares
 - Inexistencia o escasez de servicios de reparación o repuestos
- f) Protección administrativa y judicial
- g) Atención de reclamos
- h) Principios que rigen los procedimientos de atención de reclamos:
- Política para la atención de reclamos
 - Registro de reclamos
- i) Comportamiento durante procesos administrativos o judiciales:
- Deber de cooperación
 - Deber de respeto
 - Deber de probidad y buena fe
 - Abstenerse de actuar con fraude procesal

De esta forma, el objetivo es que el Manual se consolide como un elemento complementario al cumplimiento de la normativa vigente, logrando aspectos de claridad y flexibilidad que permitan adoptar las condiciones de cumplimiento a la particularidad de algunos bienes. Por ejemplo, se ha instaurado, entre otras cosas, el concepto de bien “sensible”; es decir, se han tipificado como “sensibles” aquellos bienes de uso indispensable, tales como una refrigeradora o una cocina.

El propósito de esta clasificación, es que en caso de requerir la reparación de un bien “sensible”, la misma se circunscriba a un plazo de tres días, o en su defecto, se entregue un bien “sustituto de carácter temporal” al consumidor, para efectos de no causarle una afectación mayor como producto del inconveniente presentado.

5. La Protección del Consumidor en temas de alto nivel de especialización

Empoderar al consumidor es de gran importancia, para efectos de velar por una democratización del conocimiento, y lograr así un impacto masivo y dinámico en las relaciones comerciales. Asimismo, la capacitación y sensibilización del sector privado, se hace necesaria -de manera sistemática y permanente-, para efectos de inducir este balance, a través de la competitividad e implementación de una filosofía de responsabilidad social.

Sin lugar a dudas, esto tendrá un impacto positivo en materia de precios también, ya que como se indica en el IX informe de Política de Competencia, “El principal objetivo fundamental es mantener el mercado abierto y unificado... Hay una continúa necesidad -y esta es la principal misión del Derecho comunitario de competencia- de prohibir y suprimir aquellas prácticas restrictivas o abusivas

de las empresas que intenten dividir el mercado para así poder aplicar precios artificialmente diferentes” (3). Sin embargo, existen temas con un alto nivel de complejidad, especialización y alto contenido técnico, ante los cuales el “consumidor promedio” queda en estado de indefensión, destacando dentro de éstos los servicios financieros y el comercio electrónico. Es por esta razón, que se ha determinado que la intervención estatal y la supervisión del mercado es necesaria en varios niveles, a saber:

- Regulación formal.
- Implementación de estándares voluntarios.
- Supervisión y monitoreo del mercado.
- Actividades de educación e información.

A partir de estas gestiones, se logrará un marco efectivo, en procura de que los comerciantes no solo se limiten a cumplir con la normativa vigente, sino que desarrollen prácticas competitivas a partir de los valores agregados que puedan ofrecer al consumidor.

En contraparte, es necesario que el consumidor cuente con la orientación e información adecuadas, para asumir de manera racional, crítica y analítica, servicios de alto nivel de complejidad y especialización. Sobre este tema, el profesor Ulrico Immenga ha expuesto que *“desde el punto de vista del ordenamiento jurídico ha de ponerse el acento sobre los efectos económicos de la competencia, más allá de las funciones sociales que de ella se esperan. Dichos efectos consisten, básicamente, en la garantía de la libertad económica de todos los participantes en el mercado”* (4).

6. Globalización, competencia y protección del consumidor

Finalmente, y a manera de conclusión, es pertinente describir el mercado como un marco de referencia para el intercambio de bienes y servicios, delimitado por aspectos socioculturales, sujeto a cambios dinámicos.

Sin lugar a dudas, el fenómeno de la globalización, ha generado una influencia bastante homogénea, como consecuencia de libre tránsito de mercancías y la expansión en el mercado de los servicios. No obstante, para lograr acciones y cambios determinantes en ese marco de referencia, es necesario trabajar en cambios actitudinales, por medio de acciones de información y sensibilización, acompañadas de una legislación flexible, pero oportuna y asertiva.

Asimismo, muchas de las acciones están basadas en motivaciones y/o incentivos, que más allá de la libre oferta y demanda, tienen una injerencia directa en la toma de decisiones. Esto por cuanto la competencia puede ser definida como *“la rivalidad entre empresas que operan en un determinado sector de actividad económica y que se esfuerzan, dentro de los límites legales permitidos, por captar la mayor cuota de mercado posible, ofreciendo mejores precios, bienes, servicios u otras condiciones económicas, sin incurrir en responsabilidad por su comportamiento, aunque éste cause perjuicio a otras empresas e incluso ocasione su expulsión del mercado”* (5).

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Competir de manera más agresiva en el mercado, lograr una posición de liderazgo o posicionar de manera exitosa a una empresa, puede llevar a sus propietarios a ver en la competitividad, un mecanismo de crecimiento y desarrollo para de captar la atención del agente económico más importante y numeroso del mercado: el consumidor.

Notas:

- (1) Delgado Zegarra, Jaime. Manual de Educación del Consumidor. Instituto de Derecho del Consumidor, Perú, 1994. pág. 15
- (2) Delgado. Op Cit, pág. 10.
- (3) Comisión Europea, IX Informe de Política de Competencia, 1980, nn. 9 a 11.
- (4) Immenga, U., El Derecho de Mercado, RDM, NO. 235, Enero / Marzo 2000, pág. 14.
- (5) CALVO CARAVACA y FERNÁNDEZ DE LA GÁNDRARA. Política y Derecho de la competencia en la CEE: una aproximación”, RGD, núm. 583, Abril 1993, pág. 3383.



Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública

Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado
Lisboa, Portugal, 25 y 26 de junio de 2009

Adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno
Estoril, Portugal, 30 de noviembre y 1° de diciembre de 2009
(Resolución No. 38 del "Plan de Acción de Lisboa")

Pública Preámbulo

Se considera que una gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros preestablecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas, para lo cual debe ser esencialmente democrática, lo que garantiza el logro de niveles de calidad y excelencia en su desempeño y resultados.

Las sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y, en particular, la democratización de la gestión pública. De suyo, la mejora de la gestión pública es consustancial al perfeccionamiento de la democracia. Es así como surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el **"derecho de participación ciudadana en la gestión pública"**.

El derecho de participación ciudadana en la gestión pública conlleva establecer mecanismos para ello, complementarios a los previstos para la representación política en el Estado. La gestión pública participativa contribuye al desarrollo de los países, favoreciendo la inclusión y la cohesión social.

El "derecho de participación ciudadana en la gestión pública" es apreciado como un derecho de todo habitante iberoamericano con respecto a la gestión pública del país en que reside en el ejercicio de los derechos que le conciernen o, en su caso, a la gestión pública vinculada a los procesos de integración regional o subregional. Así, el título de "ciudadano" y "ciudadana" en la presente Carta Iberoamericana no está referido a las personas con derechos exclusivos de ciudadanía o de nacionalidad sino a todo habitante con respecto a la gestión pública del país en donde reside, en el ejercicio de los derechos que le conciernen.

El mayor desafío de la participación ciudadana en la gestión pública es impulsar su universalización, para crear las condiciones que permitan que los sectores más vulnerables accedan a la participación ciudadana para la defensa y exigencia de sus derechos, estableciéndose como un medio para la transformación social. En particular, se tiene que garantizar la participación de los pueblos indígenas de América Latina, mediante procesos y formas de organización que les sean propias a su pluralidad y diversidad cultural. Asimismo resulta un compromiso fundamental la presencia del enfoque de género en los procesos de participación ciudadana.

La participación ciudadana se tiene que orientar en general por el principio de corresponsabilidad social, por el cual los ciudadanos y las ciudadanas, individualmente o agrupados en colectivos, tienen que contribuir al bien común o interés general de la sociedad. En tal sentido, debería entenderse la correlación existente entre los derechos y los deberes que conlleva el ejercicio efectivo de la ciudadanía para el fortalecimiento de la democracia participativa.

Otro desafío es que la participación ciudadana trascienda las esferas públicas locales para ser una práctica que se consolide en el nivel nacional. Igualmente, que supere su acción restringida a sectores de políticas públicas hasta alcanzar una dimensión más integral en el proceso de formación de las políticas generales.

Cuando la Carta Iberoamericana se refiere a la gestión pública abarca tanto la que se realiza directamente a través del Estado, como a la que es compartida con las organizaciones sociales o el sector privado, o la que es gestionada directamente por éstos.

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.

Como requisito indispensable para la participación ciudadana la Carta Iberoamericana resalta la transparencia en la actuación del Estado y la responsabilización en el ejercicio del gobierno.

Bajo las consideraciones enunciadas, y asumiendo los principios contenidos en las precedentes Cartas Iberoamericanas de la Función Pública, de Gobierno Electrónico, y de Calidad en la Gestión Pública, así como en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno, la presente "Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública" propone un lenguaje común sobre la democratización de la gestión pública en Iberoamérica para su mejora al servicio de los ciudadanos y las ciudadanas, y ofrece un marco de referencia no vinculante jurídicamente para que los Estados iberoamericanos puedan adaptar sus orientaciones a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional de sus sociedades.

CAPITULO PRIMERO

Objeto, fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública

1. La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública tiene por objeto:

- a. Fijar las bases conceptuales y los componentes que constituyen la participación ciudadana en la gestión pública, como forma de mejorar la calidad de las democracias en Iberoamérica.
- b. Definir los contenidos básicos del derecho de los ciudadanos y las ciudadanas a participar en la gestión pública.
- c. Establecer un marco de principios rectores e instrumentos que contribuyan a alcanzar un lenguaje común en relación a la participación de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión pública.
- d. Servir como orientación para el desarrollo y la consolidación de modelos nacionales de participación ciudadana en la gestión pública.
- e. Recrear el necesario vínculo de confianza de los Gobiernos y sus respectivas Administraciones, en los ámbitos nacional, regional y local, con los ciudadanos y las ciudadanas, facilitando la información, la comunicación y la participación de éstos.
- f. Contribuir al cumplimiento de los compromisos emanados de instrumentos internacionales relativos a los derechos humanos, suscritos y ratificados por los Estados.

Concepto de participación ciudadana en la gestión pública

2. A los efectos de la presente Carta Iberoamericana, se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

Democracia y participación ciudadana

3. La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad.

4. La participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población.

Asimismo, fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural.

5. Desde el punto de vista de los gobiernos la participación ciudadana en la gestión pública ayuda a abordar los conflictos y a propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones.

Participación ciudadana en la gestión pública como derecho y como responsabilidad cívica

6. La participación ciudadana en la gestión pública constituye de forma simultánea para los ciudadanos y las ciudadanas:

- a. Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública.
- b. Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

Fomento de la participación ciudadana

7. Los poderes públicos fomentarán el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, destinando recursos, así como creando y potenciando las condiciones favorables para el ejercicio efectivo de este derecho, en especial de aquellos sectores en condición de exclusión y vulnerabilidad social.

Educación para la participación ciudadana

8. Los Estados iberoamericanos adoptarán políticas para que se desarrollen programas para la formación, sensibilización e información de los ciudadanos y las ciudadanas referidos a su derecho de participación en la gestión pública.

De igual forma, apoyarán los esfuerzos autónomos de las organizaciones sociales y los ciudadanos y las ciudadanas para llevar a cabo acciones de formación ciudadana. En particular, promoverán la formación de los pueblos indígenas atendiendo a sus identidades culturales, así como a sus normas y procedimientos propios.

9. Se llevarán a cabo iniciativas de educación, formación y sensibilización dirigidas a los servidores públicos, en relación a la participación ciudadana en la gestión pública.

Principios

10. La participación ciudadana en la gestión pública se basa en los principios siguientes:

- a. *Constitucionalización*: los Estados iberoamericanos procurarán constitucionalizar el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en la gestión pública y regularán los mecanismos, procedimientos y garantías que éste requiere.
- b. *Igualdad*: la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho de cada ciudadano y ciudadana, por lo que los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones.
- c. *Autonomía*: la participación ciudadana en la gestión pública, para ser asumida como derecho de los ciudadanos y las ciudadanas, debe ejercerse con total autonomía de los actores sociales.
- d. *Gratuidad*: para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer efectivamente su derecho de participación en la gestión pública, ésta tiene que ser gratuita.
- e. *Institucionalización*: los poderes públicos promoverán la creación, mantenimiento y correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos que hagan posible el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, respetando la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea.
- f. *Corresponsabilidad social*: la participación ciudadana es corresponsabilidad de los poderes públicos y de los ciudadanos y las ciudadanas.
- g. *Respeto a la diversidad y no discriminación*: en los procesos de participación ciudadana en la gestión pública se deberán respetar las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas y afro descendientes, así como de cualquier otro grupo poblacional, social y culturalmente diverso.
- h. *Adecuación tecnológica*: con el fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública, los poderes públicos promoverán la adaptación y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas.

CAPÍTULO SEGUNDO

Participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas

Participación ciudadana como elemento transversal y continuo de las políticas públicas

11. La participación ciudadana en la gestión pública debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los poderes públicos, que velarán para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos. La participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas tiene que preverse tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante mecanismos apropiados.

En congruencia con ello, los Estados iberoamericanos deberán garantizar la participación ciudadana en la gestión pública en todos los ámbitos sectoriales y niveles territoriales: supranacional, nacional, regional o local, y en sus correspondientes sistemas de gestión.

12. Las Administraciones Públicas incorporarán a su agenda de decisiones las perspectivas y alternativas producidas por los procesos participativos de consulta, resguardando la facultad de dirección general de políticas que los gobiernos nacionales, regionales o locales poseen con respecto a su ámbito territorial, como consecuencia de la legitimidad otorgada por la elección democrática de los ciudadanos y las ciudadanas.

Elaboración participativa de políticas públicas

13. La participación ciudadana en la etapa de diseño y formulación de una política pública es fundamental para la creación de valor y legitimidad de las mismas, por ello:

- a. La Administración Pública con competencia en dicha política pública producirá y proveerá con anticipación suficiente información relevante y en términos comprensibles sobre la materia sujeta a opinión o propuesta de la ciudadanía.
- b. Las prácticas participativas que inciden en el diseño de políticas deben estar basadas en convocatorias formales, amplias y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar y particularmente, a los sectores sociales que suelen estar subrepresentados y excluidos.

14. Los Estados iberoamericanos establecerán regulaciones y mecanismos de participación ciudadana que garanticen que las decisiones sobre políticas públicas tengan en cuenta sus efectos, para lo que es necesario un análisis previo del impacto normativo, que incluye entre otros, los aspectos jurídico, económico, social, cultural, ambiental, así como de las opiniones y propuestas de la ciudadanía.

Implementación participativa de políticas públicas

15. Las Administraciones Públicas contarán con mecanismos de participación ciudadana que mejoren la calidad de la implementación de las políticas. Para esta fase se planificarán mecanismos destinados a:

- a. La implementación participativa a través de mecanismos institucionales que involucren a las comunidades y beneficiarios, los que, en todo caso, deben reunir los criterios de orientación a resultados y organización eficaz, para asegurar el incremento de la calidad en la gestión.
- b. La implementación asociada, formalizada en alianzas público-privadas, que deben organizarse a partir de metodologías operativas que aseguren, desde su diseño, la producción de resultados y evidencias de valor público.

Seguimiento y evaluación y control de políticas públicas

16. Es derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas; por tanto, los Estados iberoamericanos facilitarán la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y control de las mismas.

Participación ciudadana en la gestión privada o social de bienes y servicios públicos

17. La creciente provisión de bienes y servicios públicos a través de entidades mercantiles y de organizaciones sociales, obliga a establecer mecanismos de participación ciudadana asociados a la gestión privada o social de servicios públicos transferidos por el Estado.

Las políticas y normas de regulación sobre los bienes y servicios públicos transferidos por el Estado podrán contemplar los mecanismos de participación ciudadana pertinentes a tales formas de gestión.

Ámbitos de participación reforzada

18. Por su especial relevancia, requieren un reforzamiento por parte de los poderes públicos, los mecanismos de participación relativos a: la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, los afro descendientes, las personas con discapacidad, los migrantes, los niños, niñas y jóvenes, los adultos mayores; al igual que los derechos de acceso a la justicia, a la inclusión social, al ejercicio de la libertad religiosa, al uso de los espacios públicos, a la igualdad de género, a la protección del medio ambiente, al reconocimiento de las orientaciones sexuales, a los derechos del consumidor, u otros de carácter similar.

19. Con respecto a los pueblos indígenas, reconocer su participación en las distintas formas de gestión pública, de acuerdo a sus normas, prácticas, procedimientos, gestión e institucionalidad propia, reconociendo sus principios y valores de reciprocidad, complementariedad y solidaridad, conforme a sus cosmovisiones, en armonía con la comunidad y la naturaleza.

CAPÍTULO TERCERO

FORMAS DE PARTICIPACIÓN

Pluralidad de formas de participación

20. La participación ciudadana en la gestión pública puede adoptar distintas formas según si se ejerce sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados, si se realiza individual o colectivamente o se institucionaliza a través de procedimientos, instancias o ambos y, por último, según los tipos de sujetos sociales concernidos.

Órganos y procedimientos de participación

21. La participación ciudadana en la gestión pública, ya sea en la formación de las decisiones, en la ejecución de éstas o en el seguimiento, evaluación y control de sus resultados, debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales, teniendo en consideración tanto la necesidad de tender a la institucionalización de la participación como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren subrepresentados en los circuitos de decisiones.

Participación individual y colectiva

22. Para garantizar la participación individual y colectiva las Administraciones Públicas propiciarán:

- a. El acceso a información de interés general, su difusión activa y la posibilidad de consulta a través de medios físicos, audiovisuales y electrónicos.
- b. La difusión pública de los canales de comunicación abierta y permanente con cada área de la Administración.
- c. La invitación pública a la ciudadanía a vincularse con la Administración sin otro requisito que su condición de ciudadano y ciudadana.
- d. La respuesta en tiempo y forma adecuada a toda consulta, solicitud o propuesta presentada.
- e. La provisión de mecanismos participativos especiales para incluir a todo ciudadano y ciudadana que por su lengua, condición social y cultural, discapacidad, ubicación geográfica u otras causas tenga dificultades para comunicarse con la Administración, o limitaciones para acceder a los mecanismos de participación ordinarios.
- f. Instrumentar mecanismos de colaboración adecuados para que los pueblos indígenas, las comunidades o colectivos de ciudadanos, se estructuren y definan sus propias fórmulas de representación interna a fin de hacer viable el diálogo con las Administraciones Públicas.

- g. La gestión transparente de intereses a instancias de colectivos ciudadanos para manifestar reclamos, propuestas o consultas en el marco de las políticas y normas vigentes.

Representación social y la participación institucionalizada

23. Para asegurar la debida representación social en los órganos de participación ciudadana es necesario respetar el tejido social existente y acudir a convocatorias públicas y abiertas a las organizaciones sociales. Asimismo, se propiciarán formas participativas abiertas e inclusivas que permitan la incorporación en la gestión pública de los intereses difusos y de los no organizados de la sociedad.

Participación en el marco institucional de organizaciones sociales con fines públicos

24. Los Estados iberoamericanos favorecerán la incorporación formal, con carácter consultivo o de gestión participativa, a las organizaciones sociales con fines públicos cuyos objetivos sean convergentes con las cuestiones específicas del ámbito de competencia de las instituciones públicas, y que además:

- a. Tengan reconocimiento legal y certifiquen pleno cumplimiento de las obligaciones legales que las abarcan.
- 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.
- c. Tengan en vigencia y pleno cumplimiento los mecanismos de designación y renovación de autoridades, así como las normas de acceso y gestión del empleo.
- d. Certifiquen su compatibilidad con el interés público que voluntariamente defienden.

25. La participación institucional de las organizaciones sociales con fines públicos debe contemplar criterios de igualdad, incluyendo en su convocatoria a organizaciones de menor envergadura o de especial ubicación territorial o social.

Mecanismos de participación

26. Los Estados iberoamericanos promoverán la regulación y la utilización de diversos canales que permitan la participación ciudadana en la gestión pública, en función de sus marcos normativos, tradiciones jurídicas e institucionales e instrumentos internacionales.

CAPITULO CUARTO

La participación como organización y proceso

Organización de la participación según su intensidad e incidencia

27. Los Estados iberoamericanos desarrollarán medios de participación que posibiliten la incidencia ciudadana en las políticas públicas, cualquiera que sea su ámbito territorial, y que den poder a la sociedad, independientemente del nivel en que la participación ciudadana se desarrolle, sea a través de la información, la comunicación, la consulta, la deliberación o la participación en la toma de decisiones.

Articulación con los órganos de control estatal

28. Es preciso asegurar la articulación de los mecanismos de participación ciudadana, en especial los dedicados al control, con los órganos estatales fiscalizadores unipersonales o colegiados que dependen del poder legislativo o ejecutivo, de las contralorías o tribunales de cuentas, del defensor del pueblo o del ciudadano, y de los organismos estatales especializados en el combate a la corrupción, con el fin de potenciar el ejercicio de control social.

Organización de la representación funcional y territorial para la participación

29. Siempre que sea posible se debe propiciar la combinación de la representación territorial con la funcional en las distintas esferas de gobierno. Los órganos de participación que combinan un formato territorial con uno sectorial, permiten una comprensión más global de las respectivas políticas públicas y un mejor abordaje del problema de las desigualdades regionales.

Participación como proceso

30. La participación es un proceso de doble vía que requiere dos condiciones:

- a. Que los entes y órganos públicos y aquellos particulares a quienes se han transferido competencias públicas sean receptivos a las opiniones y propuestas de la sociedad.
- b. Que los ciudadanos y las ciudadanas, las comunidades, los pueblos indígenas y los colectivos sociales que integren conozcan, dialoguen, deliberen e incidan sobre las competencias de las instituciones estatales.

Voluntad pública para adoptar los resultados de la participación

31. Los Estados iberoamericanos, en uso de sus facultades constitucionales, adoptarán, en su caso, las medidas necesarias para que los procesos de participación ciudadana puedan incidir en las políticas y la gestión públicas de manera real y efectiva.

Potestades y obligaciones de las Administraciones Públicas en los procesos de participación ciudadana

32. Las Administraciones Públicas precisan abrir o facilitar espacios de interlocución, deliberación, comunicación, en los que las autoridades que representan los entes y órganos públicos informen y expliquen a los ciudadanos y las ciudadanas sobre los resultados encomendados y se sometan al control social.

33. La igualdad y el pluralismo requieren ser asegurados. Por ello, una vez abiertos los canales de participación ciudadana, es preciso evitar que sean controlados por intereses organizados que reproduzcan la exclusión social.

34. En el marco de la participación ciudadana, las Administraciones Públicas propenderán a:

- a. Fortalecer sus capacidades internas para una apertura efectiva mediante actividades de capacitación y reflexión que reconstruyan la cultura organizacional.
- b. Desarrollar tecnologías, programas, planes y acciones que posibiliten la incidencia ciudadana.
- c. Involucrar la comunidad en la elaboración de diagnósticos y estudios de necesidades antes de la determinación de acciones a seguir.
- d. Estimular y aprovechar espacios informales generados por la comunidad.
- e. Facilitar el acceso a la información y documentos públicos, así como su comprensión, según diferentes públicos.
- f. Garantizar la transparencia en la gestión pública.
- g. Institucionalizar la planeación participativa y la toma de decisiones mediante formas deliberativas.
- h. Desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía como un proceso permanente que promueva, en lenguajes comprensibles, la interlocución y evaluación de la gestión pública de acuerdo con los intereses ciudadanos.
- i. Diseñar políticas que permitan y promuevan presupuestos participativos, esto es decisiones de la comunidad sobre inversiones públicas.
- j. Propiciar la generación de redes de comunicación social desde las entidades públicas cuya misión encierre obligaciones frente a la promoción y protección de la participación ciudadana y en corresponsabilidad con todas las organizaciones públicas o particulares con funciones públicas.

- k. Implementar acciones afirmativas hacia los pueblos indígenas y los sectores más excluidos y con menos capacidad organizativa de la población, por medio de políticas y programas que favorezcan su organización y el ejercicio de su derecho a participar en los asuntos públicos y en su propio desarrollo.

Componentes básicos del derecho de participación ciudadana en la gestión pública

35. Los Estados iberoamericanos procurarán que sus ordenamientos jurídicos reconozcan a todos los habitantes el derecho genérico de participación ciudadana en la gestión pública y garanticen su ejercicio efectivo. Al menos se establecerán los derechos específicos siguientes:

- a. Intervenir en las distintas fases del proceso de formación de políticas públicas.
- b. Presentar solicitudes, proyectos y propuestas en el ámbito competencial de los entes y órganos públicos de los diferentes ámbitos territoriales, así como recibir un trato digno y una oportuna y adecuada respuesta, independientemente del derecho de ejercer los recursos administrativos o judiciales correspondientes, de conformidad con la legislación aplicable.
- c. Vigilar y controlar la prestación de los servicios públicos y la inversión de los recursos públicos.
- d. Participar, a través del trámite previsto, en la elaboración, modificación y revisión de los proyectos normativos y disposiciones de carácter general que les afecten, en particular a determinados colectivos sociales.
- e. Ser consultado previamente y participar en la elaboración, modificación y revisión de las normas y decisiones que afecten a los intereses de los pueblos indígenas mediante procedimientos apropiados.
- f. Solicitar y obtener información pública necesaria, referida a la gestión pública, que sea completa, oportuna, veraz y actualizada.
- g. Ser informado expresamente sobre el derecho de participación ciudadana en la gestión pública, sus contenidos, las formas y procedimientos para su ejercicio y los entes y órganos de la respectiva Administración Pública competente con la que se pueden relacionar para participar.
- h. Denunciar ante las autoridades competentes, cuando se perciba la obstaculización del ejercicio de la participación, de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional.
- i. Organizarse en colectivos sociales y organizaciones representativas de los ciudadanos y las ciudadanas, y conformar redes sociales, con miras a potenciar la capacidad de incidencia sobre la gestión pública.

- j. Seguir, medir y evaluar la gestión pública y sus resultados, de conformidad con las necesidades y ópticas de la ciudadanía, de los colectivos sociales y pueblos indígenas.

Participación ciudadana en la gestión pública a través de las tecnologías de información y comunicación

36. La aplicación de las tecnologías de información y comunicación a los procesos de participación ciudadana en la gestión pública posibilita el desarrollo del derecho ciudadano a relacionarse y comunicarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. A tales efectos, los Estados iberoamericanos promoverán el acceso universal a las tecnologías de información y comunicación.

37. Los Estados iberoamericanos impulsarán el desarrollo de mecanismos de gobierno electrónico que faciliten la participación ciudadana, especialmente de los pueblos indígenas y grupos poblacionales marginados y culturalmente diversos. El uso de medios electrónicos en ningún caso implicará la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos y las ciudadanas que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos.

Derecho a reclamar derechos

38. Los Estados iberoamericanos consagrarán jurídicamente el derecho a reclamar derechos, a través de acciones ciudadanas de interés público, entre las que cabe mencionar, en función de los diversos ordenamientos jurídicos nacionales, el derecho de petición, la acción popular, la acción de amparo o tutela y la acción de cumplimiento.

Responsabilidad de los ciudadanos y las ciudadanas en el ejercicio de la participación en la gestión pública

39. Al participar en la gestión pública, los ciudadanos, las ciudadanas y los grupos que ejercen el derecho de participación, tendrán, entre otras, las responsabilidades cívicas siguientes:

- a. Conocer y hacer un uso adecuado de los mecanismos de participación.
- b. Informarse sobre los aspectos de interés público así como sobre las competencias asignadas a la entidad pública a la cual se dirija.
- c. Escuchar las razones presentadas por los representantes de la Administración Pública y, en los casos de ser necesaria la contra argumentación, hacerlo de acuerdo a razones que obedezcan a la mayor objetividad posible y mediante una actitud de diálogo.
- d. Respetar y propiciar decisiones públicas que prioricen el interés general de la sociedad.

- e. Intervenir en los procesos de evaluación de la participación ciudadana, así como de sus actuaciones, de manera que permita aprendizajes para su mejora.

CAPÍTULO QUINTO

El acceso a la información pública para la participación ciudadana

Derecho de acceso a la información como sustento de la participación

40. El acceso a la información es un derecho que sustenta el adecuado funcionamiento de la democracia puesto que es condición para garantizar otros derechos y, en particular, el de participación ciudadana en la gestión pública. Como tal, estará protegido jurídicamente. Cualquier excepción al libre acceso a la información pública estará prevista expresamente en los ordenamientos jurídicos nacionales.

41. Para hacer efectivo el derecho de acceso a la información pública, los ciudadanos y las ciudadanas podrán ejercer los derechos siguientes, de acuerdo con lo previsto en los ordenamientos jurídicos nacionales:

- a. Acceder a la información que obre en poder de las Administraciones Públicas, sin que para ello estén obligados a declarar un interés determinado.
- b. Acceder a los archivos y registros de las Administraciones Públicas.
- c. Ser asistidos en su búsqueda de información.
- d. Recibir la información que soliciten, en los plazos máximos establecidos en la norma correspondiente.
- e. Recibir la información solicitada en forma o formato accesible para quienes la demanden.
- f. Conocer los motivos por los cuales no se les suministra total o parcialmente la información, o en la forma o formato solicitados.

Sin perjuicio del principio de gratuidad del proceso de participación, conocer las tasas y precios que, en su caso, sean exigibles para la recepción de la información solicitada, las normas que establecen dichas tasas y precios así como las circunstancias en las que se puede exigir o dispensar el pago.

Principio de transparencia en la gestión pública

42. La transparencia es un principio que debe orientar la relación de la Administración con los ciudadanos y las ciudadanas en el manejo de la gestión pública.

Propiedades de la información para la transparencia en la gestión pública

43. Los Estados adoptarán las medidas adecuadas para que la información puesta a disposición de los ciudadanos y las ciudadanas garantice el principio de transparencia, en particular su relevancia, exigibilidad, accesibilidad, oportunidad, veracidad, sencillez, comprensibilidad y máxima divulgación.

Transparencia activa

44. 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.

45. 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.

46. Los entes y órganos públicos dispondrán de sistemas de organización y producción de información básica sobre su gestión, para facilitar la participación ciudadana.

CAPÍTULO SEXTO

La evaluación del proceso de participación en la gestión pública

Evaluación de la participación ciudadana

47. Para conocer los avances y promover una mayor y mejor incidencia de la ciudadanía en la gestión pública, se hace necesario que los Estados y organizaciones sociales iberoamericanas evalúen el proceso de participación ciudadana.

48. A los efectos de diseñar y ejecutar políticas públicas de participación ciudadana, los Estados iberoamericanos, en función de sus marcos jurídicos y características territoriales y competenciales, generarán mecanismos de evaluación de la participación ciudadana, para lo cual será imprescindible la intervención y toma en consideración de los puntos de vista de la sociedad.

Los Estados iberoamericanos considerarán las evaluaciones que efectúen de manera autónoma las organizaciones sociales.

49. La participación ciudadana en cada política general o sectorial será evaluada a través de mecanismos válidos, previamente establecidos y publicitados por las administraciones públicas, que permitan la difusión de los resultados y recomendaciones que se obtengan.

50. La evaluación interna de la política pública en cada una de sus fases incluirá instancias participativas sobre la base de mecanismos de comprobación de la efectividad, eficacia, eficiencia, equidad y calidad de la etapa de la política que se evalúa y de la participación en particular.



Consideración final

Los Estados iberoamericanos signatarios de esta Carta se comprometen a promover la participación ciudadana en la gestión pública siguiendo las pautas de orientación contenidas en la presente, con el propósito de estimular la democracia participativa, la inclusión social y el bienestar de los pueblos de Iberoamérica.

Argentina

Marcelo Bufacchi
Coordinador Ejecutivo
Secretaría de Gabinete y Gestión Pública
Jefatura de Gabinete de Ministros

Bolivia

Oscar Raúl Prada Alcoveza
Director General de Normas de Gestión Pública
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas

Brasil

Marcelo Viana Estevão de Moraes
Secretário de Gestão
Ministério do Planejamento, Orçamento e
Gestão

Chile

Edgardo Riveros
Subsecretario General de la Presidencia

Colombia

Carla Henao
Subdirectora del Departamento
Administrativo de la Función Pública

Costa Rica

Roberto Gallardo
Ministro de Planificación Nacional y Política
Económica

México

Salvador Vega Casillas
Secretario de la Función Pública

Panamá

Minerva Lara
Embajadora de Panamá en Portugal

Paraguay

Humberto Rubén Peralta Beaufort
Director General de la Carrera del Servicio Civil
Presidencia de la República

Perú

Luis Solari Otero
Encargado de Negocios a.i.
Embajada de Perú en Portugal

Portugal

Fernando Teixeira dos Santos
Ministro de Estado e das Finanças
Ministério das Finanças e da
Administração Pública

República Dominicana

Ramón Ventura
Secretario de Estado de Administración
Pública

Uruguay

Miguel Angel Toma
Secretario de la Presidencia de la
República

Venezuela

Marelvís Bastos
Coordinadora de Asuntos Internacionales
Coordinación de Asuntos Políticos Multilaterales
Ministerio del Poder Popular para las
Relaciones Exteriores

CLAD

Julio César Fernández Toro
Secretario General



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

RECURSOS HUMANOS



Comportamiento histórico del salario base en el Régimen de Servicio Civil, período 1983-2010

Karina Solís Villalobos. *Costa Rica.*

*Economista. Funcionaria de la
Dirección General de Servicio Civil*

Luis Alberto Zamora Murillo. *Costa Rica*

*Administrador. Funcionario de la
Dirección General de Servicio Civil.*

1. Introducción

En Costa Rica, la costumbre ha señalado que los incrementos periódicos de salario para los empleados del sector público, se realizan por medio de negociaciones entre autoridades de gobierno y representantes de los trabajadores. De esta manera en el año 1986 se creó la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público, y ahora en el año 2010 con el Decreto N° 35730-MTSS se da una actualización a su anterior conformación.

En este foro, los representantes de los trabajadores presionan por lograr los mayores beneficios para sus representados. Asimismo, grupos de trabajadores luchan por obtener particularmente, incrementos adicionales a los que se dan por intermedio de dichos organismos.

Un Gobierno que cumple con su rol estratégico, debe valorar cuidadosamente el estado de las remuneraciones de quienes tienen a su cargo la eficiencia de la gestión del Poder Ejecutivo, y en dicho sentido el pobre posicionamiento de los salarios del personal profesional socava su imagen, resta autoridad, afecta negativamente la motivación y promueve la deserción; con los consecuentes efectos negativos en la calidad de los servicios públicos, productividad e inversión en capacitación del personal profesional.

Por lo anterior, y con el propósito de aportar un elemento fundamental en la toma de decisiones en cuanto a política salarial, en el presente artículo se mostrará la evolución de los salarios bases en los Título I, Título II y Ciencias Médicas del Régimen de Servicio Civil, tanto en términos nominales como reales, con fundamento en estudio estadístico elaborado por el Área de Salarios e Incentivos de la Dirección General de Servicio Civil.

2. Criterios para la fijación de políticas salariales en Costa Rica

Período 1982-1986:

Los incrementos salariales se determinaron con fundamento en el costo de la canasta básica salarial.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

“La acción más importante llevada a la práctica por el Estado en el transcurso del primer año de gobierno ha sido la creación de la “Canasta Básica Salarial” (Agosto/82) como instrumento para la emisión de política salarial.

Tal instrumento constituye la primera y más importante respuesta que el Estado Costarricense ha dado para enfrentar las repercusiones que el efecto inflacionario de la crisis ha producido sobre el poder adquisitivo de la población asalariada. A partir de este momento, Agosto de 1982, los ajustes salariales están supeditados en forma exclusiva a las variaciones en el costo que sufra este determinado conjunto de artículos que conforman la cesta salarial.”¹

Período 1986-1990

La política salarial se enfoca en el comportamiento de la inflación, la cual se mide mediante el “Índice de Precios al Consumidor”, IPC.

“Hasta finales de 1989, se estimaba la tasa de crecimiento de dicho índice para el año venidero, en función de lo cual cada semestre se otorgaba un aumento salarial que cubriera esa estimación, deflatándola por un factor multiplicador del salario.

Dicho procedimiento se resume en la siguiente fórmula:

$$\frac{\text{STP} * \text{Tasa de crecimiento IPC}}{\text{Factor multiplicador}} = \text{Aumento general de salario}$$

El mecanismo pretendía que el salario total promedio de los trabajadores públicos no perdiera su poder adquisitivo, sino por el contrario, al otorgárseles un incremento salarial que compensara la inflación futura o estimada. A finales de dicha administración se suprimió el factor deflator. El efecto que se esperaba generar con esta decisión sería indexar el salario de cada trabajador”².

Período 1990-1994

Los incrementos salariales consideraban el comportamiento del IPC, no obstante, el aumento era una proporción de la inflación correspondiente, esto según las autoridades, con el fin de contener el gasto y “sanear” las finanzas públicas.

En este período se vivió un importante movimiento sindical que presionó por una mejora en los salarios de los trabajadores; lo cual se concretó en un acuerdo para otorgar ajustes salariales adicionales por tractos, a los diferentes niveles de trabajadores.

¹ Morales Siverio, Lucrecia. “La Canasta Básica Salarial: Análisis parcial de la estrategia actual del Estado en materia salarial”. Tesis, Maestría Centroamericana en Sociología UCR, 1983.

² Chang, Francisco. “Análisis de Política Salarial Sectores Público y Privado (1983-1992). Tesina. Universidad Internacional de las Américas, Julio 1992.

Así mismo, valga recordar la finalización del período de laudos arbitrales y mecanismos de revaloración asociados a éstos,³ cumpliendo lo dispuesto por la Sala Constitucional en cuanto a su vigencia.

Período 1994-1998

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Francisco J. Orlich” señala que los salarios tanto del sector público como privado deberán ser crecientes, lo anterior debido al comportamiento del costo de vida, el cual es también creciente. Por ello, el incremento en los salarios mantendría al menos el poder adquisitivo de los ingresos de los trabajadores.

En el PND se indica que los aumentos salariales por costo de vida deberán ser aumentos generales, de tal manera, que se logre la eliminación de diferencias salariales para puestos similares en distintas instituciones públicas.

A finales del año 1996 (con fecha 15 de noviembre de 1996) se emite el Decreto N° 25592-MP con el cual se crea el Manual General de Clasificación de Clases, como instrumento integrador de las clases de puestos del Régimen de Servicio Civil y de sus remuneraciones básicas. Sin embargo, también se crearon como instrumentos auxiliares del mismo los denominados Manuales Institucionales, los cuales sirvieron para crear una gran diversidad de contenidos de clases de puestos, así como una dispersión salarial importante ante las presiones de cada institución por mejorar las remuneraciones de su personal

Período 1998-2002

Se continúa con la política de ajustar los salarios semestralmente, entrando a regir el primero de enero y el primero de julio de cada año. La fijación se realizaba mediante la negociación entre las organizaciones laborales del sector público y los representantes del Gobierno. Las fijaciones salariales se calculaban sobre el salario base.

Período 2002-2006

Se continúa con la política de ajustar los salarios en forma semestral, según el índice de inflación. Se establecían los incrementos de salarios el primero de enero y de julio de cada año.

Casi a finales del 2006, el Gobierno acuerda un ajuste técnico extraordinario para una importante parte de los trabajadores públicos sujetos al Régimen de Servicio Civil, consistente en un 9,81% de aumento para trabajadores no profesionales del Título I del Estatuto.

3 La resolución DG-078-89

Período 2006-2010

Se continúa con el ajuste salarial por costo de vida, el cual se realiza en los meses de enero y julio de cada año. Además, en el año 2007, se aprueba la implementación de un nuevo modelo ocupacional salarial que permita un posicionamiento en los percentiles 30, 35, 40, 45 y 50 de los salarios de los profesionales bajo el Régimen de Servicio Civil.

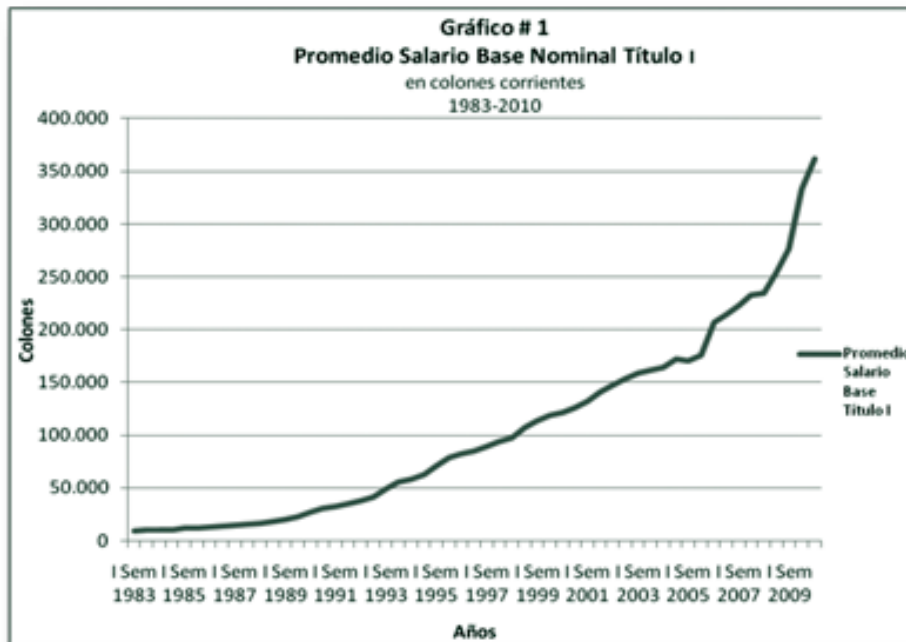
Además, en este período se autoriza un reajuste extraordinario del 4,88% al salario base de las clases no profesionales del Título I y II. Lo anterior dispuesto en el Acuerdo de la Comisión Negociadora de Salarios del Sector Público en junio del 2009

Los impactos en materia de remuneraciones de los servidores del Régimen de Servicio Civil, producto de la política implementada en esta materia por la administración, fueron contundentes para los diferentes sectores laborales, y muy particularmente para los funcionarios con grado profesional.

3. Presentación de resultados**3.1. Salarios nominales y reales del Título I**

En el gráfico # 1 se muestra el comportamiento del promedio del salario base nominal del Título I, desde 1983 hasta el 2010. Como se observa, la curva es ascendente en todo el periodo, lo anterior se debe a que se consideran los salarios en colones corrientes⁴, es decir, en colones de cada año. Para visualizar los efectos que la inflación ha tenido sobre los salarios, se debe deflactar el salario nominal utilizando el Índice de Precios al Consumidor (IPC).

4 La expresión precios corrientes, en economía, define los precios de los bienes y servicios según su valor nominal y en el momento en que son considerados. Se oponen a precios constantes, es decir, aquellos que, pertenecientes a periodos distintos, son corregidos el uno con respecto al otro mediante un factor, normalmente la inflación. Tomado de www.wikipedia.org

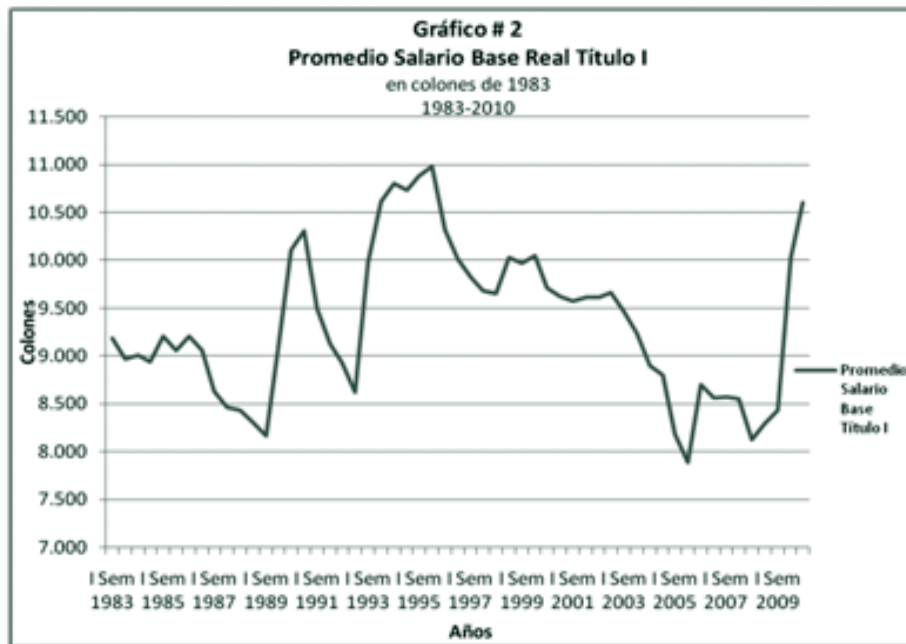


Fuente: Elaboración propia con base en datos de ésta Área de Salarios e Incentivos

En el gráfico # 2, se toma 1983 como el año base para la serie histórica analizada. Como se observa, la curva de salario real considera el efecto que la inflación ha tenido sobre el poder adquisitivo de los salarios. Es importante recalcar que los salarios se están expresando en colones de 1983, es decir, durante todo el periodo los salarios se están comparando con los salarios imperantes en el año 1983. Por lo tanto, si se trazara una línea horizontal iniciando en el valor del salario correspondiente a 1983 (el cual es de 9.186 expresado en colones de 1983), todos aquellos puntos de la curva que estén por encima del punto de 1983 significa que el poder adquisitivo del salario ha mejorado con respecto a 1983, y todos aquellos puntos por debajo del punto de 1983, significa que ha disminuido el poder adquisitivo del salario con respecto a 1983.

En este caso, se observa que para el periodo 1983-1989, el promedio del salario base real del Título I está por debajo del promedio del salario base real de 1983, esto significa que su poder adquisitivo disminuyó en este periodo.

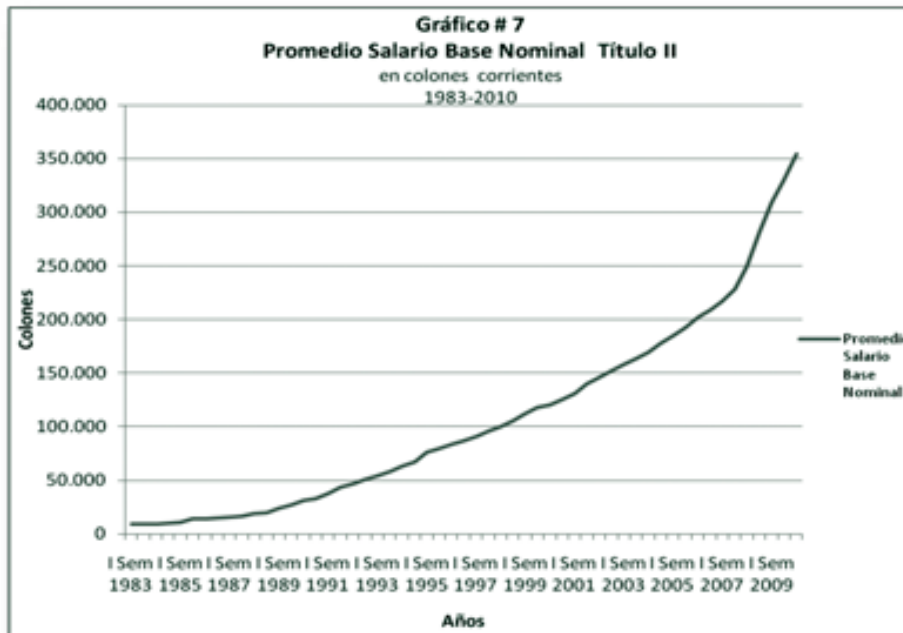
De 1990 a 2006 el salario real muestra una leve recuperación, con pequeñas "subidas" y "bajadas" hasta el primer semestre del 2008. Finalmente, a partir de ese año, el salario mantiene su nivel de recuperación superando los niveles de 1983 en el segundo semestre del 2009 con un valor de 10.026 en colones de 1983, para alcanzar en el año 2010 un valor de 10.602 expresado en colones de 1983.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ésta Área de Salarios e Incentivos

3.2. Salarios nominales y reales del Título II

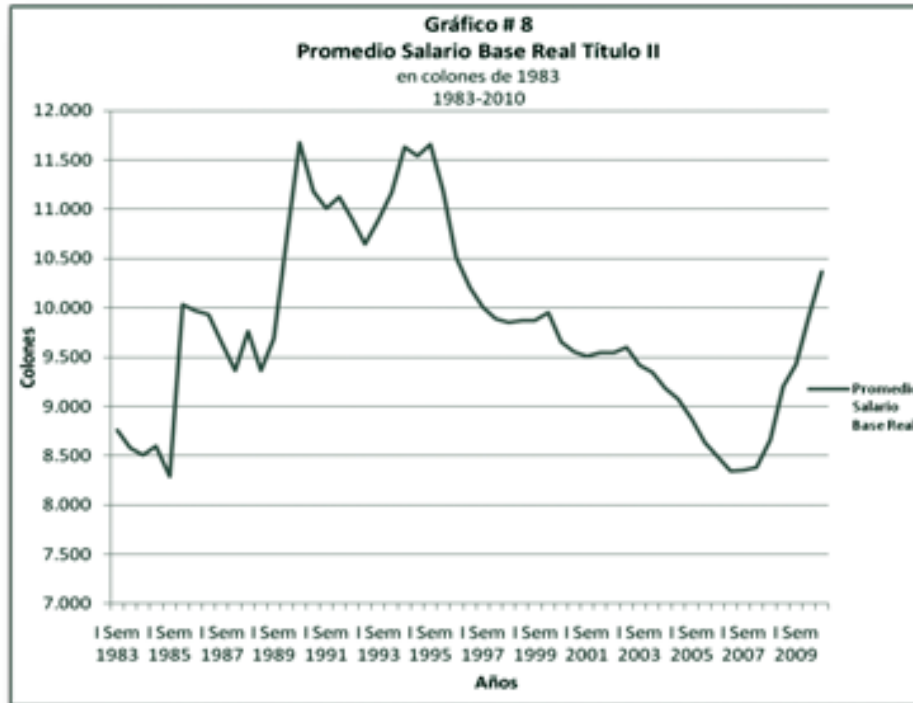
El gráfico # 7 muestra el comportamiento del promedio del salario base nominal del Título II de 1983 al 2010, como ya se ha explicado al tratarse de colones corrientes, la curva es ascendente en todo el periodo, mostrando para el 2010 un salario base promedio de 354.078 en colones corrientes para el Título II.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ésta Área de Salarios e Incentivos

Ahora bien, para observar el efecto que la inflación ha tenido sobre los salarios nominales del Título II, se muestra en el gráfico # 8 el comportamiento del promedio del salario base real en colones de 1983, para los años de 1983 al 2010.

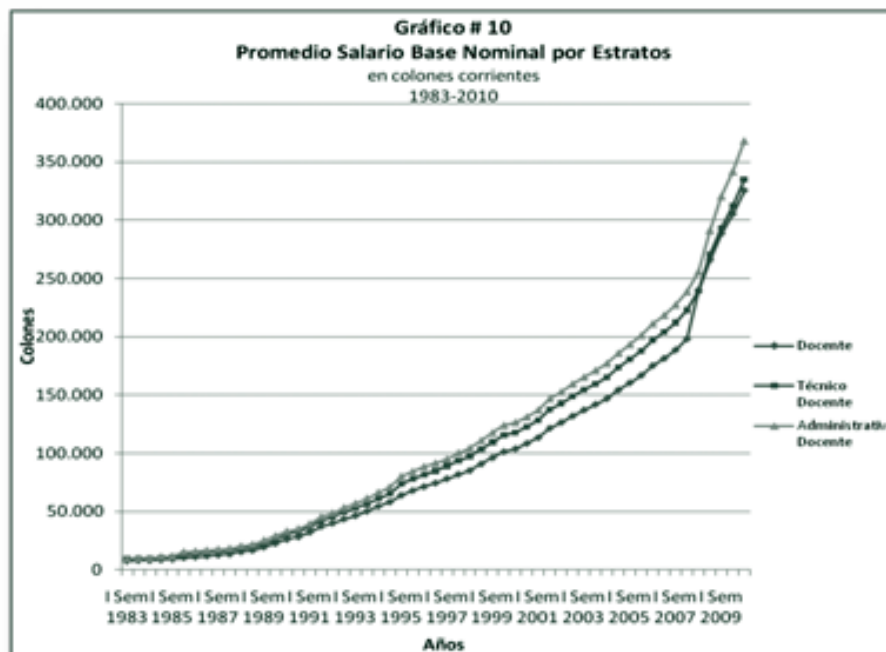
En 1983 el promedio de los salarios base real es de 8.757, a partir de este año los salarios reales decaen hasta 1985, pero producto de una reestructuración de clases realizado en el segundo semestre de ese año, los salarios reales logran recuperarse y se incrementan llegando a 10.036 en colones de 1983. En los siguientes años el comportamiento de los salarios presenta disminuciones y luego comienzan de nuevo a crecer alcanzando su punto máximo para todo el periodo de estudio, en 1990 con un valor de 11.674 expresado en colones de 1983. En los semestres siguientes el salario real disminuye y aumenta hasta finales de 1995, y a partir de 1996 el salario real presenta una caída constante por al menos 10 años, finalizando en el 2006. A partir del 2007, los salarios muestran una recuperación sostenida hasta alcanzar en el 2010, el valor de 10.366 en colones de 1983.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ésta Área de Salarios e Incentivos

El gráfico # 10, muestra el comportamiento del promedio de los salarios bases nominales del Título II por estrato. La estructura de clases de este Título II está conformado por tres estratos: Docente, Técnico Docente y Administrativo Docente. Como se observa, las curvas son ascendentes en todo el periodo de estudio y al estar expresados en colones corrientes, no se refleja el impacto de la inflación sobre los salarios.

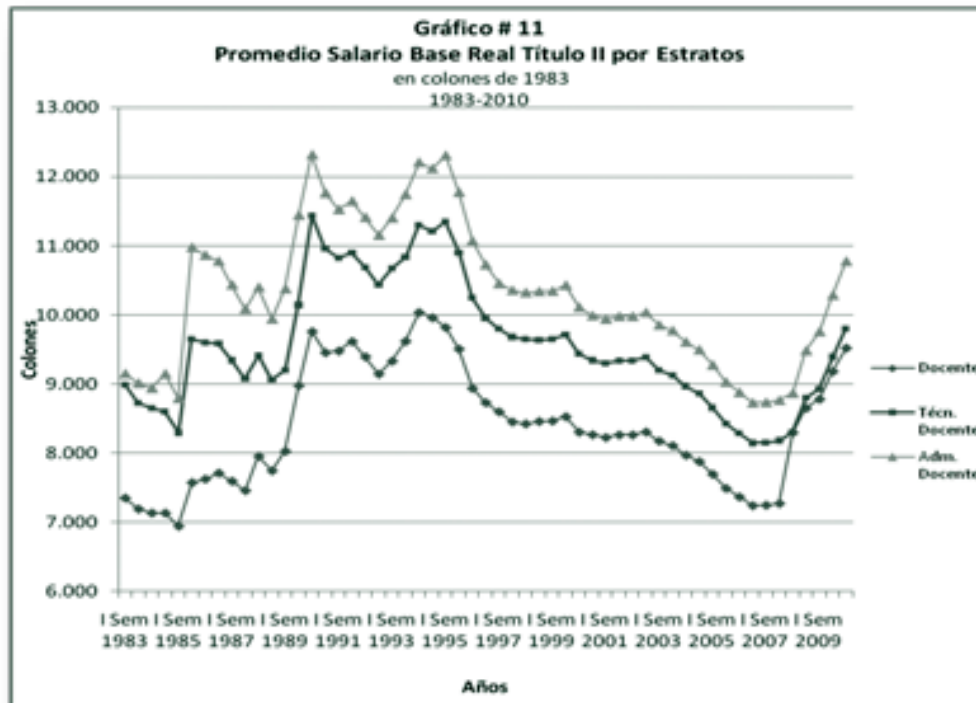
No obstante, es importante llamar la atención acerca del comportamiento que asume la curva del estrato docente (propriadamente docentes), la cual muestra una recuperación comparativa en el 2008 respecto de sus compañeros; situación que se debió al traslado de un importante componente de la remuneración total de estos servidores a su salario base: hablamos del porcentaje (14%) mensual correspondiente a la ampliación del curso lectivo a 200 días.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ésta Área de Salarios e Incentivos

Ahora bien, el promedio de los salarios bases reales por estratos se visualiza en el gráfico # 11. Los tres estratos tienen un comportamiento similar a lo largo del periodo. Desde 1983 hasta 1995, los salarios presentan aumentos y disminuciones, pero a partir de 1996 los salarios comienzan a disminuir hasta alcanzar su punto más bajo en el segundo semestre del 2006. A inicios del 2007 el salario comienza su recuperación, de tal manera que los promedios de los salarios por estrato se ubican para el 2010, en niveles superiores si se compara con el valor inicial de 1983.

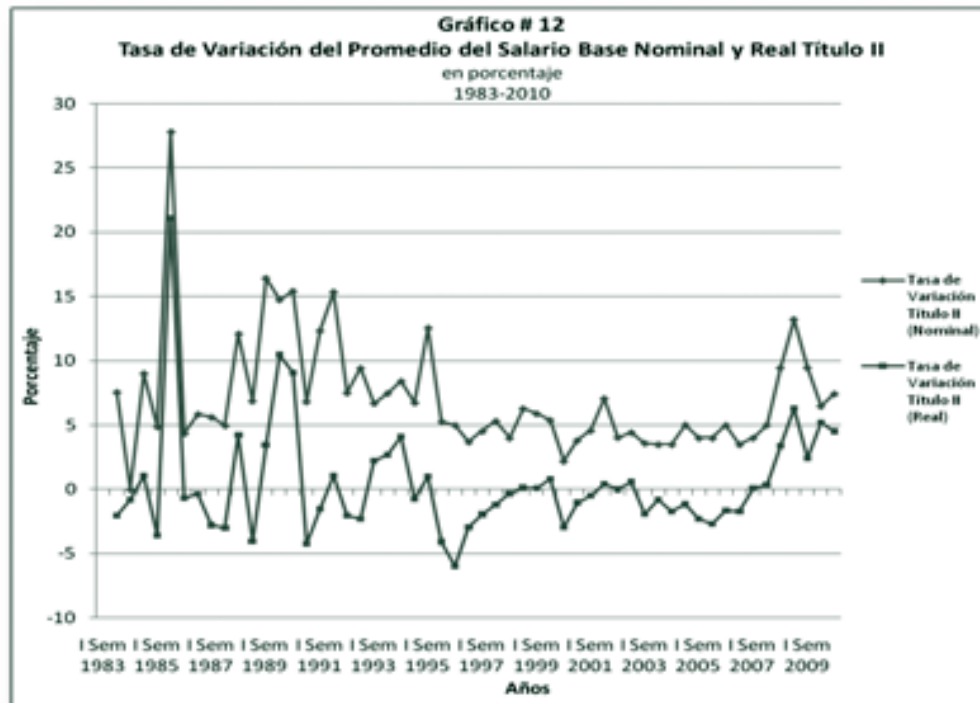
Este comportamiento al final del período, tiene la misma explicación que lo comentado respecto a los salarios promedio del Título I, en el sentido de que la política de percentiles también fue aplicada a los profesionales docentes; al igual que el ajuste extraordinario del 4,88% a los no profesionales docentes.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ésta Área de Salarios e Incentivos

El gráfico # 12 muestra el comportamiento de las tasas de variación para el Título II, como se observa las tasas nominales siempre están por encima de cero, mientras que las tasas reales, son las obtenidas después de haber eliminado el efecto de la inflación. De esta manera, si los valores son negativos significa que el porcentaje de inflación ha sido mayor que el porcentaje de incremento a los salarios y que por lo tanto este último no cubre ni siquiera el monto por inflación, lo que conllevaría necesariamente a la pérdida de poder adquisitivo del salario.

En relación con el gráfico anterior, es importante mencionar que para el primer semestre de 1984, se consideraron los mismos salarios del segundo semestre de 1983, por cuanto en ese período no se realizó ningún incremento salarial, según se pudo verificar en los registros de la DGSC.

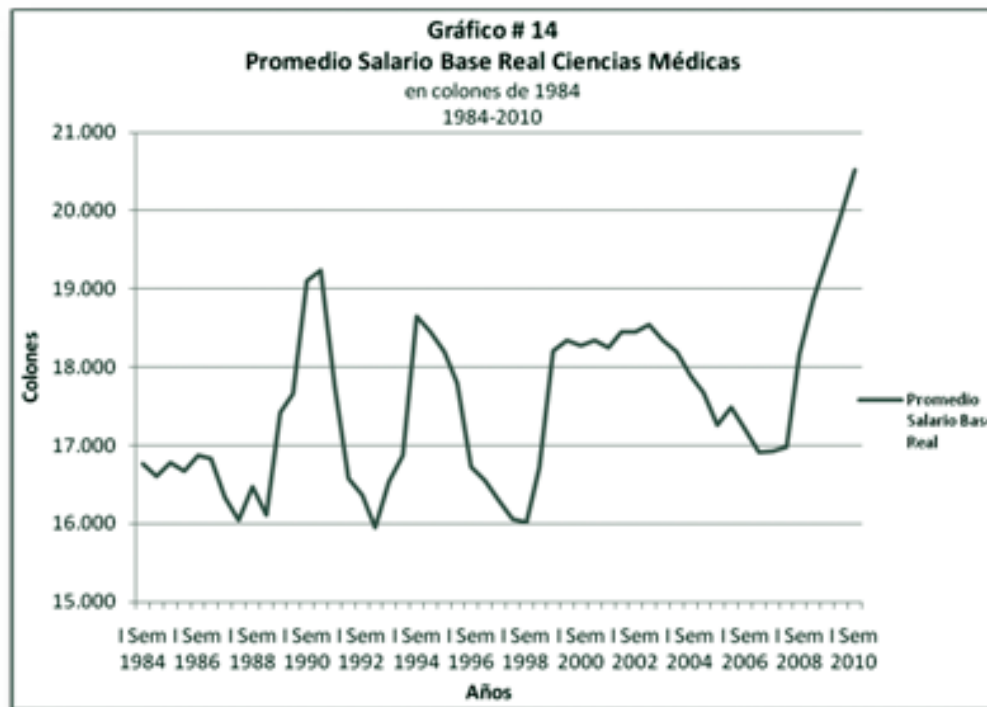


Fuente: Elaboración propia con base en datos de ésta Área de Salarios e Incentivos

3.4. Salarios reales de ciencias médicas:

En cuanto a los salarios reales de las especialidades de ciencias médicas, se utilizó el año base 1984, lo anterior debido a la disponibilidad de la información histórica de salarios. Se consideran las especialidades de medicina, odontología, microbiología, farmacia y psicología clínica; esto por cuanto son las que se han mantenido dentro del sistema especial regulado por la Ley de Incentivos Médicos desde el inicio de la misma.

El comportamiento del promedio de los salarios base real presenta importantes variaciones con fuertes incrementos y caídas especialmente en los años que van desde 1984 hasta los primeros años de la década del 2000. Para los últimos años del presente estudio los salarios se recuperan de manera sostenida desde el primer semestre del 2008 hasta el 2010. En este último año el salario real presenta un valor muy por encima que los registrados en 1984 (pasó de 16.764 en 1984 a 20.519 en el 2010, esto expresado en colones de 1984).



Fuente: Elaboración propia con base en datos de ésta Área de Salarios e Incentivos

4. Conclusiones

Con el objetivo de dotar de una base de datos salarial para el Régimen de Servicio Civil, se realizó la presente investigación, la cual busca mostrar con la ayuda de elementos cuantitativos, el comportamiento de los salarios bases nominales y reales, de las clases del Título I y II y de los profesionales en Ciencias Médicas.

Tal y como se ha observado en los gráficos, el comportamiento de los salarios bases nominales del Régimen de Servicio Civil es ascendente para todo el periodo considerado. Los incrementos de los salarios bases nominales del "Régimen de Méritos" obedecieron principalmente a incrementos por costo de vida (se otorgaba el porcentaje de inflación o inclusive un porcentaje menor) y en otros casos incrementos de monto absoluto.

Lo anterior afecta directamente la equidad interna de los salarios del Régimen, disminuyendo las brechas salariales entre las clases del Régimen –profesionales y no profesionales-, y ocasionando efectos negativos sobre la motivación del personal profesional, lo cual influye en el desarrollo de la carrera administrativa y en la "fuga" del recurso humano sobre todo a nivel profesional y gerencial.



Los salarios bases reales del Régimen de Servicio Civil muestran a lo largo del periodo, recuperaciones y pérdidas del poder adquisitivo con respecto a 1983. Lo más destacable ha sido que después de un periodo de aproximadamente 10 años (1996-2006) de caída de los salarios reales, éstos se han recuperado principalmente por la aplicación de la política de percentiles para los profesionales, la cual no sólo detuvo la caída de los salarios, sino que ha recuperado y superado el valor que mantenían con respecto a 1983.

En la década de los ochenta y ante la situación de caída de los salarios base reales, se logra por medio de resoluciones judiciales, mejoras salariales para determinados grupos de interés, así por ejemplo tenemos los laudos del MAG, del INA, del MOPT y de AYA. Asimismo, producto de reestructuraciones y ajustes técnicos, se obtuvieron mejoras salariales sustanciales para determinados grupos, especialmente para las clases profesionales y gerenciales.

Como se indicó en el punto segundo, es a partir del 2007 mediante la política de aplicación de percentiles, que se ajustan los salarios bases de los profesionales del Título I y II, alcanzando para el 2010 el percentil 50 del mercado. En cuanto a los estratos no profesionales del Título I y II, se estableció un incremento en los salarios de 4,88% para finales de 2009 e inicios del 2010.

Es importante señalar que con la promulgación de la Ley N° 6836 de Incentivos a los Profesionales en Ciencias Médicas, la incorporación del incentivo de los doscientos días lectivos a la base salarial de las clases del Título II y el reconocimiento de la política de percentiles al Título I y II, los salarios de los profesionales del Régimen de Servicio Civil han recuperado su poder adquisitivo y su competitividad en el mercado laboral.

Por lo expuesto, se recomienda continuar con la actualización de la base de datos salarial, con el propósito de contar con información oportuna y pertinente que sirva de sustento para la toma de decisiones en cuanto a la política salarial para los trabajadores cubiertos por el Régimen de Servicio Civil.



Comisión Técnica para el Desarrollo del Recurso Humano en Salud

Mediante Decreto Ejecutivo No. 32209 del 2 de febrero del año 2005, se creó la Comisión Técnica para el Desarrollo del Recurso Humano en Salud, como órgano asesor consultivo adscrito al Consejo Sectorial de Salud. Esta Comisión apoya los procesos de formulación e implementación de una política nacional que permita la regulación y dirección de la gestión de los recursos humanos en esta área.

Esta iniciativa dio como resultado el **Decreto N° 35526-S del 31/07/2009**, en el que se establece su integración, alcances y funciones, es considerado un instrumento de gran relevancia para la planificación de los recursos humanos y, es sin duda, digna de ser emulada. A continuación, su contenido.

DECRETO N° 35526-S

-La Gaceta N° 197 – Viernes 09 de octubre de 2009-

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Y LA MINISTRA DE SALUD

En uso de las facultades que les confieren los artículos 140 incisos 3) y 18) y 146 de la Constitución Política; artículo 27 y 28 párrafo segundo inciso b) de la Ley N° 6227 de 2 de mayo de 1978 "Ley General de la Administración Pública", 1 y 2 de la Ley N° 5395 del 30 de Octubre de 1973, "Ley General de Salud".

Considerando:

- 1°—Que mediante Decreto Ejecutivo N° 32209-S del 10 de agosto del 2004, publicado en *La Gaceta* N° 23 del 02 de febrero del 2005, el Poder Ejecutivo promulgó el Decreto "Crea Comisión Técnica para el Desarrollo del Recurso Humano en Salud".
- 2°—Que la salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado.
- 3°—Que la competencia rectora del Ministerio de Salud debe conducir a la articulación, fortalecimiento y modernización de las políticas, la legislación, los planes, programas y proyectos, así como la movillización y sinergia de las fuerzas sociales, institucionales y comunitarias que impactan los determinantes de la salud de la población.
- 4°—Que a partir del 04 de junio del 2007, con la entrega oficial al Presidente de la República, el Ministerio de Salud adoptó un nuevo Modelo Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud.



- 5°—Que sobre la base planteada en el Modelo Conceptual y Estratégico de la Rectoría de la Producción Social de la Salud, se hace necesario un cambio de paradigma que permita avanzar de la atención de la enfermedad hacia la promoción de la salud, posicionando la salud como valor social, dirigiendo y conduciendo las intervenciones de los actores sociales hacia la vigilancia y el control de los determinantes de la salud, con equidad y basados en evidencia.
- 6°—Que el Recurso Humano es el elemento esencial tanto para el funcionamiento de los sistemas de salud, como para la prestación de servicios con calidad disponibilidad y oportunidad.
- 7°—Que la oferta académica de carreras en ciencias de la salud se ha incrementado en los últimos 15 años.
- 8°—Que la reforma sanitaria emprendida exige la prestación de servicios en salud garantizando su acceso con calidad, disponibilidad, oportunidad, solidaridad, unidad y equidad, por lo que se hace necesario elaborar estrategias para el mejoramiento continuo del recurso humano que labora en el sector salud.
- 9°—Que la organización y distribución de los recursos humanos en salud no responden a una planificación acorde con los retos que exige la reforma sanitaria del sector salud.
- 10.—Que la Política Nacional de Salud 2008-2020, establece directrices y estrategias para la formación y gestión del recurso humano acorde con las necesidades de salud actuales y futuras de la población del país.
- 11.—Que revisado dicho decreto por las distintas autoridades sanitarias del Ministerio de Salud, se determinó que el mismo requiere llevar a cabo modificaciones con el fin de facilitar su aplicación por parte de las autoridades de salud. **Por tanto,**

DECRETAN:

Lo siguiente:

Reformas a los artículos 1, 2 incisos a), b), c), d), e) f), g), h), i), j), k), l), m), 5 incisos a), b), e), g), 6, 9, 10 y derogatorias artículos 3, 7, 8, del Decreto Ejecutivo N° 32209-S de 10 de agosto del 2004 “Crea Comisión Técnica para el Desarrollo del Recurso Humano en Salud”

Artículo 1°—Refórmense los artículos 1,2 incisos a),b),c),d),e),f),g),h),i),j),k),l),m), 5 incisos a), b),e),g), 6, 9 y 10 del Decreto Ejecutivo N° 32209-S del 10 de agosto del 2004, publicado en *La Gaceta* N° 23 del 02 de febrero del 2005 “Crea Comisión Técnica para el Desarrollo del Recurso Humano en Salud”, para que en lo sucesivo se lea así:



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

“Artículo 1°—**De la Comisión.** Créase la Comisión Técnica para el Desarrollo del Recurso Humano en Salud, denominada en adelante “La Comisión”, como Comisión Especial permanente del Recurso Humano en Salud del Consejo Sectorial de Salud. La Comisión apoyará los procesos de formulación e implementación de la política nacional que permita la regulación y dirección de la gestión de los recursos humanos en esta área. A su vez constituirá el núcleo básico del Observatorio de Recursos Humanos en salud.

Artículo 2°—**Integración.** La Comisión estará integrada por un representante titular y otro suplente de las siguientes Instituciones y dependencias:

- a) El director o su representante de la Dirección de Garantía del Acceso de los Servicios de Salud y Mejoramiento y Protección del Hábitat Humano del Ministerio de Salud, quien la coordinará.
- b) El director o su representante de la Dirección de Desarrollo del Recurso Humano del Ministerio de Salud.
- c) El director o su representante de la Dirección de Recursos Humanos de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- d) Un representante del Centro de Desarrollo Estratégico en Salud y Seguridad Social (CENDEISS), de la Caja Costarricense de Seguro Social.
- e) El director o su representante de la Dirección de Recursos Humanos del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados.
- f) Un representante del Consejo Nacional de Rectores (CONARE).
- g) Un representante del Consejo Nacional de la Educación Superior Privada (CONESUP).
- h) Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).
- i) Un representante de la Federación de Colegios Profesionales Universitarios de Costa Rica, relacionado con las Ciencias de la Salud.
- j) Un representante del Instituto Nacional de Seguros – Salud (INS-SALUD).
- k) El director o su representante de la Dirección General del Servicio Civil.
- l) La Jefatura o su representante de Recursos Humanos del Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición (INCIENSA).
- m) La Jefatura o su representante de Recursos Humanos del Instituto sobre Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA).

Artículo 5°—**Funciones.** La Comisión tendrá las siguientes funciones:

- a) Proponer al consejo sectorial la política en materia de Recursos Humanos en el Sector Salud.
- b) Elaborar y proponer un plan de acción sectorial cuatrianual para abordar el desarrollo de los recursos humanos en salud.
- c) Crear los vínculos y alianzas estratégicas pertinentes con instituciones y organizaciones relacionadas con el tema de los recursos humanos en salud.
- d) Recomendar los lineamientos para el diseño e implementación de un sistema sectorial de información en recursos humanos.
- e) Promover la investigación en el campo del desarrollo de los recursos humanos en salud.
- f) Facilitar información relevante del Sector para la toma de decisiones en materia de desarrollo de Recursos Humanos.
- g) Desarrollar espacios de discusión sobre el tema de recursos humanos en salud.
- h) Promover el desarrollo de un sistema de recertificación profesional en salud.
- i) Proponer los lineamientos para el diseño e implementación de sistemas de incentivos y educación permanente, que garanticen la calidad y equidad de los servicios.
- j) Dar seguimiento y evaluar la ejecución de los acuerdos que en materia de recursos humanos emita el Consejo Sectorial de Salud.
- k) Presentar un informe anual al Consejo Sectorial de Salud que comprenda las actividades realizadas por la Comisión, sus principales resultados y el apoyo requerido para dar continuidad al trabajo.
- l) Todas aquellas que le sean encomendadas por el Consejo Sectorial de Salud.

Artículo 6°—**Sesiones y quórum.** La Comisión sesionará ordinariamente una vez al mes y extraordinariamente cada vez que sea convocada por su coordinador, con la presencia de la mayoría simple de sus miembros.

Artículo 9°—**Actas.** De cada sesión se levantará un acta, que contendrá la indicación de las personas que estuvieron presentes, así como las circunstancias de lugar y tiempo en que se ha celebrado, los puntos principales de la deliberación, el contenido de los acuerdos, la forma y resultado de la votación.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Artículo 10.—**Las actas se aprobarán en la siguiente sesión ordinaria.** El acta se aprobará en la sesión ordinaria siguiente por mayoría simple”.

Artículo 2º—Deróguense los artículos 3, 7 y 8, del Decreto Ejecutivo N° 32209-S de 10 de agosto del 2004 publicado en *La Gaceta* N° 23 del 02 de febrero del 2005 “Crea Comisión Técnica para el Desarrollo del Recurso Humano en Salud”.

Artículo 3º—Rige a partir de su publicación.

Dado en la Presidencia de la República.—San José, a los treinta y un días del mes de julio del dos mil nueve.

ÓSCAR ARIAS SÁNCHEZ.—La Ministra de Salud, María Luisa Ávila Agüero.—1 vez.—Solicitud N° 22960.—O. C. N° 93056.—C-82520.—(IN2009088121).



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

Permisos con goce de salario en casos de citas médicas

Mauricio Álvarez Rosales

*Abogado de la Asesoría Jurídica,
Dirección General de Servicio Civil, Costa Rica.*

Oficio AJ-202-2010 de fecha 16 de marzo de 2010, de la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil.

Consulta sobre la posibilidad de conceder permisos con goce de salario a los funcionarios/as cubiertos por el Régimen de Servicio Civil, para la asistencia a citas médicas, tomando en consideración los siguientes aspectos:

- Regla aplicable en casos de funcionarios/as que requieren acompañar a algún miembro de su familia (hijos, adultos mayores o similares) a citas médicas.
- Justificación del tiempo invertido en las citas médicas.
- Tipo de permiso (con goce salarial, sin goce salarial, deducible del período de vacaciones).

Previo a iniciar el estudio solicitado, debe dejarse claro que éste será abordado partiendo del tema de la asistencia a citas médicas, no así de incapacidades para laborar por motivos de salud que puedan resultar de dicha cita, pues las consecuencias de una u otra son, como se mencionará en los párrafos venideros, distintas, ya que si bien toda incapacidad deviene de una valoración médica, no toda valoración resulta en una incapacidad.

Aclarado lo anterior, puede entonces dársele respuesta a la primera de las interrogantes expuestas, para lo cual debe indicarse que dicho cuestionamiento no es ajeno a los casos anteriormente tramitados en esta institución, pues ya la Dirección General se había pronunciado al respecto al señalar en su oficio DG-216-2008 que:

"...En este sentido debe estudiarse en primer lugar la posibilidad que tienen los servidores de acudir a citas médicas sin que se les haga algún tipo de rebaja salarial, para lo cual cabe indicar que si bien no existe, por lo menos a nivel estatutario, una disposición en la cual se establezca como derecho del servidor el otorgamiento de permisos (1) con goce de salario para asistir a las citas médicas que le sean programadas (por ejemplo aquellas que se den con antelación para simple control médico o para determinado chequeo), o aquellas que nazcan en razón de una emergencia (enfermedad repentina que ocasione que el servidor deba retirarse de su lugar de trabajo), éste puede ser obtenido de la conjugación de varias normas de índole legal y constitucional que se encargan de tutelar el derecho a la salud, de entre los que destacan el artículo 21 de la Constitución Política de la República, numerales 1, 3, 9, y 17 de la Ley General de Salud (Ley N° 5395 del 30 de octubre de 1973) los cuales al efecto señalan que:

“Artículo 21.- La vida humana es inviolable.

Artículo 1°.- La salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado

Artículo 3°.- Todo habitante tiene derecho a las prestaciones de salud, en la forma que las leyes y reglamentos especiales determinen y el deber de proveer a la conservación de su salud y de concurrir al mantenimiento de la de su familia y la de la comunidad.

Artículo 9°.- Toda persona debe velar por el mejoramiento, la conservación y la recuperación de su salud personal y la salud de los miembros de su hogar, evitando acciones y omisiones perjudiciales y cumpliendo las instrucciones técnicas y las normas obligatorias que dicten las autoridades competentes.

Artículo 17.- Toda persona tiene derecho a exámenes preventivos de salud y a los servicios de diagnóstico precoz de las enfermedades crónicas debiendo en todo caso, someterse a ellos cuando la autoridad de salud así lo disponga.”

No cabe duda que las normas de cita establecen un derecho universal de acceso y mantenimiento a la salud, mismo que se dibuja en el marco de varias situaciones fácticas en el diario haber, siendo importante para estos efectos el caso de las citas médicas como un medio de mantener la salud sea de manera preventiva o de manera paliativa.

Ahora bien, debe quedar claro que pese a que los artículos 33 y 39 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil no regulan el otorgamiento de esta clase de permisos, mas por el contrario señalan que no pueden darse permisos para trabajar menos de la jornada ordinaria, diaria o semanal, salvo con las causales expresamente señaladas, sus disposiciones no pueden nunca ir contra normas de superior rango como las ya expuestas, ni contra principios constitucionales aplicables al caso en estudio (2).

Y es que se ha tomado como un criterio universal de pensamiento el establecer que el Derecho a la Salud debe prevalecer sobre cualquier otra circunstancia que pretenda hacerlo nugatorio, pues tal y como explicó la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en sentencia número 5934-97:

“... si el derecho a la vida se encuentra especialmente protegido en todo Estado de Derecho Moderno y en consecuencia el derecho a la salud, cualquier criterio económico que pretendiera hacer nugatorio el ejercicio de tales derechos, debe ceder en importancia pues como ya se indicó sin el derecho a la vida los demás derechos resultarían inútiles.”

Y es que dicho aparte resumen lo medular de la cuestión, al recalcar –y valga la pena reiterarla– una verdad fundamental: ¿De qué sirven todos los demás derechos y garantías, las instituciones y sus programas, las ventajas y beneficios de nuestro sistema de libertades, si una sola persona no puede contar con que tiene asegurado el derecho a la vida y a la salud? ...”

Más concretamente a lo referente a permisos y licencias con goce de salario cuando está de por medio la salud, y no existe norma que regule su otorgamiento, ese órgano jurisdiccional ha señalado que:

“...De esta forma, aunque no exista incapacidad, la Corte Suprema de Justicia, en tanto patrono, tiene la potestad de otorgar una licencia con goce de salario en otro tipo de supuestos, que por su especialidad y excepcionalidad lo ameriten y sean autorizados. En este caso, comprueba esta Sala que la recurrente se encuentra justamente en una situación especial y excepcional que amerita y justifica plenamente un otorgamiento de una licencia con goce de salario. Ciertamente la excepcionalidad de la situación de la recurrente deriva de la concurrencia de tres hechos, primero está de por medio la salud... Voto N° 2005-11262

“... De la relación de hechos probados, se tiene por demostrado que la amparada gestionó que se le otorgara una licencia por aplicación del artículo 166 del Estatuto de Servicio Civil, Ley de Carrera Docente, del 2 de junio al 2 de diciembre de 2007. Al efecto, la recurrente alegó que su situación emocional actual le impide reincorporarse a sus labores por haber tenido a su hijo en forma prematura y el niño requiere mucha atención de su parte (...) Al atender su gestión, la Directora General de Personal se limitó a interpretar literalmente la norma sin atender la situación de salud de la amparada (...) Es en ese orden de ideas que la recurrente, en su condición de servidora del Ministerio de Educación Pública y amparada al régimen de carrera docente, puede exigir, como cualquier otro funcionario, el respeto de su derecho fundamental a la salud, independientemente, de las normas infralegales que regulan los diferentes supuestos...” **Voto N° 2007-010306** Los destacados son propios.

Es entonces que, tomando como base lo manifestado por la Sala Constitucional, se concluye que no puede menoscabarse la situación salarial o laboral a un funcionario en razón de ejecutar un derecho de primer orden constitucional que le corresponde como es la salud, el cual en este caso se manifiesta en la necesidad de ausentarse de sus labores en virtud de atender alguna cita médica...” **El último destacado es suplido.**

A lo anteriormente dispuesto solamente cabe agregar que, dentro del bloque de legalidad aplicable a la materia tratada, se encuentra el “Reglamento del Seguro de Salud de la Caja Costarricense de Seguro Social” el cual señala en sus artículos 10 y 66 que:

“Artículo 10. —Para los efectos de este Reglamento se entiende por (...)

Patrono: Persona física o jurídica, particular o de derecho público, que emplea los servicios de otra u otras en virtud de un contrato de trabajo o de un estatuto de servicio o de empleo público.

Artículo 66. —De las obligaciones de los patronos

1. Son obligaciones de los patronos: (...)

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

c. Otorgar permiso a sus trabajadores, para que puedan recibir las prestaciones a que se refiere este Reglamento." El subrayado es de quien rubrica.

Sintetizando, la respuesta a la primera de las consultas planteadas no puede ser otra que el afirmar que el otorgar permisos para que los servidores accedan a los servicios médicos necesarios para la manutención de su salud, es obligatorio para la Administración, sin que por ello se pueda realizar rebaja salarial alguna.

Superado este punto, cabe ahora atender el segundo cuestionamiento, referente a la posibilidad de acompañar a un familiar a citas médicas sin que se le aplique ningún tipo de rebajo salarial.

Al respecto, debe desde ya indicarse que las conclusiones expresadas *supra* no se extienden de igual manera a todo el círculo familiar del servidor público, pues los derechos y garantías estipulados cubren la posibilidad de asistir a citas médicas propias.

Y es que, a la fecha no existe norma o principio constitucional que establezca la obligatoriedad de la administración de otorgar permisos con goce de sueldo para asistir en calidad de acompañante de sus parientes, con la única excepción de los casos en los que un padre o madre de familia deba asistir a alguno de sus hijos menores de edad, o discapacitados (3) de cualquier edad, esto en virtud de lo que dispusiera la Procuraduría General de la República en su Dictamen C-166-2006, cuyo contenido fuera retomado por esta Asesoría Jurídica en su oficio AJ-380-2006, cuando expuso que:

"...Ahora bien, se deduce del pronunciamiento en cuestión que la consulta realizada fue dirigida expresamente en cuanto a los permisos retribuidos a los servidores y empleados del Archivo Nacional con el propósito de que acompañen a sus hijos menores de edad a consulta médica, por cuanto el alcance del Dictamen C-166-2006, es solamente para hijos menores de edad o discapacitados, como se indica en el punto 1 de las conclusiones, el cual literalmente dice:

"Que la concesión de permisos laborales retribuidos para que los servidores y empleados públicos puedan acompañar a sus hijos menores de edad o discapacitados a consulta médica durante la jornada laboral, en los casos en que las circunstancias les impidan hacerlo al margen de ésta, es jurídicamente plausible, válida y legítima, no sólo porque la misma se desarrolla en un claro y legítimo ámbito de discrecionalidad administrativa, sino especialmente por estar adecuada a la evolución de la realidad social y jurídica imperante, y por ser conforme con el derecho de la Constitución y con el Derecho Internacional."

En virtud de lo anterior, no podríamos hacer extensivo ese pronunciamiento a otras personas del círculo inmediato familiar, para poder realizar esa extensión debería de haber solicitado la institución consultante a la Procuraduría General de la República reconsideración en cuanto a la aplicación para otros familiares..."

Lo expuesto en el oficio recién transcrito debe mantenerse incólume pues el marco normativo con el que se contaba en esa ocasión es el mismo que prevalece en la actualidad, razón por la cual se

conserva la tesitura que los permisos con goce de salario para asistir a citas médicas de familiares abarca únicamente a los hijos, como integrantes directos del núcleo familiar en garantía de los derechos que les asiste como parte del instituto de la familia.

Esta Sede no desconoce que esta limitación puede en ocasiones resultar injusta, pues existirán servidores que si bien no tienen hijos, cuidan de otros parientes incapaces de valerse por sí mismos, sin embargo, el servidor público se encuentra atado a las disposiciones normativas imperantes, resolver lo contrario podría llevarlo a atentar contra el principio de legalidad establecido en el artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública y su homónimo Constitucional.

Avanzando al tercer cuestionamiento respecto al medio idóneo para justificar el tiempo que se invierte en dicha cita para efectos de no aplicar el régimen disciplinario derivado de ausencias al trabajo, o, según sea el caso, no realizar el respectivo rebajo salarial, debe decirse, sin lugar a dudas, que éste será en toda ocasión el comprobante de tiempo (4) que expiden las autoridades médicas.

La respuesta, si bien sencilla, debe ir acompañada de dos importantes acotaciones. La primera de ellas radica en hacer ver que, como se señaló anteriormente, puede ser que la cita médica a la que se deba asistir se presente sin previa programación, es decir sobreviniente a raíz de una enfermedad repentina, lo cual crea la obligación de avisar con la mayor antelación posible a las jefaturas respectivas sobre este suceso para que se tomen las medidas necesarias para suplir la ausencia temporal del servidor que se encuentra requiriendo el servicio médico, situación enunciada por la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia, en su voto N° 2001-00758:

“... II.- Tanto esta Sala, como la Constitucional, han resuelto que, las ausencias al trabajo son faltas de mera constatación, por la parte patronal y que, si la persona trabajadora quiere enervar sus consecuencias, por imperativos del principio de buena fe y del deber de consideración mínima, inherentes a todo contrato laboral, ha de proceder, en forma inmediata, a poner en conocimiento de aquella las razones de su inasistencia; las cuales deben tener, además, asidero real y demostrársele documentalmente...” El subrayado no pertenece al original.

El otro comentario se da respecto al hecho de que los comprobantes dichos únicamente sirven para justificar el lapso utilizado dentro de la jornada laboral, pues fuera de ésta el servidor es libre de utilizar el tiempo de la manera que desee, tal y como marca la jurisprudencia de la Sala Segunda cuando señala de manera contundente que:

“...La limitación a la jornada de trabajo constituye uno de los mayores logros en la lucha de los trabajadores por dignificar su condición humana. Con tales limitaciones, el patrono, aún dentro de su más amplio poder de dirección, no puede disponer de las fuerzas de sus colaboradores más allá de los límites establecidos por la Constitución Política y aún por la ley, como jornada ordinaria. Por principio (artículo 58 Constitucional), la limitación a la jornada ordinaria no podrá exceder de ocho horas en el día ni de seis horas durante la noche. Esa limitación refleja el interés del constituyente en evitar las jornadas extenuantes que ponen en franco peligro no sólo la salud

física y mental del trabajador, sino aún, su vida familiar y social, siendo como lo es, que la vida en familia y en sociedad, son el entorno imprescindible para el desarrollo humano...” **Voto N° 2007-000107. El subrayado es suplido.**

Claro está que este último punto debe verse también de la perspectiva “patronal”, en el tanto el tiempo utilizado fuera de la jornada, no puede servir para justificar las inasistencias a laborar que presente el servidor, así, si por ejemplo un servidor una vez finalizada su jornada diaria acude a los servicios de emergencia por cierta dolencia, deberá presentarse a laborar al día siguiente, no resultando justificable el comprobante de tiempo que se le dé.

Igualmente es de mérito recalcar que si la cita médica se realiza dentro de la jornada laboral, el comprobante servirá únicamente para justificar el tiempo invertido en la atención, pudiéndose solo sumar el tiempo que razonablemente se tarde en trasladarse del centro médico al lugar de trabajo, razonabilidad que deberá ser estudiada por la jefatura inmediata o quien se encuentre llamado a justificar ese tiempo no laborado.

Con esto se quiere decir entonces que, a menos que de la atención médica se expida una incapacidad, o aquélla durara la jornada completa a la que está obligado el servidor, caso que se reconoce que puede existir, éste debe presentarse a laborar una vez finalizada la atención (5), pues de lo contrario se estaría exponiendo a las sanciones derivadas de la ausencia a laborar, ya que como señalara la Sala Segunda en su Voto N° 2008-000333:

“...Pero incluso si se partiera de que es verdad que el accionante hizo entrega oportuna del comprobante, ello no serviría para tener por justificada la ausencia, ya que la cita duró hasta las 10:50 de la mañana y no consta que se haya extendido una incapacidad, por lo que el demandante no debió haberse ausentado todo el día del trabajo...”

Pasando a la cuarta interrogante sobre la posibilidad de que el jefe inmediato aplique criterios de valoración para justificar el tiempo invertido en las citas médicas mencionadas, debe indicarse que éstos solamente serían procedentes en los casos en los que la situación fáctica no se encuentre en los supuestos estudiados (6), pues al ser un derecho fácilmente comprobable con la boleta de asistencia médica, no existe laguna o duda alguna sobre la que haya que realizar interpretaciones o usar criterios discrecionales (7), a no ser que, como se dijo en la nota al pie número 5, existan situaciones muy particulares, como por ejemplo, el caso de un servidor que lo atienden en el servicio de emergencias durante la mitad de su jornada, y aun cuando no lo incapacitan le dan medicamentos que inducen al sueño de tal manera que se le torna imposible realizar sus tareas por el resto del día.

Ahora bien, y con esto se da respuesta también a la quinta interrogante, resulta de importante mención el hecho de que los permisos que se soliciten para acompañar a otros familiares distintos a los hijos no están del todo vetados, sin embargo se movilizan dentro de un campo jurídico distinto al ya desarrollado en la presente consulta.

En primer lugar, por no existir un deber de otorgar éstos, y, además, por cuanto en este caso la discrecionalidad y los criterios valorativos de las respectivas jefaturas toman especial importancia, pues si bien no existe norma expresa para otorgar este tipo de permisos, el artículo 33 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo N° 21 del 14 de diciembre de 1954) prevé una solución a situaciones como la marcada al establecer en lo conducente que:

“Artículo 33°.- *Podrán disfrutar de licencia ocasional de excepción, de conformidad con los requisitos y formalidades que en cada dependencia establezca el Reglamento Autónomo de Servicio, y sujetos a los siguientes procedimientos y condiciones: (...)*

b. Todos los demás permisos con goce de sueldo, que de acuerdo con las disposiciones reglamentarias internas procedan, deberán ser deducidas del período de vacaciones, sin que el número de días de la licencia exceda el número de días de vacaciones que correspondan al servidor al momento de otorgarse el permiso.”

Nótese que la norma establece claramente que pueden otorgarse permisos con goce de sueldo en situaciones excepcionales, dentro de las que cabe el acompañar a un pariente a una cita médica, en tanto se rebajen del período de vacaciones.

Ahora bien, esto no quiere decir que esta sea la única medida que se puede tomar para otorgar permisos para acompañar a familiares, pues el mismo apartado 33 señala que los Reglamentos Autónomos de Servicio servirán de fuentes normativas en lo que a licencias concierne, dependiendo entonces de lo que disponga cada norma interna.

Así por ejemplo, puede ilustrarse el caso con lo dispuesto por el artículo 45 del Reglamento Autónomo de Servicio y Organización de la Dirección General de Servicio Civil (Decreto Ejecutivo N° 35573-MP del 16 de setiembre del 2009) el cual indica que:

“Artículo 45.- *De las licencias sin goce de salario: Las licencias sin goce de salario se podrán otorgar en casos muy calificados, de la siguiente forma:*

a) Hasta por cinco días consecutivos, las otorgarán los jefes...”

Como puede desprenderse de las normas citadas, en los casos en los que un servidor deba acompañar a un pariente distinto a los cubiertos por el Dictamen C-166-2006 *supra* aludido, su respectiva jefatura podrá otorgarle permiso para dicho fin, para lo cual, dentro de su ámbito discrecional, podrá decidir si el mismo se da con goce, en el tanto se pueda rebajar de vacaciones, o sin goce salarial aplicando para ello las posibilidades que le brinde el bloque normativo que al caso corresponda.

Como corolario a este punto debe indicarse que dado que el otorgamiento de licencias de manera discrecional resulta, a fin de cuentas, ser un acto administrativo emanado atendiendo a un motivo, y dirigido a satisfacer un fin, la jefatura que lo otorgue puede igualmente requerir la presentación de controles de tiempo a nombre del familiar del servidor, como constancia de que

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

el permiso otorgado fue utilizado para lo que se requirió, evitando así que so pretexto de dichas compañías, se utilice este mecanismo de manera fraudulenta o abusiva.

Notas:

- (1) *Se habla de permisos y no de licencias en razón de que el lapso de tiempo necesario para asistir a citas médicas es generalmente corto.*
- (2) *Este razonamiento no implica que las normas reglamentarias señaladas adolezcan de algún tipo de inconstitucionalidad, sino que únicamente establece que las mismas son de aplicación general y deben ser valoradas en cada caso concreto por la administración activa, la cual deberá interpretarlas en armonía con otras normas y disposiciones de igual, o superior rango.*
- (3) *Entiéndase discapacidad en los términos establecidos en el numeral 2 de la Ley N° 7600 del 02 de mayo de 1996, Ley de Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad, donde se define: "Discapacidad: Cualquier deficiencia física, mental o sensorial que limite, sustancialmente, una o más de las actividades principales de un individuo."*
- (4) *También llamada "Boleta de entrada y salida" o "Control de Tiempo".*
- (5) *Aquí nuevamente debe privar la razonabilidad del caso concreto, misma que debe ser analizada por la jefatura respectiva, pues si por ejemplo se finaliza la atención médica a las 3:15 de la tarde, y el servidor sale a las 4 y tarda una hora y media en llegar desde el centro médico al lugar de trabajo, resultaría ilógico solicitarle que se presente a laborar ese día.*
- (6) *Sea por ejemplo acompañar a la madre de familia incapaz.*
- (7) *Presupuestos necesarios para la utilización de la discrecionalidad administrativa según lo dispone el apartado 1 del numeral 15 de la Ley General de la Administración Pública (Ley N° 6227 del 02 de mayo de 1978) mismo que señala que: "La discrecionalidad podrá darse incluso por ausencia de ley en el caso concreto, pero estará sometida en todo caso a los límites que le impone el ordenamiento expresa o implícitamente, para lograr que su ejercicio sea eficiente y razonable."*



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



Calidad total en la dirección de recursos humanos

Joseph A. Petrick y Diana S. Furr. Barcelona, Ediciones Gestión 2000 S. A., 1997 (369 p.).

En estos momentos en los que los procesos de mejora continua se han vuelto una exigencia para fortalecer la gestión de la calidad en las instituciones, incluyendo la dirección de los recursos humanos, este libro resulta un documento de consulta diaria.

La calidad total implica el equilibrio entre la máxima satisfacción del cliente, la máxima satisfacción de los empleados y un coste mínimo. A lo largo de sus páginas se presentan vías para coordinar los intereses de la organización con los de sus empleados.

Está dirigido a profesionales de recursos humanos y a aquellos directivos que toman decisiones que inciden en la calidad del trabajo y la calidad de vida de sus colaboradores.

Dirección estratégica para organizaciones inteligentes

Lizette Brenes Bonilla. Segunda reimpresión. San José, Costa Rica, EUNED 2008, Colección Ágora. (184 p.)

Dirección estratégica para organizaciones inteligentes constituye un material valioso de aplicación en el sector público y privado, en la medida que facilita la optimización del uso de los recursos -humanos, materiales y tecnológicos- de los que depende, hoy más que nunca, la supervivencia de las organizaciones.

El libro expone el modelo del cuadro de mando integral (Balance Scorecard); sistema de control estratégico de gestión que permite crear indicadores de desempeño clave, adecuado a la naturaleza de la empresa o institución, al tipo de información de gestión estratégica que requieren sus ejecutivos y los roles que éstos deben ejecutar, para su conducción.

Constituye una guía práctica para conducir a la organización en la clarificación de su entorno, su naturaleza, la definición de estrategias y, la visualización y alineación de los procesos necesarios para realizarlas, así como, el control eficaz de su ejecución.



5 Pasos para transformar una oficina de personal en un área de recursos humanos

Martha Alicia Alles, Tercera reimpresión, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica S. A., 2009 (304 p.)

Esta obra aborda el tema de la transformación de una oficina de personal en un área de recursos humanos, iniciando con una pregunta concreta ¿Qué es la dirección estratégica de recursos humanos?

A lo largo de sus páginas, la autora describe los cinco pasos que deben seguirse para obtener el cambio propuesto: descripción de puestos, formación y selección, compensaciones, evaluación del desempeño y el sistema de carrera, desde la óptica de cómo desarrollar e implementar un sistema racional y eficiente para administrar los recursos humanos.

La obra contiene gráficos y diagramas que facilitan su lectura y la asimilación de las propuestas. Está dirigida a dueños de empresas, líderes de organizaciones de cualquier tipo que deseen encarar el cambio y a especialistas en recursos humanos que deseen explicar a otros cómo hacerlo posible.

Diccionario de comportamientos. Gestión por competencias. Cómo descubrir las competencias a través de los comportamientos.

Marta Alicia Alles, Cuarta reimpresión, Buenos Aires, Argentina, Ediciones Granica S. A., 2008 (432 p.)

La gestión de los recursos humanos por competencias es un modelo administrativo cada día más reconocido en Latinoamérica. Se considera un modelo que permite alinear el capital intelectual de una organización con su estrategia de negocios, facilitando el desarrollo profesional de las personas.

Marta Alles, es una reconocida experta en la materia y en este libro presenta una gama de ejemplos de comportamientos para cada una de las 1600 competencias existentes según la metodología desarrollada por la autora.

En la obra se muestran 4538 comportamientos que permiten su identificación, tanto para los procesos de selección, de evaluación del desempeño, en la administración de un *feedback* de 360 grados; como en la evaluación de competencias. Sin duda, es una herramienta útil para conformar un equipo básico dirigido a instrumentar la gestión por competencias o a revisar el sistema vigente.



A nuestros colaboradores

Las autoras y los autores interesados en publicar sus escritos en la REVISTA DE SERVICIO CIVIL, pueden enviarlos al apartado postal 3371-1000, San José, Costa Rica; por correo electrónico a la dirección rpiedram@sercivil.go.cr, o bien, entregarlos en las oficinas centrales de la Dirección General de Servicio Civil, en San Francisco de Dos Ríos, San José, 100 metros al este del templo católico. El Consejo Editorial valorará los trabajos recibidos, determinará si cumplen o no los requerimientos de publicación y comunicará por escrito, a las autoras o autores, la decisión correspondiente. Al respecto, se establecen las siguientes pautas:

Los trabajos deben poseer originalidad, trascendencia en su respectivo campo o área de conocimiento, profundidad, actualidad, respaldo científico, adecuada y ordenada presentación formal; y podrán ser:

- 1- Artículos: Escritos de 4 a 6 páginas
- 2- Ensayos: Escritos de 7 a 15 páginas
- 3- Monografías: Tratados de carácter investigativo de 10 a 15 páginas

Los escritos deberán abordar temas de interés relacionados con la administración de recursos humanos, teoría y reforma del Estado, estudio del trabajo, políticas públicas, gerencia pública, derecho administrativo o laboral, ética en la función pública y otros temas afines. Asimismo, el autor deberá indicar si el respectivo trabajo ha sido publicado o no, y en caso afirmativo, señalar fechas y el medio o los medios donde se publicó.

Los trabajos serán revisados por el Consejo Editorial, el cual podrá contar con la colaboración de examinadores independientes, cuyo criterio no será vinculante para dicho Consejo.

Los escritos deben enviarse en original impreso en papel tamaño carta, a doble espacio, por correo electrónico o grabados en algún dispositivo de almacenamiento de datos: "llave maya", disco compacto (CD) u otros. Además, se deberá incluir un resumen de aproximadamente diez líneas, sobre el contenido del respectivo trabajo.

Los colaboradores y colaboradoras deben aportar los siguientes datos: nombre completo, número de cédula o de pasaporte, institución o lugar de trabajo, teléfono, correo electrónico y dirección exacta de su domicilio; grado académico o estudios realizados, especialidad profesional y cargo desempeñado.

El tema y enfoque de cada trabajo es responsabilidad exclusiva de la autora o autor, quien conserva sus derechos de reproducción, no obstante, autoriza implícitamente la reproducción parcial o total de su trabajo, siempre y cuando se indique la fuente.

**Muchas Gracias
Consejo Editorial
Revista Servicio Civil**

