

Iberoamérica



MINISTERIO
DE ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS

AVANCES Y OBSTÁCULOS EN EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Un análisis de la capacidad institucional,
la reforma de la Administración y la gestión pública

César Colino Cámara
Ignacio Molina Álvarez de Cienfuegos
Salvador Parrado Díez
Eloísa del Pino Matute

INAP

AVANCES Y OBSTÁCULOS EN EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO
EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA:
UN ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL, LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA GESTIÓN PÚBLICA

Esta obra ha sido galardonada, en el año 2006, con el VI Premio al mejor trabajo presentado de estudio e investigación sobre las Administraciones Públicas Iberoamericanas.

El Jurado presidido por D.^a TRINIDAD JIMÉNEZ GARCÍA-HERRERA, *Secretaria de Estado para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación*, ha estado integrado por los siguientes miembros:

D. FEDERICO CASTILLO BLANCO, *Secretario General de la Unión Iberoamericana de Municipalistas*.

D.^a ROSA CONDE GUTIÉRREZ DEL ÁLAMO, *Directora de la Fundación Carolina*.

D. ROBERTO OBANDO PRESTOL, *Director del Instituto Nacional de Administración Pública de República Dominicana*.

D.^a MARÍA LUISA ÁLVAREZ DURANTE, *Secretaria General de la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)*.

D.^a MARÍA DE LA O ÁLVAREZ LÓPEZ, *Directora del Centro de Cooperación Institucional del Instituto Nacional de Administración Pública*.

AVANCES Y OBSTÁCULOS
EN EL FORTALECIMIENTO DEL ESTADO
EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA
DOMINICANA:
UN ANÁLISIS DE LA CAPACIDAD
INSTITUCIONAL, LA REFORMA
DE LA ADMINISTRACIÓN
Y LA GESTIÓN PÚBLICA

SALVADOR PARRADO DÍEZ
ELOÍSA DEL PINO MATUTE
IGNACIO MOLINA ÁLVAREZ DE CIENFUEGOS
CÉSAR COLINO CÁMARA

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MADRID
2007

Colección: IBEROAMÉRICA

FICHA CATALOGRÁFICA DEL CENTRO
DE PUBLICACIONES DEL INAP

Avances y obstáculos en el fortalecimiento del Estado en Centroamérica y República Dominicana: Un análisis de la capacidad institucional, la reforma de la Administración y la gestión pública – 1.ª ed. – Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2007. – 269 pp. – (Iberoamérica)
ISBN: 978-84-7351-264-0
NIPO: 329-07-011-2

Primera edición: marzo 2007

Catálogo General de Publicaciones Oficiales
<http://www.060.es>

Edita:
MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS
Instituto Nacional de Administración Pública
www.inap.map.es

ISBN: 978-84-7351-264-0

NIPO: 329-07-011-2

Depósito Legal: M. 18.909- 2007

Fotocomposición e impresión: TARAVILLA • Mesón de Paños, 6 • 28013 Madrid

ÍNDICE

	<i>Págs.</i>
INTRODUCCIÓN: FORTALECER EL ESTADO PARA ALCANZAR EL DESARROLLO SOCIAL EN CENTROAMÉRICA	11
1. LOS OBJETIVOS DE ESTE ESTUDIO	13
2. EL PAPEL DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA	14
3. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA	19
4. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO	21
I. EL CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES CENTROAMERICANAS Y LAS INICIATIVAS EMPRENDIDAS PARA SU REFORMA	25
1. EL CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL COMO CONDICIONANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA	27
<i>LEGADOS HISTÓRICOS. LA DEBILIDAD ESTRUCTURAL DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA ..</i>	29
<i>LAS FRÁGILES BASES ECONÓMICAS DEL ESTADO</i>	31
<i>LOS PROBLEMAS DE LEGITIMIDAD POLÍTICA DEL ESTADO Y DE LA DEMOCRACIA</i>	34
<i>LA AUSENCIA DE INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y LAS PECULIARIDADES DE LA CULTURA ADMINISTRATIVA</i>	36
2. PROCESOS RECIENTES DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA	39
<i>COSTA RICA</i>	39
<i>EL SALVADOR</i>	42
<i>HONDURAS</i>	44
<i>GUATEMALA</i>	48
<i>NICARAGUA</i>	51
<i>REPÚBLICA DOMINICANA</i>	55
3. CONCLUSIONES	58
II. LAS INSTITUCIONES Y PROCESOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA: ORGANIZACIONES Y SISTEMAS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES	61
1. ASPECTOS ORGANIZATIVOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA E INTENTOS DE REESTRUCTURACIÓN Y MEJORA DE LA COORDINACIÓN EN LOS GOBIERNOS	63
<i>LAS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES EN CENTROAMÉRICA Y LA REPÚBLICA DOMINICANA</i>	64
<i>LOS PROBLEMAS ORGANIZATIVOS GENERALES EN EL SENO DE LOS GOBIERNOS CENTROAMERICANOS</i>	67

	<i>Págs.</i>
<i>FALTA DE RACIONALIDAD E INESTABILIDAD DE LAS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES ...</i>	68
<i>INDEFINICIÓN DE LAS MISIONES, OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE CADA UNA DE LAS ÁREAS DE ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL (MINISTERIOS O ENTES DESCENTRALIZADOS).....</i>	69
<i>PROBLEMAS DE COORDINACIÓN</i>	72
2. LA EFICACIA DE LOS SISTEMAS E INSTRUMENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES: ELABORACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO.....	74
<i>LA IMPORTANCIA DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES PARA EL DESARROLLO.....</i>	74
<i>LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN NACIONAL.....</i>	78
<i>LOS SISTEMAS Y MECANISMOS EXISTENTES DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS</i>	83
<i>LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO: LA EXISTENCIA DE SISTEMAS INTEGRADOS Y SUS PROBLEMAS</i>	91
<i>LOS PROCEDIMIENTOS Y LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA</i>	98
<i>GESTIÓN DE COMPRAS Y ADQUISICIONES Y LA CONTRATACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO</i>	106
3. CONCLUSIONES	109
III. LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: DESEMPEÑO ORGANIZATIVO, RECEPTIVIDAD Y CALIDAD EN LAS RELACIONES CON LOS CIUDADANOS	113
1. INTRODUCCIÓN: EFICACIA, CALIDAD Y RECEPTIVIDAD EN LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO COMO OBJETIVOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL.....	115
2. AVANCES Y PROBLEMAS EN LA CONSECUICIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS CON CALIDAD Y EQUIDAD.....	117
<i>LAS DEFICIENCIAS EN LA REGULACIÓN Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR EL SECTOR PÚBLICO Y LOS PROBLEMAS DE LA PRIVATIZACIÓN</i>	117
<i>Educación.....</i>	119
<i>Los modelos de gestión en sanidad: un ejemplo de mejora de la gestión pública</i>	120
<i>LAS DEFICIENCIAS DE INFRAESTRUCTURAS: LOS PROBLEMAS DE REGULACIÓN, INVERSIÓN Y GESTIÓN EN VARIOS SUBSECTORES.....</i>	122
<i>Servicios de agua, alcantarillado y saneamiento</i>	123
<i>Electricidad.....</i>	127
<i>Transportes</i>	127
<i>Telecomunicaciones.....</i>	128
<i>LAS RECOMENDACIONES DE LOS EXPERTOS Y LAS EXIGENCIAS DE LOS CONSUMIDORES ..</i>	130
<i>La necesidad y la complejidad de dar solución al déficit de infraestructuras</i>	130
<i>Algunas propuestas por parte de la sociedad civil</i>	131
3. LAS REFORMAS ORIENTADAS A LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: RECEPTIVIDAD, CALIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	133
<i>DEMOCRATIZACIÓN Y/O DESCONCENTRACIÓN DE LAS DECISIONES PÚBLICAS.....</i>	136
<i>LA CALIDAD REGULATIVA Y LOS PROCESOS. REDUCCIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS PARA LOS CIUDADANOS</i>	137
<i>CARTAS DE SERVICIOS. LA TRANSPARENCIA COMO MEDIO DE GESTIÓN</i>	141
<i>VENTANILLAS ÚNICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ENCUESTAS A USUARIOS. PROCEDIMIENTOS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES</i>	142

	<u>Págs.</u>
<i>GOBIERNO ELECTRÓNICO. INTRODUCCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS</i>	143
4. SISTEMAS DE CALIDAD EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS: MÉTODOS DE AUTOEVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y MODELOS DE EXCELENCIA	146
<i>LA IMPLANTACIÓN DE MODELOS DE AUTOEVALUACIÓN</i>	147
<i>LA CREACIÓN DE PREMIOS DE CALIDAD Y EXCELENCIA</i>	148
5. CONCLUSIONES	149
IV. LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS	153
1. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y DESARROLLO ECONÓMICO	156
2. PANORÁMICA Y DIAGNÓSTICO: LAS CARACTERÍSTICAS POR PAÍSES	162
<i>COSTA RICA</i>	163
<i>NICARAGUA</i>	165
<i>GUATEMALA</i>	168
<i>EL SALVADOR</i>	169
<i>REPÚBLICA DOMINICANA</i>	170
<i>PANAMÁ</i>	172
<i>HONDURAS</i>	173
3. LAS DIMENSIONES DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN PERSPECTIVA COMPARADA	175
<i>UN MODELO PARA EL ANÁLISIS COMPARADO DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL</i>	175
<i>RECONOCIMIENTO Y COMPENSACIÓN SALARIAL</i>	178
<i>PLANIFICACIÓN Y UNIDAD DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS</i>	180
<i>ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y GESTIÓN DEL RENDIMIENTO</i>	181
<i>EL PAPEL DE LOS SINDICATOS</i>	182
4. EL RETO: LA IMPLANTACIÓN DE LA MERITOCRACIA	183
<i>¿MÉRITO CON FLEXIBILIDAD AL MISMO TIEMPO?</i>	183
<i>¿REFORMA PARCIAL O GLOBAL?</i>	184
5. CONCLUSIONES	186
V. LA CORRUPCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTROAMERICANA	191
1. INTRODUCCIÓN: EL PERSISTENTE PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN CENTROAMÉRICA	193
2. LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA TRANSVERSAL: LAS CAUSAS, LAS CONSECUENCIAS Y LA INFRAESTRUCTURA CONTRA LA CORRUPCIÓN	197
<i>DEFINICIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA</i>	197
<i>LAS CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN</i>	198
<i>LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN</i>	199
<i>LA INFRAESTRUCTURA ÉTICA CONTRA LA CORRUPCIÓN</i>	201
3. DIAGNÓSTICO DE LA INFRAESTRUCTURA ANTICORRUPCIÓN EN CENTROAMÉRICA	203
<i>FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS MEDIDAS INTERNACIONALES</i>	203
<i>FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES</i>	206

	<i>Págs.</i>
<i>La cultura político-administrativa local: las actitudes de los ciudadanos y de los responsables públicos ante la corrupción</i>	206
<i>Una sociedad civil vigilante con limitaciones</i>	210
<i>Las limitadas oportunidades de acceso a la información pública</i>	212
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS	215
<i>Creciente presencia de mecanismos de transparencia de la gestión pública</i>	215
<i>Las iniciativas anticorrupción en el Servicio Civil</i>	219
<i>Las instituciones constitucionales de control de la corrupción y otras organizaciones ad hoc</i>	224
4. CONCLUSIONES	233
VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: IMPLICACIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS DE LA INVESTIGACIÓN	237
1. QUÉ REFORMAS DEL ESTADO	239
2. OBSTÁCULOS Y FACTORES DE ÉXITO DE LAS REFORMAS	242
BIBLIOGRAFÍA	245
ANEXOS	259
Tabla 1	261
Tabla 2	262
Listado no exhaustivo de medidas e iniciativas anti-corrupción en centroamérica	265
Listado de entrevistados y participantes en los Grupos de Discusión	269

**INTRODUCCIÓN: FORTALECER EL ESTADO
PARA ALCANZAR EL DESARROLLO SOCIAL
EN CENTROAMÉRICA**

1. LOS OBJETIVOS DE ESTE ESTUDIO

La Administración pública es el elemento estructural fundamental de la actividad estatal y de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado; unas relaciones que en los Estados democráticos deben articularse desde la observancia del principio de legalidad, la rendición de cuentas ante el parlamento, el respeto de los derechos fundamentales de la ciudadanía y la sensibilidad hacia las demandas de ésta. Por ello, el desarrollo institucional de la Administración pública —sobre todo en aquellos casos en los que la capacidad del Estado es reducida— supone un objetivo directamente relacionado con la promoción de la democracia representativa y participativa, el pluralismo político y el Estado de derecho. Además, y de forma particularmente cierta en los países en desarrollo, el fortalecimiento de la Administración pública es un requisito esencial para el desarrollo económico. En contra de algunas de las tendencias más en boga hasta la pasada década en la literatura sobre crecimiento y desarrollo, un Estado con capacidad interventora, que sea obviamente eficaz en el desempeño de sus tareas, es necesario para el correcto funcionamiento y regulación del mercado, así como para elaborar políticas públicas de alivio de la pobreza a través de la provisión de servicios públicos básicos y, de forma más ambiciosa y genérica, promoviendo un bienestar social cohesionado y un desarrollo sostenible a todos los niveles con la garantía de equidad y calidad en el acceso, gestión y prestación de los servicios públicos a los ciudadanos.

Con las premisas normativas anteriores —una Administración al servicio del ciudadano y una buena gestión de los asuntos públicos en el ámbito de la gobernanza democrática, la participación ciudadana y el desarrollo institucional— este trabajo pretende realizar un análisis sistemático, tanto exhaustivo como comparativo, de los programas de reforma acometidos por las Administraciones centrales de los países centroamericanos y de la República Dominicana durante los últimos años. Esta región, que pese a su heterogeneidad interna cuenta en la mayor parte de los casos con estructuras estatales de

escasa capacidad, se ha elegido por resultar efectivamente un objeto idóneo para examinar los avances y los obstáculos del proceso de fortalecimiento institucional en el contexto iberoamericano. La investigación tiene, por un lado, un claro objetivo empírico orientado a exponer y a examinar de manera sustantiva la Administración centroamericana actual en el contexto de determinados procesos de reforma¹ y, por el otro, una finalidad teórica encaminada a aportar o enriquecer las explicaciones sobre las causas que promueven las reformas administrativas emprendidas, los avances y los obstáculos que encuentran, así como los modelos que se eligen en el transcurso de las mismas. En este sentido, las preguntas que guían el trabajo están relacionadas, en primer lugar, con los factores que hay detrás de las decisiones políticas sobre modernizar el Estado. En segundo lugar, con la distancia que existe entre los diseños de las reformas y su efectiva implementación, indagándose de este modo sobre las constricciones políticas y operativas existentes. Y, por último, en el grado de convergencia o diferencias que persisten entre los países estudiados.

El trabajo atiende en particular a cuatro ámbitos sobre los que se han concentrado las actuaciones de reforma administrativa: A) Apoyo a la profesionalización del servicio civil. B) Apoyo a las reformas institucionales de las estructuras administrativas. C) Mejora de los sistemas de diseño y ejecución de políticas públicas y servicios públicos. D) Mejora de la legitimidad del sistema mediante la lucha contra la corrupción. Consecuentemente, en cada uno de estos cuatro ámbitos se analizan los avances y las herramientas en materia de modernización administrativa de los países centroamericanos y sus condicionantes políticos y técnicos durante la década de los noventa y principios de este siglo.

2. EL PAPEL DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA

Los programas de refuerzo de la Administración central tienen en efecto como objetivo general el desarrollo de una capacidad institucional permanente y suficiente que permita a los gobiernos controlar las macrovariables económicas y sociales, desarrollar una política distributiva equitativa, y mejorar la eficiencia del gasto social. Pero la consecución de los objetivos anteriores sólo es posible mediante el desarrollo de capacidades institucionales que garanticen una formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas económicas y sectoriales más transparentes, eficientes y eficaces. Además, la

¹ Máxime si se considera la escasa literatura científica existente que, con ánimo sistemático, pretenda examinar las reformas administrativas concretas en Latinoamérica (con las excepciones de Barzelay et al. 2002, Heredia y Schneider 2003 y Kaufman 2003). Para el caso de Centroamérica la penuria bibliográfica es aún mayor, pudiéndose y debiéndose no obstante citar aquí los trabajos de Sojo, 1999 o Mir, 2000.

mejora de acceso de la ciudadanía a la actividad de las Administraciones públicas se debe desarrollar a partir de un incremento de la eficiencia y la neutralidad de la Administración pública del Estado, mediante el establecimiento de una Administración pública meritocrática y estable, y de una mayor transparencia de la actividad administrativa. Todo este supuesto, consistente en la necesidad de fortalecer el Estado y su capacidad interventora no sólo para asegurar el desarrollo económico sino también para que se garantice la universalidad de los servicios sanitarios y educativos y promueva la cohesión social, es como ya se ha dicho diametralmente distinto al que se proponía por las doctrinas liberales del consenso de Washington de reducción del papel del Estado en el sector económico y social².

El rol del Estado es fundamental en el desarrollo económico como consecuencia de los efectos de los cambios globales. Un Estado reducido es prácticamente incapaz de enfrentarse de forma adecuada a los nuevos retos globales. Los nuevos desafíos exigen del Estado la garantía de condiciones macroeconómicas que favorezcan la inversión privada nacional y foránea, la promoción de la competitividad económica de los sectores clave del país, el fortalecimiento del comercio exterior y unas políticas monetarias estables y creíbles por los inversores.

Al Estado también le corresponde desempeñar una función importante en el ámbito social para mejorar la cohesión social y reducir el nivel de pobreza. La población requiere de servicios sanitarios, educativos y sociales dignos bien prestados por las organizaciones no gubernamentales, las empresas privadas o el propio Estado. Según CLAD (1998), el fortalecimiento del Estado sólo se puede acometer si al mismo tiempo se consolida la democracia, se impulsa el crecimiento económico y se reduce la desigualdad social. La recuperación del Estado y de la Administración central es una tarea que tanto las cooperaciones nacionales como los organismos multilaterales están revalorizando en el momento actual. El fortalecimiento del Estado no significa eliminar de un solo golpe todos los instrumentos y las herramientas de pasadas reformas como la introducción de técnicas del sector privado en el sector público, la desregulación o la introducción de una planificación más estratégica y menos burocratizada. El refuerzo del Estado implica, sobre todo, legitimar su papel político y social, para que promueva el desarrollo económico y la cohesión social.

² Sobre la nueva fase de reformas del Estado, ya no orientadas a su reducción sino a alcanzar una mayor capacidad y democratización, véanse: Banco Mundial 2000a, 2000b, PNUD 2006, Bresser-Pereira 2004, Bresser Pereira y Spink 1999, Bresser-Pereira, Cunill, Garnier, Oszlak y Przeworski 2004, Evans 2002, Schneider y Heredia 2003, Ramírez 2003, y Ramió y Salvador 2005.

En la actualidad, el Estado es aún insustituible y es difícil encontrar un ente no gubernamental, internacional o privado que sea capaz de arbitrar entre intereses diversos, colme las aspiraciones de sus nacionales de una forma legítima y permita la alternancia democrática de visiones sobre el desarrollo económico y social.

Si el Estado ha de cumplir ese papel desarrollista e integrador, deberá estar dotado de recursos suficientes, al mismo tiempo que se proporciona una arquitectura legítima. Según Schick (2003), el Estado muestra una doble imagen. Por un lado, es tan poderoso que no toma en cuenta los intereses del pueblo y rige a sus espaldas, quizá capturado por los intereses de una elite económica. Por otro lado, es tan débil que es incapaz de transformar la sociedad, por lo que las mismas elites poderosas imponen su visión. Los estudios del Estado en América Latina parecen señalar continuamente la existencia de esta paradoja.

La modernización del Estado a veces se considera como si fuera un fin en sí mismo, y no se le vincula lo suficiente con otras metas de desarrollo, en particular, el avance de la democracia política y la promoción de políticas a favor de los pobres. Es poco probable que la modernización del Estado avance significativamente a no ser que se vincule a la calidad de vida y a la mejora de las condiciones de la gente. Un país pobre con instituciones democráticas débiles, servicios públicos deficientes y recursos insuficientes no tendrá un Estado moderno, independientemente de los recursos que se inviertan en la reforma del Estado. Un Estado se tiene que modernizar junto con el resto de la sociedad; y si no lo hace así, el Estado continuará siendo obstaculizado por la ineficiencia, la corrupción, el débil rendimiento de cuentas y otras patologías que retardan el desarrollo.

Estos desafíos de la modernización del Estado son la base del argumento de este estudio. Los dos primeros están relacionados con la capacidad y la fortaleza del Estado, el tercero con la agenda de desarrollo general. El éxito de la modernización del Estado depende fundamentalmente de su fortaleza, del vigor de las instituciones democráticas, la tasa de crecimiento económico, la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos y de la legitimidad del gobierno. La modernización del Estado es un medio para crear estos elementos esenciales de una buena sociedad.

Como recuerda acertadamente el CLAD (1998), la situación del Estado en América Latina posee peculiaridades distintas a las de otros países. En primer lugar, la situación inicial de la crisis del Estado era más grave que en el mundo desarrollado debido a la crisis fiscal, el agotamiento del modelo de crecimiento económico, la crónica deuda externa y las altas tasas de inflación. De ahí que la primera generación de reformas se centrara en la dimensión

financiera del Estado poniendo el énfasis en la apertura comercial y el ajuste fiscal para reducir la inflación, al mismo tiempo que se reducía el tamaño del Estado.

La reducción del Estado ha generado problemas de incapacidad de intervenir adecuadamente en el desarrollo económico y la cohesión social, por lo que la segunda generación de reformas se está orientando a la reconstrucción del aparato estatal mediante el desarrollo de su capacidad institucional.

Esta segunda generación de reformas se ha centrado especialmente en el refuerzo del Estado, con ayuda en muchos casos de la cooperación internacional, en varios ámbitos.

- *El apoyo mediante asistencia técnica e inversiones a la reforma y la reestructuración de las instituciones*, las normas políticas y administrativas, las instituciones del servicio civil y los organismos regulatorios y de control para garantizar la calidad regulativa, los mecanismos de rendición de cuentas, la coordinación entre instituciones del sector público y los sistemas de información y control.
- *El apoyo al desarrollo de los recursos humanos públicos* mediante la formación, la capacitación y la asistencia técnica en la mejora de los sistemas de reclutamiento y remuneración basados en el mérito, la estabilidad, la flexibilidad, la integridad y la transparencia.
- *Fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones del sector público* para la realización de tareas y la prestación de servicios mediante apoyo a la implantación de sistemas de gestión pública, comunicación, estructuras de liderazgo, sistemas de control, sistemas de incentivos, dotación de infraestructuras, cambio de la cultura organizativa y capacitación.
- *Apoyo a la lucha contra la corrupción* mediante la asistencia técnica, la capacitación y la financiación de organizaciones orientadas hacia este fin.

La realidad específica centroamericana muestra un panorama muy similar al estado general del continente aunque, salvo en el caso de Costa Rica y hasta cierto punto de la República Dominicana, la debilidad institucional de la Administración es más pronunciada³. La escasa capacidad del Estado en Centroamérica supone un diagnóstico reiterado (Ordóñez y Rosales 2004, o VVAA 2004). Y, en ese sentido, desde hace diez años aproximadamente los

³ Sobre los países de Centroamérica y sobre su diversidad sociopolítica, así como su contexto histórico de atraso, véase: Paige 1997, Mahoney 2001, o Martí 2004, o Escobar y Guedan 2005.

gobiernos de estos países han lanzado un proceso de modernización y fortalecimiento del Estado, aunque también la antes comentada primera fase de reformas de la década de los ochenta comenzó a transformar el sector público incidiendo desde entonces indirectamente en las funciones y tamaño de la administración y gestión pública. En efecto, pueden distinguirse dos etapas con objetivos diferentes: inicialmente el énfasis se puso en el ajuste macroeconómico y, en consecuencia, en la reducción del sector público que acompañaba a las privatizaciones, la apertura comercial y el fomento del mercado; más tarde, desde mitad de la década de los noventa y una vez completadas formalmente las transiciones a la democracia en aquellos países que habían vivido experiencias autoritarias o revolucionarias, se ha introducido una mayor preocupación por mejorar las capacidades públicas y no renunciar a un fortalecimiento racional y eficiente del Estado en diversos ámbitos.

Estos procesos de reforma se han acometido con relativo éxito, y muchas veces de forma lenta o parcial, pero en todos los países se han impulsado comisiones o agencias específicas (normalmente ubicadas a nivel presidencial), y planes genéricos o específicos de modernización de las estructuras estatales. Todo ello, además, en coherencia con las recomendaciones de las organizaciones internacionales de carácter multilateral (Banco Mundial, BID, o PNUD), los donantes y agencias de cooperación (Unión Europea, US-AID o AECI) y con los programas políticos de las principales candidaturas electorales. Existe pues un consenso, que también alcanza a otras fuerzas sociales y a los expertos y académicos, sobre la prioridad de la reforma del Estado sin que ya se predique sin más que debe reducir su peso o sus actividades pues más bien el acuerdo se orienta a reivindicar su importancia como regulador, supervisor y prestador de determinados servicios.

No hay, sin embargo, que ignorar las enormes dificultades con las que se enfrentan estos planes de modernización y capacitación del Estado y que tienen que ver con las grandes e históricas debilidades de los gobiernos centroamericanos en la dimensión económica (fragilidad fiscal), política (deslegitimación ciudadana) e institucional (cultura administrativa clientelar y patrimonial). Los obstáculos de un contexto tan complicado han aumentado incluso en los últimos años, como consecuencia precisamente de la retirada del Estado durante el periodo de las reformas económicas de ajuste, que empeoró aún más la baja calidad de la prestación de los servicios públicos, o por la desafección que ha supuesto el descontento democrático y la irrupción en los medios de comunicación de numerosos escándalos de corrupción entre los políticos y funcionarios. No obstante, el convencimiento sobre la bondad de las reformas y la insistencia en impulsarlas y perfeccionarlas puede inclinar la balanza hacia los actores favorables a los procesos de reforma y hacer que éstos logren resultados tangibles.

3. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL PARA LA MEJORA DE LA CALIDAD DE VIDA

Se asume en esta investigación como premisa que el fortalecimiento y la modernización de las capacidades de las Administraciones públicas centrales en Centroamérica y República Dominicana tienen como objetivo principal la mejora del desarrollo institucional de la Administración central. Y ese impacto en el desarrollo institucional se definirá como el grado en que una intervención mejora o debilita la capacidad de un país de hacer uso más eficiente, equitativo y sostenible de sus recursos humanos, financieros y naturales. De la definición de *desarrollo institucional* (véanse OECD 2002, Cámara 2003) se destacarán los aspectos relevantes para este estudio. El concepto hace referencia a las instituciones. Ostrom define a la institución como «el conjunto de reglas operativas (formales o informales) que son usadas para determinar quién puede adoptar decisiones en un ámbito determinado, qué acciones son permitidas o restringidas, qué reglas generales se usan, qué procedimientos deben ser seguidos, qué información debe o no debe ser proporcionada y cuáles son los pagos realizados a los individuos en función de sus acciones» (1990, 51). El desarrollo institucional, por tanto, hace referencia a la capacidad de usar las reglas operativas para gestionar políticas y servicios públicos.

En función del plano del que se esté hablando, el desarrollo institucional puede centrarse en cuatro dimensiones interrelacionadas entre sí (Bolger, 2000, NORAD 2000 y Cámara 2003): *individual* (se refiere a las personas como los empleados públicos y los intereses afectados), *organizativa* (se centra en las organizaciones del sector público, del privado y del ámbito no gubernamental), *sectorial* (implica al entramado de relaciones, decisiones y políticas entre diversos actores públicos, privados y no gubernamentales de un ámbito determinado de actividad, como por ejemplo, la salud) y *sistémica* (que incorpora el nivel más amplio conformado por el conjunto de personas, organizaciones y políticas).

En la Tabla 1 se presentan de forma ilustrativa las intervenciones más típicas asociadas a cada dimensión.

El desarrollo institucional no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para la reducción de la pobreza, la lucha contra las desigualdades sociales y la mejora de la calidad de la enseñanza y la sanidad pública, es decir, es un instrumento para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. En definitiva, el desarrollo institucional debe entenderse como la utilización sistemática de estrategias y enfoques orientados al desarrollo de ciertas capacidades para gestionar recursos, fijar objetivos, implantar programas, gestionar proyectos y evaluar resultados entre otras.

Finalmente, los destinatarios del desarrollo institucional pueden ser varios: empleados y directivos públicos de las *unidades generalistas* (presidencia,

TABLA 1.—TIPOS DE INTERVENCIONES PARA CADA UNA DE LAS DIMENSIONES*

Individual	Organizativa	Sectorial	Sistémica
Habilidades directivas (planificación, gestión, liderazgo, comunicación, y promoción de trabajo en equipo)	Gestión de recursos (legales, financieros, humanos, tecnológicos, organizativos y materiales)	Marco jurídico del sector	Profesionalización del servicio civil (introducción del mérito en el reclutamiento y la carrera administrativa)
Habilidades técnicas, profesionales y/o académicas según niveles y necesidades de los empleados	Planificación (determinación de estrategias, objetivos, medidas, y evaluación de resultados)	Contenido de las políticas sectoriales (elaboración, implantación y evaluación)	Legitimidad del sistema (corrupción, clientelismo...)
Habilidades para relacionarse con los ciudadanos	Gestión de procesos	Principios de relación entre organizaciones (transparencia, rendición de cuentas, coordinación...)	Contexto político, relaciones entre poderes, procesos decisivos y participación de la sociedad civil en la adopción de decisiones
	Gestión de relaciones con los ciudadanos/ usuarios (sistemas de quejas, sugerencias, consultas, co-gestión de servicios)	Calidad de los servicios de las distintas organizaciones y de las interrelaciones entre organizaciones	Relaciones entre políticas e impacto en el territorio
	Gestión de los servicios (autoevaluación, gestión de la calidad...)	Calidad de la atención a los ciudadanos en un sector determinado	Sistema de creencias religiosas, culturales...
	Reestructuración de las organizaciones estatales		Sistema económico (políticas macroeconómicas, deuda, dinámicas de mercado...)

Fuentes: Adaptado de Cámara, 2003.

Administraciones públicas, unidades de modernización...) encargadas de facilitar el desarrollo institucional de otras entidades finalistas (departamentos de educación, servicios sociales, hospitales, escuelas...) y empleados y directivos públicos de las *organizaciones finalistas*, encargadas directas de la prestación de los servicios públicos.

De la exposición de las características del desarrollo institucional, en este estudio:

- Se emplea el *desarrollo institucional* como medio para cumplir, para aumentar las capacidades sociales e institucionales y para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos.
- Se incide especialmente en la mejora de las capacidades individuales y organizativas a corto plazo, aunque se propone a largo plazo el desarrollo de una capacidad instalada en las instituciones existentes para garantizar la sostenibilidad en la mejora de la intervención en los sectores vinculados al alivio de la pobreza y la superación de las debilidades del sistema.
- Se centra en atender a las unidades generalistas, para que éstas sean a su vez facilitadoras del desarrollo institucional de las unidades finalistas.

4. METODOLOGÍA DEL ESTUDIO

La metodología del trabajo de campo para este estudio ha sido doble: entrevistas y grupos de discusión con altos funcionarios de la zona y análisis documental. En primer lugar, se han celebrado un taller de identificación de problemas y seis grupos de discusión. El taller tuvo lugar en noviembre de 2005 en Ciudad de México. El taller celebrado con participantes de varios países, de instituciones y funcionarios de alto nivel de México y de Centroamérica y del Caribe sirvió para un acercamiento a los actores y problemas de la región. Asimismo, se organizaron grupos focalizados (o de discusión) en seis países de la zona. Los grupos de discusión se realizaron con una media de 8-10 expertos y actores relevantes pertenecientes a las oficinas presidenciales y vicepresidenciales, a las unidades de modernización, ministerios de planificación o hacienda, direcciones generales de Servicio Civil, los organismos de control, el poder judicial, representantes de los institutos de capacitación o universidades, congresistas en algunos casos, representantes de algunas ONGs interesadas en los problemas de la Administración, junto con representantes de la cooperación internacional en cada país. En estos grupos participaron en total unas 80 personas. También se hicieron algunas entrevistas personales con expertos de otras cooperaciones o en dependencias gubernamentales concretas.

En cada sesión, de dos horas de duración, se trataron los cuatro temas clave de este estudio: reforma del servicio civil, lucha contra la corrupción, gestión pública y reorganización del Estado. En las sesiones se identificaron las acciones, los planes, las debilidades, las fortalezas y los desarrollos de futuro. Esta metodología confiere una mayor credibilidad a los resultados por estar basados en las percepciones de los actores implicados. El resumen de cada

país fue enviado a los miembros de los grupos de discusión el 24 de marzo de 2006, algunos de los cuales hicieron llegar sus comentarios, que fueron posteriormente incorporados a una primera versión del estudio. Esta primera versión del estudio se presentó y discutió con una representación de los altos funcionarios entrevistados en Guatemala a finales del mes de mayo de 2006. La versión final de la investigación, presentada a concurso del VI Premio del INAP, se ha enriquecido pues con las aportaciones de todos ellos.

Además de ello, el estudio también recoge un análisis de los documentos de trabajo, artículos, documentos políticos y trabajos de investigación de las instituciones de cooperación como el BID, el Banco Mundial, y otros organismos multilaterales, de cooperaciones nacionales y de expertos que se centran en el análisis de la Administración central de los siete países de Centroamérica objeto del estudio. Se emprendió el análisis sistemático de la base de datos «Información Bibliográfica sobre Estado, Administración y Sociedad» de la base del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (SIARE), del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). La base de datos Experiencias de Modernización en la Organización y Gestión del Estado contiene los siguientes programas: reestructuración y desarrollo institucional de la Administración pública de Guatemala y Nicaragua, el programa de reforma integral del Estado (Honduras, República Dominicana). Además se han analizado los directorios del Instituto de Centroamericano de Administración Pública (ICAP) (Costa Rica) con información actualizada sobre todos los entes públicos organizados por país.

Esta investigación va más allá de una mera identificación de mejores prácticas y supone la base, al mostrar problemas comunes de la región y sus carencias, en los que poder luego seguir profundizando sobre el tema con datos comparables de todos los países. Con el texto se indaga en los principales elementos que han limitado o favorecido la gestión pública, el desarrollo del personal, la lucha contra la corrupción, basándonos en los estudios de los expertos, los documentos oficiales y la opinión y la exposición de los hechos presentados por los propios actores de la Administración central. El estudio se centra en el núcleo estratégico de la Administración central y sus organismos descentralizados, el ámbito propio de las funciones superiores de administración y gobierno, basadas en la definición de prioridades, la elaboración de políticas, la asignación de recursos, la regulación y el control de ejecución. No se aborda, por tanto, un análisis del gobierno local ni de las políticas de descentralización, aunque estén relacionadas. De la Administración central se ha excluido un estudio especial de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado o de la defensa, por constituir aparatos institucionales especiales. Además, en la investigación se analizan sobre todo áreas transversales o genera-

listas más que sectoriales. Se examinan temas transversales como el servicio civil o la corrupción y, a veces, se enmarcan y se tratan estos aspectos en ámbitos próximos a la burocracia pública tradicional (ministerios de Economía o Hacienda) la producción normativa, la estandarización de procedimientos y los mecanismos de control.

Siendo conscientes de la profunda brecha existente entre los discursos de la reforma o el funcionamiento de la Administración pública y su realidad, se ha tratado de distinguir en el estudio entre la retórica de los programas proyectados en cada uno de los países y su desarrollo real. Desafortunadamente, en algunos casos sólo se dispone de documentos oficiales, cargados normativamente, cuyos resultados jurídicos o reales no pueden ser evaluados de manera fehaciente en muchos países sin un profundo y costoso estudio empírico.

Por último, debe señalarse que los criterios utilizados para la realización del estudio no se derivan de un marco analítico preconcebido, sino que surgen con posterioridad al examen de los diferentes datos empíricos. A continuación, el texto se divide en cinco capítulos y un apartado de conclusiones. En el primer capítulo se analiza el contexto institucional económico y político de las administraciones públicas de la región y las iniciativas de reforma del Estado. En el segundo capítulo se examinan los aspectos organizativos de la gestión pública y los sistemas nacionales de adopción de decisiones. En el tercer capítulo se estudian los problemas en la gestión y la regulación de los servicios públicos y las medidas adoptadas para mejorar su calidad y receptividad. En el capítulo cuarto se aborda la estabilidad y la profesionalización del servicio civil así como los puntos fuertes y débiles de diversas dimensiones de los recursos humanos. En el quinto capítulo se hace un análisis de las fortalezas y las debilidades de la lucha contra la corrupción en la Administración central. En el último capítulo se ofrecen algunas conclusiones.

I. EL CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO
E INSTITUCIONAL DE LAS ADMINISTRACIONES
CENTROAMERICANAS Y LAS INICIATIVAS
EMPRENDIDAS PARA SU REFORMA

La fisonomía, tamaño y funciones de los seis estados centroamericanos de habla española y de la República Dominicana a comienzos del siglo XXI son, obvia y fundamentalmente, el resultado de un precipitado institucional histórico y de profundos factores estructurales de tipo político, económico, socio-cultural e incluso natural. Una larga historia en general poco privilegiada, y en muchos casos particularmente convulsa, desde el punto de vista del desarrollo socio-económico y político-institucional. Es cierto, por otro lado, que hoy esos siete estados son también el efecto de un conjunto de cambios producidos en los dos decenios más recientes y de unas políticas dirigidas de forma expresa a reconsiderar el papel que debían jugar los poderes públicos. Este capítulo va a atender a ambas dimensiones: en primer lugar, aunque sea de modo general, se presenta el complicado contexto en el que se insertan los gobiernos de la región, y a continuación, se introduce de forma más específica las iniciativas de reforma, presentando a grandes rasgos los diferentes programas de modernización administrativa que se detallan luego en los siguientes capítulos del Estudio.

1. EL CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL COMO CONDICIONANTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA

No es necesario insistir demasiado en la importancia que tiene el entorno político y socioeconómico general (crecimiento y competitividad económica, estabilidad política, legitimidad del gobierno y del régimen, cohesión o desigualdades sociales, grado de capacitación de los recursos humanos del país, cultura política,...) como condicionante del funcionamiento de la Administración pública y, por tanto, de los intentos de modernización del Estado en Centroamérica o en cualquier otra región. En todo caso, puede señalarse que en el ámbito gubernamental la relación causal se retroalimenta pues el desarrollo socioeconómico general, o la falta del mismo, produce efectos concretos sobre el desempeño de los poderes públicos y éste a su vez, es decir

hasta qué punto ese desempeño es más o menos aceptable, incide sobre el contexto político, social y económico ampliamente considerado

Como quiera que sea, cualquier análisis sobre las deficiencias de capacidad del Gobierno, qué tipos de intervenciones pueden lanzarse para atacar esos fallos y cómo deben gestionarse esas estrategias, necesita ser explicado, además de por factores y problemas específicos de la misma organización administrativa, en base a variables de tipo *macro* o contextuales. Por ejemplo, Hildebrand y Grindle (1995) proponen analizar los problemas de capacidad administrativa en cinco niveles interdependientes, presentados de mayor a menor generalidad. En primer lugar, estos autores sitúan el entorno político y social más amplio de la actuación administrativa, a continuación señalan el contexto institucional del sector público y finalmente dejan para los tres niveles más concretos los elementos propios del entramado organizativo (como conjunto de organizaciones implicadas en la tarea de gestionar lo público y con distintos grados de coordinación y comunicación), de las propias organizaciones (como unidades básicas para la consecución de las tareas, con estructuras, procesos, recursos, objetivos y estilos de gestión propios), y por último de los empleados públicos individuales (con su grado de vocación y cualificación para desempeñar tareas en un sector concreto).

Las intervenciones para reformar los problemas en los tres últimos niveles son, aunque complicadas en su implementación efectiva, relativamente factibles en su diseño y abarcables como objetivo en un periodo corto de tiempo pues ahí los constreñimientos son más tratables y, al menos teóricamente, remediabiles. Sin embargo, las intervenciones en el contexto general requieren mucho tiempo y son difíciles incluso de diseñar desde un punto de vista ideal. No parece razonable lanzar estrategias que directamente pretendan cambiar el entorno (legados históricos, estructuras económicas y sociales, culturas políticas) y ni siquiera el contexto institucional del sector público (las reglas y procedimientos del gobierno, los recursos financieros y presupuestarios disponibles, las responsabilidades asumidas en el desarrollo, las estructuras de poder formal e informal). Pero es evidente que estos dos macrofactores, modificables solo de forma mediata, facilitan o impiden determinadas tareas y deben tenerse en cuenta como premisa de cualquier análisis. De hecho, un descubrimiento relevante de los estudios sobre la modernización administrativa es que remedios en principio muy razonables introducidos en el nivel de los recursos humanos, las organizaciones o los entramados interorganizacionales puede que no produzcan mejoras si los constreñimientos en otros niveles más amplios de la capacidad lo impiden (Hildebrand y Grindle, 1995).

LEGADOS HISTÓRICOS. LA DEBILIDAD ESTRUCTURAL DEL ESTADO EN CENTROAMÉRICA

Los estados aquí analizados han contado históricamente con un débil sector público, resultado de un escaso desarrollo socioeconómico general y de una orientación de los escasos recursos financieros hacia el gasto militar y de seguridad, y hacia el pago de los intereses de la deuda pública. Según cifras del PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, citadas por la CEPAL (2001), puede estimarse que, al finalizar la década de los ochenta, el ejército absorbía el 60 por ciento del gasto público nicaragüense, el 35 por ciento del hondureño y el 20 por ciento en El Salvador y Guatemala. Si entonces la expansión del gasto público se tradujo en estos cuatro países en una mayor presencia institucional del Estado, fue sin duda un gasto de fuerte connotación militar que sólo se redujo la hacia mitad de la década siguiente.

Y es que, en efecto, durante la segunda mitad del siglo XX, en especial entre las décadas de los setenta y de los noventa, la región sufre prolongados periodos de inestabilidad política extrema (guerra civil en Guatemala, guerrillas en El Salvador y Honduras, revolución en Nicaragua, amen de numerosos golpes de Estado, conatos de guerra abierta y en general un acusado protagonismo militar o paramilitar, incluyendo intervenciones norteamericanas) que tiene en muchos casos consecuencias autoritarias en forma de regímenes dictatoriales tan nefastos que ni siquiera pudo predicarse de ellos la ventaja de la estabilidad política. Tampoco ayudó a una mínima consolidación del aparato estatal las catástrofes naturales recurrentes y el estancamiento económico que incluso ha producido importantes caídas netas en el PIB y en la renta *per cápita*, haciendo aumentar la pobreza y profundizar la extrema desigualdad en la distribución del ingreso.

La debilidad de los estados centroamericanos es tan evidente que, a diferencia del resto de Latinoamérica, ni siquiera ha habido iniciativas relevantes de intervencionismo y de presencia pública en la economía, con independencia de que se tenga o no éxito o de que se diseñen sobre bases nacionalistas o populistas. Como promedio, y sin considerar la excepcionalidad del periodo sandinista en Nicaragua que elevó el gasto público por encima del 40 por ciento del Producto Interior Bruto, el gasto público en la región no supera el 20 por ciento de un PIB que es ya, de por sí, muy reducido. Si además se desagrega de esos datos el pago de intereses de la deuda, la cifra casi pasa a la mitad y debe volver a reducirse de forma significativa considerando lo antes mencionado sobre el gasto militar.

Ha sido sólo hacia mitad de los años noventa, al final de un largo ciclo especialmente convulso en todos los órdenes, cuando se produjo la pacificación regional y se generalizan los sistemas políticos que cumplen los requi-

sitos básicos para su consideración como democracias representativas y soberanas; lo que, hasta ese momento, sólo era predicable de forma estable para Costa Rica y de forma relativa para la República Dominicana. De todos modos, la relativa estabilidad de los últimos quince años no puede llevar a la conclusión de que se trata de democracias institucionalmente consolidadas pues todas ellas adolecen de los clásicos problemas políticos de la región: debilidad de los partidos, poca representatividad de otras formas de organización de la sociedad, clientelismo, corporativismo y liderazgos personalistas (CLAD; 1998). La región centroamericana sigue adoleciendo de Estados con escasa capacidad y, consecuentemente, poca legitimidad social. En ese sentido, reconstruir y fortalecer la capacidad estatal es una condición esencial para que estos países puedan dar por consolidada la democracia y por bien planteado el programa hacia el desarrollo económico y la distribución de la riqueza.

La idea de reforma del sector público se presenta en Centroamérica como una segunda fase de las reformas que se lanzaron hace más de diez años para lograr la estabilización económica, coincidiendo con las frágiles transiciones y procesos de pacificación en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. El objetivo prioritario, célebremente sintetizado en el llamado *Consenso de Washington* de 1990 (o, al menos, en una versión excesivamente simplificada del mismo) era reducir la inflación, el déficit presupuestario y el déficit comercial, e introducir cierta ortodoxia en la gestión de las variables monetarias y cambiarias. Esa estabilización se consideró crucial para la reactivación del crecimiento económico y de los procesos de ahorro e inversión, así como para mejorar la inserción de los países en el nuevo entorno económico y financiero internacional, incluyendo la renegociación de la deuda externa. Esas primeras reformas económicas de ajuste sólo consiguieron plasmarse con éxito de manera muy irregular y diferida en los índices de crecimiento pero impidieron cualquier capacidad presupuestaria para impulsar una estrategia más integral o política de desarrollo considerando la necesidad de reconciliación interna, de consolidación de la democracia y de reconversión de las economías nacionales y sus respectivas administraciones públicas a una situación de paz (CEPAL, 2001).

De hecho, los gobiernos centroamericanos han debido actuar hasta hace muy poco bajo las extraordinarias restricciones financieras introducidas por las reformas económicas de finales de los ochenta y principios de los noventa, e impuestas por la condicionalidad asociada al apoyo financiero brindado por los principales organismos internacionales multilaterales. Por tanto, las primeras reformas, muy orientadas a reducir el déficit fiscal de los estados, resultaron incluso contraproducentes para mejorar un entorno institucional de desarrollo histórico muy precario y de escasa capacidad para proveer bienes y servicios públicos fundamentales, máxime en una coyuntura especialmen-

te delicada por las fracturas sociales producidas por los conflictos civiles y militares.

Todo esto, a su vez, amplió la deslegitimación social del Estado por la brecha entre las expectativas de la población y la imposibilidad de aquél para atender muchas necesidades básicas de numerosos sectores de la sociedad, sobre todo entre los grupos más empobrecidos. Sin embargo, y de modo algo más positivo para acometer las reformas posteriores que estaban ya directamente orientadas al papel necesario que debe jugar el Estado, debe señalarse que la experiencia continuada de reforma económica y política durante los últimos años ha consolidado en la región un consenso básico. Se trata de la idea de que, con todas las dificultades imaginables, los conflictos sociales y los objetivos políticos sólo pueden abordarse desde la cooperación pacífica y, siguiendo el exitoso modelo costarricense, construyendo sin atajos una institucionalidad democrática que tiene en Centroamérica una experiencia histórica previa bien escasa (CEPAL, 2001).

Los programas recientes de modernización del Estado han nacido pues con un importante inconveniente político, consistente en la amplia desconfianza ciudadana hacia el Estado, que se construye sobre la doble percepción de su debilidad histórica para generar cambios efectivos y positivos y sobre la orientación extraordinariamente austera de las iniciales reformas de ajuste económico. Por eso, volviendo a Hildebrand y Grindle (1997), mientras las condiciones básicas del desarrollo económico, del compromiso político democrático y de la estabilidad social no se establezcan, puede hacerse poco para que las otras dimensiones más concretas de reforma del Estado puedan contribuir a mejorar el rendimiento efectivo del sector público. Aún con gobiernos bien intencionados y estables, las malas condiciones en el contexto general de acción tiene consecuencias inmediatas para el rendimiento gubernamental, máxime si además están tan limitados los recursos financieros y humanos disponibles, y si tampoco se cumplen los mínimos en el nivel del desarrollo institucional estable y legítimo.

LAS FRÁGILES BASES ECONÓMICAS DEL ESTADO

Poca o nula intervención estatal puede existir en ningún ámbito sectorial si no ha habido apenas capacidad institucional de recaudación de impuestos ni control de la evasión fiscal. Y, no obstante ese raquitismo financiero, el recurso al endeudamiento y la tradición autoritaria han permitido en el pasado usos irracionales del escaso presupuesto e incluso ciertos dispendios ejemplificados por Oviedo (2001) para el caso dominicano, aunque extensibles al área centroamericana. Al margen de otros factores no institucionales, la irracionalidad en la gestión del gasto público ha sido históricamente favorecida

por la ausencia de un marco democrático estable de rendición de cuentas electoral canalizada a través de partidos políticos consolidados, por la escasa coordinación horizontal entre departamentos y por la arbitrariedad que confiere la Constitución a las presidencias, casi siempre más preocupadas por las finalidades políticas del ciclo electoral a corto plazo que por las necesidades de desarrollo a largo plazo.

Los crónicos déficits fiscales y la inexistencia de un sistema que formulase estratégicamente, seleccionase, y permitiese el seguimiento sistemático de las políticas públicas prioritarias ha restringido el potencial de desarrollo de los estados en tres importantes sentidos (Oviedo, 2001): en primer lugar, promoviendo el endeudamiento (en vez de un sistema moderno y viable de administración tributaria, ordenación coherente de las prioridades y mejora de la eficiencia de la contabilidad pública) que impide el necesario equilibrio macroeconómico como una de las precondiciones para el crecimiento a largo plazo; en segundo lugar, limitando la acción transformadora del Estado al faltar mecanismos de formulación de políticas públicas según las prioridades colectivas, de evaluación del gasto público, y de rendición de cuentas de la gestión por objetivos-resultados; y, en último lugar, disminuyendo los énfasis del Estado en la asignación de recursos hacia el área social.

No obstante, ese ambiente de mala gestión fiscal ha comenzado a cambiar en los noventa, después de que se consolidaran procesos de estabilización fiscal y una gestión más prudente y equilibrada de la política macroeconómica que ha reducido paulatinamente el nivel de endeudamiento, beneficiándose de ello incluso los casos extremos de Honduras y Nicaragua, países que apenas acaban de alcanzar niveles sostenibles de la deuda gracias en parte a la mejora en la gestión de las políticas macroeconómica y fiscal y gracias en parte a los programas de reducción de la deuda externa dentro de iniciativas internacionales para países altamente endeudados (Jaramillo, 2004). De todos modos, actualmente, y pese a que en general continúa la gestión prudente de la política fiscal, todos los países de la zona siguen sufriendo una gran escasez de recursos públicos, en relación con las necesidades. El motivo principal de esta escasez, tal y como se muestra en la Tabla 1 en la página siguiente, es la baja recaudación de impuestos en relación con el tamaño de la economía, ya sea porque las tasas impositivas directamente son reducidas, por el enorme fraude fiscal y la fragilidad de la recaudación, o porque las bases imponibles teóricas se reducen dramáticamente por efecto de las exenciones. En otros países, la escasez tiene que ver con la *captura* de grandes partidas del presupuesto público por grupos de presión (por ejemplo, sindicatos) o por inflexibilidades legales e incluso constitucionales que, por ejemplo, obligan al Estado a financiar la educación universitaria para la clase media antes que otras prioridades educativas básicas.

TABLA II.—INGRESOS TRIBUTARIOS EN CENTROAMÉRICA COMO PROPORCIÓN DEL PIB

País (datos de 2003)	por ciento PIB
Costa Rica	13,2
El Salvador	11,6
Guatemala	10,3
Honduras	16,6
Nicaragua	18,3
Panamá	8,8
Promedio América Latina	16,1

Fuente: Banco Mundial (cit. en Jaramillo 2004).

Parece lógico, y muy sano si se quiere mantener un relativo equilibrio entre ingresos y gastos para no aumentar el endeudamiento, que cualquier aumento significativo de las funciones (y por tanto del gasto) del Estado debe pasar por un aumento en los ingresos. Por tanto, para intentar resolver los retos sociales y ayudar al crecimiento económico debe gastarse mejor el escaso gasto público actual pero, sobre todo, deben aumentarse los ingresos fiscales. En opinión de Jaramillo (2004), el progreso ha sido mayor en lo relativo a la optimización del impacto, rendimiento y transparencia del gasto presupuestario ya disponible.

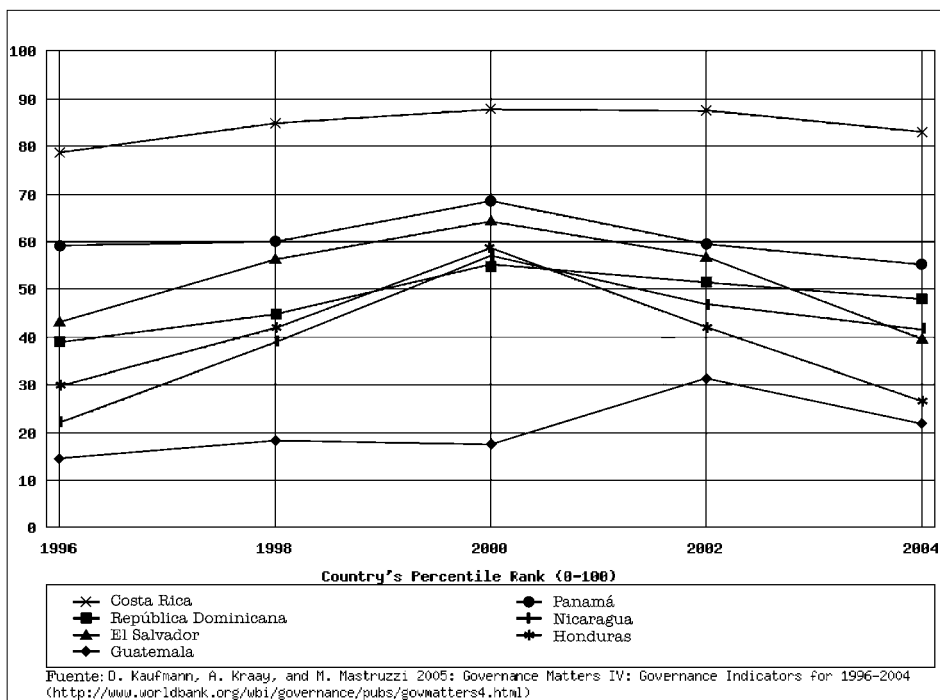
De hecho, el crecimiento económico regional de los últimos años ha venido motivado, según datos del Banco Mundial, por la inversión pública en infraestructura y, cuando ésta ha caído circunstancialmente, se ha entrado en fase de recesión. De ahí que la dinamización de las economías siga pasando por mantener inversiones clave en infraestructuras, sobre todo para aprovechar mejor las oportunidades de sinergias que vienen favorecidas por la integración económica regional. Asimismo, y para que las inversiones públicas produzcan ciertos efectos de economía de escala, debe impedirse que el entusiasmo desmedido por la transferencia de recursos a los gobiernos locales ocasione que los estados en su conjunto no puedan manejar un presupuesto centralizado con una entidad mínimamente suficiente y de acuerdo a una visión global capaz de garantizar la equidad.

Por lo que respecta al aumento de los ingresos públicos, sobre todo de los tributarios, el avance es menor y sigue sin existir en algunos países una normativa tributaria moderna (incluyendo controles y castigos eficaces por la evasión) o entidades realmente capaces de garantizar la gestión, la inspección y la recaudación de los tributos. En los informes del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, varios años) se destaca las deficiencias de los sistemas de ingresos, las abundantes exoneraciones, la discrecionalidad, y la difícil administración. En general las cargas fiscales son bajísimas, en especial de Guatemala y Panamá, con la traslación directa que esto tiene sobre los débiles gastos en educación y salud, y con la traslación indirecta sobre la robusta desigualdad. El sistema fiscal produce inequidades no solo porque el escaso dinero recaudado impide lanzar políticas sociales ambiciosas sino porque incluso los sistemas tributarios exacerbaban la inequidad y así en Guatemala, por ejemplo, la distribución del ingreso es más desigual después de pagar impuestos que antes. Y todo ello al margen de lo señalado páginas arriba en relación a la escasa legitimidad de los estados que lleva a que los ciudadanos, poco habituados al uso productivo, equitativo y honesto de los recursos, sean cínicos acerca del destino del dinero público. Tal circunstancia provoca la aceptación social del fraude y la evasión fiscal, por lo que cualquier incremento de los recursos y de la carga fiscal tendrá problemas de legitimación, a no ser que se asegure una clara visualización de las mejoras directas que el aumento del pago de impuestos puede producir en las políticas públicas.

LOS PROBLEMAS DE LEGITIMIDAD POLÍTICA DEL ESTADO Y DE LA DEMOCRACIA

Precisamente el problema de la escasa legitimación política debe señalarse como otro gran condicionante que dificulta la capacidad de las administraciones centroamericanas para cumplir sus fines. La actitud de los ciudadanos hacia el Estado en general y hacia la democracia en particular es, tal y como viene demostrando el *Latinobarómetro*, de elevada y además progresiva desconfianza. Esta desafección es histórica y estructural, aunque incluso se ha incrementado en los últimos años después de un breve paréntesis que tuvo lugar en la década de los noventa como consecuencia de los procesos de transición y pacificación. En las mediciones de los indicadores de gobernación usados por Kaufmann et al. (2005) para el Banco Mundial, y aquí reproducidos en la Ilustración 1, se observa como incluso la percepción de la estabilidad política ha disminuido recientemente después de años de suave mejora. Eso significa que, al menos desde el punto de vista subjetivo, sigue siendo alto, cuando no creciente, el riesgo de que se produzcan en la región involuciones autoritarias o procesos violentos que pudieran poner en peligro la supervivencia de los regímenes democráticos.

ILUSTRACIÓN II.—INDICADOR AGREGADO DE ESTABILIDAD POLÍTICA EN CENTROAMÉRICA (BANCO MUNDIAL)



Este resultado poco alentador, del que sólo escapa el recurrente caso de Costa Rica, puede explicarse por el deterioro que ha sufrido el sector público, y cuyos efectos empezaron a ser muy evidentes a partir de 2000, como consecuencia de los procesos de desregulación y privatización impulsados en la década anterior que redujeron el tamaño del Estado sin que simultáneamente se mejorase su capacidad de regulación y de supervisión de su propio proceso de retirada. Como señala Iturbe de Blanco (2002), las reformas económicas de ajuste han ocasionado al final administraciones más débiles, sin criterios claros, ni funcionarios competentes, y con líneas de mando distorsionadas hacia lo informal y lo externalizado «al punto que en algunos casos pareciera que las decisiones las toman los que pueden y no los que deben», lo que ha complicado aún más el proceso de legitimación del Estado en lugar de facilitararlo. Por otro lado, el entusiasmo democrático de los noventa ha dado pronto paso a la percepción de la «mentira de los políticos», cuando la oferta de promesas en la campaña electoral poco o nada tiene que ver con la gestión de Gobierno.

También la democracia, y la transparencia informativa que conlleva, ha hecho aumentar la percepción de que existe una corrupción administrativa

sistemática en todos los políticos y en todos los funcionarios públicos, convertidos en el imaginario no como un apoyo a la solución de los problemas colectivos sino como amenazas para el bienestar de los ciudadanos. Obviamente, esta percepción, aunque basada en hechos objetivos, ha estado también ideológicamente estimulada por quienes durante años han preconizado la reducción a ultranza del papel del Estado y las bondades de la gestión privada.

El apoyo social al Estado como institución básica para organizar la convivencia y a la democracia como sistema político de gobierno se debilita en la región centroamericana, encontrándose por debajo del, ya de por sí reducido, promedio de Latinoamérica. Y esa escasa legitimidad, además, se retroalimenta y se extiende a todos los poderes y actores políticos por el concurso de diversos factores. Según los informes de estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2004a para el caso de Guatemala, aunque el diagnóstico es en gran medida extensible a toda la región) esos factores sistémicos que refuerzan la deslegitimación y trascienden las responsabilidades del Poder ejecutivo pueden sintetizarse en: (i) bajo nivel de participación electoral, lo que además incrementa las desigualdades de influencia política de los diversos grupos sociales en el sistema y una mayor desafección de los menos participativos; (ii) débil capacidad de los partidos para articular y agregar las demandas de los ciudadanos y los diferentes grupos sociales; (iii) débil capacidad de los parlamentos para representar eficazmente a los ciudadanos en la elaboración legislativa y el control del Poder ejecutivo; y (iv) debilidad institucional del Poder judicial y escasa calidad y coordinación de los organismos de justicia, que reduce la seguridad jurídica de los ciudadanos y de las empresas además de restringir el acceso, especialmente a las poblaciones rural e indígena, a los servicios teóricamente prestados de garantía del Estado de Derecho.

En definitiva, la confianza en lo público y en la democracia es baja y esa percepción se confirma a diario por la baja eficiencia de la Administración y del resto de instituciones públicas; lo que a la postre afecta o puede afectar a la estabilidad misma de los estados.

*LA AUSENCIA DE INFRAESTRUCTURA INSTITUCIONAL Y LAS PECULIARIDADES
DE LA CULTURA ADMINISTRATIVA*

Después de haber examinado los elementos económicos y políticos generales que ayudan a explicar la debilidad estructural del Estado centroamericano, en este tercer apartado se presenta un tercer condicionante, más específicamente enfocado hacia la propia institución de gobierno y la cultura organizativa dominante en la administración de estos países.

En puridad, no existe una infraestructura institucional y ello se refleja, por ejemplo, en que la mayoría de estos países no tienen sistemas de empleo público o los que tienen adolecen de bajos niveles salariales, ausencia de estándares de desempeño eficaces, nulas recompensas por un buen rendimiento, procesos de selección que no atraen gente adecuadamente formada y pautas de ascenso basadas en la antigüedad o el patronazgo antes que en el desempeño. Merodio (2003) señala de forma algo provocadora que el problema no es tanto que las políticas públicas sean incorrectas sino que no existen, especialmente en las áreas menos económicas. Puede haber planes de trabajo, proyectos, acciones... pero no políticas.

En el fondo de todo está tal vez la escasez presupuestaria que afecta tanto a los niveles salariales del sector público como a los gastos corrientes y de inversión (lo que se agudizó con los programas de reforma económica y estabilización financiera que incluían una combinación de austeridad presupuestaria que hizo bajar aún más los salarios del sector público y llevó a presupuestos más estrechos para los gastos de los ministerios). Pero, en paralelo a la falta de dinero y también con independencia de ésta, existe una incapacidad organizativa que se traduce por ejemplo en que, siguiendo el esquema de Merodio (2003), las administraciones centroamericanas:

- *Se paralizan ante un cambio de su titular* sin que la institución, como organización, tenga una dinámica propia y estable que la impulse a aportar valor al ciudadano y a cumplir con su función pública más allá de la incertidumbre ante un cambio en la dirección política.
- *Son lentas e indisciplinadas al reorganizarse o reorientar sus prioridades.* La organización no comprenden su rol de herramientas organizativas al servicio del poder político legítimamente constituido ni tiene la voluntad y capacidad de adaptar rápidamente su propia organización interna para cumplir mejor el programa de gobierno correspondiente.
- *No cuentan con talento directivo proactivo.* Los directivos y gerentes de la institución no diseñan y proponen al poder político alternativas viables de políticas públicas ni dirigen eficazmente la implantación de aquellas finalmente aprobadas. Al contrario, quienes ocupan puestos directivos no tienen un verdadero perfil gerencial, por lo que los políticos al frente de una institución se ven forzados a «bajar a tomar decisiones de gestión» abandonando su dirección política y las instituciones tienden a paralizarse ante cualquier crisis que requiera la atención exclusiva del titular.
- *No gestionan su talento y conocimiento institucional para la mejora permanente de su servicio público.* La institución conserva y desarrolla su propia cultura, pero no es la del conocimiento, el talento indivi-

dual, o la prestación del servicio. No se llevan a cabo acciones concretas de mejora, ni se miden los avances. La institución no genera *expertise* y *know how* propios sino que es rehén de la permanente asistencia técnica externa.

- *No generan confianza, credibilidad y valor en el ciudadano.* Como resultado de su actuación poco profesional, los ciudadanos conceden poca legitimidad y reconocimiento.

Las instituciones administrativas y políticas centroamericanas están, a la postre, prisioneras de una cultura organizativa caracterizada por la falta de modernidad, la oscuridad de la misión, el marco legal débil o incompleto, la falta de información oportuna y de calidad, los recursos insuficientes, la informalidad en las relaciones institucionales, y la inadecuada o insuficiente relación con la sociedad. Oviedo (2001) destaca que el clientelismo y el patrimonialismo siguen caracterizando al Estado, en su caso el dominicano, pues una gran cantidad de miembros de la sociedad aún desarrollan estrategias para acercarse y disfrutar de alguna zona del poder estatal y de la protección del caudillo, desde la cual ser gratificados y usufructuar el Estado para fines personales y relaciones primarias. Si el Estado adolece de un déficit de institucionalidad es precisamente porque esa realidad permite el patrimonialismo (falta de diferenciación entre lo público y lo privado), el clientelismo (acceso al poder estatal basado en méritos políticos o personales, no profesionales), y la impunidad (el poder opera con amplia discrecionalidad, y una cantidad importante de las normas se subordinan a reglas personales de decisión, ejecutadas según las circunstancias).

Todo esto crea un bajo nivel de institucionalidad, una cultura que, de forma más desagregada y conjugando los marcos de Haldenwang (2005) y Jarquín para CERAP-UCRESEP (2001), presenta los rasgos que se recogen en el cuadro 1. A modo de consuelo, es verdad que esta imagen no es privativa de Centroamérica, ni refleja los cambios que se están empezando a producir en la región y que se exponen en el siguiente epígrafe.

CUADRO II.—RASGOS DE LA CULTURA ADMINISTRATIVA DOMINANTE
EN CENTROAMÉRICA

Para la Administración pública, los ciudadanos y las empresas no son clientes, sino más bien solicitantes.

Los procesos son complicados y lentos.

La provisión de bienes públicos fundamentales, como la seguridad y la protección jurídica, es insuficiente.

El exceso de jerarquización y centralización provoca pérdidas de eficiencia y de eficacia.

- *Las administraciones, centrales y locales, no tienen la autoridad o la competencia suficientes para ocuparse de los asuntos más importantes.*

Los gobiernos carecen de un conjunto común de normas y procedimientos, por lo que la cooperación interinstitucional resulta difícil y lenta.

Los presupuestos no son transparentes, por lo que los ciudadanos no saben en qué se gastan sus impuestos y contribuciones.

La carrera funcionarial depende del apoyo político y no de la aptitud personal.

Para que las cosas salgan adelante, es necesario recurrir a sobornos y favores al margen de la legalidad.

- *Un aparato gubernamental no orientado a satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos, en el marco de la Constitución Política y las leyes.*

Ausencia de una adecuada estructura de incentivos y de capacitación de los recursos humanos para estimular el incremento en los niveles de capacidad institucional para la satisfacción social.

Limitada participación interna y externa en el proceso de toma de decisiones para alcanzar los objetivos estratégicos de la institución.

Fuente: Adaptado de Vicepresidencia de la República CERAP-UCRESEP (2001) y de Haldenwang (2005).

2. PROCESOS RECIENTES DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CENTROAMÉRICA

En este apartado se presenta un elenco de los procesos de reforma en los distintos países analizados, mencionando tanto los órganos encargados de la modernización como las principales iniciativas impulsadas:

COSTA RICA

Costa Rica, cuyos planes de reforma del Estado quedan bajo la órbita del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), es una historia de éxito en la región centroamericana. De ahí que su estrategia de modernización administrativa se centre en aspectos de mejora de la gestión pública, al modo de países más desarrollados, y no tanto en transformaciones estructurales.

En ese sentido, la iniciativa más importante desde 1996 hasta hoy ha sido la implementación de la segunda fase del Sistema Nacional de Evaluación (SINE), dentro del MIDEPLAN, referida a la adopción de evaluación de resultados (o Compromisos de Resultados, CDR) para garantizar el compromiso político y situar la rendición de cuentas como el instrumento fundamental de la gestión pública. Así, y siempre en 1996, se inicia la ejecución del plan piloto sobre «Compromisos de Gestión» en el área de salud y el nivel central

de la Caja Costarricense de los Seguros Sociales (CCSS). En 1997, tras una evaluación exhaustiva del Plan Piloto, realizada con el apoyo del BID y del Banco Mundial, el SINE inicia una nueva fase, cuyo objetivo fundamental es ampliar su cobertura, elevar su calidad y garantizar su consolidación e institucionalización.

Se extiende a partir de entonces el proceso de evaluación estratégica y se sientan las bases para evolucionar en el futuro hacia un modelo de gestión y evaluación sectorial. A finales de 2001, según la Unidad Coordinadora del SINE, participaban en el sistema 43 instituciones del sector público y a partir de 2003, el SINE realiza el seguimiento de los resultados de la gestión de la casi totalidad de las entidades que integran la administración pública nacional. En cada una de ellas existe además un Enlace Institucional que hace de contraparte de la Unidad Coordinadora, a la vez que facilita los procesos de evaluación tanto interna como externa, da seguimiento a las acciones estratégicas dentro de su organización y estimula la creación de una cultura de evaluación al interior de su entidad⁴. Además, desde 2002 se han reforzado las actividades de capacitación concentrándose en entrenar a las instituciones que participan del Sistema en la metodología de preparación de los Planes Anuales Operativos (PAOs). Esta capacitación se brinda conjuntamente con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.

En cuanto a la creación de los instrumentos jurídicos necesarios para conducir el proceso de modernización del Estado, debe subrayarse que el SINE no se estableció por ley sino a través de un decreto ejecutivo, lo que permitió imprimirle al proceso un grado importante de flexibilidad e ir ajustando la metodología sobre la marcha. Más recientemente, en 2003, se ha elaborado una «Agenda de Modernización del Estado», que se concreta en una directriz emitida por el Ministro de Hacienda mediante Oficio donde transmite al Ministro de Planificación Nacional, con el aval del Presidente de la República, que se ponga en práctica la recomendación que contiene dicho informe, en el sentido de un «Estudio gradual y sistemático de todas las dependencias públicas, y continuar con los esfuerzos para propiciar la reforma integral del Estado que incluya instituciones autónomas y entes paralelos. Dentro de estos esfuerzos, suprimir aquellas áreas, actividades o instituciones que no se justifiquen, eliminar duplicidades y reorientar recursos, filtrando la creación de nuevas entidades».

Hoy en día el SINE, que surgió con un fuerte respaldo de la Presidencia de la República, ha conseguido conservar el apoyo político a pesar de los

⁴ Los principales resultados alcanzados por el SINE en el período 1994-2000 están disponibles en: www.mideplan.go.cr/sine/result.htm y las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 «Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez» también pueden consultarse en www.mideplan.go.cr/PND-2002-2006/index.html.

cambios de administración. Su principal aportación a la modernización del sector público costarricense ha sido el facilitar la rendición de cuentas, la que a su vez contribuye a fortalecer la institucionalidad democrática y a acercar a las instituciones públicas a los ciudadanos. De modo más concreto, el Sistema Nacional de Evaluación ha ayudado a:

- Establecer un sistema de seguimiento del grado de cumplimiento con las metas fijadas para cada institución en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los Planes Anuales Operativos (PAOs), con aplicación en la casi totalidad de la Administración pública nacional.
- Hacer avances importantes en la vinculación de la información sobre metas y resultados de la gestión y el Presupuesto, y en la coordinación de acciones con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República.
- Articular desde la Presidencia la gerencia pública y dar coherencia a las instituciones en función de las prioridades del PND.
- Desarrollar el módulo de incentivos, a través de la puesta en funcionamiento de mecanismos que premien la productividad, la eficiencia, y el ahorro público.
- Implementar el componente de autoevaluación institucional, previsto en el diseño original del SINE.
- Complementar las acciones de seguimiento con la realización de estudios de evaluación de distinto tipo de políticas y programas seleccionados.
- Perfeccionar los procedimientos de verificación de indicadores.
- Crear, o intentar crear, mayores espacios para la participación social en todas las etapas del proceso.
- Hacer extensivos los esfuerzos de seguimiento y evaluación a los niveles de gobierno regional y local.

Por supuesto las dificultades no se han resuelto completamente y la organización sigue y seguirá necesitando que se atiendan requerimientos que incluyen presiones del entorno, ausencia de políticas claras, el establecimiento de «feudos» organizativos, la orientación hacia las funciones sin importar el resultado ni el producto, las rutinas burocráticas, etc. Para luchar contra esos problemas, el modelo vigente del MIDEPLAN tiene los siguientes objetivos declarados:

- Instaurar estructuras horizontales, con el mínimo de niveles jerárquicos.

- Dotar de proporcionalidad a la relación entre funcionarios administrativos y sustantivos así como entre sede central y las regiones.
- Definir áreas estratégicas.
- Eliminar duplicidades institucionales (intra e interinstitucionales).
- Orientar la organización hacia la mejora de los servicios.
- Orientar hacia los procesos y no hacia las funciones.
- Reducir las jefaturas.
- No subdividir las unidades asesoras.
- Desconcentrar hacia las regiones.
- Estandarizar el modelo organizacional en cada institución.
- Fortalecer la subcontratación de servicios.
- Mejorar la subcontratación de obras públicas.
- Introducir incentivos hacia la productividad individual y de los grupos de proceso.
- Promover un cambio que integre estrategia, estructura y cultura.

EL SALVADOR

El Salvador también ha impulsado en estos años su programa de medidas de reforma del Estado, a través de procesos que afortunadamente parecen haber conseguido trascender diferentes períodos presidenciales. Según Arévalo (2003) esa continuidad del proceso de reforma, que siempre ha contado con suficiente impulso y liderazgo político, se debe a que:

- Hay reformas muy importantes que se deben consolidar, sobre todo a nivel de entes rectores de diferentes procesos de reforma.
- Quedan reformas transversales de carácter estratégico en marcha, como la modernización del sistema de recursos humanos.
- Se ha iniciado una nueva era de modernización del sector público, en base a la estrategia de gobierno electrónico.
- Las áreas de reforma en curso serán estratégicas para cualquier gobierno que desee mejorar la competitividad y la calidad de vida de los salvadoreños.

El origen de las reformas, como en el resto de la región, se vincula en principio al logro de la estabilidad macroeconómica, lo que se entiende entonces como esencial tanto para los procesos de ajuste como para generar crecimiento sostenible, y para forjar la estructura básica para la actividad económica con «reglas del juego claras» que permitan la acumulación y el crecimiento del capital. Enseguida, se introdujo la necesidad de crear una adecuada institucionalidad que permitiera reducir la incertidumbre. En la segunda mitad de la década de los noventa se diseña una agenda de Modernización que se agrega en 1999 a la *Nueva Alianza* (el programa de gobierno del Presidente Flores) bajo el nombre de «*Gobierno Efectivo y Participativo*».

Las reformas en El Salvador son coordinadas desde la Presidencia, en concreto desde la Unidad de Modernización de la Secretaría Técnica, aunque su implementación efectiva está ayudada por la figura del «enlace institucional», una especie de delegado de la modernización en cada una de las instituciones con profundo conocimiento de cada organización y, sobre todo, de su cultura, sus persona, sus necesidades y sus miedos. Aunque cada Gobierno decide las grandes directrices políticas, la Unidad de Modernización aporta, en todo caso, la dirección técnica del proceso suministrando suficientes insumos, alternativas y evaluación de los riesgos políticos y los costes económicos. Y, además, enviando continuamente recomendaciones.

Al menos teóricamente, El Salvador ha logrado desarrollar en estos años importantes reformas del Estado que pueden resumirse en el siguiente elenco de acciones (estando las primeras de ellas más orientadas a las reformas económicas que a las del Estado propiamente dichas):

- Privatización del sector de telecomunicaciones y de la distribución de energía eléctrica (ambas con participación accionarial de los trabajadores, e intentando promover externalidades sociales positivas).
- Reforma del sistema de pensiones hacia un sistema privado de capitalización individual.
- Terciarización y concesión a contratistas privados de algunos servicios públicos, como el de licencias de conducir, placas y tarjetas de circulación, o los servicios portuarios y aeroportuarios (excepto la terminal de pasajeros).
- Marcos regulatorios en los subsectores marítimo y portuario, con un enfoque de competencia.
- Cambios en el sistema educativo nacional.
- Descentralización de los servicios de salud, mediante el sistema de atención básica de salud (SIBASI), que establece una red de atención hos-

pitalaria partiendo de la salud preventiva (con participación ciudadana), hasta la atención de tercer nivel.

- Establecimiento del Sistema de Administración Financiera Integrado y modernización de las aduanas, con un sistema de teledespacho.
- Reestructuración del Ministerio de Obras Públicas, para convertirlo en un ente rector y administrador de contratos.
- Implantación del FOVIAL, de un modelo de atención al cliente, y cartas de derechos de los usuarios, y modernización de las compras y adquisiciones del Estado, basado en principios de competencia, transparencia y eficiencia en el gasto público, con una participación activa de la empresa privada.
- Definición de una estrategia de Gobierno Electrónico, que es la base para una nueva etapa de modernización de la Administración pública.
- Desarrollo de un nuevo Sistema de Administración de Recursos Humanos, el cual está en proceso de implantación.

HONDURAS

En Honduras, el programa de reformas administrativas se inicia remotamente en 1981, con la instauración de una nueva etapa democrática, y el Gobierno de José Azconas del Hoyos impulsó en la segunda mitad de la década de los ochenta la Estrategia para el Desarrollo, dándose los primeros pasos en el Proceso de Modernización del Estado mediante la aprobación de Leyes y la constitución de estructuras administrativas. En 1986 se aprueba la Ley General de la Administración Pública, junto a otras leyes administrativas relativas a función pública, procedimiento o jurisdicción y se crean nuevos ministerios y entes. El antiguo CONSUPLANE se convierte en el Consejo Nacional de Planificación, CONAPLAN, donde están representados organismos del Estado y los distintos sectores sociales, junto a entidades educativas. Además, se crea un Comité de Coordinación Interinstitucional, denominado Gabinete de Desarrollo Social (GADES).

No obstante, es en 1991 cuando se lanza la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) que gestiona el Programa Global de Modernización del Estado (PGME) en coordinación con el Poder legislativo (a través del Centro de Informática y Estudios Legislativos), y la Unidad de modernización de la Administración de Justicia ya que las reformas propuestas inciden a la vez en la reforma judicial, el control de la corrupción, la modernización política y las reformas legislativas.

La CPME ha tenido, en efecto, las atribuciones de coordinar y diseñar cambios en la Administración pública, aunque a pesar de su adjetivo y a diferencia de otros países centroamericanos no es un órgano insertado en el área presidencial, sino colegiado y con participación de los distintos poderes del Estado y la sociedad civil. Tal vez por este carácter mixto, a veces le ha faltado mayor decisión política, apoyo financiero y recursos humanos, con el riesgo de que se diseñen mejoras teóricas, sin darle el acompañamiento requerido, lo que conduce a que las propuestas se puedan estancar o revertir; tal y como parece haber ocurrido con el Programa de descentralización y fortalecimiento municipal. No obstante, desde 1996, la reforma de la Ley de la Administración Pública y el reglamento posterior de dicha ley establecen que el Presidente asume la conducción general de la política económica, lo que supone conducir también la modernización administrativa.

De acuerdo a su Ley de creación, la CPME tiene por objeto la formulación, estudio y diseño de políticas nacionales para la reforma y perfeccionamiento del Estado, así como la elaboración de programas y proyectos especializados y la evaluación periódica de resultados (art. 2). Además, la Ley de creación de la CPME le asigna los siguientes objetivos específicos:

- Formular el Programa Global de Modernización del Estado, dirigir y coordinar su ejecución.
- Conocer, analizar y aprobar las políticas y medidas de reformas y perfeccionamiento institucional y administrativo que propongan las instituciones estatales.
- Apoyar a los poderes e instituciones del Estado en la formulación y ejecución de proyectos relevantes para mejorar sustancialmente su organización y prestación de servicios.
- Coordinar, regular e impulsar programas y proyectos que fortalezcan la descentralización político administrativa.
- Apoyar las acciones del Estado dirigidas al reordenamiento de la economía, a través de programas que aumenten la capacidad de gestión, coordinación y ejecución de las políticas económicas y sociales a corto, medio y largo plazo.
- Formular políticas y medidas concretas para una mejor coordinación y aprovechamiento de la cooperación técnica y financiera externa en materia de modernización del Estado.
- Asumir por medio de la Secretaría Ejecutiva, la representación estatal en los organismos regionales, internacionales, eventos e instancias especializadas en la modernización y reforma del Estado.

- Recomendar a los organismos competentes, gestionar la obtención de recursos financieros y técnicos necesarios para la ejecución de proyectos para introducir los cambios institucionales.
- Elaborar y proponer al Poder Ejecutivo los proyectos de Ley para la presentación al Congreso Nacional, y las disposiciones administrativas para alcanzar los propósitos del proceso de modernización estatal.

Hasta el momento, el Programa Global de Modernización del Estado (PGME), cuya primera fase terminó en 1997, ha generado impactos sustantivos a través de los programas de reforma de la Administración pública, Estado de Derecho y control de corrupción. En 1995 se define financieramente el Programa de Reforma de la Administración Pública (PRAP) en tres áreas de operación: reordenamiento del marco jurídico global, reorganización del Gobierno central y reestructuración de las instituciones descentralizadas. Además, se plantea entonces el apoyo al Presidente de la República en el diseño y asistencia para la organización de la Oficina Ejecutiva del Presidente (OEP), y la puesta en marcha de un sistema de apoyo a la toma de decisiones que agilice y otorgue fiabilidad e información oportuna a la gerencia presidencial.

Por otro lado, el PGME ha generado procesos de diálogo, concertación y reflexión, que pueden considerarse históricos para el país, y se ha creado además el Foro de Concertación Económica y Social, el Consejo Nacional de Convergencia (CONACON) y finalmente el Foro Nacional de Convergencia (FONAC); iniciativas todas ellas que han introducido una nueva faceta a la incipiente cultura del diálogo, favorecida por el proceso democrático iniciado en 1981. Es evidente que no todos los programas estratégicos han avanzado a la misma velocidad, pero el balance no es negativo.

En todo caso, la situación del país es grave y requiere pasos más agresivos e inteligentes que aceleren la reforma del Estado, en la dirección de los mejores intereses del país. Hace falta una «ruptura de umbrales hacia el desarrollo» (Membreño Cedillo, 1997) aunque se tiene también claro que el camino en la transformación del Estado es un proceso que se desarrolla a medio y largo plazo (cinco, diez, o quince años).

Durante el mandato presidencial de Maduro (2002-2006), se han lanzado una serie de documentos plan: *Mi compromiso contigo*, *Una Visión de País Compartida* y *Plan de Gobierno 2002-2006, un compromiso con Honduras* que incluían variadas medidas de gestión pública, con énfasis en los resultados, visión a largo plazo centrada en la conexión de políticas y de proyectos, énfasis en la eficiencia administrativa, o apertura hacia la sociedad civil; especialmente en lo que se refiere a su participación en la proyección y ejecu-

ción de la Estrategia de Reducción de la Pobreza y en el proceso de descentralización del Estado mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana. Además, como ya se ha dicho, destaca el impulso de compromisos y pactos ciudadanos en diversos procesos de concertación. De entre estos pactos, merece especial consideración el Acuerdo Nacional para la Transformación del Desarrollo Humano Sostenible, que contempla diversos compromisos específicos y entre ellos el compromiso para la Modernización del Estado o la llamada Alianza para la Transparencia y Eficiencia de la Gestión Pública.

En el Acuerdo Nacional de Transformación Nacional para el Desarrollo Humano Sostenible se estableció además la creación de la Comisión Especial que hará el seguimiento de estos compromisos, y que funciona desde 2002.

Más específicamente sobre la modernización del Estado, destaca el objetivo general de «consolidar el proceso de modernización de la administración pública, con miras a lograr un aprovechamiento de los recursos públicos disponibles y hacer más dinámica la gestión gubernamental, en un marco de eficiencia y transparencia». Las medidas en este sentido se centran en:

1. Consolidar el marco normativo y operativo para hacer más eficiente la administración financiera.
2. Apoyar la creación y el fortalecimiento del Tribunal Superior de Cuentas para incrementar la capacidad de control, transparencia y responsabilidad en el uso de los recursos públicos.
3. Fortalecer la capacidad gubernamental para diseñar e implementar una política moderna de gestión de recursos humanos.
4. Implementar un sistema de administración de recursos humanos, bajo mecanismos de transparencia en la selección de los servidores públicos.
5. Establecer un sistema de evaluación y seguimiento del desempeño de los servidores públicos.
6. Consolidar los actuales mecanismos de seguimiento y evaluación de los programas y proyectos en ejecución.
7. Fortalecer la Unidad de Evaluación del Desempeño (UED).
8. Consolidar las reformas a los marcos regulatorios que permitan ampliar esfuerzos orientados a la concesión de los servicios públicos.

9. Apoyar los diversos componentes del Sistema Estadístico Nacional (SEN), en la captación, procesamiento y sistematización de la información generada de las diferentes encuestas, los censos y registros estadísticos.
10. Mejorar la calidad y oportunidad de las estadísticas nacionales, estableciendo normas y estándares de regulación, compatibilización y comparabilidad de los sistemas de captación, tratamiento de la información; considerando la normativa internacional.
11. Fomentar el desarrollo de la cultura estadística, proporcionando un manejo adecuado de la información estadística nacional, mediante diversos medios.

Se han impulsado además recientemente diferentes medidas legales como la Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas, las Medidas de Austeridad y Control de los Gastos Corrientes en el Sector Público, la Ley de Administración Financiera Integrada, el impulso a las reformas a la Ley de Servicio Civil y la promoción de un marco conceptual jurídico general que asegure la igualdad de derechos a todos los servidores públicos.

Pese a los indudables logros, el balance tiene también claroscuros. Como la propia CPME reconoce, los distintos gobiernos en Honduras desde que se creó la Ley de Modernización del Estado a inicios de los noventa han buscado modificar en menor o mayor grado la estructura del sector público, pero las características de dichas iniciativas tuvieron una cierta dispersión de objetivos, un enfoque institucional con frecuencia desarticulado y de limitado alcance sectorial, de reducida sostenibilidad y de escaso impacto socioeconómico.

GUATEMALA

Las reformas recientes en la Administración guatemalteca arrancan en 1986, en el período de transición hacia la democracia, cuando se promulga la Constitución vigente que establece como mandato una nueva organización administrativa, poniendo énfasis en la descentralización financiera y administrativa, el establecimiento de un marco más amplio para las funciones técnico-económicas del Estado, la promoción de la organización y participación de diversos sectores de la población en la gestión del Estado y el establecimiento de un nuevo marco de relaciones entre éste y los funcionarios y empleados estatales. Además, la nueva Constitución Política promulgó la creación de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, con lo cual se da inicio a un programa de reorganización y sistematización de la Administración Pública que tiene como elementos estratégicos la descentralización y desconcen-

tración administrativa, junto a un proceso de información y capacitación de los servidores públicos y la modernización de los sistemas de apoyo gubernamentales.

Hacia 1989 ya se había instalado el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano; ocho Consejos Regionales de Desarrollo Urbano; y 330 Consejos Municipales de Desarrollo Urbano. Sin embargo, hacia 1990 todos estos instrumentos de reforma administrativa se encontraban en su fase inicial ya que se enfrentaban a una gran rigidez y obsolescencia de la Administración pública, provocada por largos años de autoritarismo, y alejada en muchos de sus organismos de la dirección y control del gobierno constitucional. Es en 1991 cuando el Comisionado para la Racionalización de la Administración Pública propone el Proceso de Racionalización para adecuar el Estado guatemalteco y su aparato administrativo a los cambios nacionales e internacionales y a la necesidad de sentar las bases firmes para el desarrollo del país.

Teóricamente la reforma administrativa ha contado siempre con gran prioridad política. Tras la presidencia de Ramiro de León Carpio, que es cuando se impulsa una primera estrategia de modernización institucional del sector público guatemalteco, el presidente Alvaro Arzú estableció en 1996 como una de las cuatro áreas prioritarias de su mandato la atención a las reformas del Estado, junto a la seguridad ciudadana, las negociaciones de paz, y las relaciones exteriores. Su sucesor, Alfonso Portillo afirmó ante el Congreso en 2000 que el programa de reformas se basaba en: la modernización integral del sector público, tanto en su estructura central como en los niveles desconcentrados en los departamentos, la descentralización integral y gradual del Estado en los municipios con el objetivo de democratizar el poder público en el territorio, y la creación de una comisión contra la corrupción. Finalmente, el actual presidente Oscar Berger tomó posesión en 2004 prometiendo un gobierno transparente, que le devuelva la confianza a los guatemaltecos e invéstigue a los funcionarios corruptos.

De modo más concreto, hay que resaltar que el Comisionado para la Racionalización de la Administración Pública, bajo la coordinación de la Vicepresidencia de la República, propuso en 1991 una serie de trece ambiciosas iniciativas de mejora de la organización y coordinación administrativas, mayor eficacia en la gestión pública y en la prestación de servicios, descentralización y fortalecimiento de las capacidades del sector público, desarrollo de la capacitación de los funcionarios, transparencia, seguimiento y control del desempeño institucional, etc. Además, de modo más tangible, se conformó una Comisión Nacional multisectorial para la Reforma del Estado (COREG) que vino en 1993 a sustituir al Comisionado y empezó a trabajar junto a la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN) que es un ente dependiente de la Presidencia de la República y está

encargado de diseñar y coordinar la ejecución de los planes en materia de política económica.

Además, existe en Guatemala el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), que es un ente descentralizado y que depende de la Presidencia de la República, siendo responsable de generar y lograr que se ejecute un proceso permanente de desarrollo administrativo con el propósito de incrementar la capacidad de las instituciones y dependencias públicas en la producción de bienes y prestación de servicios destinados al sector público y a la sociedad en general. También es de reseñar la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC) como institución rectora de la administración de personal y, muy vinculada a esta política, la Comisión de Reestructuración Organizativa y de Política Salarial del Gobierno de la República aunque apenas funcionó durante unos años de la década de los noventa y tuvo escasa repercusión real.

Pero, para hacer una idea mejor de la complejidad (y en gran parte del carácter efímero) de los Programas de Modernización Institucional en Guatemala, baste decir que la COREG fue pronto superada por el Comisionado Presidencial para la Modernización del Organismo Ejecutivo y de la Administración Pública (creado en 1996) cuyo nombre cambió en 2001 por el de Comisión Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado (COMODES). De nuevo en 2002 se modificó la denominación de la Comisión Presidencial por la de Comisión Presidencial para la Reforma del Estado, la Descentralización y la Participación Ciudadana (COPRE) aun transformada una vez más en 2004 por la Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas.

En definitiva, es esta Comisión Presidencial con sus variados nombres la que en los últimos diez años ha tenido a su cargo la modernización del Estado, así como el fortalecimiento de distintas instituciones y la descentralización a los gobiernos municipales para que el gobierno en su conjunto pueda trabajar de una manera eficaz, eficiente y transparente. La modernización está concebida como un proceso político institucional y técnico administrativo, de largo aliento, que responde a prioridades y políticas de gobierno y a resultados requeridos por la sociedad. En 2001 se fijaron los siguientes objetivos específicos: a) conceptualización del nuevo modelo de Estado, en el que se definan sus funciones sustantivas; b) rediseñar la estructura y función de la Administración pública, adecuándola a su nuevo contexto; c) fortalecer la capacidad reguladora del Estado con instrumentos democráticos; d) actualizar el marco jurídico que orienta las acciones ejecutivas, técnicas y operativas de las instituciones públicas; e) evaluar si existe sobre-regulación en algunas actividades de la vida nacional y adecuar el marco jurídico al nuevo escena-

rio; f) elevar la capacidad de gestión del recurso humano que trabaja en la Administración pública para que haga efectiva la nueva forma de gobernar; g) estructurar o reestructurar los modelos de gestión con el propósito de hacerlos eficientes y eficaces; y h) incorporar tecnología para agilizar y sistematizar los procesos de las instituciones públicas.

Muy recientemente, la Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas ha lanzado un Plan de Acción de Modernización Institucional que sustenta su fundamento en la formulación de propuestas y cambios en tres ejes temáticos sustantivos:

1. Marco legal renovado, moderno y sustentable.
2. Marco institucional fortalecido y transparente.
3. Administración de la gestión pública eficiente y con calidad.

Estos tres elementos se complementan con los componentes operativos que inciden directamente en el Plan (como son el elemento de cambio y formación cultural, orientado al funcionario público, y el elemento tecnológico). Además, este modelo de modernización contiene cuatro ejes básicos de la administración pública que se identifican así:

1. Sistema de Servicio Civil Nacional y Municipal.
2. Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado.
3. Sistema de Redireccionamiento Estratégico Institucional (de mejora de la gestión pública para alcanzar cambios en los impactos de las políticas, agilización de procesos y procedimientos, flexibilidad, calidad en la gestión, disminución de tiempos, etc.).
4. Sistema de Deslegislación Institucional (para mejorar la función legislativa del Estado de Guatemala, mediante la institucionalización y tecnificación de la función legislativa y jurídica, con el propósito de obtener una mayor seguridad normativa).

NICARAGUA

En el caso de Nicaragua los procesos de reforma parten con la transición, coincidiendo con el final de la década de los ochenta, que pone fin a la experiencia del gobierno revolucionario sandinista que, en sus últimos años, había asistido a una fuerte polarización política y social, conflictos armados prácticamente abiertos y elevados desajustes macroeconómicos. El nuevo régimen democrático inició entonces un Programa de Estabilización Económi-

ca y Ajuste Estructural de la economía nicaragüense, que implicó la reducción del papel del Gobierno y del tamaño del sector público, la liberalización comercial y financiera, la reducción del presupuesto público y de los elevados niveles de inflación y que, en general, supuso una menor intervención del Gobierno en las decisiones de mercado y una disminución del tamaño del Estado.

Junto a este primer conjunto de duras reformas económicas de ajuste, y coincidiendo con el auge de la idea del renovado papel que ha de jugar el Estado, se asumió la necesidad imperante de reformar el aparato público. Nace así en 1994 el Programa de Reforma y Modernización del Sector Público que, en un primer momento, trataba sin más de acompañar a los programas económicos con una compactación general del sector público. Piénsese que en esos años, el número de funcionarios públicos nicaragüenses bajó de 290.000 a 107.000, en gran parte por la reducción del personal del Ejército (que pasó de 83.000 a 15.000), por la privatización o cierre de empresas públicas (lo que afectó a 74.000 empleados) y por un programa de jubilación anticipada. En efecto, lo que se pretendía para la Administración Pública, bajo la dirección estratégica del Comité Ejecutivo para la Reforma de la Administración Pública (CERAP), era consolidar un gobierno pequeño —que entonces era ya de sólo 12 ministerios y 22 *Corporaciones Nacionales del Sector Público*— y que facilitase la gestión privada, aunque también se perseguía al menos en teoría que ese reducido tamaño no fuera en detrimento de la fortaleza y eficiencia. En cierto modo, dicho programa cumplió sus objetivos de conseguir una organización más ordenada y coherente del Ejecutivo, y de fortalecer (o al menos plantearse el fortalecimiento) la capacidad institucional a través de la mejora de las estructuras orgánicas, la gestión pública eficiente y la capacitación de los funcionarios públicos. En 1998, estos objetivos adquirieron rango legal al incluirse en la Ley No. 290, «de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo».

En la década anterior, se había ya elaborado un Proyecto de Ley de Servicio Civil para una nueva política de administración de personal, aunque el efecto real más importante fue la introducción de un Sistema Integral de Registro de Cargos y Trabajadores del Estado (RECTE) y la creación de una Dirección General de la Función Pública. Además, por el lado de la descentralización, se había aprobado una Ley de Municipios que daba relativa autonomía a las municipalidades. No obstante, todos estos pequeños avances se centraron en el aspecto presupuestario y fueron en principio un instrumento más de control de gasto público, en lo relativo a los recursos humanos, para disminuir el déficit fiscal como parte de la política de ajuste estructural que resultaba prioritaria para el gobierno de Violeta Chamorro (1990-1996). Con el presidente Arnoldo Alemán el objetivo cambió ligeramente pues se plantea la necesidad de profundizar en las reformas y realizar cambios en la es-

estructura gubernamental y en el personal del servicio civil para facilitar la implementación efectiva de las políticas de desarrollo⁵.

Pero fueron el antes mencionado CERAP (que representa la instancia de conducción estratégica y de toma de decisiones de las reformas, dependiente de la Presidencia), con el apoyo de la Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP), los órganos que impulsaron en la segunda mitad de los noventa diversas reformas más ambiciosas (a menudo desarrolladas por empresas consultoras), que no sólo incluyeron el desarrollo de la privatización y la externalización de servicios del sector público:

- Proponer alternativas de reformas estructurales sectoriales y/o institucionales del sector público con base en las políticas gubernamentales y aplicando criterios técnicos.
- Promover la reorganización de la estructura orgánica y funcional de las instituciones, fortaleciendo la gestión administrativa con base a criterios de economía organizacional y de eficiencia.
- Formular y promover la realización de la reforma de la Administración financiera pública, la reestructuración del empleo público y la ejecución de la capacitación que se requiera para la transformación del empleado público en un servidor público o gerente.
- Promover la implementación de medidas de desburocratización tendientes a simplificar y facilitar los trámites ante las instituciones públicas, y mejorar la atención a los usuarios y contribuyentes.
- Promover la elaboración de un régimen integral de servicio civil y carrera administrativa.

La implementación de todas estas medidas se realizó a través de nueve Comisiones Sectoriales de Reforma (para la Descentralización; del Servicio Civil y Carrera Administrativa; de la Administración Financiera y Control Gubernamental; para la Reforma Administrativa; de Seguridad Social y Bienestar; de las Empresas Públicas; del Sector Financiero Estatal; de Salud; y de Competitividad) concentrándose UCRESEP en las cinco primeras de estas Comisiones, con la función asignada de monitorear la ejecución de los proyectos de la reforma (centralizando la información y documentación), brindar apoyo técnico y operativo a la Secretaría Ejecutiva de la CERAP, servir de enlace con los organismos internacionales y administrar los recursos financieros del Banco Mundial y de cualquier otro organismo multilateral como el BID o la donante US-AID.

⁵ Véase, en ese sentido, el texto de Arnaldo Alemán, de 2001, Estrategia Reforzada de Crecimiento Económico y Reducción de Pobreza.

En 1998 CERAP queda bajo la responsabilidad de la Vicepresidencia de la República, al mismo tiempo que el languideciente Instituto Nicaragüense de Administración Pública (INAP), creado en 1980, queda derogado y se crearon las Secretarías Departamentales como delegaciones administrativas desconcentradas del Poder Ejecutivo. También entonces se presentó el Comité y el Plan Nacional de Integridad de Nicaragua, que «constituye el marco dentro del cual el país, a través de las entidades estatales, la ciudadanía y la comunidad en general, afrontarán de una manera integral el tema de la Ética Pública», con objeto de fortalecer la transparencia de la gestión pública, instaurando una estrategia de promoción de valores y de prevención, mejorando las capacidades, controles internos y estableciendo la Oficina de Ética Pública⁶. Además, se completa el panorama con el Consejo Cívico, que es una instancia conformada por miembros de la sociedad civil para generar instancias de control social, y la Comisión Sectorial para la Descentralización (CSD) creada en 2000.

Ya entre 2001 y 2005, Nicaragua ha continuado la implementación de reformas específicas de gestión pública, como la segunda fase del Sistema Integrado de Gerencia Financiera (SIGFA), que desde la década de los noventa integra los procesos y consolida la información de todas las áreas, de manera que los gerentes públicos puedan conocer de manera actualizada los resultados de la gestión gubernamental en general y de las entidades públicas que lo conforman en particular. También se ha consolidado la metodología de las Encuestas de Prestación de Servicios (EPS) que se orientan hacia el diseño y desarrollo del seguimiento periódico del funcionamiento de los servicios para la reforma y modernización de las instituciones públicas. Asimismo, se ha formalizado el Sistema Nacional para la Inversión Pública (SNIP) para evaluar y dar seguimiento a proyectos de inversión. También se han iniciado últimamente acciones en el seguimiento del gasto en pobreza, se ha intentado avanzar en la reforma fiscal, se ha impulsado una nueva Ley de Servicio Civil, y se han reorganizado de nuevo los ministerios y agencias claves para agilizar al sector público.

Por fin, en 2004 se estableció la Oficina de Administración Pública, dentro de la Secretaría de Coordinación y Estrategia, que asumirá a partir de entonces la dirección estratégica futura de la reforma del sector público y de la descentralización hacia los municipios. La agenda de reformas en Nicaragua hasta 2009 requerirá sesenta millones de dólares, de los cuales cuarenta ya tienen asegurada la financiación (ver Tabla 2).

⁶ Durante el período 2002-2004 se fortaleció la transparencia e integridad, con el establecimiento de Sistemas de Prevención y Control en las instituciones del Ejecutivo y la aprobación de la Ley de Probidad de los Servidores Públicos.

TABLA 12.—COSTE TOTAL DE LAS REFORMAS PREVISTAS EN EL PLAN DE GOVERNABILIDAD, SEGURIDAD CIUDADANA Y REFORMAS INSTITUCIONALES DE NICARAGUA 2005-2009

Descripción	Total (millones de dólares)
TOTAL	60,0
Reformas del Estado	1,0
Descentralización	1,1
Seguridad Ciudadana	2,2
Reformas de la Administración Pública	55,7

REPÚBLICA DOMINICANA

En 1996 se creó en República Dominicana, por Decreto Ejecutivo, la Comisión Presidencial para la Reforma y Modernización del Estado (COPRYME), asistido por una Secretaría Ejecutiva que debía proponer y llevar a cabo un Programa Nacional de Modernización y Reforma del Estado. La constitución de aquella Comisión tenía como referencia formal «la necesidad y posibilidad de crear las condiciones requeridas para el diseño y construcción de una institucionalidad democrática que supusiese el fortalecimiento de la confianza entre los diversos actores de la vida nacional, la asunción del compromiso y sentido de corresponsabilidad política, y el compromiso con los cambios que son percibidos como inevitables».

En 2001, tras cinco años de trabajos de COPRYME, la Comisión quedó suprimida y sustituida por el Consejo Nacional para la Reforma del Estado (CONARE). El CONARE, que realiza su misión a través de una Dirección Ejecutiva, y seis áreas estratégicas, nace con los siguientes objetivos:

- Diseñar un Programa Nacional de Reforma del Estado que incorpore las propuestas consensuadas de las comisiones sectoriales de reforma, así como también de todos los sectores de la vida política y social del país.
- Propiciar las consultas nacionales, regionales, provinciales y municipales necesarias para la formulación de políticas y programas globales y sectoriales de reforma del Estado.

- Orientar los esfuerzos de reforma constitucional y de coordinación entre los distintos organismos del Estado.
- Gestionar el apoyo de las agencias de cooperación internacional para fortalecer el proceso de reforma y modernización del Estado.

También se creó una Comisión Institucional para evaluar técnica y políticamente la factibilidad de los proyectos de reforma del Estado, que se integra, entre otros, por el Secretario Técnico de la Presidencia, el Presidente de CONARE, el Director Nacional de la ONAP que es la Oficina Nacional de Administración y Personal y el Director de la ONAPLAN.

Durante la administración del Presidente Hipólito Mejía (2000-2004), el CONARE definió entre las metas específicas a alcanzar las siguientes reformas: constitucional, electoral, partidos y agrupaciones políticas, del Congreso, judicial, de la Administración pública, educativa, de la salud, de las relaciones exteriores, financiera, policial, agropecuaria, del régimen de aguas, del transporte y minera. Los objetivos de la reforma del Estado quedan entonces establecidos del siguiente modo:

- Inducir una nueva cultura política y social dirigida a superar el autoritarismo, el centralismo, la ineficiencia burocrática y la corrupción.
- Definir y formular políticas claras, globales, sectoriales y subnacionales sobre la reforma del Estado.
- Contribuir a establecer una nueva Constitución política, que distribuya racionalmente las competencias y deberes entre las diferentes instancias del poder público.
- Crear mecanismos institucionales que hagan efectivo el libre ejercicio de los derechos políticos, económicos y sociales de todos los ciudadanos por igual.
- Perfeccionar el sistema electoral para que los dirigentes políticos sean cada vez más la fiel representación de la voluntad de la nación.
- Garantizar la progresiva democratización, capacitación y transparencia de los partidos y agrupaciones políticas.
- Conformar un verdadero Estado de Derecho para toda la población.
- Reducir la macrocefalia y la dispersión organizacional que prevalecen en el Gobierno central.
- Descentralizar progresivamente la función pública, transfiriendo más recursos y atribuciones a los niveles subnacionales de autoridad y a la sociedad civil.

- Reorganizar, simplificar y hacer más eficaz y transparente la Administración pública, con la ayuda de las ciencias de la administración y de las modernas tecnologías informáticas.

Por otra parte, en 2001 concluyó el Proyecto de Apoyo Inmediato a la Reforma y Modernización de Estado (PAIRE), financiado por la Unión Europea, iniciado en el año 2000, y cuyos objetivos generales eran «Apoyar al proceso de Reforma y Modernización del Estado en la República Dominicana, con especial énfasis en la reforma legislativa, la reforma del marco institucional, e impulsar el proceso de descentralización, el mejoramiento de la administración pública y la promoción de la participación popular y su apropiación del proceso». Entre los objetivos específicos de este Proyecto figuraban «reforzar la capacidad del CONARE, responsable de implementar el programa de Reforma y Modernización del Estado» y «apoyar la concepción y adopción de reformas inmediatas dirigidas a mejorar la gobernabilidad.» Con base en la experiencia del PAIRE, se firmó luego un nuevo convenio con la UE creándose así el Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME). El objetivo general del PARME es contribuir a la reforma y modernización del Estado, con especial énfasis en el fortalecimiento institucional del sistema judicial, la Administración pública y los actores públicos que son sujetos de la descentralización. El PARME prevé además la organización de un taller estratégico y un grupo de redacción.

Tampoco en República Dominicana el balance de lo realizado puede ser negativo, aunque desde luego los logros han sido muy relativos si se considera que la República Dominicana es el país de América Latina con la peor opinión sobre su gobierno (8,5 de cada 10 ciudadanos ven al país gobernado por unos cuantos intereses poderosos en su propio beneficio), aunque tal vez esto pueda responder a una situación coyuntural por la mala gestión de la quiebra bancaria de 2003. En todo caso, otra valoración del mismo tipo es la de *Transparency International*, que en 2002 otorgó a República Dominicana 3,5 puntos, lo que indica una calificación muy pobre en cuanto al combate de la corrupción. Es más, según el documento *Perfil de la Democracia en América Latina*, del PNUD, República Dominicana encabeza la lista de 18 países peor valorados desde el punto de vista del clientelismo. Hoy, la Administración Pública dominicana mantiene inercias del pasado que limitan seriamente su funcionalidad. La principal es la ausencia de profesionalización de la función pública, que se ha considerado tradicionalmente como un «botín» del partido ganador de las elecciones para la colocación de sus militantes. A ello hay que añadir un desorden institucional y una excesiva proliferación de organismos públicos, sobre todo en el área de inversión social, que asumen competencias comunes entre sí y con las secretarías de Estado (equivalentes a ministerios), sin la necesaria coordinación.

En otros órdenes se perciben avances, como en la mejora en los últimos meses de la eficiencia y transparencia en el manejo de las finanzas públicas, que está siendo impulsada con fuerza por los principales organismos internacionales aprovechando los compromisos adquiridos por el Gobierno dominicano con el FMI. También se ha creado la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción (CNECC) y otro paso significativo ha sido la promulgación de la Ley General de Acceso a la Información Pública, a mediados del año 2004. En la actualidad el gobierno dominicano se encuentra justamente embarcado en un esfuerzo de reformas integrales que abarca: La construcción de condiciones para la equidad social; el combate contra la corrupción y la consolidación de la institucionalidad democrática, financiera en particular y la ampliación de los espacios de participación de la sociedad civil.

3. CONCLUSIONES

El proceso de modernización y fortalecimiento del Estado en Centroamérica consiste en un conjunto de programas de reforma que, planteados estrictamente como tal, han ido surgiendo durante los últimos diez años. No obstante, ya desde la década de los ochenta se viene asistiendo en la región a intensivos programas de transformación del sector público que indirectamente han incidido en las funciones y tamaño de la administración y gestión públicas. En efecto, pueden distinguirse dos etapas con objetivos diferentes: inicialmente el énfasis se puso en el ajuste macroeconómico y, en consecuencia, en la reducción del sector público que acompañaba a las privatizaciones, la apertura comercial y el fomento del mercado; más tarde, desde mitad de la década de los noventa y una vez completadas formalmente las transiciones a la democracia en aquellos países que habían vivido experiencias autoritarias o revolucionarias, se ha introducido una mayor preocupación por mejorar las capacidades públicas y no renunciar a un fortalecimiento racional y eficiente del Estado en diversos ámbitos.

Estos procesos de reforma se han acometido con relativo éxito, y muchas veces de forma lenta o parcial, pero en todos los países se han impulsado comisiones o agencias específicas (normalmente ubicadas a nivel presidencial), y planes genéricos o específicos de modernización de las estructuras estatales. Todo ello, además, en coherencia con las recomendaciones de las organizaciones internacionales de carácter multilateral (Banco Mundial, BID, o PNUD), los donantes y agencias de cooperación (Unión Europea, US-AID o AECI) y con los programas políticos de las principales candidaturas electorales. Existe pues un consenso, que también alcanza a otras fuerzas sociales y a los expertos y académicos, sobre la prioridad de la reforma del Estado sin que ya se predique sin más que debe reducir su peso o sus actividades

pues más bien el acuerdo se orienta a reivindicar su importancia como regulador, supervisor y prestador de determinados servicios.

No hay, sin embargo, que ignorar las enormes dificultades con las que se enfrentan estos planes de modernización y capacitación del Estado y que tienen que ver con las grandes e históricas debilidades de los gobiernos centroamericanos en la dimensión económica (fragilidad fiscal), política (deslegitimación ciudadana) e institucional (cultura administrativa clientelar y patrimonial). Los obstáculos de un contexto tan complicado han aumentado incluso en los últimos años, como consecuencia precisamente de la retirada del Estado durante el periodo de las reformas económicas de ajuste, que empeoró aún más la baja calidad de la prestación de los servicios públicos, o por la desafección que ha supuesto el descontento democrático y la irrupción en los medios de comunicación de numerosos escándalos de corrupción entre los políticos y funcionarios. No obstante, el convencimiento sobre la bondad de las reformas y la insistencia en impulsarlas y perfeccionarlas puede inclinar la balanza hacia los actores favorables a los procesos de reforma y hacer que éstos logren resultados tangibles.

**II. LAS INSTITUCIONES Y PROCESOS
DE LA GESTIÓN PÚBLICA: ORGANIZACIONES
Y SISTEMAS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES**

Tras haber examinado en el capítulo anterior los legados históricos y el contexto económico, político e institucional de la modernización del Estado en Centroamérica, y después de haber presentado a grandes líneas los procesos e iniciativas recientes de reforma del Estado acometidos en los distintos países, en este capítulo se comienza el análisis sustantivo de los problemas de las administraciones públicas. Yendo de lo más general a lo particular, en este capítulo se abordan, en primer lugar, los aspectos puramente organizativos de las estructuras gubernamentales y los intentos de reestructuración y mejora de la coordinación interministerial para pasar, a continuación, a tratar lo relativo a los sistemas de decisión y gestión pública (elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas).

1. ASPECTOS ORGANIZATIVOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA E INTENTOS DE REESTRUCTURACIÓN Y MEJORA DE LA COORDINACIÓN EN LOS GOBIERNOS

La organización racional y flexible del Poder ejecutivo, la determinación clara de las competencias y estrategias a seguir por las distintas áreas de actividad y la coordinación efectiva en el seno de los gobiernos conforman un aspecto fundamental para el buen funcionamiento de la gestión pública. Los problemas relacionados con la implantación de una estructura y funcionamiento gubernamentales eficientes están presentes en todas las democracias y, desde luego, en el caso centroamericano. Por eso, los planes de reforma del Estado y de modernización administrativa aquí analizados han incidido en todos los casos en este ámbito; tanto en el diagnóstico de las principales patologías como en el impulso de diferentes iniciativas de racionalización y mejora de la estrategia de los Gobiernos en su conjunto y de los ministerios (llamados *Secretarías* en Honduras y la República Dominicana) globalmente considerados. No obstante, antes de examinar los problemas e iniciativas relacionados con la mejora de la estructura y la coordinación de los Gobier-

nos, es necesario presentar someramente los principales rasgos del Poder ejecutivo en la región.

*LAS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES EN CENTROAMÉRICA
Y LA REPÚBLICA DOMINICANA*

El Poder ejecutivo, o Gobierno central, es la parte integrante de la organización estatal más determinante e influyente desde el punto de vista de la iniciativa política y de los recursos organizativos, tanto humanos como en general presupuestarios. A su lado, los demás poderes del Estado formalmente independientes entre sí (Legislativo, Judicial y, en algunos de los siete casos analizados, Electoral) así como otras posibles autoridades semidependientes de vigilancia (en materias que van desde la defensa de los derechos humanos, hasta la intervención del gasto, o la promoción de la acción de la justicia) no son en realidad sino contrapoderes cuya importancia radica precisamente en la capacidad que tienen de controlar, moldear o condicionar la acción de gobierno que emana del Ejecutivo, auténtico corazón de la acción pública del Estado. Es verdad que también existen, en algunos casos de Centroamérica, autoridades regionales autónomas y, desde luego, municipios que constituyen siempre las unidades base de la división territorial y están en pleno proceso de consolidación institucional y de consecución de autonomía política, administrativa y financiera. No obstante, la importancia de estos otros niveles territoriales de gobierno sigue siendo muy reducida sin que, además, su previsible y deseable fortalecimiento tenga por qué ir en detrimento del Gobierno central y sin que, tampoco, se cuestione nunca la naturaleza unitaria de estas repúblicas de dimensiones abarcables y sin fenómenos regionalistas.

A grandes líneas, el Poder ejecutivo está en todos los casos integrado por la Presidencia de la República (con la Vicepresidencia o Vicepresidencias), la estructura ministerial centralizada (los ministerios o secretarías de Estado), los entes gubernamentales autónomos, y las empresas estatales. Al máximo nivel se encuentra siempre, como es lógico, la Presidencia de la República que en la mayor parte de los casos contiene no sólo al presidente y sus asesores, sino una o dos figuras vicepresidenciales, un ministerio de la Presidencia, una serie de Gabinetes y Secretarías con contenido técnico o de comunicación política y además entes autónomos importantes que se ponen bajo la tutela presidencial; algunos de ellos con personalidad jurídica propias. El Presidente de la República es, además de jefe del Estado y jefe de gobierno, el Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas (inexistentes en Costa Rica) y la autoridad administrativa superior del Poder ejecutivo; lo que ha llevado, tal y como se ha señalado en el capítulo anterior, a ubicar en la órbita de las Oficinas presidenciales muchas de las comisiones de reforma de la Administración impulsadas a partir de la década de los noventa. Desde la Presidencia se dirigen

también las reuniones colegiadas más importantes del Gobierno y, singularmente el Consejo de ministros.

A continuación, existe la estructura ministerial centralizada, integrada por un régimen jerárquico, en la que un conjunto de órganos ministeriales se conforman, de arriba hacia abajo, formando o, al menos aspirando, a una unidad. Los ministerios son entes centralizados, sin autonomía, ni patrimonio o personalidad jurídica distintas de la del Estado. Cada ministerio, en el ámbito de su competencia, es el órgano delegado del Poder ejecutivo globalmente considerando. Contemplando las estructuras ministeriales centralizadas de los siete países analizados, se observa en primer lugar que el número de departamentos del Gobierno central oscila entre la veintena y la docena. En ese sentido puede distinguirse dos grupos respectivamente conformados, en primer lugar, por Costa Rica y República Dominicana (19-20 ministerios) y, en segundo, por los otros cinco estados (12-14 ministerios). En todo caso, como señala la Tabla 1 del Anexo que reproduce la designación formal de los diferentes ministerios o secretarías, los criterios funcionales son aparentemente homogéneos en todos los países. A un rango jerárquico equivalente al de los ministerios, y en algunos casos formalmente idéntico pues sus titulares se integran incluso en los consejos de Ministros, deben señalarse las Procuradorías Generales de Justicia y los Bancos centrales.

Pero además de los departamentos ministeriales, para cuantificar en su conjunto el tamaño y complejidad de las instituciones de gobierno, ha de considerarse el resto de entidades que gozan de autonomía o semiautonomía jurídica y que constituyen el sector institucional descentralizado por razones funcionales o territoriales. Aún si se descarta el segundo, que en realidad agrupa en Centroamérica a los municipios y entidades relacionadas con el régimen municipal (que quedan fuera de este Estudio por constituir, políticamente, otro nivel de gobierno diferente del central aun cuando desde el punto de vista formal no existe en estos países auténtica garantía institucional de su autogobierno), el número de organismos autónomos resulta considerable. No obstante, debe distinguirse la auténtica descentralización funcional en entes autónomos del hecho habitual que los ministerios puedan desconcentrar parte de su gestión en órganos subordinados y de su dependencia, sin personalidad propia, que tienen autonomía sólo técnica para ejercer una competencia limitada a cierta materia o territorio; pero sin status legal o presupuesto distinto de aquellos del Ministerio al que están vinculados jerárquicamente.

Centrando pues el examen sólo en las entidades descentralizadas que gozan realmente de autonomía sobre una competencia por habérsela conferido una ley, de nuevo puede distinguirse el grupo formado por Costa Rica y República Dominicana, de mayor densidad institucional también en el sector autónomo ya que superan el medio centenar de entidades o agencias, frente

al resto de estados en donde el número desciende notablemente. Así, en la Tabla 2 del Anexo se incluyen dos ejemplos de cada uno de estos dos grupos, República Dominicana y Nicaragua respectivamente, resultando también significativo que, mientras los organismos autónomos se reparten por casi todas las Secretarías de Estado dominicanas (que, pese a la autonomía de los entes, supervisan y en última instancia tienen la competencia sectorial por medio de instrucciones y direcciones sobre las actividades que estos deben realizar de acuerdo a las estrategias y políticas del sector), en el caso nicaragüense gran parte de los entes descentralizados estén en la órbita de la Presidencia. Esta tendencia a vincular en la Presidencia instituciones dotadas de personalidad jurídica para el cumplimiento de funciones específicas al margen del esquema ministerial general, resulta comprensible por el objetivo de conferir status y apoyo político a ciertas tareas funcionales, sobre todo en casos en los que los ministerios verticales tienen problemas de capacidad organizativa y peso político. Sin embargo, son también evidentes los efectos contraproducentes de asignar responsabilidades muy concretas demasiado cerca o bajo la tutela del Presidente, como autoridad coordinadora última que es.

Además de la estructura ministerial y la descentralizada, el Gobierno se completa con las empresas públicas (aunque, como ya se ha dicho, su número descendió de manera notable durante la década de los noventa) y otra serie de entidades públicas (bancos o instituciones financieras del Estado) y órganos de menor importancia, directa o indirectamente adscritos al Gobierno, que reciben diversa nomenclatura.

Un examen de la estructura gubernamental, sin embargo, no se refiere sólo al conjunto de órganos individuales que componen agregadamente el Poder Ejecutivo sino también a los órganos colegiados y de gabinete que funcionan para fines de coordinación del diseño y la gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas que atañen a más de un Ministerio. El Consejo de ministros es siempre el más importante de estos órganos colegiados de coordinación o de asesoramiento y, está regulado por las Constituciones políticas, con las características propias de los regímenes presidenciales, como el foro político y administrativo en que se reúnen de forma periódica, y con consecuencias jurídicas, el Presidente de la República, el Vicepresidente y los Ministros.

Por lo que respecta a otros órganos o comisiones de asesoramiento y apoyo al Presidente, en Centroamérica existen Secretarías técnicas, secretarías privadas o personales y Gabinetes presidenciales (de número, organización y funcionamiento muy diverso) y órganos como, por ejemplo, el nicaragüense Consejo Nacional de Planificación Económica y Social que ayuda al Presidente a dirigir la política, económica y social del país con representación de

las organizaciones empresariales, sindicales y otras. También gran parte de las comisiones nacionales de reforma y modernización administrativa antes examinadas han sido creadas mediante Decreto presidencial como órganos tutelados por la máxima autoridad del Estado.

*LOS PROBLEMAS ORGANIZATIVOS GENERALES EN EL SENO DE LOS GOBIERNOS
CENTROAMERICANOS*

Previamente se ha señalado la importancia relativa que tiene el Poder ejecutivo en el panorama político que viene además reforzada, en Latinoamérica en general y en la región analizada en particular, por la configuración de unos regímenes presidenciales que, al margen de la privilegiada regulación que hacen de ellos las Constituciones políticas frente al resto de poderes, están poco o nada condicionados por estructuras partidarias estables, o por una red de empresas y una sociedad civil madura. Sin embargo, y tal y como se ha comentado en el capítulo anterior a propósito de los problemas de desarrollo socioeconómico e institucional en el área de Centroamérica, esa relativa preeminencia gubernamental no significa que los siete ejecutivos analizados gocen en la práctica de amplia capacidad para diseñar e implementar las políticas públicas que requiere la región. Al contrario, y tal vez con la excepción costarricense y en menor medida dominicana, se trata de gobiernos sin suficiencia financiera, mal dotados de recursos humanos cualificados y estables, con escasa presencia en ámbitos territoriales y funcionales importantes, en muchos casos incapaces de garantizar el cumplimiento efectivo, y eficaz, de las leyes.

Es evidente que los factores que explican esta debilidad gubernamental responden a complejas causas conectadas a las amplias dificultades que existen en estas repúblicas para alcanzar la modernización social, económica y política. No obstante, también es cierto que el desempeño de los distintos gobiernos no está sólo ni absolutamente condicionado por el escaso desarrollo general de esos países o por la anemia fiscal de los aparatos estatales. Con independencia de estrategias más ambiciosas de transformación, es posible impulsar medidas específicas que contribuyan a mejorar la capacidad institucional de los gobiernos. Es más, unos gobiernos bien dimensionados, eficientes, coordinados, conscientes de sus prioridades y con una mínima suficiencia para implementar políticas básicas en materia de salud, educación y seguridad social pueden convertirse, de hecho, en los protagonistas de la modernización económica y social general.

Por eso, cualquier iniciativa de mejora de la gestión pública debe considerar los problemas que se producen desde la misma raíz organizativa de los gobiernos: su tamaño desequilibrado, la ausencia de criterios estratégicos cla-

ros, la falta de cohesión interna. En efecto, se pueden desagregar los problemas identificados en tres interrelacionados entre sí: la falta de racionalidad y la inestabilidad de la organización en ministerios y entes descentralizados; la indefinición de las misiones, los objetivos y las prioridades que tiene asignadas cada una de las áreas de actividad; y la dificultad para coordinar efectivamente la acción gubernamental desde las estructuras adecuadas, tanto las colegiadas como las de liderazgo unipersonal pese al poder constitucional y la importancia política de las Presidencias de la República.

FALTA DE RACIONALIDAD E INESTABILIDAD DE LAS ESTRUCTURAS GUBERNAMENTALES

Las estructuras gubernamentales adolecen de un problema de racionalidad. No está claro el rango jerárquico, y a veces ni siquiera el número mismo, de las áreas básicas de responsabilidad conviviendo en el organigrama numerosos departamentos, muchas veces de vida efímera, que se crean o desaparecen sin la base de un impulso estratégico que los sostenga y justifique. A veces esta situación ha supuesto la atomización de ministerios y, sobre todo, de los entes descentralizados que en unos casos responden a denominaciones (y supuestamente tareas) muy ambiciosas pero que conviven con departamentos extraordinariamente específicos sin que ello tenga una traslación lógica en la jerarquía de ese departamento y en el status político de sus responsables dentro del organigrama general.

Existía en principio una clasificación burocrática básica de los puestos y responsabilidades que se fue oscureciendo por las transformaciones de las funciones estatales (privatizaciones, reducción del sector público) y por la incorporación de numerosos cargos o unidades *ad hoc* creados en principio para introducir flexibilidad, como válvula de escape de una regulación jurídica percibida como muy estricta. Como se ha puesto de manifiesto en los grupos de discusión celebrados durante la elaboración de este documento, ha sido la rigidez formal de los procesos organizativos la que ha ocasionado una *huida* de ciertas organizaciones en la búsqueda de obtener una personalidad jurídica para ejecutar el presupuesto, de forma que la supuesta reducción del Estado se ha traducido paradójicamente en un aumento de las entidades y de su complejidad.

Es, además, dudoso que se hubiera conseguido realmente esa agilidad buscada y en cambio parece más claro el coste de los constantes cambios introducidos al haber oscurecido la lógica racional de la estructura con innumerables organismos creados dentro de los ministerios y aún fuera de ellos por efecto de la desconcentración.

La identificación previa del número de entidades públicas existentes, su naturaleza jurídica y tipología no son tareas sencillas, a pesar de las apariencias, pues se trata de varios centenares en cada uno de los países analizados.

La existencia de múltiples listas, y de diferentes versiones de éstas, emitidas por diferentes instancias de control (las presidencias de la República, los ministerios presupuestarios o de planificación, el Poder legislativo, la Contraloría General de la República) pone de relieve el problema de inventariar lo que se considera «sector público». No existe, además, uniformidad en las definiciones de organismos que tienen aparentemente el mismo nombre (secretarías, o direcciones), pues no es posible asumir que tengan el mismo rango. Es, por tanto, interesante trabajar con conceptos genéricos como el de «entidad pública» y sin excesiva obsesión por lo que formalmente determine el Derecho Administrativo para esa entidad. Por ejemplo, en Costa Rica (Alfaro, 2004) se ha realizado una lista exhaustiva de entidades públicas. Incluso después de un laborioso proceso de investigación y una minuciosa revisión de la legislación, algunas de las entidades no están del todo registradas o no aparecen debidamente, por falta o ambigüedad de la información oficial que ni siquiera aclara completamente si una determinada entidad ha desaparecido o sigue funcionando con otra denominación.

Paradójicamente, esta variedad de la configuración de los entes gubernamentales no significa que sea fácil crearlos o suprimirlos pues se necesita casi siempre una ley de creación. Al final, la estructura misma del poder ejecutivo resulta de un trámite complejo y lento realizado fuera del Gobierno, a veces incluso con la necesidad de una negociación política con el Poder legislativo. En los grupos de discusión, los representantes costarricenses insistieron en la rigidez en el proceso de reestructuración organizativa al precisarse de una Ley parlamentaria para la creación, alteración y supresión de los ministerios.

Según Iturbe de Blanco (2002), cualquier reforma de la gestión pública debería basarse en la estructura más lógica posible. Por razones constitucionales, políticas y burocráticas, las estructuras operativas del Estado no están adecuadas para una adopción efectiva de decisiones. Si ese problema ocurre también en los países con mayor desarrollo institucional, la cuestión es mucho más acuciante en gobiernos de países con debilidades institucionales importantes, aunque tal vez esa propia debilidad pueda aprovecharse como una oportunidad para la actualización del Ejecutivo a las nuevas formas de gestión.

INDEFINICIÓN DE LAS MISIONES, OBJETIVOS Y PRIORIDADES DE CADA UNA DE LAS ÁREAS DE ACTIVIDAD GUBERNAMENTAL (MINISTERIOS O ENTES DESCENTRALIZADOS)

Una vez identificados los órganos formales existentes, debe dirigirse la atención hacia su operatividad. Y es que otra clara debilidad organizativa de la Administración central que limita su rendimiento es la ausencia de organizaciones que tengan por cometido el cumplimiento de ciertas tareas funda-

mentales o la inadecuada ejecución de esas tareas por la falta de claridad en las misiones encomendadas a cada unidad.

Por ejemplo, varios diagnósticos sobre Nicaragua destacan que las instituciones se caracterizan por la falta de claridad en su misión y objetivos, el sobredimensionamiento, la confusión o la duplicidad de funciones entre instituciones afines, la fragmentación de responsabilidades, los servicios de baja calidad, y la inexistencia de mecanismos e instrumentos de evaluación del desempeño institucional (lo que se analizará en el siguiente epígrafe).

Iturbe de Blanco (2002) señala que la falta de una visión de largo plazo, las debilidades de las ofertas electorales, las presiones externas y el peso de los problemas inmediatos han llevado, en la mayoría de los casos, a que no exista una directriz o línea del gobierno que defina claramente la misión de cada uno de los ministros, entendiéndose como tal, la definición de su gestión en concordancia con los objetivos del gobierno y dentro del marco legal que corresponde a su área de actividad. Según ese investigador, que entrevistó a gran cantidad de ministros, prácticamente todos los entrevistados manifestaron haber tenido una gran libertad para definir el manejo de sus despachos, lo cual no debe entenderse como una virtud sino en gran medida como un problema de falta de estrategia que lleva a definir las prioridades según los criterios de mayor relevancia para cada uno de los responsables individuales y no de acuerdo a líneas coherentes agregadas. Además, si los ministros o secretarios tienen amplia autonomía para definir sus misiones, entonces los problemas de incoherencias en la acción de gobierno serán frecuentes y deberán elevarse continuamente a la única autoridad jurídica y políticamente competente para resolverlos; lo que no hará sino aumentar al final la centralización de las decisiones en la Presidencia de la República.

La continua apelación al Presidente, en ausencia de mecanismos de coordinación colectivos eficaces (ya sea el Consejo de ministros u otros foros colegiados sectoriales), acaba entorpeciendo la adopción de decisiones y supone que los ministros empleen excesivas energías políticas tratando de posesionarse de sus responsabilidades sectoriales, marcando su jurisdicción y evitando interferencias de otros departamentos. Y todo ello con poco éxito, pues los conflictos competenciales entre los ministros suponen desatender la interacción en el seno de los departamentos entre los ministros y los funcionarios de nivel medio, para que éstos recibieran la visión del ministro y éste estimulase la participación técnica de aquéllos en la solución de los problemas (Iturbe de Blanco 2002 para el caso dominicano). Tampoco se evita al final, pese al tiempo dedicado, la confusión de roles entre carteras ministeriales y a veces el excesivo número de funcionarios sobre el mismo tema, mientras se dejan desatendidos otros ámbitos que también requieren la acción gubernamental.

En Costa Rica, como en los demás países con un gobierno cohesionado por partidos políticos o liderazgo presidencial, este problema de la excesiva libertad no parece perjudicial porque la mayoría de los ministros (o como mínimo los designados para las áreas claves) comparten el enfoque político del Presidente y han participado en la preparación del Programa de Gobierno. En otros casos sin la estable situación económica, política y social de Costa Rica, esta cohesión parece no existir y los ministros no pueden concentrar su gestión en el desarrollo de programas de mejora de cada área, sino en el combate permanente de los problemas inmediatos y en la definición de su jurisdicción frente a otros ministerios.

Así ha ocurrido en el caso de República Dominicana (Iturbe de Blanco, 2002), donde la designación de los equipos de gobierno ha obedecido al logro de los equilibrios de poder necesarios para gobernar con minoría en el Congreso o con margen estrecho. Los presidentes han utilizado en su mayoría personas con vinculaciones políticas y de muy variada formación y experiencia. El estilo de los presidentes no ha sido el de trabajar con equipos coordinados y armónicos. Ha sido un estilo individual, centralizado y a veces hasta confrontacional, agudizado por la inexistencia de una tecnocracia estable suficiente.

En efecto, la ausencia de un auténtico servicio civil de carrera (vid. infra capítulo IV) es un problema en sí mismo que crea otros desde el punto de vista organizativo porque, al ser totalmente necesaria una mínima tecnocracia política especializada y no poderse recurrir prácticamente a empleados permanentes, se acude a expertos externos que resultan extraños para los altos funcionarios que sí forman parte de la organización. En este sentido, ha sido muy habitual que para la gestión sobre todo del área económica se acuda a técnicos externos (en muchos casos de las universidades o de empresas de consultoría, lo que provoca habitualmente una falta de conocimiento del funcionamiento de la Administración pública), mientras la responsabilidad del área social recae en funcionarios algo más estables, dándose los elementos para una fractura organizativa entre distintos tipos de burócratas. De hecho, y presentado como uno de los principales logros del siempre interesante caso costarricense (Iturbe de Blanco 2002) se ha subrayado precisamente la poca diferenciación que allí existe en términos de poder político, calidad técnica y capacidad de toma de decisiones entre los ministros y altos funcionarios del área social y los del área económica. Este equilibrio entre ambos es una de las razones que podría explicar la alta prioridad explícita de lo social en Costa Rica.

Por otro lado, no se evalúa el impacto de las decisiones. En los grupos de discusión realizados se señaló frecuentemente la falta de preparación adecuada de un gran número de decisiones y la ausencia de seguimiento de las deci-

siones adoptadas, así como la falta de una evaluación sistemática de sus efectos en la economía y la sociedad. Puede decirse, en general, que existe una falta de visión integral aunque los procesos de modernización parecen haber producido mejoras en las organizaciones públicas sin necesidad de estar amparadas por un plan integral.

La clarificación de las competencias y prioridades ministeriales pasa seguramente por la evaluación previa de las organizaciones públicas. Así se ha hecho expresamente en Costa Rica por el MIDEPLAN, con la ayuda de la universidad. Se siente que la evaluación es un primer paso para conocer en profundidad la realidad institucional y la capacidad para la entrega de los servicios. Según se resaltó también en los grupos de discusión, en Honduras se está realizando por la UNAT un diagnóstico del diseño organizativo de la Administración para detectar solapamientos y disfuncionalidades (por ejemplo, que la Secretaría de Agricultura se dedique a construir carreteras). El objetivo final de este diagnóstico sería una reorganización de la Administración para que las unidades operativas estuvieran alineadas con la misión principal del departamento correspondiente. Esta reestructuración parece necesaria si se quiere que todas las unidades competentes en un tema determinado estén bajo la misma jerarquía. En cualquier caso esta reestructuración, como cualquier otra del Poder ejecutivo, dependerá al final de la capacidad del Presidente de reorganizar las secretarías y de las alianzas de los diversos ministros y secretarios para resistirse a la reorganización.

PROBLEMAS DE COORDINACIÓN

El tercer problema organizativo es la falta de una coordinación adecuada, colegiada o jerárquica, de las entidades de la Administración central. Los fallos en la coordinación entre los que establecen la política pública y los que la implementan son críticos para el desarrollo. Y es que en la provisión de servicios, se necesita coordinación para que estos alcancen a sus beneficiarios (Hildebrand y Grindle 1997).

Como ya se ha dicho, el máximo nivel formal de toma de decisiones y de coordinación en todos los países, lo conforma el Presidente de la República y teóricamente el conjunto de ministros, a través de las reuniones de Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno, con sus órganos auxiliares como son los gabinetes sectoriales. Pero ni el órgano unipersonal ni el colegiado consiguen coordinar con efectividad.

En el caso del Presidente, no le es posible arbitrar generalmente con éxito los continuos desajustes interministeriales por falta de tiempo y por la necesidad de dedicar energías políticas a competencias ejecutivas (recuérdese que, como se señala a título de ejemplo en la Tabla 2, la Presidencia de Ni-

caragua es responsable, además de sus funciones políticas básicas de coordinación y liderazgo gubernamental general, de casi una decena de entes descentralizados con competencias muy específicas y a la vez tan importantes como son, además del Banco Central, la energía, telecomunicaciones y correos, la vivienda, el Instituto de Seguridad Social, la gestión de emergencias, los acueductos y alcantarillados o el Instituto de Desarrollo Rural).

En todo caso, esta conclusión varía según los países pues el liderazgo y coordinación presidencial funciona con cierta eficacia si se ha establecido con pragmatismo un buen nivel informal de toma de decisiones que opera dependiendo de las fuerzas de poder detrás del gobernante, bien sean políticas, económicas, militares o personales. La importancia de estos mecanismos informales, representados por consejeros o asesores del Presidente, ministros con más poder o confianza y grupos pequeños de distinta naturaleza cercanos al Presidente, mediatizan el funcionamiento de los mecanismos formales a la vez que atienden las realidades políticas que no están contempladas en el funcionamiento de los mecanismos formales y algunas veces cubren la incapacidad legal o administrativa de los mismos para dar respuesta a la problemática más urgente con decisiones oportunas. Con bastante frecuencia, los mecanismos formales suelen validar las decisiones ya adoptadas en los mecanismos informales a fin de darles la legalidad necesaria (Iturbe de Blanco 2002).

Por lo que respecta a los mecanismos formales colegiados de toma de decisiones como el Consejo de Ministros o Consejo de Gobierno y los gabinetes sectoriales no funcionan de manera óptima. Se genera retraso en las decisiones y falta de análisis profundo de las mismas, lo que ha llevado en muchos casos a que no todas las decisiones que se adoptan se implementen en el tiempo oportuno. A veces la falta de visión colectiva en el Gobierno se debe a una baja estabilidad de los equipos ministeriales que rotan con frecuencia. Incluso la misma cohesión interna de los equipos gubernamentales, en el sentido del perfil de los ministros que ocupan las carteras, dificulta o favorece la relación interministerial. En el caso, por ejemplo, de Costa Rica, la selección de los equipos de gobierno ha estado muy ligada a las tecnocracias de la campaña electoral y a las personas que en una u otra forma formaron parte de los equipos de programa de gobierno de los candidatos respectivos. Esto ha ayudado a la cohesión interna y la confianza política y personal mutua entre Presidente y ministros, aunque a veces (y no sólo en el caso de Costa Rica) los líderes políticos seleccionados para el alto gobierno no haya tenido un alto componente de conocimiento de los temas que se le asignan. En general, la máxima representación de un área de gobierno se considera un privilegio propio de un sistema de reparto de botín electoral, y no se asume como una responsabilidad integral a una gestión de gobierno. Como señala Iturbe de Blanco (2002), «el resultado en muchos casos es que se selecciona

el cargo para la persona y no la persona para el cargo con el consecuente efecto en la gestión del gobierno».

En definitiva, la selección coherente y con objetivos claros de los ministros por parte del Presidente ha sido la herramienta que mejor ha ayudado a definir correctamente la coordinación de la acción de gobierno. En el área económica ha habido siempre una mayor preocupación por crear equipos ministeriales cohesionados; lo que, como se ha dicho, se ha conseguido indirectamente privilegiando el conocimiento técnico (Iturbe de Blanco 2002) mientras las mayores deficiencias se observaron en las decisiones en materia social, las cuales por lo general adolecen de los recursos técnicos, financieros e institucionales y el poder de negociación necesario para llevarlos adelante.

Primando ese aspecto personal de la coordinación, se ha desatendido la debilidad política colectiva en el funcionamiento de los mecanismos formales de toma de decisiones que, en todos los casos, ha sido sustituido por dispositivos informales: asesores de alto nivel, amigos de confianza, grupos de presión, entre otros. Estos arreglos informales pueden haber ayudado a una mínima coherencia pero no evitan los sesgos particulares en las decisiones, el desconcierto de los funcionarios que deben asumir la implementación de las políticas y los notables problemas de duplicidades y solapamientos de competencias entre unidades organizativas. Esta descoordinación también se hace evidente en las relaciones entre el poder ejecutivo, el legislativo y la contraloría (en los grupos de discusión se mencionó una experiencia en seis de los siete países en los que se había abordado la coordinación entre Hacienda y la Contraloría).

2. LA EFICACIA DE LOS SISTEMAS E INSTRUMENTOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES: ELABORACIÓN, EJECUCIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN EL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO

LA IMPORTANCIA DE LA ADOPCIÓN DE DECISIONES PARA EL DESARROLLO

Una adopción de decisiones de calidad y oportuna es reflejo de la capacidad gubernamental y expresión de buen gobierno. La incapacidad para promover un desarrollo social y económico sostenible se debe en muchas ocasiones a la incapacidad de algunos países o gobiernos de organizar y gestionar sistemas para adoptar decisiones. Esto implica la capacidad de identificar problemas, formular políticas públicas para responder a ellos, implementar las actuaciones para conseguir los objetivos de política pública y sostener esas actuaciones en el tiempo. Además, para obtener el máximo bienestar social y responder al contexto institucional, y el entorno económico, político y social, no basta sólo con definir las políticas adecuadas; debe contarse con una

base institucional y legal, con los recursos financieros y humanos adecuados y con el poder necesario para lograr su implantación.

La capacidad de adoptar decisiones y políticas públicas adecuadas puede fallar por varias razones: por las características del propio proceso de adopción de decisiones, la falta de preparación de las mismas, la debilidad de las instituciones formales, los comportamientos humanos, la incoherencia y falta de objetivos y claridad de las acciones de gobiernos y la falta de una visión de largo plazo del país. En muchos casos los gobiernos adoptan decisiones más pendientes del corto o mediano plazo que del largo, tratando de resolver problemas inmediatos o urgentes dados por la coyuntura económica y la presión social. Sin embargo, en la mayoría de los casos los problemas más graves requieren de una solución a largo plazo. Otros elementos externos que condicionan o limitan la posibilidad de una adecuada adopción de decisiones son la presión de los grupos de interés, los equilibrios políticos entre el ejecutivo y el legislativo, la política partidista o la competencia electoral, y las características de la propia burocracia (Iturbe de Blanco 2002).

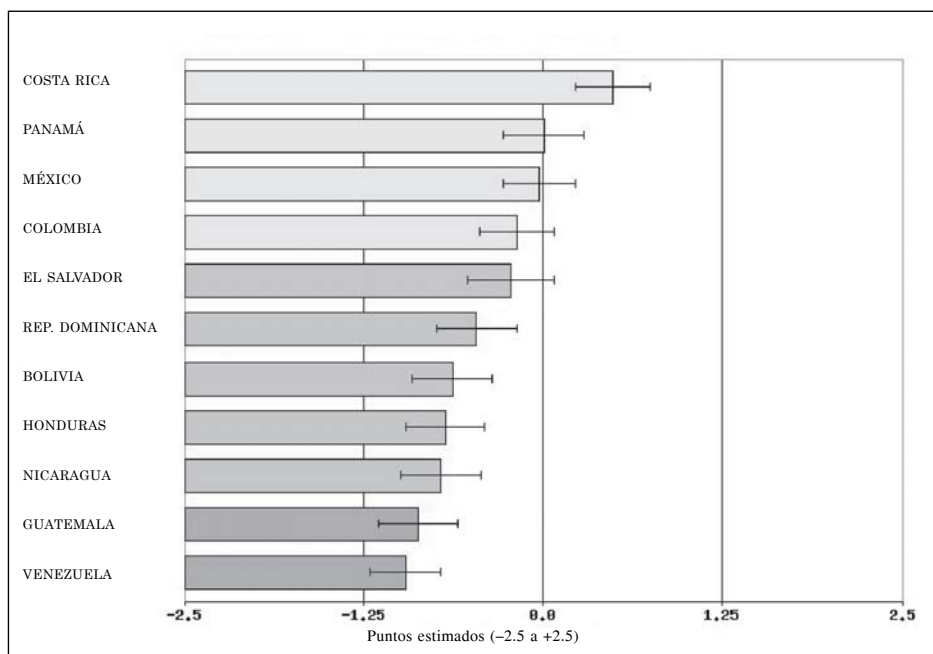
En Latinoamérica, es aceptado unánimemente que muchos gobiernos padecen de una baja capacidad de adoptar decisiones y sostenerlas en el tiempo, lo que se identifica como uno de los principales obstáculos para su desarrollo. Esa baja capacidad no tiene sólo consecuencias en su eficacia sino también en su legitimidad. El aumento de la pobreza, el desempleo y la marginación de importantes grupos de la sociedad en algunos países, unidos a la decepción con la gestión de los sucesivos gobernantes, ha conducido al debilitamiento de la confianza en la democracia como forma de gobierno capaz de brindar el mayor bienestar a la población. Los problemas más graves percibidos no son ya tanto la gestión macroeconómica de los gobiernos como la pobreza, la educación, la salud, la falta de oportunidades y la seguridad ciudadana. Ninguno de estos problemas tiene solución sin mejorar la capacidad de adoptar decisiones de calidad y de largo plazo, ya que muchas medidas deberán mantener su coherencia con sucesivos presidentes y afectar a varias generaciones.

Una estimación de la eficacia del gobierno se muestra en la Ilustración III, basada en los indicadores de gobernabilidad agregados propuestos por el Banco Mundial, y que mide percepciones extraídas de 37 fuentes de datos separados sobre la competencia de la burocracia y la calidad de las actuaciones gubernamentales. En la mayoría de los países de la región centroamericana, excepto Costa Rica, se percibe un problema acusado de falta de eficacia gubernamental.

La mayoría de los países han incluido, en sus programas de reforma o modernización del Estado, medidas para mejorar el análisis y la elaboración de políticas públicas. Estas medidas han afectado especialmente a las políti-

cas de estabilidad macroeconómica, la lucha contra la pobreza y la promoción de la equidad y la promoción de la integración regional. Entre las medidas enunciadas o adoptadas se han incluido las siguientes: creación de una red institucional para la planificación y ejecución de la política social y contra la pobreza, modernización de las instituciones estatales responsables de la coordinación y planificación de los programas de lucha contra la pobreza, y de las instituciones responsables de la gestión, coordinación y seguimiento de la cooperación internacional.

ILUSTRACIÓN III.—EFICACIA DEL GOBIERNO (FUENTE ORIGINARIA EN INGLÉS)



Fuentes: Banco Mundial

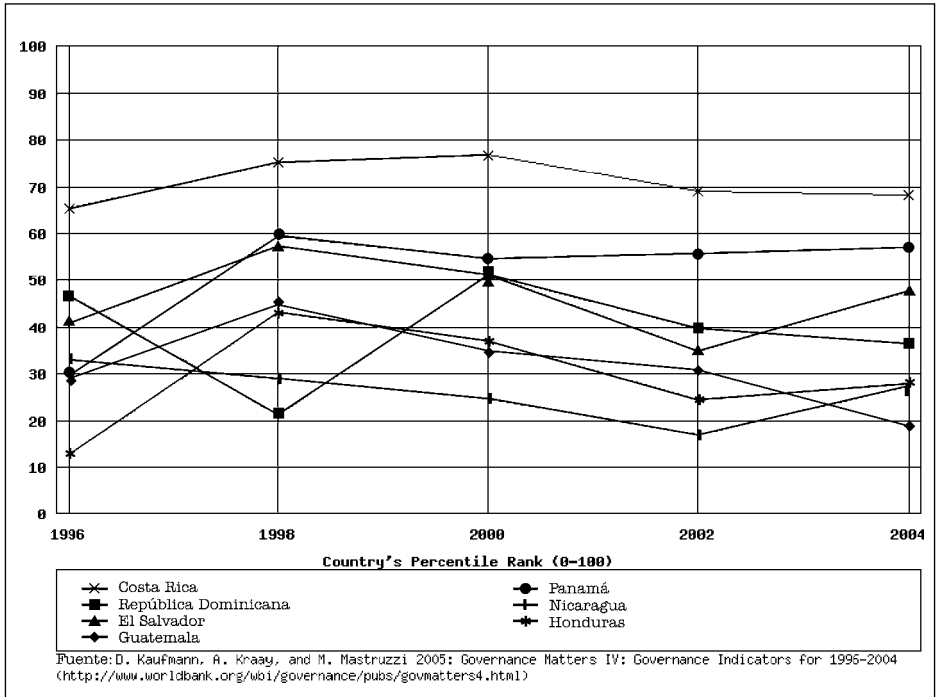
Los programas de reforma del Estado de Centroamérica y República Dominicana, aunque han conseguido algunos éxitos, no parecen haber mejorado en gran medida la eficacia gubernamental. A pesar de los avances en materia de política económica, tanto los datos objetivos de desigualdad social como los basados en percepciones sobre la actuación gubernamental no parecen haber mejorado mucho.

En la Ilustración II2 se muestra la evolución de la percepción de la eficacia gubernamental en los últimos diez años. En ella se observa una gran subida a finales de los años noventa en el caso de la República Dominicana, seguida luego de un lento declive. En los otros casos se observa una reduc-

ción ligera de la percepción de casi todos ellos, excepto el Salvador y Nicaragua donde se aprecian leves mejoras en los años más recientes.

Las percepciones pueden deberse a diversos factores coyunturales y para conocer qué ha pasado con la eficacia en la adopción de decisiones en Centroamérica se debe recurrir a indicadores cualitativos más objetivos, basados en el análisis de las instituciones existentes y los procesos de cambio y reforma de los últimos diez años en las Administraciones públicas que han afectado a la capacidad de los núcleos estratégicos de adoptar decisiones eficaces.

ILUSTRACIÓN II.2.—EFICACIA DEL GOBIERNO EN LATINOAMÉRICA
(EN PORCENTAJES AGREGADOS)



Para ello, se revisa a continuación de forma breve y panorámica la situación actual con algunos datos sobre gestión de políticas y sus problemas en los diferentes países y las medidas tomadas para solucionar los problemas detectados en cinco grandes componentes que afectan a la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas en el nivel central del Estado y que han sido objeto de discusión o reforma en la mayoría de ellos. Estos son:

- los sistemas nacionales de planificación e inversión pública
- los sistemas y mecanismos existentes de evaluación del rendimiento y rendición de cuentas de la actuación pública

- los sistemas de gestión financiera
- los procedimientos y la gestión presupuestaria
- los modelos de gestión de compras y adquisiciones y la contratación del sector público

LOS SISTEMAS DE PLANIFICACIÓN NACIONAL

En la mayoría de los países de Centroamérica han existido desde hace décadas planes formales de desarrollo, o estrategias generales de reducción de la pobreza. Estos documentos sirven de guía para concentrar la acción de los gobiernos en torno a determinadas prioridades centrales, en algunos casos incluso con rango legal. Esta práctica responde en teoría a los deseos de planificar estratégicamente el desarrollo mediante planes y programas de diversa naturaleza. En algunos casos, los planes estaban destinados a mejorar sectores emergentes de la acción pública, como los servicios sociales, que han incorporado también el instrumental y la cultura de la planificación propios de otros sectores de la gestión pública. Sin embargo, en algunos países, el valor de los planes nacionales había venido decayendo como herramienta clave de priorización de recursos públicos. Su pérdida de importancia ha venido paralela al debilitamiento del sector público y al descrédito de los planes como herramienta para resolver los problemas del país (Ruiz Caro 2002). La planificación del desarrollo había sido criticada por su rigidez. Se sostenía que los planes se centraban demasiado en lo económico, ignorando otras dimensiones importantes. Se habían convertido en un ejercicio ritual y burocrático, además de plantear ideales que nunca se pondrían en práctica; asumiendo un Estado omnisciente capaz de conocerlo y saberlo todo y una racionalidad a ultranza que al final no se ponía en práctica (Ruiz Caro 2002).

La concepción sobre la planificación ha cambiado durante las décadas de los años ochenta y los noventa. Durante los años ochenta se pensó que el mercado debía adquirir primacía sobre el Estado y sobre la sociedad civil. Se debilitó así la planificación como concepto de desarrollo por su poca flexibilidad para adaptarse a las cambiantes situaciones. Durante la segunda mitad de la década de los noventa, sin embargo, vuelven a surgir ideas, conceptos y desarrollos teóricos en el campo de la economía que reintrodujeron las visiones de largo plazo de la planificación estratégica. La revalorización de la planificación estratégica se basa en la necesidad de tener una visión de futuro en la que se debe responder a un contexto externo. Asimismo, se señala la necesidad de prestar atención al papel de las instituciones y de poner énfasis en las actividades y recursos de manera integral. En esta nueva línea, varios países de Centroamérica, en parte animados por entidades multilaterales

de cooperación, han intentado desarrollar y mejorar los instrumentos de planificación y control de la acción gubernamental.

Actualmente, parece que una visión a largo plazo (por ejemplo Objetivos del Milenio) es necesaria para el buen funcionamiento de los sistemas de control. Para ello se necesita un instrumental planificador capaz de jerarquizar las prioridades y definir metas y objetivos operativos precisos. Los estudios indican que la dispersión de metas implica un déficit de capacidad operativa en las unidades que tienen que adoptar o evaluar las decisiones de política pública.

La planificación adolece de deficiencias y riesgos en su plasmación práctica como se ha podido observar en los estudios existentes sobre los países de Centroamérica (Iturbe de Blanco 2002, Longo y Echebarría 2000). Los problemas se detectan principalmente en la fase de implementación. El principal es la inexistencia de un sistema adecuado de información, que se plasma en la deficiente calidad del acceso y el uso de las estadísticas económicas y sociales. Esta deficiencia se refleja también en los problemas de asignación presupuestaria, la desactualización del censo, el deterioro de la infraestructura tecnológica básica y la débil integración del sistema estadístico. En algunos países como El Salvador, se han establecido planes para actualizar el sistema estadístico. Estas medidas implican la elaboración de los censos económicos, agropecuario, de población y vivienda, así como una nueva encuesta de ingresos y gastos familiares. En algunos países, cualquier intento de implantar sistemas innovadores de planificación y control debería, por tanto, dotar al sistema de los mínimos de capacidad (en diseño y mantenimiento, en tecnología, en personal capacitado) para la planificación eficaz.

Otro problema común es que los planes elaborados por altos funcionarios o consultores internacionales, poseen una alta sofisticación y coherencia técnica, pero una baja viabilidad política. Esta se debe en parte al debilitamiento de las ideologías políticas de los partidos tradicionales y emergentes, asociada a la pérdida de valor de los programas electorales de los candidatos presidenciales, que han pasado de ser «una herramienta de diagnóstico de las necesidades y de planteamiento de soluciones concretas, a un documento para captar votos canalizando durante la campaña las inquietudes y energías de diversos grupos de la población que ven en la alternabilidad democrática una forma de resolver los problemas pendientes» (Iturbe de Blanco 2002).

Además, a pesar de la existencia de planes a medio plazo en algunos países, faltan explícitamente una «visión de país» y las reformas necesarias para el largo plazo. La visión de país ha sido sustituida o definida por los conceptos de competitividad y globalización. Eso explicaría que en algunos casos las decisiones vinculadas a los ajustes estructurales se apoyen en las condicio-

nes prevalecientes en el corto plazo y poco se hace para medir su impacto en el largo plazo. En algunos países, como Costa Rica, la planificación y una cierta visión a largo plazo han estado muy enraizadas en la gestión política del país, y los dos partidos mayoritarios que se han alternado en el poder en los últimos cuatro períodos constitucionales aceptaban una visión del desarrollo vinculada a sus respectivas orientaciones políticas. Sin embargo, algunos autores señalan cómo el país parece haberse movido entre el debilitamiento de la planificación y la visión de largo plazo como proyecto estratégico integral y el fortalecimiento de la visión de largo plazo en áreas fundamentales como educación y salud. En la República Dominicana, por el contrario, se percibe la falta de una visión de país en el largo plazo, lo que está generando algunas iniciativas en este sentido por parte de fundaciones y centros de estudios. En Nicaragua y en Honduras, el combate contra la pobreza y la necesidad de cumplir algunas de las condiciones impuestas por los donantes multilaterales y bilaterales han llevado a una renovada utilización de la planificación a medio plazo. En Nicaragua, por ejemplo, el reciente Plan Nacional de Desarrollo (República de Nicaragua 2005) se ha propuesto fortalecer la planificación y el seguimiento participativo de las políticas públicas mediante: i) la mejora de la coordinación entre cooperantes; ii) el fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, incorporando todos los programas y proyectos de inversión pública en los registros oficiales debidamente clasificados, incluyendo aquellos financiados por donaciones; iii) el fortalecimiento y divulgación del sistema de evaluación y seguimiento de las políticas públicas; iv) el fortalecimiento de las capacidades de coordinación sobre comunicación y participación cívica; y, v) el fortalecimiento de los gabinetes departamentales y territoriales, incrementando sus poderes de decisión.

Las capacidades de la planificación en la adopción de decisiones dependen asimismo de los sistemas de inversión pública. Éstos determinan las posibilidades de adoptar decisiones adecuadas y financiables. En algunos países, las debilidades detectadas en estos sistemas han conducido a la adopción de medidas de modernización en aspectos relacionados con la determinación de prioridades, la identificación y preparación de proyectos y la supervisión, seguimiento y evaluación de los mismos. En algunos casos, también se han diseñado sistemas de evaluación social de proyectos de inversión pública y se han establecido más vínculos entre las prioridades locales y nacionales, y se ha promovido la cofinanciación de los municipios en las inversiones locales.

Estos sistemas de inversión pública difieren en los diferentes países y, dada su importancia, determinan los actores más poderosos en la adopción de decisiones y asignación de preferencias de gobierno. Son los encargados de dictar las normas, instrucciones, procesos, y procedimientos que deben ser

considerados cuando se adoptan decisiones relativas a la inversión pública. Puede ser útil describir su configuración básica. En la región centroamericana, el cuadro siguiente presenta las características de los sistemas de inversión, los actores e instituciones principales en cada uno de ellos. En los sistemas más antiguos, el Ministerio de Planificación suele ser el encargado de cumplir el rol de entidad rectora, estando los más nuevos bajo la tutela de los Ministerios de Hacienda o Finanzas. Sin embargo, en el caso de los países centroamericanos esta regla no siempre se cumple (véase Ortigón y Pacheco 2004).

CUADRO III.—LOS SISTEMAS DE INVERSIÓN, LOS ACTORES E INSTITUCIONES
PRINCIPALES

En Costa Rica, que posee uno de los sistemas más antiguos de la región, el Ministerio de Planificación Nacional es el encargado de llevar a cabo el sistema. La ley establece que el ministerio «...en representación del Presidente de la República es el encargado de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Nacional de Inversiones, por lo tanto, de definir las directrices de la inversión pública», realizando para ello todas las tareas que la legislación en esta materia le encomienda, tales como: velar porque los proyectos sean compatibles con el Plan Nacional de Desarrollo; aprobar proyectos, planes y programas de inversión pública y formular, negociar y coordinar planes de asistencia técnica, entre otros.

En Guatemala la Secretaría General de Programación y Planificación (SEGEPLAN), conjuntamente con el Ministerio de Finanzas «son quienes tienen a su cargo la parte normativa del sistema, es decir son las que dictan las normas, instrucciones, procesos y procedimientos que deben tenerse en cuenta para todo el proceso de la inversión pública». El SNIP de Guatemala al contrario del costarricense es bastante nuevo (data del año 1997) es por este motivo que la influencia del Ministerio de Finanzas Públicas es vital en aspectos tales como formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos. Siguiendo la tendencia mencionada, en los países cuyos sistemas son más recientes la entidad rectora corresponde a Ministerios de Hacienda o Finanzas Públicas.

En Honduras según lo establece el Decreto Legislativo N° 218-96, le corresponde a la Dirección General de Inversiones Públicas dependiente de la Secretaría de Finanzas velar por la asignación eficiente y oportuna de los recursos públicos a proyectos de inversión, así como también dictar normas e instrucciones necesarias para ello. Respecto de Panamá (1996) la Dirección de Programación de Inversiones, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas, tiene la responsabilidad de administrar y asegurar el funcionamiento del SINIP, contando para ello con cuatro áreas que agrupan 15 sectores de actividad económica para facilitar el análisis macro de la actividad inversora del Estado.

En El Salvador (1997), de acuerdo a lo establecido en el Decreto Legislativo N° 172 de 1997, la Dirección General de Inversión y Crédito Público del Ministerio de Hacienda es la encargada de administrar el Subsistema de Inversión y Crédito Público, en donde se toman todas las decisiones que afectan la temática de la Inversión Pública.

Nicaragua es el único de los países analizados cuyo SNIP no depende de las carteras de Planificación ni de Hacienda. Según lo establecido en el Decreto N° 61-2001 de creación del SINIP, el organismo encargado del sistema es la Unidad de Inversiones Públicas de la Secretaría de Coordinación y Estrategia cuya principal función es elaborar el Programa de Inversiones Públicas del país. Se debe destacar también que el sistema es el más reciente de todos (año 2001) lo que podría explicar su dependencia de una institución más moderna ligada a la planificación estratégica del país.

Fuente: Ortegón y Pacheco 2004.

Los sistemas de inversión en los seis países centroamericanos son en su mayoría bastante recientes y se encuentran aún en proceso de desarrollo y perfeccionamiento y se han observado algunas debilidades en ellos. La primera, como señalan Ortegón y Pacheco (2004) es que la asignación de los recursos de inversión parece estar basada en muchos casos en la discrecionalidad, sin conocerse la rentabilidad de los proyectos seleccionados como criterio habitual. Además, no se sabe si los proyectos elegidos se ejecutan bien o no, y tampoco existe una optimización sectorial ni de ningún otro tipo. Como resultado de ello, los presupuestos destinados a la inversión pública son más bien presupuestos históricos de asignación de recursos y no responden a una selección y priorización basada en un enfoque metodológico que busque sobre todo destinar fondos a propuestas de inversión convenientes para las necesidades de la población.

También se señala como debilidad la casi inexistencia de metodologías de preparación y evaluación de Proyectos. Tales metodologías favorecerían una mejor asignación de recursos al propiciar el desarrollo de evaluaciones más eficaces y ajustadas a las características de los distintos tipos de proyectos. Además, excepto en Panamá, Guatemala y Nicaragua, los sistemas son bastante débiles desde el punto de vista conceptual y técnico, lo que se observa en la casi inexistencia de metodologías de evaluación particulares para proyectos específicos y la casi inutilización de los precios sociales que tienen como objetivo corregir las fallas o inexactitudes de los precios de mercado para valorar proyectos de fuerte impacto social.

En cualquier caso, parece que ha habido avances significativos en el área de la capacitación de funcionarios que trabajan en el tema de la inversión pública y ésta ha sido de muy buen nivel involucrando a organismos tan importantes como el BID, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) y varias universidades locales. Se han ofrecido cursos bien orientados sobre administración o gerencia de proyectos, formulación y evaluación de proyectos, marco lógico, programación de inversiones, banco de proyectos y evaluación de impacto ambiental. Se ha señalado que un mayor inter-

cambio de experiencias en las mejores prácticas, como las de Brasil, Bolivia, Perú, Chile y Colombia contribuiría a mejorar los sistemas de inversión pública centroamericanos (Ortegón y Pacheco 2004).

*LOS SISTEMAS Y MECANISMOS EXISTENTES DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO
DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS*

Tanto entre los expertos en gestión pública como entre los expertos en desarrollo y cooperación, se considera cada vez con más énfasis que un aspecto básico de la gestión del sector público es la existencia de una orientación hacia los resultados o el desempeño en los actores y sistemas gubernamentales. Esa «cultura de la evaluación» sería uno de los cauces para mejorar el desempeño gubernamental en lo que respecta a la calidad, cantidad y orientación adecuada de los bienes y servicios ofrecidos por el Estado. Con el fin de lograr este objetivo, varios países tratan de conseguir una orientación hacia los resultados creando o reforzando sus sistemas de seguimiento y evaluación (Mackay 2006). Los donantes internacionales son en muchos casos partes fundamentales e interesadas en los esfuerzos de los países latinoamericanos por institucionalizar sistemas de evaluación y seguimiento. Su apoyo a estas iniciativas está basado no sólo en motivos altruistas sino en su propio interés en la cuantificación y en una gestión orientada a los resultados que permita comprobar los efectos de la ayuda.

En numerosos países los últimos años han visto cómo la administración pública ha pasado, frente al tradicional control de las normas y procedimientos propia del modelo burocrático weberiano, a orientarse cada vez más hacia el control de los resultados. En Latinoamérica, con sus peculiaridades, muchos consideran que, debido a la fragilidad histórica del Estado de Derecho y la democracia es aún pronto para prescindir de la importancia de las normas y procedimientos y de la importancia de la seguridad jurídica, la imparcialidad administrativa y la responsabilización judicial de autoridades y funcionarios. Estas seguirían siendo atributos del modelo weberiano o garantista de administración que representan condiciones esenciales para establecer mercados eficientes y democratizar el espacio público (CLAD 1998).

A pesar de esto, en la mayoría de los países que han implantado o intentan implantar reformas de modernización democrática o administrativa de tipo gerencial, se ha extendido la preocupación (tanto en los discursos predominantes como en la práctica de algunos escasos países) por crear e introducir instrumentos de evaluación y seguimiento de los programas y políticas impulsados desde el gobierno para mejorar así la transparencia de éste y facilitar la rendición de cuentas ante la sociedad (Longo y Echebarría 2000). Así, en los programas de modernización y reforma de las administraciones cen-

trales o municipales de la mayoría de ellos se pueden observar la introducción de sistemas de evaluación y seguimiento de los programas y políticas públicas, la introducción de instrumentos de gestión o administración por objetivos, la modernización de los sistemas de gestión financiera, el fortalecimiento de las agencias ejecutivas y la introducción de sistemas de gestión por resultados con la consiguiente extensión en la academia y la comunidad donante de esfuerzos de capacitación gerencial en métodos de evaluación y gestión por objetivos.

Entre los países de Centroamérica, Costa Rica ha destacado por mostrar desde hace años una creciente preocupación por la evaluación del desempeño público. Desde un comienzo (1994), el establecimiento de un sistema de evaluación de la gestión pública fue definido como uno de los pilares estratégicos de la reforma y modernización del Estado. En este sentido el hito más importante en el país ha sido la reforma en 2000 del artículo 11 de la Constitución Política que eleva a rango constitucional la sujeción universal de todas instituciones de la administración pública y los empleados públicos al procedimiento de la evaluación de resultados, rendición de cuentas y exigencia de responsabilidad personal de los funcionarios. En la misma línea se promulgó en 2001 la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos, sobre evaluación presupuestaria. Asimismo, se encarga al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y al Ministerio de Hacienda, la evaluación de resultados de la gestión institucional de modo que se asegure la utilización racional de los recursos y el aprovechamiento de estos recursos en beneficio de la población a la que se dirigen. La Contraloría es la institución encargada de la elaboración del informe que es sometido a la Asamblea Legislativa. También se ha promulgado la Ley General de Control Interno, que determina los criterios mínimos que deberán ser observados por la Contraloría General de la República y los órganos sujetos a su fiscalización para mejorar sus sistemas de control interno.

Se ha intentado así construir un Sistema Nacional de Evaluación (SINE) en el que el PND se convierte en el principal instrumento de evaluación y planificación, que provee la visión del Estado hacia el desarrollo social, económico y ambiental del país, y permite a las instituciones estatales mantener un proceso continuo de retroalimentación, y en el que se analizan constantemente la orientación, la coherencia y los resultados (Díaz 2005). La implantación del SINE fue llevada a cabo como un proceso gradual y acumulativo. Se inició con un plan piloto en 8 entidades en 1996. En 1998 se produjo un cambio de gobierno que obligó a incorporar como parte del esquema el nuevo Plan Nacional de Desarrollo y que requirió la capacitación y la persuasión de nuevos grupos de funcionarios y de enlaces institucionales. Este proceso, incluidos los talleres de capacitación, llevó a que, al año siguiente se adoptara el primer plan estratégico quinquenal 1999-2004 (Díaz 2005). El núme-

ro de instituciones comprometidas mediante «compromisos de resultados» (CDR) firmados conjuntamente por los jefes y el Presidente de la República, pasó de 26 a 36 en este corto período y se incluyen en este grupo las instituciones más importantes del Estado costarricense. Para finales de 2001 había llegado a incorporar un total de 43 entidades públicas y, en 2004, abarcaba a más de 80 instituciones (ver SIARE).

Hasta 2002, el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) sólo hacía seguimiento de algunas de las acciones estratégicas de las instituciones que participaban del mismo. A partir de 2003, el SINE realiza el seguimiento de los resultados de la gestión de la casi totalidad de las entidades que integran la administración pública costarricense. Durante los primeros años, en los que la metodología se encontraba en un período de prueba, se decidió sólo dar a conocer a la opinión pública los nombres de las instituciones que habían obtenido las mejores calificaciones. A partir de 1999, se difundieron los resultados de las evaluaciones de todas las instituciones sometidas a seguimiento. Entre las principales debilidades del SINE y otros de estos sistemas conviene mencionar que Costa Rica no ha logrado impulsar una reforma presupuestaria que garantice un proceso de asignación de recursos que sea coherente con este modelo de gestión por resultados. El presupuesto continúa reproduciendo la estructura institucional, y el congreso aprueba el detalle de las partidas considerando que el presupuesto se construye con base en la clasificación económica del gasto, hecho que limita considerablemente el proceso de adopción de decisiones.

Asimismo, y a pesar de los esfuerzos realizados en materia de modernización institucional, se ha criticado al SINE que no había sido capaz de mejorar la coordinación entre los Ministerios de Planificación, Hacienda y la Contraloría General de la República, debido a competencias legales que se solapan como consecuencia de un marco legal disperso, confuso y en alguna medida, obsoleto (Mora Q 2000). Según algunos observadores, la coordinación entre el MIDEPLAN, el Ministerio de Hacienda, que evalúa la ejecución presupuestaria y la Contraloría General de la República (a cargo del control y fiscalización de la Hacienda Pública) ha mejorado notablemente. Desde 2002, la Comisión Técnica Interinstitucional funciona como ámbito de coordinación de acciones entre estos tres organismos. El SINE evalúa y realiza el seguimiento de los resultados de la gestión a nivel de política sectorial, institucional y de programas, y los vincula entre sí. Sin embargo, estas mediciones de resultados no se encuentran articuladas con la evaluación del desempeño individual de los agentes de la administración pública.

En el proceso de evaluación en Costa Rica, todas las instituciones deben elaborar un Plan Estratégico Institucional para el período de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo. Este plan se compone de diagnóstico, lineamientos

de políticas y objetivos, así como los aspectos legales, organizativos y de recursos. Asimismo, deben elaborar una matriz que relacione los objetivos, recursos, indicadores, metas, y agente responsable. De ello se deriva un Plan Anual de Trabajo (PAT), con énfasis en la estructura de los recursos. Por último, existe un sistema interno de seguimiento y evaluación, encargado de realizar evaluaciones propias o autoevaluaciones, coordinado por la oficina institucional de planificación. El modelo de evaluación se compone de dos instrumentos fáciles de operar: el Compromiso de Resultados (CDR) y la Matriz de Desempeño Institucional (MDI). El «Compromiso de Resultados» es un acuerdo anual de la gestión institucional, el cual es suscrito por el Presidente de la República, el Jefe Institucional, responsable del rendimiento de cuentas; y los Ministros de Planificación Nacional y Hacienda, como garantes del compromiso que supone una coordinación estrecha y permanente entre todas las instancias participantes en la programación, gestión y asignación de recursos⁷.

Los principales logros del SINE de Costa Rica han sido el haber logrado establecer un sistema de seguimiento del grado de cumplimiento con las metas fijadas para cada institución en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en los Planes Anuales Operativos (PAOs), con aplicación en muchas unidades de la administración pública central. También se han hecho avances importantes en la vinculación de la información sobre metas y resultados de la gestión y el Presupuesto, y en la coordinación de acciones con el Ministerio de Hacienda y la Contraloría General de la República. Con el SINE, la Presidencia de la República puede disponer de un instrumento de gerencia pública que le permite articular y darle coherencia a la acción de sus instituciones en función de las prioridades del PND y que le permite promover la rendición de cuentas de los ministros y presidentes ejecutivos ante las demás autoridades del sector público, y ante la sociedad en su conjunto. Aunque la reforma presupuestaria arrastra un desfase respecto de los requisitos que plantea un modelo de gestión pública por resultados, a través de los módulos que integran el Plan Anual Operativo, el SINE ha conseguido vincular el seguimiento y la evaluación de resultados de la gestión con el presupuesto⁸.

Por otro lado, algunos problemas que se han señalado (Díaz 2005) se refieren a la disonancia que provoca el concepto de acciones estratégicas

⁷ Este es un instrumento que fuera desarrollado por consultores del BID en otros países y se adoptó por recomendación de dicha organización, en sustitución de la primera propuesta (tomada de Colombia).

⁸ Uno de los factores que más han favorecido el desarrollo del SINE fue la institucionalización del Área de Evaluación y Seguimiento en el marco del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). El apoyo y la asistencia técnica de la Oficina de Evaluación del BID y el trabajo conjunto del personal del MIDEPLAN con los asesores y expertos internacionales han sido fundamentales para el desarrollo de la capacidad institucional de la Unidad Coordinadora del SINE (Díaz 2005).

y su medición mediante modelos numéricos. Se trata de la relación entre el tamaño de lo evaluado y la proporción del instrumento para evaluar. En política, como señala este autor, el objeto «acciones estratégicas» pertenece al universo de las grandes categorías; pretender capturarlo con un instrumental reducido, propio para medir pequeñas acciones recurrentes, estadísticas de atención o prestación de servicios o eventos discretos, solo lleva a reducir la política a una caricatura burocrática. Por otra parte, se ha señalado repetidamente la limitación que implica la falta de equipamiento y sistemas para el tratamiento automatizado de la información que pueda reunir todos los datos que producen sobre los diferentes servicios del Estado. Asimismo, se detectan algunos problemas vinculados más con el funcionamiento que con el diseño, como la poca intervención que tienen los diversos cuerpos internos de las instituciones en el proceso de evaluación. La búsqueda de apoyo al mayor nivel jerárquico superior posible conlleva un alejamiento de la participación de los miembros en los otros niveles de la organización. Por otro lado, por la naturaleza política de los nombramientos, en muchas de las instituciones, los enlaces duran poco tiempo en sus puestos, lo que limita la aplicación de la metodología definida. Uno de los costes más significativos se origina en la necesidad de programas intermitentes de capacitación (Díaz 2005).

En el caso de Honduras puede mencionarse el sistema nacional de evaluación (SINAEH) diseñado a mediados de los años noventa por el SECPLAN con el apoyo de asesores de la Oficina de Evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que a su vez canalizaban la asesoría de expertos del Banco Mundial y de consultores internacionales que han desarrollado experiencias similares en otros países. El sistema de evaluación SINAEH tenía dos niveles. El primero constituido por la autoevaluación de la gestión institucional y de los resultados obtenidos en la ejecución de las políticas, los programas y proyectos sobre los que tiene responsabilidad. El segundo consiste en evaluaciones estratégicas de los proyectos, programas y políticas seleccionados, así como de los ámbitos, instancias y procesos que afecten al buen desarrollo de su gestión (Zuñiga 1997). Estos dos módulos estaban conformados por las metodologías de evaluación, los sistemas de seguimiento y los sistemas de información utilizados en cada caso. Se distinguía así entre el Nivel Político Superior, la Presidencia de la República que regirá el sistema para obtener información relevante para apoyar la toma de decisiones respecto a los recursos asignados, así como para reorientar y mejorar la elaboración de programas. Asimismo, se incluye la generación de información para corregir procesos, reducir costos e incrementar la probabilidad de éxito en el alcance de los resultados. Este nivel será el responsable de la toma de decisiones de acuerdo a los resultados de las evaluaciones, para la asignación de los recursos para el cumplimiento de objetivos.

Por otro lado, estaba la Unidad Coordinadora del Sistema, que es la unidad responsable de definir la política, realizar la gestión, elaborar de normas y procedimientos en materia de evaluación y es la responsable de la articulación de las Unidades de Evaluación instaladas en cada una de las Secretarías de Estado. En tercer lugar estaban las Unidades de Planeamiento y Evaluación de Gestión. Estas Unidades formaban parte de la nueva estructura organizativa implementada por el Programa de Reforma de la Modernización del Estado, que contemplaba la Instalación y Fortalecimiento de estas Unidades. Dependen directamente del Secretario de Estado y constituye la instancia encargada de promover un adecuado proceso de planeación y evaluación de la gestión, de acuerdo a los lineamientos metodológicos del Sistema Nacional de Evaluación.

Los componentes del sistema hondureño, parecidos a los de Costa Rica, son básicamente tres: en primer lugar el Compromiso de Resultados, que es un acuerdo de gestión institucional firmado por el Presidente de la República y los Secretarios de Estado correspondiente, así como por los Ministros de Hacienda y Planificación, como garantes de un modelo de gestión que exige la coordinación estrecha y permanente de las distintas instancias que participan en el proceso de programación de los recursos públicos. Este se sustenta en una Matriz de Desempeño Institucional en la cual se especifican los programas y proyectos estratégicos que son evaluados por SECPLAN a lo largo del año, así como las metas e indicadores que sirven como criterio de evaluación, para medir el nivel de desempeño institucional. La selección de los programas y proyectos estratégicos incluidos en cada Compromiso de Resultados se realiza al más alto nivel político, de acuerdo con las prioridades establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo y los objetivos del Gobierno para ese año en particular. Una vez suscrito el Compromiso de Resultados, SECPLAN realiza un seguimiento permanente de la ejecución de los programas y proyectos estratégicos, con el propósito de precisar el grado de avance y generar información oportuna para tomar las decisiones pertinentes. El monitoreo de los Compromisos de Resultados es un proceso dinámico y participativo, coordinado directamente por el Despacho del Ministerio de Planificación, con el apoyo técnico del Área de Evaluación y Seguimiento. A nivel operativo, los funcionarios del Área de Evaluación y Seguimiento cuentan con el apoyo del resto de unidades especializadas de SECPLAN, y coordinan directamente con el enlace institucional y los gerentes de los programas y proyectos evaluados.

Este sistema contó en los años noventa con apoyo al más alto nivel político, desarrollándose a partir de directrices establecidas en la Estrategia de Desarrollo 1994-98, en el que se especifica no sólo el interés del Gobierno de Honduras de redimensionar el papel de SECPLAN como órgano asesor de la Presidencia de la República, responsable de mantener la visión de conjun-

to y de largo plazo, sino también la necesidad de disponer de un sistema de evaluación estratégica para fortalecer la toma de decisiones y ejercer el rendimiento de cuentas. Sin embargo no ha conseguido una institucionalización como instrumento de gestión en las Administraciones. Según Molina (1997), los principales obstáculos que limitaban la capacidad de evaluar eran de índole institucional, política y cultural. Por ejemplo, la escasa calidad y pertinencia de la información, la falta de personal técnico, la insuficiencia de normas y la fragilidad existente de muchas instituciones. Asimismo, se señalaba, no existía una estructura fuerte que incentivara un uso efectivo de los resultados de la evaluación como instrumentos de gestión y reforma del Sector Público.

En general, tres de los principales problemas u obstáculos que se han señalado en los estudios sobre los sistemas de evaluación son: 1) la inexistencia de diagnósticos previos que sirvan de referencia para la evaluación del logro alcanzado; 2) la deficiencia de los sistemas de información y seguimiento de los programas; y 3) la escasez de indicadores de eficiencia. Sin duda, estos resultados ponen de relieve la existencia de importantes áreas de mejora (Longo y Echebarría 2000). Parte de la tarea pendiente en las instituciones del Sector Público pasa por una estrategia más intensa de diseño y reposición de equipo, así como por un programa de capacitación de los recursos humanos, para poder asumir el procesamiento de los datos que supone un proyecto como el SINE (Díaz 2005). En general, sin embargo, se ha señalado cómo una gran parte de estas dificultades suele obedecer a las resistencias, culturales y de otros tipos, que lleva consigo la introducción en los aparatos burocráticos de la filosofía del trabajo por objetivos y el control por resultados.

Vencer la resistencia natural de las unidades y las personas a ser medidos, sobre todo en la cultura organizativa de las burocracias tradicionales, requiere habitualmente cambios importantes en los sistemas de incentivos en cuyo marco se desarrolla la producción de los servicios públicos (Longo y Echebarría 2000). Parece difícil comprometer a los directivos y a los profesionales en el uso y producción de indicadores y sistemas de información que aparentemente no les reportan beneficios, y que por el contrario pueden ser considerados como cargas burocráticas y cesiones de poder a otras instancias organizativas. En definitiva, la dificultad para la introducción de indicadores de gestión en las administraciones públicas suele ser de naturaleza organizativa, más que propiamente técnica.

Además, debe subrayarse que la construcción de capacidades en temas de evaluación y seguimiento consiste en algo más que la simple capacitación o existencia de manuales o literatura académica sobre el tema. Como señala el economista Schiavo-Campo (2005), para implantar estos sistemas se requie-

re una mejora conjunta y complementaria en cuatro direcciones que podrían llamarse los cuatro pilares de la capacidad de evaluación y seguimiento:

«i) la capacidad institucional, es decir, un cambio desde reglas de rendición de cuentas e incentivos poco eficiente a reglas eficientes, ii) capacidad organizativa, es decir, la adaptación de la arquitectura organizativa de las unidades gubernamentales de evaluación y seguimiento a esas nuevas reglas eficientes de rendición de cuentas e incentivos, iii) capacidad tecnológica en información y comunicación (TICs), que utilice la informática para una mejor y más rápida información sobre los resultados, y por supuesto, iv) capacidad humana, mediante capacitación en evaluación y seguimiento, pero dirigida especialmente a las habilidades apropiadas para el contexto institucional y organizativo concreto y que sean efectivamente usadas y reforzadas después de ser impartidas».

Por otra parte, según señala Mackay (2006), las numerosas experiencias recientes sobre fortalecimiento de los sistemas gubernamentales de seguimiento y evaluación revelan un amplio acuerdo en una serie de lecciones clave extraídas de los países más avanzados en el tema. En primer lugar, para una institucionalización eficaz⁹ de los sistemas de evaluación, debe darse como requisito una fuerte demanda gubernamental. Según sabemos, esto es difícil de conseguir. La aceptación por parte de las principales partes interesadas, como algunos de los ministros o el ministerio de hacienda, es requisito necesario para promover decididamente una función de seguimiento y su financiación. Un obstáculo es el escaso conocimiento existente sobre qué ofrecen los instrumentos de seguimiento y evaluación y lo que cabe esperar de él. Por ello debería lograrse una mayor divulgación sobre los sistemas de evaluación, sus instrumentos, métodos y técnicas y sus posibles usos. La demanda aumentará cuando las partes interesadas de un gobierno conocen ejemplos concretos eficaces de otros gobiernos que hayan establecido sistemas de seguimiento y evaluación. Por el lado de la oferta es necesario sin duda que existan actividades de capacitación sobre evaluación, manuales, procedimientos etc., pero los incentivos convincentes son una parte importante de la demanda para que la evaluación se aplique de forma aceptable, y la información resultante del seguimiento y las conclusiones de la evaluación se utilicen en la práctica (Mackay 2006).

Como recuerda este autor, los gobiernos no desarrollan los sistemas de evaluación por sus valores intrínsecos, sino porque respaldan directamente sus actividades básicas, como el proceso presupuestario, la planificación nacio-

⁹ Por institucionalización MacKay entiende la creación de un sistema de seguimiento y evaluación cuyos resultados sean valorados positivamente por las principales partes interesadas y se utilicen en la búsqueda del buen gobierno, siempre que haya una demanda suficiente de la función de seguimiento y evaluación para garantizar su financiación y su sostenibilidad en el futuro previsible.

nal o la gestión de los ministerios, organismos y programas, o para ofrecer información en apoyo de la rendición de cuentas. Por ello, los sistemas de evaluación están muchas veces vinculados con las reformas del sector público, por ejemplo, la gestión basada en los resultados, el presupuesto por resultados, la formulación de políticas basada en las pruebas disponibles, etc. Por último, MacKay señala que otro factor de éxito es la existencia de un promotor influyente: un ministro o alto cargo con autoridad suficiente para impulsar la institucionalización del seguimiento y evaluación y capaz de convencer a sus colegas de su prioridad y de la necesidad de destinar considerables recursos a la creación de un sistema de SyE válido para todo el sistema gubernamental. Estos promotores han desempeñado un papel importante en la creación de algunos de los sistemas gubernamentales de evaluación más eficaces, como los de Chile, Australia y Colombia o México.

El cuadro siguiente resume, para finalizar este apartado, algunas de las lecciones aprendidas en la creación de estos sistemas:

CUADRO II2.—LECCIONES PARA LA CREACIÓN DE SISTEMAS DE SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

- Un requisito previo para la institucionalización eficaz es la existencia de una considerable demanda gubernamental.
- Importancia de los incentivos.
- Papel fundamental de un «promotor» influyente.
- Comienzo con un diagnóstico del seguimiento y evaluación existente.
- Impulso centralizado de un ministerio competente.
- Creación de sistemas de datos ministeriales fiables.
- Peligro de complejidad excesiva del sistema.
- La medida del «éxito» es la utilización.
- Limitaciones de las leyes, decretos y reglamentos gubernamentales.
- Importancia de los mecanismos estructurales para garantizar la objetividad y calidad del seguimiento y evaluación.
- Esfuerzo a largo plazo y buena dosis de paciencia

Fuente: Mackay 2006.

LA GESTIÓN FINANCIERA DEL ESTADO: LA EXISTENCIA DE SISTEMAS INTEGRADOS Y SUS PROBLEMAS

La adopción de decisiones y la gestión pública se ven afectadas por la fragmentación resultante de la existencia de numerosas unidades de gestión superpuestas o no coordinadas que, como se ha visto más arriba, puede dar

lugar a deficiencias institucionales. Por esta razón suelen hacerse necesarios los planes estratégicos y los indicadores de gestión así como otros instrumentos como los sistemas de administración financiera que pueden incluir a todos los niveles del gobierno. Los sistemas de administración financiera deficientes o la falta de sistemas contables únicos para todo el Gobierno o de controles del gasto y administración del flujo financiero representan una limitación para la capacidad del Gobierno de ejecutar sus políticas y programas de manera eficiente, efectiva y transparente. También determinan la capacidad de auditoría interna y externa. Es por esta razón por lo que en varios países de Latinoamérica se ha emprendido la mejora de la gestión de recursos públicos y la introducción de sistemas administrativos de apoyo, en especial los llamados Sistemas Financieros Integrados.

En palabras del economista Marvin Taylor 2003, un sistema financiero integrado consiste en

varios subsistemas que planean, procesan y reportan los recursos financieros públicos incluyendo normalmente al menos cuatro subsistemas: contabilidad, presupuesto, tesorería, y deuda pública, y puede incluir también subsistemas auxiliares como ingresos públicos, adquisiciones, gestión de activos, recursos humanos y planillas, pensiones y seguridad social. Se puede aplicar a distintos niveles de gobierno (central, descentralizado, municipal), se puede desagregar territorialmente la información, y también pueden incorporarse otros criterios para generar reportes de relevancia para la toma de decisiones y el debate político.

Según este y otros autores, entre las ventajas de un Sistema integrado de administración Financiera (SIAF) está la posibilidad de evitar el almacenamiento de datos redundantes, mantener el sistema de información al día, registrar los datos solo una vez, integrar todas las fases de los procesos, facilitar la identificación de excepciones y anomalías y hacer posible, por tanto, un control más inteligente y cercano a la ejecución. El SIAF permite disponer de la información para su uso por la ciudadanía y otros interesados, lo que puede llevar a nuevas formas de participación ciudadana en la asignación, la gestión y el control de los recursos públicos. Aparte de sus características tecnológicas, que convierten el SIAF en un instrumento muy poderoso para quien tenga control sobre él, los SIAFs tiene consecuencias sociopolíticas al estar en el centro neurálgico del Estado, donde se generan, asignan, ejecutan y controlan los recursos (Taylor 2003).

En Centroamérica, los Sistemas Integrados de Administración Financiera SIAFs, comenzaron a diseñarse e implantarse como herramientas para fortalecer y hacer transparente la gestión financiera pública a principios de los noventa. En estos años se inició el proceso en Argentina y, casi simultáneamente, en Paraguay. En los años siguientes iniciaron este tipo de reforma Co-

lombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Venezuela. Sin embargo, hasta finales de la década y comienzos del nuevo siglo, no se consolidó la idea de que realmente constituían una vía hacia una mejor asignación, ejecución y control de los escasos recursos públicos. A partir de entonces son constantes los esfuerzos por ponerlos en marcha, revisando y adaptando los diseños originales de mediados de los noventa a los nuevos escenarios de la gobernación (Makón 2000; Caplán 2003). En este caso, la experiencia de Argentina en materia de implantación institucional de los subsistemas, así como varios desarrollos metodológicos han servido de referencia para otros gobiernos. Esto ha enriquecido dichos procesos y ha posibilitado aprovechar las experiencias positivas de quienes iniciaron las reformas con anterioridad (Makón 2000).

En Guatemala, por ejemplo, los sistemas integrados de gestión pública contemplados dentro del «Proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF – SAG)» tienen entre sus objetivos el control, la publicidad y la transparencia en la gestión de recursos públicos; Sistemas Integrados Administrativos: Contrataciones y Adquisiciones (Guatecompras), almacenes, bienes del Estado, recursos humanos, organización administrativa; Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF): Presupuesto, contabilidad, tesorería y crédito público; Sistema de Contabilidad Integrado (SI-COIN-WEB), Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) y Sistema de Gestión de Proyectos (SIGEPRO); Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG): Control Interno y Externo; Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); Sistema de Gerencia de Proyectos; Sistema de Administración Tributaria (SAT); Gobierno Electrónico; Portal de Transparencia Fiscal.

En Nicaragua, desde mediados de los años noventa se diseñó un Sistema Integrado de Gestión Financiera, Administrativa y de Auditoría (SIGFA) que permitiera contar con información centralizada y automatizada de las fuentes de ingreso y gastos del Estado para garantizar el control interno y externo de la gestión estatal y prevenir la corrupción administrativa. Los sistemas que componen la gestión financiera y administrativa en Nicaragua son: Presupuesto, Tesorería, Contabilidad, Crédito Público y Contrataciones. Estos sistemas son regulados por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. También se incluye en la reforma administrativa-financiera a los sistemas de auditoría y control, tanto internos como externos. A fecha de marzo de 2006 estaban conectadas al sistema más de cincuenta instituciones¹⁰. Además, desde la Contraloría General de la República se inició la modernización de la normativa de control interno. El objetivo general del componente SIGFA se definía como un sistema financiero funcionando en todas las entidades del go-

¹⁰ http://www.hacienda.gob.ni/hacienda/dr_sigfa_instituciones.jsp

bierno central que tenía como objetivos específicos los de i) Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y uso de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público. ii) Disponer de información útil, oportuna y confiable que permita valorar diferentes opciones en la toma de decisiones. iii) Tener un mecanismo de control eficiente, eficaz y efectivo. iv) Motivar a los funcionarios públicos, sin distinción de jerarquía, a asumir plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo del destino de los recursos públicos sino también de la forma y resultado de su aplicación. v) Desarrollar la capacidad administrativa para el manejo correcto de los recursos del Estado. vi) Realizar las gestiones de los recursos públicos con mayor transparencia y agilidad. vii) Interrelacionar los sistemas operacionales y administrativos. viii) Facilitar a la Asamblea Nacional, la Contraloría General de la República, y otras instituciones competentes la vigilancia de la gestión pública (Vicepresidencia CERAP-UCRESEP 2001b).

También en El Salvador (SAFI), Honduras (SIAFI) y Panamá (SIAFPA) se han desarrollado sistemas integrados de administración financiera con mayor o menor extensión a los diferentes subsistemas del sector público. Como puede observarse más en detalle en el cuadro comparativo siguiente, todos dependen de la autoridad hacendaria. Además, suelen tener cuatro módulos básicos en común: Presupuesto, Contaduría, Tesorería y Crédito público. El grado de inclusión en las dependencias que constituyen el sistema no es igual para todos los países, y la incorporación es lenta, en parte debido a problemas técnicos o de aplicación y en otros casos porque su cobertura no es total (Caplán 2003)

En conclusión, los sistemas integrados de administración financiera han evolucionado de forma similar en todos los países del istmo, si bien algunos están más avanzados que otros. En general los mayores logros parecen ubicarse en ordenamiento y agilización de las Tesorerías y Contabilidad Gubernamental.

En cuanto a los logros conseguidos en la práctica por estos sistemas se suelen señalar la disponibilidad de un instrumento que provee información sistematizada en tiempo y forma, que deberá ser monitoreada y utilizada productivamente. Según los expertos, si este esfuerzo no avanza y se reduce solamente a la etapa de información y no se usan estos sistemas para obtener una planificación eficiente del gasto, sus repercusiones positivas pueden ser menores. Por otra parte se ha señalado como ventaja su utilidad como instrumento adecuado de control, gerencia y transparencia, la introducción de una nueva cultura en la forma de gestión, y el hecho de que hayan sido inductores de capacitación más allá del propio sistema. El desafío que tienen muchos de estos sistemas es el de poder incluir a la totalidad del sector público

CUADRO II.3.—COMPARACIÓN DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LOS SIAFS 2003

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Denominación	SIGAF	SAFI	SIAF	SIAFI	SIGFA	SIAFPA
Subsistemas	-Presupuesto -Tesorería -Contabilidad -Crédito Público -Administración de Bienes y Contratación Administrativa	-Presupuesto -Tesorería -Crédito Público -Contabilidad Gubernamental	-Presupuesto -Contaduría -Tesorería -Crédito Público	-Presupuesto -Contaduría -Tesorería -Crédito Público	-Presupuesto -Contabilidad -Crédito Público -Tesorería -Sistemas de información	-Presupuesto -Deuda Pública -Tesorería -Contabilidad
Estado actual	1999-2000	1995 Ley 1999 implementación	Aprobado 1997 Implementación 1998	1999	1995	1992
	Incluye el poder ejecutivo en el Gobierno Central	Incluye 24 organismos del gobierno central y 65 descentralizadas subvencionadas	Comprende 43 entidades del gobierno central y 9 fondos sociales (de un total de 12)	Comprende gran parte de la Adm.-nistración central, y se están incorporando las descentralizadas no empresariales	Sistema informático integrado instalado en 12 ministerios, cuatro poderes, INIFOM, Contraloría, Procuraduría, Presidencia, Vicepresidencia, Secretaría técnica de Presidencia, Policía	Incluye todo el gobierno central y una entidad descentralizada como piloto
Depende de	Ministerio de Hacienda	Ministerio de Hacienda	Ministerio de Finanzas Públicas	Secretaría de Finanzas (SEFIN)	Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP)	Ministerio de Economía y Finanzas

Fuente: Caplán 2003.

allí donde todavía no existe cobertura, así como el de extenderse a la gestión del nivel municipal (Caplán 2003).

Así, por ejemplo, en Honduras aunque según los diagnósticos del BID, se han logrado avances en el control y transparencia del gasto gracias a la puesta en marcha del Sistema Integrado de Gestión Financiera, el *Country Financial and Accountability Assessment* (BM y BID, 2004) muestra que es necesario consolidar y profundizar los avances logrados mediante un conjunto de medidas que incluyan: (i) la aprobación, reglamentación e implantación de un marco jurídico que modernice la Ley de Presupuesto que rige desde 1969 y las normas jurídicas del Crédito Público y de la Tesorería; (ii) la extensión del SIAFI a todos los organismos de la administración descentralizada y municipal; y (iii) la introducción de medidas que aumenten la racionalidad, transparencia y control sobre los principales componentes del gasto: las adquisiciones públicas, los recursos humanos y la inversión pública.

Para diagnosticar los resultados de la implantación del sistema, la Secretaría de Finanzas de Honduras (SEFIN) encargó a un consultor internacional¹¹

¹¹ Osvaldo Albano

para que estudiara el «Alcance Actual del Sistema de Administración Financiera Integrada». Entre sus conclusiones indica lo siguiente (ver Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas 2005):

En los últimos años Honduras ha tenido un avance sustancial en cuanto al desarrollo e implantación de sistemas de información de la gestión pública. Lamentablemente, estos avances no han partido de una estrategia informática del Gobierno, sino que se trata de sistemas aislados, diseñados para dar respuesta a iniciativas específicas de tipo institucional. Varios de estos sistemas han sido construidos hace varios años y requieren de actualizaciones conceptuales y tecnológicas (SIP, SIT), otros han sido actualizados tecnológicamente, pero sin tener en cuenta los nuevos requerimientos de la administración pública en cuanto desconcentración, conectividad y necesidad de información agregada (SIAFI, SISPU)

Otras conclusiones parecidas se refieren a los problemas de una información sobre la gestión atomizada y contradictoria por no haberse contemplado en el diseño los nexos de comunicación con otros subsistemas del sector público. La estructura presupuestaria definida en el SIAFI no es utilizada plenamente, así podemos observar que las actividades representan en la mayoría de los casos a ubicaciones geográficas y el campo destinado para esta información se encuentra en blanco, de la misma manera algunos objetivos y metas están en blanco y en otros casos las metas no representan unidades de medida que sirvan para la evaluación de la ejecución (Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas 2005):

También en Nicaragua se señalaban algunos obstáculos que no han permitido su avance a la velocidad deseada, como por ejemplo la necesidad que implica de un cambio de cultura tanto en los empleados y funcionarios del Estado como en los usuarios del mismo, acostumbrados a una modalidad manual de manejo de la información (Vicepresidencia de la República CERAP-UCRESEP 2001b); otros problemas han sido la falta de un sistema contable estandarizado en las diferentes entidades del Estado, la resistencia al cambio, particularmente en lo relativo al establecimiento de controles en el registro de la información y en el cumplimiento de requisitos para efectuar la erogación de un gasto y en la descripción de los conceptos de los ingresos; la pérdida de poder por parte de las instancias que históricamente han manejado la información como fuente de poder; focos de corrupción en las instituciones mediante el manejo discrecional de la información, permitiendo la manipulación de la misma dependiendo de los intereses del interlocutor o destinatario y cultura organizacional poco comprometida con el mejoramiento de las estructuras del Estado. (Vicepresidencia de la República CERAP-UCRESEP 2001b).

Estas conclusiones demuestran que en algunos países, a pesar del desarrollo tecnológico, no se ha logrado un cambio procedimental o una reinge-

niería de procesos, sino que en algunos casos se ha incrementado la complejidad de los procedimientos como validaciones, firmas y registros. Otras dificultades encontradas en otros países han sido, aparte de la resistencia al cambio, los inconvenientes en conciliar los procedimientos legalmente exigibles y las aplicaciones informáticas del sistema (p. ej. informes, registros presupuestarios o contables, etc.) y en muchos casos la falta de recursos humanos (Caplán 2003). Además, en la mayoría de los países la reforma de la administración tributaria se ha llevado a cabo de forma independiente de la reforma de los demás sistemas que conforman la administración financiera, lo que ha originado que no exista una efectiva integración automática entre el proceso de recaudación de impuestos y los registros contables de ingresos que procesa la Tesorería Nacional.

Las experiencias exitosas enseñan que es imprescindible culminar la reforma en todos los niveles del Estado para que los sistemas financieros integrados lleguen a su máxima utilidad. Eso implica, según los expertos, transformar el sistema de información desarrollado en una primera etapa de estos sistemas integrados mediante un cambio en la gestión o lo que suele denominarse una reingeniería de procesos, una nueva definición de roles y responsabilidades de cada una de las instituciones que componen el sector público. Como señala Makón (2000) se requiere también una redefinición del papel de los organismos públicos. Es por ello necesario que

los órganos rectores (presupuesto, tesorería y contabilidad) lleven a cabo, en forma progresiva, un proceso de descentralización de controles en la administración de medios y prioricen el cumplimiento de los fines por parte de las instituciones públicas; la excepción de este criterio general, es el caso del sistema de crédito público que normalmente presenta un alto nivel de centralización, originado en la historia de endeudamiento anárquico de los países. En segundo lugar, es conveniente que exista un órgano central responsable de dirigir y coordinar la administración financiera, del cual dependan los órganos rectores, a efectos de que el funcionamiento de los mismos se efectúe en forma armónica y coherente. En tercer lugar, las unidades de servicios administrativos institucionales deben redefinir su papel, ejerciendo plenamente su responsabilidad de unidades de apoyo técnico-administrativo de los niveles políticos y gerenciales de las instituciones, sin pretender reemplazarlos en el proceso de toma de decisiones sobre asignación y uso de recursos reales. Por último, los responsables de las unidades ejecutoras de programas no sólo deben tener responsabilidades en la producción de los bienes y servicios que demanda la Sociedad, sino que deben contar con facultades para tomar decisiones sobre la mejor y más eficiente administración de los insumos reales que requieran.

Asimismo, en la medida en que el apoyo político es un requisito esencial para el éxito de las reformas de este tipo, es necesario definir un camino o

trayectoria que implique priorizar, en cada momento, las demandas que plantean los niveles políticos y directivos del Estado. Como ha señalado Makón (2000), el apego a un excesivo tecnocratismo que implique encarar la reforma sin atender su viabilidad política, atenta contra una efectiva implantación de la misma. «La reforma no requiere sólo de normas, metodologías y desarrollos de *software*, sino que implica un cambio cultural en la gestión diaria de los funcionarios públicos que requiere años para su maduración». Es por ello esencial que los procesos de capacitación no se concentren exclusivamente en la transmisión de conocimientos sobre metodologías y procedimientos, «sino también en la transmisión de pautas de comportamiento y en la visión que debe tener el funcionario público de estar al servicio de la Sociedad, administrando recursos financieros que le han sido entregados en consignación».

A modo de síntesis, la experiencia recogida por los expertos muestra que los requisitos básicos para llevar a cabo reformas en la administración financiera son los siguientes:

CUADRO II.4.—REQUISITOS PARA LA REFORMA DE LOS SIAFS

— <i>Definición clara y explícita del marco conceptual y metodológico a adaptarse en el proceso de reforma y un proceso de capacitación masiva para los diferentes estratos políticos, directivos y técnicos de la burocracia pública.</i>
— <i>Firme, explícita y permanente decisión y apoyo político del más alto nivel al proceso de reforma. Dicho proceso garantiza transparencia pues posibilita publicar los actos de gobierno y, por lo tanto, la ciudadanía puede ejercer un control del destino de los recursos que ella aporta; pero, por otro lado, la reforma también significa atacar bolsones feudales de poder en la burocracia pública.</i>
— <i>Para contar con el apoyo político necesario se requiere que la reforma presente resultados rápidos y permanentes que le permitan a los niveles políticos percibir los beneficios que la misma les brinda. Similarmente, también es importante que les permita a los directivos mejorar su gestión y lograr, así que la gerencia pública esté comprometida con el cambio.</i>

Fuente: Makón 2000

LOS PROCEDIMIENTOS Y LA GESTIÓN PRESUPUESTARIA

Como señalaba el informe del Informe de Progreso Económico y Social (IPES) del BID, el objetivo básico de las normas y procedimientos presupuestarios es el de facilitar la identificación de preferencias sociales en cuanto a programas de gasto e impuestos aceptables; asignar de manera eficiente los recursos entre distintos tipos de gastos, teniendo en cuenta el coste de oportunidad de los impuestos; evitar la transferencia ineficiente o injusta de la carga presupuestaria hacia el futuro; hacer posible una reacción adecuada fren-

te a las perturbaciones, de modo de no causar fluctuaciones cíclicas costosas, y mantener la credibilidad y el acceso a los mercados de capital (IPES 1997).

Las instituciones y el proceso presupuestario y sus resultados constituyen el soporte a la vez financiero y de organización de la política pública global de un país y, junto con otros factores, determinan la consecución de los grandes equilibrios económicos y financieros, y la creación o mantenimiento de equilibrios de poder entre los grupos sociales y políticos de esa sociedad. Por esta razón, las instituciones presupuestarias tienen una gran importancia tanto en las formas de articulación entre el gobierno, el mercado y los agentes sociales, como en cuanto a la calidad y la eficiencia de las propias políticas públicas (CEPAL 2001). La gestión presupuestaria actual ha evolucionado internacionalmente del presupuesto por programas, de moda en los años setenta, al enfoque por resultados. La técnica de presupuesto por programas procuraba establecer vínculos estrechos entre el proceso presupuestario, la planificación y la evaluación de los programas públicos. En su concepción más amplia, el enfoque por resultados busca más bien enriquecer la discusión presupuestaria en un marco flexible (Martner 2002). Esta evolución, sin embargo, se ha visto obstaculizada en la mayoría de países por la dificultad de pasar de una cultura de procedimientos a una cultura de resultados y por limitaciones externas (continuas reformas globales, que impiden el surgimiento de una estructura orgánica adecuada, con recursos humanos especializados).

La modernización del presupuesto es fundamental para obtener innovaciones en la orientación de una administración más *gerencialista* orientada a los objetivos y resultados de la acción pública. La reforma de los procedimientos y la gestión presupuestaria puede inducir la mejora en la gestión del gasto público y la introducción de criterios de disciplina fiscal, la priorización estratégica, la eficiencia y eficacia en la creación de servicios sociales sostenibles económicamente y la introducción de la presupuestación el presupuesto por programas o por objetivos. No es de extrañar, por ello, que las reformas de las instituciones presupuestarias¹² hayan sido uno de los componentes de las reformas administrativas o de gestión pública en varios países de Latinoamérica. En varios países de Centroamérica se ha tratado de sistematizar el sistema interno de contabilidad y de actualizar el manejo de la programación anual de gastos del gobierno (Longo y Echebarría 2000).

En los países de Centroamérica y la República Dominicana, la organización y el proceso presupuestarios se asientan en un marco legal que parte de las respectivas constituciones políticas, donde se contienen las reglas funda-

¹² Llamamos instituciones presupuestarias al «conjunto de reglas y procedimientos a través de los cuales el poder ejecutivo elabora los presupuestos, el poder legislativo los modifica y aprueba, y se lleva a cabo su ejecución» (IPES 1997).

mentales del sistema presupuestario, que luego se concretan en un conjunto de leyes y ordenamientos específicos que sirven como marco para las decisiones sobre la asignación de los recursos y su ejecución. En todos los países de la región corresponde al poder ejecutivo formular y al Congreso aprobar el monto y la utilización de los recursos presupuestarios. Los poderes legislativos tienen como tarea diversa funciones de control y fiscalización presupuestarias¹³ (CEPAL 2001).

Las normas de procedimiento presupuestario pueden clasificarse según den lugar a un proceso de adopción de decisiones más «colegiado» o más «jerárquico». En el primer caso, varios participantes en el proceso tienen iguales poderes, mientras que en un sistema jerárquico algunos actores poseen preeminencia sobre el resto. Por ejemplo, en un contexto de gabinete hay muchos ministros encargados del gasto y un solo Ministro de Hacienda. Los primeros son juzgados por la cantidad y calidad de los servicios que prestan, y no por la carga tributaria que imponen. Según los expertos, los sistemas colegiados que confieren igualdad de votos a todos los ministros en cuestiones presupuestarias tienden a dar lugar a gastos y déficit mayores que los sistemas que atribuyen primacía al Ministro de Hacienda.

Entre el poder ejecutivo y el poder legislativo se puede producir una dinámica similar. Los diputados elegidos de un único distrito pueden promover programas que beneficien a sus electores, en tanto que el poder ejecutivo puede «internalizar» las restricciones globales (IPES 1997). Si bien los sistemas jerárquicos suelen garantizar la disciplina fiscal de los gobiernos, la preeminencia exagerada y sin contrapesos de un área ministerial sobre las otras puede generar también deformaciones indeseables en el funcionamiento del proceso presupuestario en términos de la participación y la apertura del proceso y, al menos teóricamente, abrir la puerta para que a la larga prevalezcan los intereses presupuestarios de los sectores sociales y políticos con mayor poder de negociación.

En el caso de Centroamérica y República Dominicana, por lo que atañe a la posición que ocupa el ministerio de hacienda frente al resto de los ministerios y agencias gubernamentales en cuanto a la determinación de objetivos en la fase de preparación del presupuesto, cabe decir que es una posición fuerte en los siete países. Puede decirse que en la fase de negociación de la asignación de los recursos, el procedimiento presupuestario es en todos los países centroamericanos de tipo «jerárquico». Esta «jerarquía presupuestaria» se ejerce en el marco de las disposiciones legales y restricciones económicas

¹³ En ciertos casos particulares (como el de las entidades descentralizadas de la administración pública costarricense) algunos presupuestos son aprobados y fiscalizados por otras entidades del Estado con capacidad legal de escrutinio (como la Contraloría General de la República).

que, en algunos países, suelen reducir los márgenes entre los que se ejerce aquella preeminencia ministerial. Por mandato legal, en Costa Rica, El Salvador y Honduras los presupuestos deben ser diseñados considerando su «adecuada» financiación, en Guatemala, Honduras y Nicaragua (y en menor medida en los dos países restantes) los gobiernos deben presentar proyectos congruentes con los programas macroeconómicos en curso, muchas veces diseñados en el marco de paquetes de ayuda financiera internacional. En consecuencia, en este último caso, dichos programas suelen imponer fuertes limitaciones *ex ante* al proceso presupuestario (CEPAL 2001).

Por lo que respecta al papel desempeñado por los Congresos centroamericanos, todos poseen una primera prerrogativa que influye en la política presupuestaria del ejecutivo, al tener todos ellos la facultad de aprobar las operaciones de endeudamiento y, en el caso de Costa Rica, hasta de fijar los límites de la deuda pública. Salvo en El Salvador, en todos los países centroamericanos los congresos tienen además amplias atribuciones para enmendar el proyecto presupuestario del gobierno. Esta facultad que permite garantizar una cierta participación «colegiada» de los legisladores, puede también potencialmente socavar la prudencia y las disciplinas fiscales. En El Salvador, esta atribución sólo puede ser ejercida por el Congreso a condición de que las enmiendas no incrementen los niveles previstos de gasto y déficit. En Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, por otro lado, los congresos pueden rechazar la propuesta presupuestaria del gobierno aunque las consecuencias de esta prerrogativa no son idénticas en todos los países (CEPAL 2001).

Podrían considerarse regímenes jerárquicos extremos aquellos en los que el poder legislativo puede modificar, pero no rechazar, el proyecto de presupuesto, y si no lo aprueba dentro del plazo, se da por aprobado el proyecto original del poder ejecutivo. Así sucede, por ejemplo en Costa Rica y Nicaragua. En la mayoría de los países se sanciona el presupuesto del ejercicio anterior, y el poder ejecutivo (o, en algunos casos, el poder legislativo) redistribuyen el gasto entre los rubros. En algunos países, como Panamá, existen normas diferentes, que dependen de que el presupuesto haya sido rechazado (en cuyo caso se aprueba el presupuesto del ejercicio anterior) o no sea aprobado dentro del plazo (en cuyo caso se aprueba el proyecto del poder ejecutivo). Conforme al sistema de otros países, como Honduras, el poder ejecutivo debe presentar un nuevo proyecto de presupuesto. Este sistema tiene el inconveniente de que el proceso de aprobación puede estar sujeto a prolongadas negociaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, que en algunos casos pueden dar lugar a demoras en la adaptación frente a situaciones fiscales críticas, o simplemente a la inexistencia de un presupuesto aprobado durante la mayor parte del ejercicio, o inclusive la totalidad del mismo (IPES 1997).

Adicionalmente, los gobiernos centrales están facultados para revisar el presupuesto en la etapa de ejecución en todos los países centroamericanos, pero con la aprobación del Congreso. Ahora bien, cuando estas revisiones se traducen en recortes del gasto aprobado, sólo el poder ejecutivo de El Salvador tiene la prerrogativa legal de hacerlo discrecional y unilateralmente, en tanto que en Costa Rica ello sólo es posible en rubros presupuestarios específicos. En Guatemala, Honduras y Nicaragua, en cambio, tal acción del ejecutivo se permite únicamente cuando los ingresos son menores que los proyectados. Estas facultades del poder ejecutivo pueden, por una parte, reforzar en diversos grados su flexibilidad ante variaciones no esperadas de la coyuntura que exijan modificaciones de la política presupuestaria; pero, por otra parte, también pueden ser fuente de distorsiones y opacidad al abrir la posibilidad de que se implanten prácticas sistemáticas de sobreestimación y subestimación de las asignaciones presupuestarias, o bien modificaciones del orden de prioridades del presupuesto aprobado por el congreso. Esto puede conducir a la pérdida de transparencia y eficacia del proceso presupuestario como mecanismo de asignación de recursos (CEPAL 2001).

Una dimensión adicional que cabe señalar en el proceso presupuestario en Centroamérica es la dimensión internacional. En los últimos lustros en algunos países de la región las entidades donantes multilaterales o bilaterales han tenido —por ejemplo, en el marco de la condicionalidad de los programas de asistencia financiera de los organismos multilaterales— una gran influencia en la determinación de los objetivos presupuestarios. En muchos casos, estos programas de asistencia financiera supusieron importantes ajustes y reasignaciones del gasto gubernamental y un cierto reforzamiento del poder relativo del ministerio de hacienda en el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas que le daba ciertos márgenes de discrecionalidad para negociar con organismos financieros multilaterales las metas de desempeño económico.

Este hecho ha supuesto, en algunos casos, un cierto proceso de aislamiento de las autoridades presupuestarias de las demandas de los grupos internos de interés. En el caso de Nicaragua, por ejemplo, la definición de las políticas públicas se convirtió en algunos casos en un proceso compartido de adopción de decisiones, en el cual las instituciones financieras internacionales y los países donantes tenían una participación directamente proporcional a la asistencia financiera que suministraban, y los recursos externos tenían una gran importancia en la conformación del presupuesto. En las áreas donde la cooperación externa es mayor, la adopción de decisiones compartidas ha llevado a la configuración de un sistema presupuestario en el cual existen áreas bajo control del gobierno y áreas compartidas con la comunidad internacional. Estas últimas suelen tener sus propias prioridades y, cada vez con mayor frecuencia, sus propios sistemas de administración del gasto.

Por lo que respecta a la transparencia del proceso presupuestario, ésta se refiere al proceso por medio del cual la información sobre las condiciones existentes, sobre las distintas decisiones y acciones se hace accesible, visible y clara. La transparencia es muy importante en el proceso negociador. Como es sabido, dado que las normas y negociaciones se basan en estimaciones de futuro, en algunos casos se pueden eludir algunas reglas manipulando las estimaciones del gasto y el ingreso fiscal. Por ejemplo, si el poder ejecutivo desea ocultar un déficit, siempre está a su alcance sobreestimar el ingreso fiscal o subestimar el servicio de la deuda. Un Ministro de Hacienda enérgico y prudente puede querer ocultar el ingreso previsto para lograr un mejor resultado fiscal. Por esta razón, la falta de transparencia puede llevar al fracaso del proceso de negociación, ya que puede ocurrir que todas las partes utilicen las estimaciones en forma estratégica (IPES 1997).

Otra consecuencia de la falta de transparencia es que las actividades se hacen menos visibles al modificar el presupuesto durante su ejecución. En los sistemas en los que se dispone de una considerable flexibilidad para efectuar enmiendas, los ministros encargados del gasto tienen incentivos para realizar un compromiso excesivo de sus recursos presupuestarios de modo de obligar a la realización de asignaciones adicionales. Un problema adicional se plantea si el presupuesto es incompleto. Los rubros extrapresupuestarios, los créditos contingentes contra el presupuesto de los gobiernos subnacionales, las empresas públicas y el sistema bancario, pueden ocultar a la discusión pública importantes decisiones en materia de asignación y reducir la capacidad de imponer restricciones a los agentes que se benefician de las mismas.

Tomando como base algunas de las características expuestas más arriba sobre el proceso de elaboración y ejecución del presupuesto en varios países de Latinoamérica, algunos expertos han elaborado un índice numérico llamado Índice de Instituciones Presupuestarias (IIP) que permite comparar las instituciones reflejando en un número de 0 a 1 el grado en que el proceso presupuestario de los distintos países está sujeto a restricciones fiscales y es jerárquico y transparente¹⁴. En el siguiente cuadro aparece el valor medio del índice correspondiente a cada país y al período 1990-95. Los países que aparecen en la parte de arriba de la tabla gozan de sistemas presupuestarios con mayores restricciones, jerarquía y transparencia.

Con respecto a la transparencia, por otro lado, se presentó recientemente un estudio, en el marco del Tercer Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, coordinado por FUNDAR Centro de Análisis e Investigación

¹⁴ Este índice está basado en una encuesta realizada por el Banco Interamericano de Desarrollo a través de la cual se obtuvo información para 20 países de América Latina y el Caribe sobre el proceso de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto.

CUADRO II.5.—ÍNDICE DE INSTITUCIONES PRESUPUESTARIAS 1995

País	
Chile	0,73
México	0,72
Panamá	0,66
Guatemala	0,57
Costa Rica	0,56
Honduras	0,52
El Salvador	0,50
República Dominicana	0,45

(México) con apoyo del *International Budget Project* (IBP, Washington D.C.), sobre los procesos de formulación, aprobación, ejecución y evaluación de presupuestos públicos en Costa Rica. Este estudio tenía como objetivo complementar y explicar con mayor detalle los hallazgos incluidos en el Informe Latinoamericano del Índice de Transparencia Presupuestaria 2005. Ese informe comparativo no aportaba detalles sobre los matices o instituciones del proceso presupuestario en cada país. Los índices de transparencia presupuestaria que ofrecía para algunos países se recogen en la tabla siguiente.

CUADRO II.6.—ÍNDICE DE TRANSPARENCIA PRESUPUESTARIA 2005

	2003	2005
Costa Rica	48,8	60,1
Guatemala	n. d.	43,5
Nicaragua	46,4	38,5
El Salvador	40,3	31,1

En el caso de Costa Rica, el estudio citado resalta cómo las calificaciones obtenidas por los países en esta edición mejoraron en comparación a las logradas en 2003. Los casos más sobresalientes en este sentido son Cos-

ta Rica que con Colombia incrementa su calificación 11.2 y 13.8 puntos, respectivamente. Nicaragua y El Salvador son los dos únicos países cuya calificación disminuye de 2003 a 2005. El estudio recuerda que el proceso de aprobación de los presupuestos públicos en Costa Rica se realiza a través de dos instancias: el Congreso y la Contraloría General de la República. En el caso de Costa Rica, 35 de los 48 atributos evaluados en el índice aumentaron su porcentaje de respuestas positivas con respecto a los resultados obtenidos en el índice del 2003. Los aspectos más criticados sobre el sistema presupuestario costarricense seguían siendo la participación ciudadana, en el sentido de que «no se dispone de ninguna norma expresa que propicie, de manera directa o indirecta, la implicación o la participación de los ciudadanos en el proceso presupuestario» y en la variable asignación del presupuesto, debido al hecho de que un importante porcentaje del gasto gubernamental está predestinado (70,6 por ciento en el 2004) en tres rubros principales: pago de los intereses de la deuda, salarios del sector público y pensiones. En cuanto a la variable rendición de cuentas, en 2005 la Contraloría General de la República emitió, por tercer año consecutivo, dictámenes negativos sobre los dos informes de evaluación que prevé la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

Muchas de estas conclusiones se pueden aplicar a otros países de la región. Podrían señalarse, para terminar este apartado, las recomendaciones del estudio sobre los procesos de formulación, aprobación, ejecución y evaluación de presupuestos públicos para Costa Rica:

CUADRO II7.—RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LA TRANSPARENCIA
PRESUPUESTARIA

- Mejorar el acceso público a la información presupuestaria.
- Mayor conocimiento del proceso presupuestario.
- Apertura de espacios de debate y discusión.
- Mayor énfasis en materia de fiscalización de la Hacienda Pública.
- Calidad de la información de evaluación y ejecución presupuestaria.
- Apertura de espacios de participación.
- Clara definición de los compromisos de gestión pública.
- Transparencia en la composición del presupuesto de las instituciones.
- Vinculación presupuesto y políticas de largo plazo.
- Operativizar y «verticalizar» la rendición de cuentas.

Fuente: Informe Latinoamericano del Índice de Transparencia Presupuestaria 2005.

*GESTIÓN DE COMPRAS Y ADQUISICIONES Y LA CONTRATACIÓN
DEL SECTOR PÚBLICO*

Uno de los sistemas que se ha tratado de racionalizar en las reformas emprendidas en los sectores públicos centroamericanos ha sido la gestión de compras y adquisiciones y la contratación pública. La aprobación de leyes de contrataciones o el establecimiento de sistemas informáticos para mejorar el control, la eficacia y reducir los costes de las adquisiciones públicas han sido medidas frecuentes. Los objetivos de las reformas han sido habitualmente los de aumentar la transparencia del proceso de adquisiciones, haciendo que los empresarios puedan acceder a todas las licitaciones públicas y los organismos públicos puedan rápidamente conocer todas las ofertas disponibles. Asimismo, se ha tratado de aumentar el control de la ciudadanía, haciendo que esta pueda conocer los precios pagados para cada adquisición, reduciéndose así el potencial de corrupción. En definitiva, la reforma de los sistemas públicos de adquisiciones intenta mejorar la eficiencia del gasto público y potenciar el desarrollo económico y social.

En Nicaragua, por ejemplo, una iniciativa interesante de cara a mejorar el control y la eficacia de la gestión en relación con las compras y contrataciones del Estado ha sido la elaboración de Manuales y Guías, lo que ha reducido el número de recursos de impugnación. También la Ley de Contrataciones del Estado de 2000 incluye los principios de publicidad y transparencia, igualdad y libre competencia y, entre otras medidas, regula un registro de Proveedores del Estado y contempla sanciones para los particulares en caso de sobornos u obtención de información ilegal. Sin embargo, algunos expertos han señalado la inexistencia de instrumentos efectivos para hacerlas realmente eficaces (TI-SIN-Nicaragua).

En Honduras, por su parte, el *Country Procurement Assessment* del 2004 (véase informes del Banco Mundial y BID, 2004) mostraba cómo las actuales instituciones para las adquisiciones públicas eran obsoletas y proporcionaban demasiada laxitud y discrecionalidad para la contratación y la compra de bienes y servicios. Según esos diagnósticos, el sistema de contratación y adquisiciones se enfrenta con dos desafíos fundamentales: (i) la promulgación y puesta en marcha de una nueva ley de contratación, compras, adquisiciones y concesiones que promueva la transparencia, eficiencia y calidad de la contratación y las compras, de acuerdo a los estándares y mejores prácticas internacionales; y (ii) el establecimiento de una instancia rectora del sistema. Para ello se requiere implantar medidas orientadas a optimizar la utilización de la tecnología en materia de contratación pública y que se pueda contar con una amplia publicación y difusión de las convocatorias y con una mayor participación de oferentes de bienes y servicios. En Honduras existe un proyecto de ley para modificar la Ley de Contratación del Estado que incluye la obli-

gación de incluir en la página Web todos los procesos de compras y contratación de obras y servicios¹⁵.

También en Panamá algunos diagnósticos del BID (Banco Interamericano de Desarrollo 2005) han señalado la necesidad de fortalecer el sistema de compras y contrataciones del sector público. Este sistema, cuyo marco legal está contenido principalmente en la Ley 56, se caracteriza por tener disposiciones demasiado específicas, introduciendo rigidez en el proceso de adquisiciones y por la proliferación de leyes y decretos adicionales que han dado lugar a la duplicación de normas y a conflictos de interpretación de la ley. Asimismo, sería conveniente revisar la participación de la Contraloría General de la República (CGR) en la supervisión de las adquisiciones. La modernización del sistema de contrataciones públicas, incluida la implementación de un sistema electrónico de contrataciones integrado con el Sistema de Administración Financiera de Panamá (SIAFPA), permitiría la vinculación directa de las compras con el control financiero y presupuestario y con el sistema contable, lo que mejoraría la eficiencia y la transparencia en las contrataciones y adquisiciones y reduciría el costo de administración por parte del Estado.

En El Salvador, algunos estudios empíricos han documentado la racionalización de los procedimientos de compras y contratación de servicios en el Ministerio de Educación, con un interesante enfoque descentralizador de la gestión (Longo y Echebarría 2000).

Cabe destacar, especialmente sin embargo, por su alcance y conceptualización, el sistema que se está implantando en Guatemala. En este país, mediante los sistemas informáticos e Internet, se está fortaleciendo el acceso público para hacer los procesos de contrataciones del Estado, administración financiera, control gubernamental, inversión pública, y asuntos fiscales más transparentes, lo que a su vez ha facilitado la detección de irregularidades por parte de los órganos de control y de la sociedad civil. Es por ello interesante la reforma reciente en Guatemala del Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, sistema llamado GUATECOMPRAS.

Los fallos del sistema que habían sido detectados por el propio gobierno guatemalteco en el proceso de adquisiciones del Estado consistían, entre otros, en que éste ofrecía una estructura normativa poco coherente entre la ley y el reglamento, no se basaba en un modelo integral, estaba desfasado frente a las tendencias internacionales, al no contar, por ejemplo con una planificación anual de adquisiciones por las Unidades Ejecutoras. Estaba fragmentado en

¹⁵ Asimismo funciona la página Web de la Oficina Nacional de Contrataciones del Estado, donde se presenta información sobre los procesos de compras y contrataciones. El sitio Web es: www.oncae.gob.hn.

sus responsabilidades de ejecución, las bases de licitación/cotización eran incompletas, faltaba transparencia en la adjudicación y el seguimiento y no había verificación de datos de oferentes por las Juntas, así como herramientas modernas de compras. Asimismo faltaba transparencia en la recepción de ofertas y su calificación, personal cualificado para junta calificadora y el establecimiento de responsabilidades personales.

Este modelo de contratación llamado *Guatecompras*, es un mercado electrónico, operado a través de Internet. El Estado de Guatemala utiliza *Guatecompras* para comprar y contratar bienes y servicios. Este sistema se basa en 8 principios fundamentales¹⁶: 1) Transparencia, 2) Mejor utilización de los recursos 3) Mejora de calidad costos y tiempos 4) Homogenización de procesos 5) Funcionarios responsables 6) Obtención de oferentes calificados 7). Equidad 8) Responsabilidades integradas.

Sus objetivos principales según su propia formulación son:

A) Transparencia: permite que las etapas del proceso de adquisiciones estén a la vista de todos. De esta manera los empresarios conocen las oportunidades de negocios, los organismos públicos compradores conocen tempranamente todas las ofertas disponibles, la ciudadanía vigila los procesos y conoce los precios pagados para cada adquisición. Esto aumenta la competencia y reduce la corrupción¹⁷.

B) Eficiencia: estimula importantes reducciones en los costos, en los plazos de los procesos de adquisición, en los precios de los bienes y servicios adquiridos y en el número de las impugnaciones. De este modo se logra un uso más eficiente del gasto público.

C) Promoción del desarrollo: como instrumento esencial para la modernización del Estado, la buena gestión política, el fortalecimiento de las instituciones y la construcción de la democracia. Con frecuencia las adquisiciones gubernamentales son vistas simplemente como un problema de logística y provisión de suministros. En realidad constituyen un aspecto esencial de la gestión del desarrollo. Los avances electrónicos permiten aumentar sustancialmente el impacto de las adquisiciones del sector público para convertirlas en un soporte decisivo de la transformación de las instituciones, el mejoramiento del bienestar colectivo, la promoción del crecimiento económico y la construcción de la democracia. *Guatecompras* permite que las adquisiciones del gobierno sean utilizadas como un instrumento para promover el sector privado

¹⁶ <http://www.guatecompras.gt/> que es el Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado.

¹⁷ Se señala como ejemplo inspirador el sistema de *e-Procurement* de la ciudad de Sao Paulo ha logrado que el número de proponentes por licitación pase de 3 a 244 en promedio, con un claro desarrollo de la competencia.⁹

y el desarrollo equilibrado, porque facilita la protección contra el monopolio, fomenta el crecimiento gradual de la productividad y posibilita la expansión de las economías locales y de las pequeñas y medianas empresas.

Aparte de los beneficios para los empresarios, se piensa que con este sistema los ciudadanos pueden disponer de mecanismos más transparentes de rendición de cuentas de las compras gubernamentales al contar con toda la información sobre cuánto gasta el gobierno en bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas en cualquier momento y desde cualquier lugar.

Es todavía pronto para juzgar los resultados de la iniciativa y los rendimientos del sistema. Algunos problemas que se han señalado en los grupos focalizados realizados para este estudio son, por ejemplo, la falta de uso que se hace aun de Guatecompras, por falta de conocimiento de quienes lo tienen que aplicar.

3. CONCLUSIONES

Las actuaciones referidas a la reforma de la gestión pública, con objeto de hacerla más eficaz, deben comenzar de manera lógica por la consecución de una organización racional, cohesionada y flexible del Gobierno; la clarificación de las competencias y el ámbito de actuación que debe asumir cada departamento ministerial o entidad descentralizada; y la coordinación efectiva de la función gubernamental. Estos tres ámbitos han sido en general abordados por los planes de modernización administrativa aunque no han existido iniciativas sistemáticas que acaben con la dispersión institucional (más allá de las iniciativas, a veces radicales, de simplificación y reducción de los ministerios). Mientras no es extraño identificar solapamientos entre órganos que tienen el mismo cometido, determinadas funciones o la prestación de importantes servicios no cuentan con organizaciones especializadas para llevarlas a cabo. No obstante estas duplicidades, hay que reconocer una preocupación por dotar de mayor coherencia a los organigramas, lo que ha dado lugar a clasificaciones y cuantificaciones que constituyen un necesario primer paso en el objetivo de la racionalización.

Unida a esta dispersión institucional, hay que reseñar otras deficiencias organizativas como la rigidez de determinados esquemas de creación o modificación de organizaciones gubernamentales o, de forma destacada, los problemas de coordinación y las dificultades para proceder a una leal colaboración horizontal entre distintos ministerios; lo que en muchos casos sólo puede realizarse mediante el recurso a la elevación jerárquica vertical hasta un Presidente sobrecargado que difícilmente puede ejercer un liderazgo eficaz.

En el seno de los gobiernos, además, se han producido tensiones entre áreas, fundamentalmente entre la económica y la social, desplazándose en

muchas ocasiones la autoridad política hacia la primera que, además, tiende a externalizarse desde la organización burocrática central hasta asesores técnico-políticos que se sienten poco vinculados por compromisos políticos o por los impactos sociales de sus recetas. De todos modos, aquí también se percibe una mejora reciente y una recuperación, al menos retórica, de la prioridad gubernamental por las políticas sociales, lo que redundará en una mayor capacidad de los ministros del área social para negociar los recursos presupuestarios. Además, en general, se tiende ahora a una selección más cuidadosa de los altos responsables públicos para que integren conocimiento y sensibilidad de tipo tanto técnico como político.

Desde el punto de vista institucional y de proceso, uno de los principales obstáculos para el desarrollo de Centroamérica es su baja capacidad de adoptar decisiones y sostenerlas en el tiempo. Esa baja capacidad no tiene sólo consecuencias en la eficacia de los gobiernos sino también en su legitimidad. El aumento de la pobreza, el desempleo y la marginación de importantes grupos de la sociedad en algunos países, unidos a la decepción con la gestión de los sucesivos gobernantes, ha conducido al debilitamiento de la confianza en la democracia como forma de gobierno capaz de brindar el mayor bienestar a la población. Los análisis existentes sobre las instituciones y los procesos de decisión en la región presentaban varios rasgos problemáticos:

- Débiles sistemas de planificación y gestión.
- Deficiencias de la recogida de datos y de análisis estadísticos.
- Sistema de gestión financiera del sector público pobres que impedían a los gobiernos ejecutar sus políticas y programas de manera eficiente, efectiva y transparente.
- Controles del gasto y de las prácticas de administración del flujo de caja débiles.
- Sistema de adquisiciones engorrosos, ineficaces y poco transparentes.

Los programas de reforma del Estado de Centroamérica y República Dominicana, aunque han conseguido algunos éxitos, no parecen haber mejorado del todo la eficacia gubernamental. A pesar de algunos avances en materia de política económica, tanto los datos objetivos de desigualdad social como los basados en percepciones sobre la actuación gubernamental no parecen reflejar una gran mejora.

La concepción de la planificación ha cambiado. Si durante los años ochenta se pensó que el mercado debía adquirir primacía sobre el Estado y sobre la sociedad civil, desde la segunda mitad de la década de los noventa vuelven a surgir ideas, conceptos y desarrollos teóricos en el campo de la econo-

mía que reintrodujeron las visiones de largo plazo de la planificación estratégica. Sin embargo, en los países estudiados la planificación adolece de deficiencias y riesgos en su fase de implementación. El principal problema es la inexistencia de un sistema adecuado de información, que se plasma en la deficiente calidad del acceso y el uso de las estadísticas económicas y sociales.

Los sistemas de inversión en los seis países centroamericanos son en su mayoría bastante recientes y se encuentran aún en proceso de desarrollo y perfeccionamiento y se han observado algunas debilidades en ellos. La asignación de los recursos de inversión parece estar basada en muchos casos en la discrecionalidad, sin conocerse como criterio habitual la rentabilidad de los proyectos seleccionados. Además, no se sabe si los proyectos elegidos se ejecutan bien o no, y tampoco existe una optimización sectorial ni de ningún otro tipo.

En lo que respecta a la introducción de sistemas de evaluación y seguimiento de los programas y políticas públicas, algunos países como Costa Rica han destacado por mostrar desde hace años una creciente preocupación por la evaluación del desempeño público. Sin embargo, se observan bastantes deficiencias y obstáculos para la introducción y buen funcionamiento de la evaluación. Estos derivan de las resistencias culturales y organizativas, más que propiamente técnicos, lo que requiere cambios importantes en los sistemas de incentivos en cuyo marco se desarrolla la producción de los servicios públicos.

En Centroamérica, los Sistemas Integrados de Administración Financiera SIAFs, comenzaron a diseñarse e implantarse como herramientas para fortalecer y transparentar la gestión financiera pública a principios de los noventa. Sin embargo, hasta finales de la década y comienzos del nuevo siglo, no se consolidó idea de que realmente constituirían una vía hacia una mejor asignación, ejecución y control de los escasos recursos públicos. A partir de entonces son constantes los esfuerzos por ponerlos en marcha, revisando y adaptando los diseños originales a los nuevos escenarios de la gobernación. Estos sistemas han evolucionado de forma similar en todos los países del istmo, si bien algunos están más avanzados que otros. Los mayores logros parecen ubicarse en el ordenamiento y agilización de de las Tesorerías y Contabilidad Gubernamental así como la disponibilidad de un instrumento que provee información sistematizada en tiempo y forma. En algunos países, a pesar del desarrollo tecnológico, no se ha logrado un cambio procedimental, sino que en algunos casos se ha incrementado la complejidad de los procedimientos.

En los procedimientos presupuestarios en Centroamérica, el Ministerio de Hacienda ocupa una posición fuerte frente al resto de los ministerios y agen-

cias gubernamentales en cuanto a la determinación de objetivos del presupuesto. Una dimensión adicional del proceso presupuestario en Centroamérica es la dimensión internacional. En los últimos lustros en algunos países de la región las entidades donantes multilaterales o bilaterales han tenido una gran influencia en la determinación de los objetivos presupuestarios. Esto supuso importantes ajustes y reasignaciones del gasto gubernamental y un cierto reforzamiento del poder relativo del ministerio de hacienda en el proceso de diseño y ejecución de las políticas públicas. Otra consecuencia de la falta de transparencia en el proceso presupuestario.

**III. LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS:
DESEMPEÑO ORGANIZATIVO, RECEPTIVIDAD
Y CALIDAD EN LAS RELACIONES
CON LOS CIUDADANOS**

1. INTRODUCCIÓN: EFICACIA, CALIDAD Y RECEPTIVIDAD EN LA GESTIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO COMO OBJETIVOS DE LA ACTIVIDAD ESTATAL

Como se ha señalado en la introducción de este estudio, en la década de los noventa, numerosos países en toda Latinoamérica iniciaron una serie de reformas estructurales que afectaron en gran medida a la forma en la que el Estado gestionaba y proveía los servicios públicos. En una primera etapa de reforma se suprimieron algunos monopolios, se privatizaron algunas empresas públicas y se emprendieron medidas desreguladoras en varios ámbitos. Estas medidas fueron acompañadas por la reestructuración institucional de partes de la administración pública y por medidas de reforma de la función pública. Diferentes expertos y actores gubernamentales llegaron a la conclusión de que las estrategias de reducción de la pobreza en varios países de Centroamérica, exigían necesariamente la mejora del acceso a unos servicios públicos de calidad por una parte de los ciudadanos que se hallaban excluidos.

Entre los expertos en gestión pública se ha discutido mucho sobre la eficacia de diferentes formas institucionales de mejorar la calidad de los servicios y el acceso ciudadano. Se han producido así debates sobre las ventajas e inconvenientes de la descentralización o desconcentración de servicios, sobre la privatización o el uso de bonos (*vouchers*), sobre la utilidad de la participación del usuario, sobre el posible papel de los entes público-privados y sobre el papel del Tercer Sector, etc. Asimismo, para muchos analistas, el Tratado de Libre Comercio Centroamérica-EEUU va a promover una mayor privatización y liberalización de servicios públicos como la salud, la educación, la energía y las telecomunicaciones, facilitando las inversiones que culminarán en la privatización incluso de servicios básicos de los países centroamericanos.

Estas estrategias de reforma se concentraron sobre todo en algunos servicios públicos básicos como la educación y la sanidad, así como en servicios de infraestructuras como el agua, el saneamiento o la electricidad, el transporte y

otros servicios menos tradicionales como la seguridad, la vivienda, el crédito y el acceso a la justicia. Para conseguir una mejora de todos estos servicios públicos, se planteaba la necesidad de encontrar mecanismos que llevaran a su provisión de tal forma que se pudiera superar el fracaso tradicional y las pautas de acceso desiguales que muchos estudios habían detectado y aún detectan en Centroamérica y en otros países latinoamericanos. Es sabido que los sectores más pobres de la población se benefician en gran medida de la expansión de las infraestructuras porque el acceso a agua potable, electricidad y otros servicios mejora la salud y la calidad de vida, además de permitirles el progreso económico, por ejemplo, mediante la construcción de un sistema de transportes que mejore el acceso a los mercados de los pequeños agricultores y las comunidades rurales (Fay y Morrison 2005; Fay 2005).

Como reflejo de esas ideas, varios países aprobaron o están en trance de aprobar leyes sobre concesiones, que hacen pasar a manos privadas el desarrollo de la infraestructura del Estado y de muchos servicios públicos que serán ejecutados o provistos por personas jurídicas privadas, nacionales o extranjeras, mediante la asignación de concesiones. Esto puede aplicarse a la construcción y/o mantenimiento de carreteras, autopistas, viaductos, túneles, ferrocarriles, puertos, aeropuertos, acueductos, oleoductos, gasoductos; instalación y/o operación y/o prestación del servicio de generación de energía eléctrica, de desarrollo turístico, de plazas y edificios públicos, de limpieza y tutela ambientales, servicios postales, servicios de alimentación para hospitales, cárceles y escuelas; elaboración de documentos de identidad, como pasaportes, cédulas, patentes; sistemas de transporte público (autobús, trenes de superficie, metros, otros); y parques turísticos¹⁸.

Asimismo, en muchas de las reformas puestas en marcha en los países de Centroamérica y en la República Dominicana se ha extendido, al menos en los discursos, la idea de la provisión de servicios orientada hacia el ciudadano-usuario. Con ayuda de donantes multilaterales o grupos de consultores internacionales, se están introduciendo reformas en la gestión de sus servicios dirigidas a establecer medidas, procedimientos y pautas de conducta que hagan a la administración más receptiva y orientada a la mejora de la calidad. Varias reformas administrativas están actualmente introduciendo instrumentos para estimar los resultados de los servicios públicos a través de la consulta popular mediante encuestas o mediante Internet. También en lo que respecta a la participación ciudadana en la gestión, muchas comunidades en toda Latinoamérica están asumiendo la responsabilidad de co-decidir o co-gestionar programas en las áreas de educación, salud y vivienda (por ejemplo las

¹⁸ Véase, por ejemplo, el proyecto de la Ley General sobre Concesiones de la República de Guatemala. Sobre este proceso de privatización y regulación de los servicios y las infraestructuras véase Andrés, Foster y Guasch.2005 y Kessides 2004.

iniciativas de presupuestos participativos a nivel municipal). Cabe destacar una serie de iniciativas en este sentido que se revisan en este capítulo. Para muchos observadores, esto supone una verdadera revolución en la administración pública, ya que el antiguo modelo burocrático weberiano estaba más dirigido hacia la afirmación del poder del Estado y de la burocracia estatal que a responder a las demandas de los ciudadanos (CLAD 1998).

2. AVANCES Y PROBLEMAS EN LA CONSECUCCIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS CON CALIDAD Y EQUIDAD

LAS DEFICIENCIAS EN LA REGULACIÓN Y LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS POR EL SECTOR PÚBLICO Y LOS PROBLEMAS DE LA PRIVATIZACIÓN

Como se señalaba más arriba, la liberalización de los servicios públicos básicos y domiciliarios operada en la mayoría de los países durante los años noventa, llevó de una manera muy acelerada desde un sistema estatal que asumía la obligación de prestar a toda la ciudadanía servicios públicos vitales (en muchos casos de forma deficiente, es cierto) como electricidad, teléfono, gas y agua potable, a un sistema basado en criterios de rentabilidad empresarial y a la capacidad de pago de las personas, donde las municipalidades u otros operadores privados, como en el caso de los servicios de agua potable y alcantarillados, debían hacerse cargo de la prestación¹⁹. Fue la conjunción de las crisis macroeconómicas traumáticas que padecieron varios de los países latinoamericanos con sus consiguientes ajustes fiscales y una serie de innovaciones técnicas, financieras y normativas, la que condujo entonces a una transformación en la concepción de las infraestructuras que dio un papel predominante al sector privado²⁰, tanto en términos de financiación como en la provisión, dejando a los gobiernos un papel limitado a la regulación. Desde un punto de vista político, era mucho más fácil hacer estos recortes fiscales que reducir salarios y pensiones (Fay y Morrison 2005).

Para la mayoría de los economistas y para los asesores internacionales, este nuevo modelo presentaba la mejor opción para resolver los problemas existentes de los servicios públicos estatalizados. El bajo rendimiento del sector público en la prestación de algunos servicios se debía, según los economistas, a la ineficiencia de las instancias públicas responsables de los dife-

¹⁹ En toda Latinoamérica, a comienzos de 1990, las empresas privadas proveían sólo 3% de las conexiones telefónicas y eléctricas de la región y casi ningún servicio de agua. En 2003, las empresas privadas gestionaban 86% de las suscripciones telefónicas y 60% y 11% de las conexiones a la red eléctrica y de agua, respectivamente (Andrés, Foster y Guasch 2005).

²⁰ En la mayoría de los países latinoamericanos, la inversión pública, particularmente en infraestructura, fue la más afectada por el ajuste fiscal. A nivel regional, la inversión pública en infraestructura cayó desde más de 3% en 1988 a aproximadamente 1,6% en 1998 (Fay y Morrison 2005).

rentes sectores y a su incapacidad para llevar a cabo políticas apropiadas de administración de las empresas, para establecer tarifas que hicieran posible recuperar costes y proteger las contribuciones al sector de los ingresos generales de los gobiernos en situaciones de austeridad presupuestaria. Asimismo, se observaba una estructura institucional inapropiada que llevaba a la superposición, confusión y excesiva politización de las funciones de prestación de los servicios, de definición de políticas y de control de las entidades prestadoras de servicios.

A pesar de todo, aunque varios estudios han observado avances en algunos servicios públicos como consecuencia de la participación privada en las infraestructuras, otros estudios sobre desarrollo humano, equidad social, distribución de la riqueza y sostenibilidad ambiental en Centroamérica siguen observando en todos estos países desigualdades territoriales internas y grandes fracturas regionales en términos de renta, bienestar y acceso a los servicios. Junto con algunos enclaves modernos en capitales y ciudades principales, existen extensas zonas pobres y de baja productividad, usualmente las zonas rurales y las fronterizas. Según el Informe sobre el Estado de la Nación publicado en Costa Rica, en el año 2001, el 50,8% de la población centroamericana se encontraba en situación de pobreza, y el 23% en pobreza extrema. La incidencia del fenómeno es mucho mayor en el campo, donde vive el 67% de los pobres de la región y el 76,6% de las personas en condición de pobreza extrema. Según este mismo informe, existen grandes diferencias entre los países, pero puede constatarse que 3 de cada 5 hogares presentan al menos una necesidad básica insatisfecha. Asimismo, los datos indican que el 26,7% de la población centroamericana mayor de 15 años es analfabeta, y el 46,8% no cuenta con educación primaria completa (Estado de la Nación 2002).

Además de los frecuentes desastres naturales, esta vulnerabilidad social y ambiental de las sociedades centroamericanas puede atribuirse en gran parte aún a la falta de infraestructura física y económica y a la ausencia de servicios sociales accesibles en las zonas rurales y en muchas ciudades. Así, por ejemplo, se han observado problemas en el acceso a la educación, el abastecimiento de agua y la preservación de la biodiversidad y se ha encontrado a la mayoría de la población excluida del acceso a servicios sociales y a los beneficios del desarrollo (véase, por ejemplo, Estado de la Nación 2003). Como señala el reciente informe de Fay y Morrison (2005) para el Banco Mundial, a pesar de las expectativas generadas, la inversión del sector privado en Latinoamérica nunca ha llegado a compensar los recortes del sector público de la década del noventa y, además, ésta inversión ha caído en picado en los últimos años, cayendo de un máximo de 71 mil millones de dólares en 1998 a 16 mil millones en el 2003. Además, esta inversión privada ha estado concentrada en pocos países y sectores, por lo que la situación de los países de

Centroamérica no ha mejorado apreciablemente con la liberalización y la privatización de las infraestructuras²¹.

Las promesas de que la privatización llevaría a un acceso universal, mayor calidad, inversiones y tarifas más bajas para los consumidores parecen, por tanto, no haberse cumplido. Mediante la regulación, los gobiernos se reservaban la tarea de promover la competencia en este tipo de servicios, aunque con diferentes alcances según el sector y el país (Lara Cortés 2004). Según Lara Cortés, sin embargo, la nueva regulación económica de los servicios públicos surgió en un contexto de fragmentación institucional caracterizado por la superposición de funciones y la falta de espacios adecuados de coordinación, lo cual condujo a que las concesiones y contratos con las empresas privadas entraran a veces en contradicción con normativas posteriormente sancionadas, como la Leyes de Defensa del Consumidor y las Leyes de Competencia. Asimismo, muchos de los problemas de la intervención del sector privado, incluyendo la renegociación frecuente de las concesiones, se han derivado de arreglos y controles inadecuados por parte de las instituciones centrales de gobierno en los países centroamericanos.

En opinión de numerosos observadores y expertos, por tanto, varios de los servicios públicos básicos y de las infraestructuras sociales siguen siendo deficitarios en Centroamérica después de la privatización. A continuación se repasan brevemente algunas de ellas.

Educación

La educación es uno de los servicios con más incidencia en la reducción de los niveles de pobreza y subdesarrollo. Por poner algunos ejemplos extensibles a otros países de la zona, en Honduras, después de la privatización del 40 por ciento del sector educativo, el 81 por ciento de las escuelas que corresponden a los seis primeros años de educación primaria tenía menos de 6 maestros, y de éstas, el 62,2 por ciento tenía solamente un maestro, según el primer censo escolar realizado en el 2000. El 6 por ciento de las escuelas no tenían maestros. En Guatemala como recuerda en su estudio Mostajo (2000), los indicadores del sistema educativo situaban a este país entre los países de la región con los niveles más bajos de atención educativa, tanto en términos de cobertura como de calidad, con un alto grado de inequidad —tanto vertical como horizontal— en las oportunidades de acceso. Como indicaba el propio Ministerio de Educación de Guatemala : «esto se refleja en indicadores

²¹ El 93 por ciento de los proyectos de infraestructura con participación del sector privado en América Latina y el Caribe en el período 1990-2003 benefició únicamente a seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México), y especialmente al sector de telecomunicaciones y energético.

deficitarios de cobertura educativa y de mayor fracaso escolar entre habitantes del área rural y área urbana, y entre población indígena y ladina, tanto en los programas de educación bilingüe intercultural como en la formación de maestros bilingües, rurales y urbanos...» (Mostajo 2000).

El Ministerio de Educación de Guatemala, por ejemplo, inició a mediados de los noventa un proceso de modernización para mejorar la eficiencia en la prestación de servicios educativos a través de la reestructuración y simplificación del nivel central y el fortalecimiento del nivel departamental. Estas iniciativas de descentralización y desconcentración de funciones se concentraron en el Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE) que trata asimismo de promover la participación comunitaria. Por otra parte, la labor de los fondos sociales está dirigida básicamente a la construcción de infraestructura. Este programa trata de cumplir con los objetivos de los Acuerdos de Paz que establecieron como meta educativa para el año 2000 que toda la población entre 7 y 12 años tenga acceso a por lo menos 3 años de escolaridad, y que se aumente el alfabetismo al 70%.

Los modelos de gestión en sanidad: un ejemplo de mejora de la gestión pública

En el otro servicio público social básico, como es la sanidad, se han introducido con cierto éxito nuevas modalidades de gestión pública en diferentes países de la región en los últimos años. Estas reformas incluyen la participación de los usuarios, la gestión por objetivos y los compromisos de gestión, un nuevo régimen de relaciones entre el sector público y el privado. Siguiendo el estudio de la Organización Panamericana de la Salud de 2002 sobre las Reformas del Sector Salud en la Subregión de Centroamérica y la República Dominicana, este apartado trata de revisar alguno de estos cambios introducidos en los modelos de gestión de la sanidad como ejemplo de un servicio público (véase Organización Panamericana de la Salud 2002).

En Costa Rica, por ejemplo, se ha introducido el compromiso de gestión como herramienta operativa del nuevo modelo de asignación de recursos en la Cajas del Seguro. A partir del año 2000 todos los hospitales y áreas de salud firmaron compromisos de gestión con metas y objetivos, cuya evaluación cuantitativa es efectuada por la unidad compradora de la Gerencia Administrativa, como requisito para firmar los compromisos del año subsiguiente. Esto ha inducido a los directores de áreas de salud y hospitales a asumir una actitud gerencial, obligándolos a capacitarse y desarrollar habilidades para gestionar los recursos a su cargo. Ello ha conducido a que, según los expertos, la histórica relación benefactora y proteccionista del nivel central hacia el nivel local y los establecimientos, gradualmente se va transformando en una relación de tipo contractual en la que ambos comparten riesgos y responsa-

bilidades. Estos mismos compromisos de gestión se utilizan también como herramienta para negociar con proveedores externos y entre los diferentes niveles administrativos del nivel central. La capacidad de compra y venta de servicios de los proveedores se ha fortalecido con la Ley de Desconcentración de Clínicas y Hospitales de 1998. Esta ley ha promovido la autogestión de los establecimientos y el uso de criterios empresariales (Organización Panamericana de la Salud 2002).

En Nicaragua y Guatemala, los cambios en el modelo de gestión se han dado fundamentalmente entre los actores, tanto al exterior como al interior de los establecimientos sanitarios públicos. En Nicaragua se están definiendo los servicios que deben ser pagados por el usuario (laboratorio, rayos X y estadísticas), exceptuándose a los programas priorizados para la madre y el niño y para las enfermedades crónico-degenerativas. En Guatemala el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) realiza convenios para la compra de servicios a ONGs determinadas. El coste del plan de servicios por usuario está predefinido, de forma que la transferencia de recursos a las ONGs se hace de acuerdo con la población adscrita. Guatemala ha introducido cambios en el modelo de relación con establecimientos privados. Según el citado informe, en relación a la inducción de contratos o compromisos de gestión entre los diferentes niveles del sistema público de atención de salud, Guatemala estableció compromisos de gestión entre el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y cada una de las Jefaturas de área orientados al aumento de la cobertura y a la reducción en la tasa de incidencia de algunas enfermedades. En Nicaragua se introdujeron compromisos de gestión entre los Sistemas Locales Integrados de Salud (SILAIS) y los municipios, y entre éstos últimos y los actores sociales organizados en las comisiones de salud.

En el caso de Honduras, en 2002, según el informe mencionado, no se habían introducido contratos o compromisos. En este país, los cambios en el modelo de gestión han permitido realizar convenios de subrogación de servicios con el Instituto Hondureño del Seguro Social (IHSS) y acuerdos de prestación de servicios, entre ellos con el Hospital Bayán en el Departamento de Gracias a Dios; entre el hospital público de Juticalpa, Olancho y el IHSS; y en el Departamento de El Paraíso con clínicas públicas materno-infantiles cogestionadas con los gobiernos municipales.

En Panamá, el principal cambio ha consistido en la participación activa y el protagonismo del Consejo de Gestión y de la empresa mixta de utilidad pública denominada Coordinadora Nacional de Salud (CONSALUD), que es un ente mixto de utilidad pública constituido por el MS y la CSS para el financiamiento y compra de servicios de atención a las personas. El Ministerio de Salud (MS) y la Caja del Seguro Social (CSS) afrontan el reto de seguir avanzando en la integración funcional de las redes respectivas en las

restantes regiones sanitarias, particularmente aquellas dónde está prevista la puesta en marcha de nuevos hospitales, con criterios empresariales y de autogestión. (Organización Panamericana de la Salud 2002).

En El Salvador, se trabaja en la revisión e implementación de un sistema de tarifas para la recuperación de cuotas en el sector público según el nivel socio-económico del usuario; también se está elaborando el costeo de los servicios a terceros.

En la República Dominicana, por último, se ha propuesto una Reforma Hospitalaria, cuyo reglamento regula el ordenamiento, las funciones, el gobierno hospitalario, la participación ciudadana, el desempeño de profesionales y técnicos, entre otros elementos. El diseño final pretende crear redes cerradas con la adscripción de población a medios específicos. Incluye acreditación, habilitación, protocolos y calidad.

LAS DEFICIENCIAS DE INFRAESTRUCTURAS: LOS PROBLEMAS DE REGULACIÓN, INVERSIÓN Y GESTIÓN EN VARIOS SUBSECTORES

Por lo que respecta a la regulación de los servicios infraestructurales domiciliarios, determinantes también para la calidad de vida y el crecimiento económico, las normas establecidas con la privatización de varios subsectores no parecen haber cumplido eficazmente sus objetivos en temas tan importantes como la fijación de las tarifas y el de la generación de una competencia beneficiosa para los consumidores. La privatización de los servicios públicos ha producido altas tasas de ganancias para las grandes empresas proveedoras y un creciente poder económico y político de éstas que se manifiesta, por ejemplo, en la fijación de las tarifas. Según algunos observadores, la regulación de éstas se ha convertido en un simple ejercicio de «negociación» con el gobierno en el que los consumidores y sus organizaciones apenas participan. En muchos casos se ha producido, debido a esta misma fragmentación, la *captura* de la institución reguladora por parte de las empresas bajo su ámbito de regulación y la acción de grupos empresariales de presión.

En los servicios descentralizados, los resultados de la descentralización no han sido muy diferentes en algunos casos de los que se obtenían en el modelo centralizado anterior. A veces persisten los mismos problemas que se detectaban antes, en parte debido al hecho de que las debilidades del sistema estatal centralizado no suelen abordarse antes de transferir las responsabilidades a los gobiernos locales. En efecto, en la mayoría de los casos, la transferencia se ha realizado apresuradamente y los gobiernos locales no están preparados para asumir las nuevas responsabilidades (Red para el Desarrollo Local 2002). Ejemplo típico de ello es el hecho de que la autoridad para establecer las tarifas permanece en el nivel central, por lo que las políticas

financieras permanecen iguales. El desencanto y la necesidad de financiar fuertes inversiones, en un contexto de recursos gubernamentales limitados, acaba llevando a modalidades de gestión con participación del sector privado.

Uno de los principales problemas parece ser, por tanto, que como han reconocido expertos del BID y CEPAL, «los Estados no tienen suficientes recursos para invertir lo necesario y las empresas privadas no encuentran rentable invertir en las zonas más deprimidas». Como señalaba Luís Cuervo, profesor de la Universidad de Los Andes de Bogotá (e investigador de la primera fase del proyecto CONSUPAL²²), en un contexto de libre competencia y prestación privada de servicios,

las empresas preferirán expandir sus sistemas y coberturas hacia las zonas de población más pudiente. Si el sistema opera sin ningún factor que corrija esta tendencia espontánea, el resultado en el mediano y largo plazo será la progresiva y creciente exclusión de las áreas menos desarrolladas.

Las políticas de privatización no parecen haber resuelto, por tanto, muchos de los problemas. Según afirmaba hace tres años en la II Conferencia Regional sobre Servicios Públicos, Wilfredo Girón, del CODECOH²³, refiriéndose a la energía,

se ha demostrado que las políticas de privatización no resuelven los problemas en el acceso y la calidad del servicio eléctrico, sino que más bien los intensifican. En su opinión, Costa Rica «es el único país de Centroamérica que no ha privatizado las empresas eléctricas —en ninguna de sus etapas— y, sin embargo, es el que tiene mejores niveles de acceso y calidad del servicio.

Veamos en más detalle algunos de los subsectores de servicios de infraestructuras y sus problemas básicos en Centroamérica.

Servicios de agua, alcantarillado y saneamiento

En este sector, el rendimiento deficiente de la gestión centralizada de los servicios estatalizados y las nuevas ideas de gestión pública dieron lugar a iniciativas de reforma, que incluyeron nuevos esquemas institucionales, legales y regulatorios. Así, por ejemplo, en el sector del agua potable y saneamiento, muchos países latinoamericanos emprendieron diversas estrategias como

²² Investigación sobre *Consumidores y Servicios Públicos en América Latina* (CONSUPAL). Trata del acceso y la calidad de las prestaciones de energía eléctrica, agua potable y telecomunicaciones, en cuatro países centroamericanos.

²³ Comité para la Defensa del Consumidor Hondureño.

los procesos de descentralización de la responsabilidad en la provisión de los servicios a entidades gubernamentales no centrales²⁴.

Los países de Centroamérica y el Caribe tenían una situación peculiar por lo que respecta a la gestión de este servicio, que algunos expertos han considerado una «perversión centralista» (Centelles 2004), ya que la provisión de servicios de agua potable y saneamiento (con excepción de Guatemala) estaba organizada de forma centralizada y no pertenecía al nivel municipal como en la mayoría de países del mundo. Para ello se crearon organismos centrales que emulaban a las empresas nacionales de telefonía y electricidad como el ANDA en El Salvador, el SANAA en Honduras, el INAA en Nicaragua, el AyA en Costa Rica, el IDAA en Panamá y el INAPA en la República Dominicana. Aunque en algunos casos consiguieron niveles de cobertura importantes y muchos acueductos de calidad, sólo alcanzaron a las áreas urbanas consolidadas. En los tiempos de crisis, las fuertes migraciones campo ciudad desbordaron las urbes y el viejo modelo de gestión quedó obsoleto. Como recuerda Centelles, actualmente

«estos organismos se han convertido en unos grandes monstruos burocráticos, repletos de corrupción y terriblemente ineficientes con resultados más que precarios. Han resuelto sólo parcialmente el suministro del agua para las ciudades capitales y algunas ciudades segundas» (Centelles 2004).

En El Salvador, por ejemplo, el traspaso de los servicios públicos de agua potable y saneamiento se efectuó en el marco del prolongado proceso de reforma del sector de los recursos hídricos —que cuenta con recursos públicos, incluyendo un préstamo contratado con el BID—y comprende el traspaso de competencias, administración y operación de los sistemas de agua operados por la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) hacia diversas entidades locales y que podrían ser eventualmente privatizadas. Las leyes de reforma del sector han sido criticadas por algunos observadores en el sentido de que la experiencia en otras regiones ha demostrado que la estrategia de descentralizar el suministro de agua primero a las municipalidades para luego privatizarlo, puede producir ineficiencias al no aprovechar las economías de escala en la provisión del servicio. La polarización en el Congreso y la necesidad de una mayoría de dos tercios ha impedido por mucho tiempo que las reformas sigan adelante (World Bank 2002).

²⁴ Había un cierto consenso de que el esquema centralizado para la provisión de servicios de agua potable y saneamiento, si bien había contribuido a una ampliación importante del acceso, adolecía de serios problemas de eficacia y eficiencia que comprometían la sostenibilidad para garantizar un acceso universal, eficiente y equitativo al agua potable y saneamiento, en tanto que las áreas rurales continuaron estando marginadas bajo el esquema centralizado (Red para el Desarrollo Local 2002).

En el caso de Honduras, la SANAA ha sido sometida a presión doméstica e internacional para que descentralice su sistema hídrico. La Asociación de municipios hondureños, AMHON ha defendido una descentralización de acuerdo con la ley de municipalidades. También el BID ha estado apoyando la descentralización del suministro de agua de la ciudad de Tegucigalpa a la municipalidad. El problema es que la mayoría de los municipios, con excepción de San Pedro Sula, carecen de la capacidad técnica y financiera para gestionar estos sistemas hídricos y se verán obligados a heredar sistemas y organizaciones ineficientes desde el principio. Las reformas siguen en discusión.

En Panamá también existen problemas. Las ineficiencias de la empresa nacional IDAAN y la baja cobertura de los sistemas de saneamiento, se trataron de resolver con un programa de privatizaciones que fue pospuesto por causa de las elecciones presidenciales. El nuevo gobierno no apoyó las reformas y estableció una comisión vicepresidencial para analizar la situación, pero los actores implicados no aceptaron las propuestas legislativas que salieron de esa comisión. En cualquier caso, las propuestas de reforma no incluían las tarifas, los subsidios y la estructura de precios que eran parte del problema (World Bank 2002).

En todos los casos, uno de los problemas que persisten es, como señala Centelles (2004) que el modelo organizativo requeriría actualmente que se separara claramente el ente regulador y las empresas gestoras del servicio (locales o municipales). Sin embargo, las agencias del agua en estos países, todavía se «regulan» a sí mismas.

Si se observan los datos disponibles sobre la mejora en el acceso a agua potable, el estudio de Fay y Morrison (2005) sobre infraestructuras en Latinoamérica, muestra que en el subcontinente el acceso aumentó del 82 por ciento de la población en 1990 al 89 por ciento en el 2002. Asimismo, el acceso a mejores instalaciones de saneamiento aumentó de un 68 por ciento en 1990 a un 74 por ciento en el 2002. El Salvador y Guatemala, entre otros países aumentó sus niveles de acceso en más de 15 puntos porcentuales. La tabla siguiente ofrece datos de evolución en los siete países de nuestro estudio entre 1990 y 2002, observándose una clara diferencia entre el acceso de la población urbana y la población rural.

A pesar de esta mejora, como se ve en la tabla siguiente, aún se encuentran problemas en este sector. En Nicaragua, por ejemplo, varias organizaciones de tres departamentos del norte del país han protestado recientemente por la mala calidad del servicio de agua potable. Guatemala recibe agua potable durante doce horas al día y Honduras 6 horas, en tanto que el agua distribui-

TABLA III.—PORCENTAJE DE POBLACIÓN CON ACCESO A FUENTES DE AGUA POTABLE

	1990			2002		
	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural	Total
Costa Rica	100	100	92	97
República Dominicana	97	72	86	98	85	93
El Salvador	88	47	67	91	68	82
Guatemala	88	69	77	99	92	95
Honduras	89	78	83	99	82	90
Nicaragua	92	42	69	93	65	81
Panamá	99	99	79	91

Fuente: WHO, UNICEF (from World Development Indicators database, Banco Mundial) en Fay y Morrison 2005.

da en Centroamérica tiene altos niveles de contaminación según datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)²⁵.

Según un estudio del Banco Mundial sobre la provisión y la cobertura de los servicios urbanos en tres áreas metropolitanas de Centroamérica, el Área Metropolitana de San Salvador (AMSS), Tegucigalpa, Panamá City y San Miguelito (PCSM), aún un porcentaje considerable de la población pobre no está conectada a la red pública de suministro de agua (18% en San Salvador, 37% en Tegucigalpa, y 12% en Panamá City). Entre los que están conectados, muchos reciben agua menos de ocho horas al día (23%, 55%, y 15% respectivamente). También los niveles de acceso al alcantarillado público son escasos, especialmente en Tegucigalpa (37%) y en Panamá y San Miguelito (40%). Al igual que en el caso del agua potable, la conexión al servicio para los más pobres puede llevar años y sólo se consigue a través de gestiones personales o de la Comunidad, más que por intervención del gobierno (World Bank 2002)²⁶.

²⁵ Véanse las Conclusiones de la II Conferencia Regional sobre Servicios Públicos 2002. Separata de *Consumidores y Desarrollo*, Año XVII – N°2, abril/junio 2002, *Consumers Internacional*. Oficina Para América Latina y el Caribe. Así como la investigación allí presentada, una investigación realizada en cuatro países de Centroamérica: Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala, en el marco del proyecto *Consumidores y Servicios Públicos en América Latina* (CONSUPAL), que estudió el estado de las prestaciones de agua, electricidad y telefonía en esos países.

²⁶ Según el mismo informe, en lo que respecta a la recogida de desechos sólidos en Tegucigalpa sólo se recogen por el servicio municipal de recogida a un 41% de los hogares pobres. El porcentaje de hogares que arrojan sus basuras en ríos, solares o lo queman es del 49%.

Electricidad

Por lo que respecta al servicio de suministro de energía eléctrica, la cobertura en la mayoría de los países ha llegado a ser casi completa en las áreas urbanas pero sigue siendo a veces muy baja en áreas rurales (Fay y Morrison 2005). En la República Dominicana, por ejemplo, se dan problemas de suministro y las empresas distribuidoras de energía han provocado frecuentes protestas de abuso en todo el país, principalmente en los sectores marginados, por los frecuentes y prolongados apagones que reciben. Las empresas distribuidoras se defienden alegando que muchos de los usuarios no hacen frente regularmente a sus facturas. Esto ocurre con algunos de los servicios domiciliarios en la zona, también con el suministro de agua. Dado que los contadores a veces ni siquiera existen y que no hay una cultura del pago habitual entre muchos sectores de la población, y que el Estado prefiere subsidiar a las empresas antes de causar protestas sociales, es habitual que las empresas de suministro no consigan cubrir los costes en algunas áreas, lo que lleva a las empresas a no tener incentivos para inversiones en mantenimiento y mejora de sus redes de infraestructura técnica.

Transportes

Por lo que respecta a los transportes, principalmente la construcción y mantenimiento de carreteras y al transporte de personas sobre todo en las grandes aglomeraciones, la situación en Centroamérica también deja mucho que desear. Con excepción quizá de Guatemala, sólo un tercio de la red vial nacional se encuentra en la mayoría de los países en buenas condiciones. La situación es peor en las vías rurales y locales. Según informa Mostajo (2000), en Guatemala, por ejemplo, el sector se ha caracterizado por el continuo deterioro de la calidad de las carreteras, la existencia de grandes ineficiencias y de significativos gastos improductivos. Como en otros países, la mayor parte de la red vial existente fue construida hace más de cuarenta años y no ha recibido mantenimiento adecuado. En el caso de Guatemala, en 1996 menos del 14% del total de carreteras fue considerado en buen estado y solamente el 39% recibió mantenimiento.

Por poner un ejemplo, entre 1995 y 1998, la proporción del gasto de inversión destinado a la construcción de carreteras nuevas en Guatemala disminuyó un 42 por ciento y solamente aumentó 2 por ciento en términos reales. Los indicadores muestran una tendencia a que las carreteras antes consideradas en estado regular están pasando a ser caracterizadas también como malas. La reforma de la Dirección General de Caminos y la creación de la Unidad Ejecutora de la Conservación Vial (COVIAL) en 1997, entre otras medidas, tuvo algunos resultados positivos aunque aún insuficientes, especialmente en aspectos de calidad (Mostajo 2000).

Por lo que respecta al transporte en las áreas urbanas, según el citado informe del Banco Mundial sobre la provisión de servicios urbanos en Centroamérica, los pobres dependen de ese servicio público en su totalidad²⁷. La masificación, la seguridad de los autobuses, la inseguridad de los pasajeros y la necesidad de modernizar una flota a veces con más de 20 años, son los problemas más graves. Los sistemas de transporte público urbano del Área Metropolitana de San Salvador, Tegucigalpa, y Panamá City, son totalmente provistos por el sector privado. Una característica peculiar es la estructura de propiedad y el funcionamiento de estas empresas de transporte de autobuses. Existen cientos de pequeños empresarios, la mayoría de los cuales posee uno o dos vehículos, que compiten por conseguir pasajeros todos los días. Muchos propietarios alquilan los vehículos por un precio diario y el conductor y su ayudante pueden quedarse el dinero recaudado con las tarifas. Algunos de los problemas que esto genera consisten en que los conductores tratan de parar a recoger pasajeros en cualquier sitio donde puedan conseguirlos, aunque tengan que hacer arriesgadas maniobras que crean caos de tráfico y numerosos accidentes. Además, hay un exceso de oferta en el centro de las ciudades, por donde pasan las rutas más rentables que crea embotellamientos y una escasez de oferta en muchas de las áreas o barrios periféricos, que no son atendidos por ningún servicio (World Bank 2002).

Cada autobús se gestiona como si fuera una empresa independiente cuyo objetivo es maximizar el número de pasajeros recogidos en un día. Como los propietarios de los vehículos desconocen la rentabilidad diaria de sus autobuses, han perdido el control de los costes y los ingresos y con ello los incentivos para invertir en mantenimiento de los vehículos y en mejorar la calidad del servicio. Los operadores suelen pertenecer a asociaciones que representan sus intereses frente al gobierno y que tomadas en conjunto tienen una cierta influencia, lo que ha impedido una regulación que acabe con los problemas producidos por ese exceso de competencia «salvaje». La existencia de tantas compañías pequeñas sobre las que el gobierno no tiene apenas control, con operadores que en algunos casos entran ilegalmente en el mercado y ofrecen sus propios precios y rutas, hace muy difícil, si no imposible, la planificación y la coordinación gubernamental de los servicios de transporte urbano (World Bank 2002).

Telecomunicaciones

Por lo que concierne a los servicios personales de telecomunicación, en Latinoamérica en general ha mejorado en gran medida la calidad del servicio de telefonía fija y móvil, en parte debido a la participación privada de

²⁷ 100% de los hogares pobres en San Salvador y 97% en Tegucigalpa declararon usar el autobús diariamente.

grandes compañías. Si se suman las líneas móviles y fijas, la media latinoamericana es de 416 líneas por cada 1.000 habitantes (Fay y Morrison 2005). Entre 1992 y 2001, el número de averías informadas por cada 100 líneas cayó de 60 a 4,7. El uso de Internet también se ha expandido a gran velocidad con 106 usuarios cada 1.000 habitantes en el 2003.

En el ámbito de Centroamérica, la expansión en los últimos casi veinte años ha sido muy grande, si tenemos en cuenta que el gran crecimiento de las líneas de teléfono móvil ha compensado un menor crecimiento de las líneas fijas. Como se observa en la Tabla siguiente, la media en los países centroamericanos es menor que la media del toda Latinoamérica. Aun así, salvo en Honduras y en Nicaragua, en los otros cinco países el número de conexiones por 1000 habitantes está por encima de 200, llegando casi a 400 en República Dominicana, Panamá y Costa Rica.

TABLA III.2.—EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CONEXIONES TELEFÓNICAS
EN CENTROAMÉRICA

	1985			2003		
	Líneas fijas	Móviles	Total conexiones	Líneas fijas	Móviles	Total conexiones
Costa Rica	79	0	79	251*	111*	362
Republica Dominicana	23	0	23	115	271	387
El Salvador	19	0	19	116	176	292
Guatemala	16	0	16	71*	131*	202
Honduras	11	0	11	48*	49*	97
Nicaragua	13	0	13	37	85	123
Panamá	78	0	78	122	268	390

Fuente: International Telecommunication Union (del World Development indicators database, Banco Mundial) en Fay y Morrison 2005. (*datos de 2002).

Esta expansión no está exenta de problemas en la gestión del servicio. Las compañías telefónicas han sido acusadas por las asociaciones de consumidores de la duplicación de cobros y pagos, cobros indebidos, atrasos en la asignación de líneas a los usuarios de las telecomunicaciones, etc.

En todos los servicios de infraestructura considerados hasta aquí, la participación privada en las infraestructuras es crecientemente vista por la población, según todos los indicadores demoscópicos, con malos ojos (Boix 2005). Ese descontento ciudadano con los servicios y el bajo prestigio de las compañías privadas concesionarias que los ofrecen se ha convertido en un problema para los gobiernos y para las compañías multinacionales, que en vez de potenciar su inversión en infraestructuras y mejoras de la gestión, han

huido, como señalábamos más arriba, hacia países o sectores más seguros para su rentabilidad.

*LAS RECOMENDACIONES DE LOS EXPERTOS Y LAS EXIGENCIAS
DE LOS CONSUMIDORES*

La necesidad y la complejidad de dar solución al déficit de infraestructuras

Frente a estos problemas señalados en la prestación y la regulación de los servicios públicos en Centroamérica, sería poco realista suponer que la situación pueda o deba revertirse a una fase de gestión estatalizada y centralizada como era la situación previa a las reformas. A falta de nuevos ingresos fiscales que sólo podrán venir de las reformas tributarias en todos los países, y a falta de la necesaria capacidad gerencial, los Estados centroamericanos son incapaces actualmente de hacerse cargo de las inversiones y los costes que conlleva una gestión directa de todos los servicios públicos. No obstante, su intervención debería especializarse en la creación de entes público-privados para la prestación de servicios y en la mejora de la regulación de los servicios contratados con entidades privadas que garantice el acceso equitativo a los sectores excluidos de la población. Por tanto, el Estado debe mantener o recuperar su participación en la ampliación del acceso. En algunos casos, esto puede hacerlo mediante inversiones complementarias a las que realizan las empresas proveedoras del servicio. En algunos países esta intervención se ha incluido ya en los marcos reguladores de los servicios públicos a través de diversas modalidades, por ejemplo: Fondo de Inversión del Estado (El Salvador), Fondos de Compensación (Colombia) y fondos estatales que subsidian parte de la inversión (Chile).

Asimismo, para atraer de nuevo al sector privado inversor que ha huido, los expertos consideran que será necesario un marco institucional, regulatorio y legal más sólido, contratos más transparentes, así como estructuras financieras innovadoras que hagan que los proyectos sean menos arriesgados y mejoren el rendimiento de los inversores (Fay y Morrison 2005)

Una mejora de la calidad, el alcance de los servicios y los precios razonables en especial para los sectores más pobres, también podrá paliar el sentimiento negativo de la mayoría de los ciudadanos frente a estas empresas y frente a la privatización. Y un control y uso más adecuado de los subsidios públicos dirigido sólo a los más necesitados aumentará la redistribución y la equidad de los servicios.

El informe de Fay y Morrison 2005 para el Banco Mundial contiene cuatro recomendaciones básicas que se refieren a Latinoamérica en su conjunto pero que son también aplicables a Centroamérica, en algunos casos con más énfasis si cabe (Fay y Morrison 2005):

- Los gobiernos de Latinoamérica deben gastar más en infraestructura. La región gasta en la actualidad menos de 2% del PIB en infraestructura, cuando necesitaría entre 4% y 6% anual para mantenerse a la misma altura o bien alcanzar a países que antiguamente iban a su zaga, como Corea o China. Según este informe, los costes de la infraestructura deben ser asumidos ya sea por los usuarios o por los contribuyentes, independientemente de la fuente de financiación, lo que implica la necesidad de mejorar la recuperación de costes. Para ello, es necesario cambiar la cultura de pago e instaurar medidas eficaces para proteger a aquellos que realmente no pueden pagar. Pero los gobiernos también deberán gastar más, tanto en los pobres como en sectores cuyo potencial de recuperación de costes limitado.
- Los gobiernos también deben gastar mejor. Para estos autores, es necesaria una mejor distribución de recursos entre inversión y mantenimiento. Las nuevas inversiones deben orientarse a aumentar la productividad y la competitividad, todo ello sin descuidar los objetivos sociales. Los subsidios deben focalizarse mejor a fin de beneficiar a quienes más lo necesitan. Las mejoras en el diseño de las concesiones evitarán que los gobiernos asuman riesgos mayores de lo necesario o carguen con grandes pasivos contingentes.
- Los gobiernos deben mantener un papel básico en la prestación de servicios de infraestructura. Según Fay y Morrison, La participación privada no reduce la necesidad de un rol activo del sector público. Los gobiernos aún deben regular la prestación de los servicios así como financiar una buena parte de las inversiones. Deben movilizar sus recursos a fin de atraer la mayor cantidad posible de financiamientos complementarios. Además, siguen siendo responsables de fijar metas distributivas y de asegurar que existan recursos y políticas que faciliten el acceso a los pobres.
- La participación del sector privado es decisiva, pero para volver a conseguirla es necesario mejorar la relación riesgo-rentabilidad de los proyectos, disminuir el riesgo regulatorio, mejorar el marco para la participación privada y desarrollar mecanismos de mitigación de riesgos. También implica mejorar la percepción que la opinión pública tiene respecto de participación privada en la infraestructura mediante mayor transparencia, fiscalización eficiente para limitar las renegociaciones y el mal desempeño sobre todo a los actores peor atendidos.

Algunas propuestas por parte de la sociedad civil

Las organizaciones de consumidores de la región, por su parte, han defendido reiteradamente la necesidad de contar con órganos reguladores inde-

pendientes y de potenciar los mecanismos de alianza entre reguladores y consumidores. Para evitar los problemas de cobertura y suministro, han propuesto repetidamente que las empresas concesionarias estén obligadas a invertir parte de sus beneficios en la expansión y mejora de la calidad del servicio, para evitar que sean los usuarios y el Estado los que financien en su totalidad este tipo de inversión. También se ha propuesto que los marcos reguladores establezcan metas de expansión de la cobertura y parámetros de calidad de los servicios. Asimismo, las empresas que incumplan estas disposiciones regulatorias deberían ser sancionadas fuertemente e indemnizar a los usuarios afectados. Una condición necesaria para negociar ajustes tarifarios o renovación de concesiones, debería ser el fiel cumplimiento de las disposiciones legales referentes a la ampliación del acceso y el mejoramiento de la cobertura.

Las organizaciones de consumidores han propuesto, para mejorar la prestación de los servicios públicos domiciliarios varias medidas concretas (Consumidores y Desarrollo 2002)²⁸:

- El Estado debería mantener una participación activa en la ampliación del acceso a los servicios públicos domiciliarios, mediante inversiones complementarias o subsidios, adicionales a las inversiones que hagan las empresas operadoras del servicio respectivo.
- Es importante que las organizaciones de consumidores realicen un seguimiento de estas políticas, tanto de las empresas como del Estado, ya que el resultado de este seguimiento permitirá elaborar una clasificación de las empresas prestadoras en función de la calidad de sus prestaciones.
- Las empresas proveedoras, deberían estar obligadas a invertir parte de sus utilidades en la expansión y mejoramiento de la calidad de sus servicios, dadas las altas tasas de ganancias obtenidas por ellas, tras los procesos de privatización de los servicios públicos.
- El concepto de acceso es más amplio que la simple infraestructura o la conexión de los servicios, pues abarca la continuidad y, específicamente, la existencia de tarifas posibles de asumir por todos los consumidores. Respecto al ajuste de tarifas, debería establecerse como condición necesaria para ello, el fiel cumplimiento de los planes de expansión y mejoramiento de la cobertura.
- Uno de los factores que podría incidir de manera favorable en la calidad de un servicio público es la existencia de mecanismos extrajudicia-

²⁸ Véase el extracto de las Conclusiones de la II Conferencia Regional «Consumidores y Servicios Públicos Domiciliarios en América Latina y el Caribe», Buenos Aires, 20 al 22 de marzo de 2002.

les de resolución de conflictos que permitan resolver en forma rápida y expedita los problemas surgidos con diversos aspectos de la prestación de los servicios. Se ha propuesto que se tome como ejemplo el sistema de arbitraje de consumo, que tiene experiencias exitosas en Argentina y España.

- La globalización y el modelo económico imperante han estimulado a las empresas operadoras de servicios públicos a transformarse en grandes corporaciones transnacionales con presencia en muchos países de la región. Ante esta realidad, es importante que las organizaciones de consumidores establezcan alianzas estratégicas a fin de establecer un marco regional que permita defender con mayor eficacia los derechos de los consumidores de servicios públicos, frente a los abusos y arbitrariedades de estas corporaciones.
- Se sugiere estudiar la elaboración de una Carta de los Servicios Públicos que constituya un compromiso explícito de las empresas en cuanto a la calidad de las prestaciones que realiza, fijando metas que superen los mínimos exigibles.

3. LAS REFORMAS ORIENTADAS A LA GESTIÓN Y PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: RECEPTIVIDAD, CALIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Otro tipo de reformas emprendidas por varios países de la región han abordado la mejora de la calidad de los servicios y las actividades públicas mediante la introducción en la gestión pública de una orientación genérica de acercamiento al ciudadano y de búsqueda de estándares de calidad en la gestión. El término «receptividad», usual en los discursos de reforma gerencial, se refiere a cuatro elementos básicos (Longo y Echebarría 2000): 1) la comprensibilidad del sistema administrativo, que requiere mejorar los canales e instrumentos de información, mejorar la transparencia, y definir con claridad las competencias y responsabilidades; 2) la capacidad de respuesta a las necesidades de los clientes, que implica la creación de mecanismos interactivos para la propia definición de las mismas, dotando a los ciudadanos de voz a la hora de definir los objetivos y evaluarlos; 3) la accesibilidad, tanto espacial —ubicación en el territorio—, como material —eliminación de barreras físicas—, temporal —adaptación de los horarios de apertura o prestación—, y cognoscitiva —instrucciones, formularios y comunicaciones fácilmente comprensibles y utilizables—, y 4) el fomento de la participación activa de los clientes en los procesos de producción, superando las visiones tutelares de la administración y dando entrada a los ciudadanos tanto en las funciones de contenido prestacional como en las relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones cívicas.

A su vez, el auge, en el contexto empresarial privado, de los sistemas de gestión de la calidad, ha reforzado la orientación de muchas administraciones a poner en marcha innovaciones en este sentido. La autoevaluación de la calidad del desempeño institucional es otra de las medidas que sirven para conseguir la información necesaria para adoptar decisiones transparentes y para rendir cuentas ante los órganos de control administrativos y políticos y por tanto ante los propios ciudadanos. Resulta difícil, sin embargo, con los datos y los estudios empíricos disponibles actualmente, precisar cuáles de los países y experiencias concretas han conseguido un pleno desarrollo o efectividad. Sin embargo, a continuación se repasan panorámicamente algunos de los avances destacables, al menos a juzgar por la coherencia y alcance de los programas de reforma, en algunos de los países de la región. Estos pueden servir como inspiración para otros países que deseen transitar por ese camino en la mejora de la gestión y la prestación de servicios públicos.

En Costa Rica, por ejemplo, el MIDEPLAN ha puesto en marcha en los últimos años un programa de modernización institucional que intenta mejorar la atención a la población, no sólo en cobertura sino fundamentalmente en cuanto a la calidad de los servicios. La calidad de los servicios incluye, según este programa, aspectos como la oportunidad, precisión, acceso, cobertura y costo. De esta forma, la orientación de los cambios hacia la mejora de la calidad persigue ofrecer productos y servicios que satisfagan las expectativas del cliente e inclusive las supere, lo que implica una revisión sistemática de la asignación de recursos, de funciones y procedimientos que permita dirigirlos o desplazarlos hacia las áreas o servicios de interés. Para ello, se afirma, la reforma debe revisar los procedimientos y reglamentos de operación, simplificarlos y desregular aquellas áreas en que no es necesario la reglamentación y dirección pública, o que aún siéndolo, existen métodos más eficaces y menos restrictivos sin demérito de un control efectivo.

Además, según la filosofía de esta reforma, todo cambio debe contemplar la mejora de los servicios que presta la institución a partir de la necesidad del cliente externo, pero sin olvidar el cliente interno. Una forma de lograr este objetivo es el establecimiento de indicadores de calidad, los cuales van a estar determinados por el tipo de servicio que brinda la institución. El cambio debe inspirarse en las necesidades del cliente y no en las de la unidad administrativa. Para ello se requiere la participación del usuario y el prestador del servicio en todo el proceso, para conocer la percepción de ellos sobre el servicio que se presta y en esa medida el usuario se convierta en un aliado potencial del cambio. La primera consideración de fondo de la reorganización institucional, se orienta a los objetivos del proceso, para lo cual se considera se debe tomar en cuenta la relación existente entre los servicios que presta la institución, la vinculación de los mismos con el usuario, el tipo de usuario (o

clientela) y los requisitos que debe de cumplir el usuario para el acceso a los mismos²⁹.

En El Salvador, la Secretaría Técnica de la Presidencia, en el marco del Plan de Gobierno «La Nueva Alianza», dentro del Programa «Nueva Cultura de Gestión Pública», está impulsando el «Modelo para la Optimización de los Servicios Públicos», que pretende servir de base a las instituciones gubernamentales para la optimización de sus servicios. El modelo se inserta en una estrategia global, que junto con la ejecución de otras políticas y acciones de modernización, permita que el sector público cumpla con su rol de facilitador de la actividad privada y que los ciudadanos en general puedan recibir servicios eficaces y eficientes. Este modelo es un complemento a la Normativa General de Modernización del Órgano Ejecutivo y a la Política de Descentralización, también desarrollados por la Secretaría Técnica de la Presidencia. Tiene una filosofía de orientación al ciudadano como cliente del sector público, centro y eje de las acciones de las instituciones, quien cobraría en este enfoque la posición que le ha sido limitada tradicionalmente.

El modelo salvadoreño se estructura en tres componentes, el Sistema de Atención al Cliente, Simplificación de Procesos y mejoramiento continuo de los servicios, y un último relativo a los derechos de los clientes, denominado *Carta de Derechos de los Clientes de los Servicios Públicos*. El Modelo puede ser aplicado a servicios públicos que otorga el Órgano Ejecutivo, a aquellos que hayan sido descentralizados y a los servicios propios de los gobiernos municipales. Este modelo pretende servir de base a las instituciones del sector público para la optimización de sus servicios. Sus metas declaradas son las de impulsar la efectividad en la prestación de los servicios bajo responsabilidad del sector público, reducir el exceso de burocracia en la prestación de servicios, contribuir a generar una nueva cultura de servicio al ciudadano, establecer mejores canales de comunicación entre el ciudadano y el sector público y contribuir a medir la calidad de los servicios públicos al interior del Gobierno.

A continuación se repasan algunas de las innovaciones de la gestión pública en función de sus objetivos prioritarios. Se distingue entre aquellas dirigidas a una mayor democratización y/o desconcentración de las decisiones públicas, a la calidad regulativa y de los procesos, las Cartas de servicios, las ventanillas únicas y los mecanismos de participación ciudadana y por último a la introducción del gobierno electrónico.

²⁹ Véanse los lineamientos de la reforma en http://www.mideplan.go.cr/Modernizacion/reforma/lineamientos_indice.htm.

DEMOCRATIZACIÓN Y/O DESCONCENTRACIÓN DE LAS DECISIONES PÚBLICAS

La mayoría de los países han experimentado con reformas que han desconcentrado las decisiones y servicios en aquellas actividades exclusivas del Estado que aún permanecían a cargo del gobierno central. Los organismos centrales han delegado la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas o los departamentos. El principio que orienta este cambio es el de que debe existir una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades descentralizadas y autónomas, ejecutoras de los servicios. Así puede orientarse la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas (CLAD 1998).

En Costa Rica, por ejemplo, el programa del MIDEPLAN contempla en uno de sus componentes una desconcentración hacia las regiones. Se promueve así eliminar la excesiva centralización del aparato público, trasladando el ejercicio de las competencias atribuidas a la institución hacia unidades administrativas (regiones) que asuman el papel protagonista que les corresponde en la búsqueda del desarrollo regional y nacional. La determinación de desconcentrar lleva implícito la disponibilidad y la asignación de recursos humanos, presupuestarios, infraestructura física, y el reforzamiento de la capacitación para el personal y la creación de los mecanismos de participación del usuario en la prestación institucional de los servicios. El programa prevé la participación de las comunidades en el control y gestión de los servicios, como mecanismo que debe lograr una síntesis entre democracia y eficiencia. El proceso de reestructuración debe facilitar o permitir la consideración de aquellos servicios que puedan ser objeto de traslado a las municipalidades en un esfuerzo de fortalecimiento a la región³⁰.

En Nicaragua, por su parte, los programas de modernización han establecido los llamados Centros de Atención al Público (CAPs), que buscan mejorar la provisión de servicios, mediante la desconcentración de trámites burocráticos y su agilización. Están instalados en cabeceras departamentales, a cargo de la Oficina de la Administración Pública (OAP), y en ellos se ofrece con mayor calidad y bajo un mismo techo los trámites públicos de mayor demanda: pasaportes, cédulas, pagos de servicios etc. Paralelamente a los CAPs, se han establecido los Centros de Desarrollo Productivo (CEDEP) y los Centros de Desarrollo Social (CEDES). Estos intentan garantizar la aplicación de los criterios y prioridades para la inversión en base a las potencialidades de cada territorio y a su propia demanda. Promueven la complementariedad y evitará las duplicaciones, la exclusión y los costos en actividades que no agregan valor al desarrollo económico y reducción de la pobreza.

³⁰ Véanse los lineamientos de la reforma en http://www.mideplan.go.cr/Modernizacion/reforma/lineamientos_indice.htm.

En Guatemala se ha establecido un sistema de participación ciudadana, producto de consultas sociales y los acuerdos de paz suscritos en 1996, reconocido en la Constitución de la República y denominado Consejos de Desarrollo. Estos se instituyen para organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de las políticas de desarrollo integral, así como la promoción de la organización y participación de la población. Los consejos de desarrollo se organizan a nivel comunitario, municipal, departamental, regional y nacional, estructurado con representación de todos los sectores de la sociedad, con carácter vinculante para la ejecución de los fondos sociales. Es en este sistema donde se derivan estructuras reconocidas y promovidas como las comisiones ciudadanas y municipales de auditoría social, rendición de cuentas, mecanismos alternativos de participación, presentación y aprobación de proyectos de desarrollo. Es además el mecanismo más utilizado para la consulta y construcción de políticas públicas. Existen además, varias normas para estimular la participación en la gestión pública, en ámbitos o temas más específicos, como los mandatos contemplados en la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, que por su reciente aprobación, están aún en proceso de diseño e implementación.

También en la actualidad el gobierno dominicano se encuentra embarcado en un esfuerzo de reformas que abarca la ampliación de los espacios de participación de la sociedad civil.

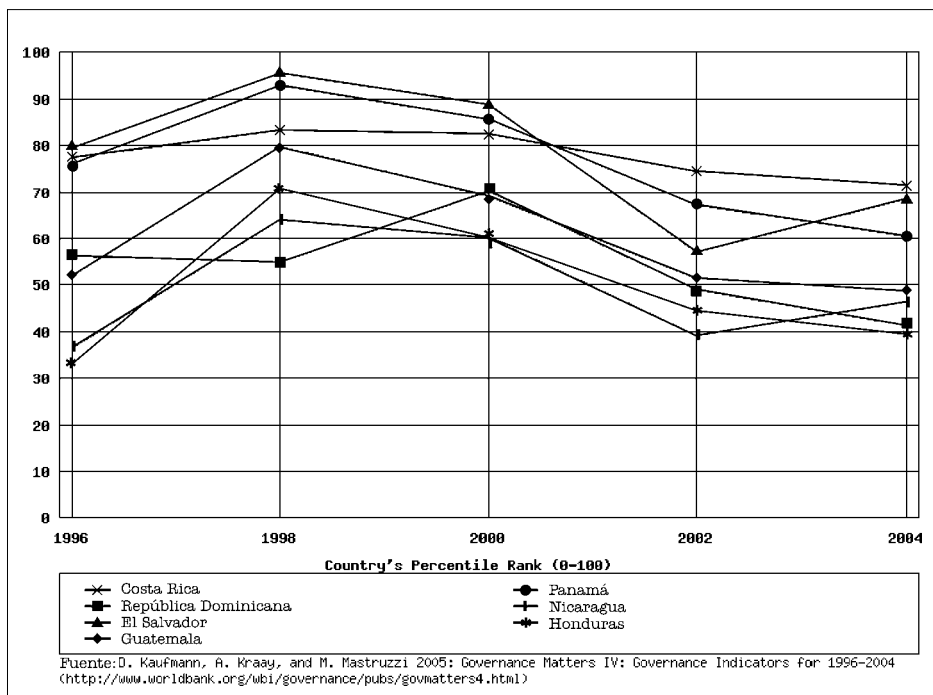
LA CALIDAD REGULATIVA Y LOS PROCESOS. REDUCCIÓN Y SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES ADMINISTRATIVOS PARA LOS CIUDADANOS

Como hemos señalado más arriba, la regulación es una función básica del Estado. Se considera fundamental para establecer las reglas del juego que regirán a los diferentes actores de la sociedad. Sin embargo, la regulación puede resultar inadecuada si no consigue corregir o incluso lleva a empeorar la situación que originalmente pretendía subsanar. Por ello muchos países han introducido reformas o medidas que giran alrededor de la llamada calidad reguladora. Suelen considerarse regulaciones de calidad, como señala el MEIC de Costa Rica, a aquellas que son eficaces, alcanzando efectivamente el objetivo social pretendido. Eficientes, con costos para su cumplimiento y fiscalización menores a los beneficios que genera, en razón del bien jurídico que pretende proteger. Y equilibradas, que no sea vagas o excesivas.

La calidad de las regulaciones se considera muy importante como factor que afecta a la inversión privada en un país y por tanto a su crecimiento. Se cree que el fomento de la competitividad de la economía de un país sólo será posible si el Estado genera un clima de negocios que favorezca la instalación de nuevas empresas y potencie el crecimiento de las existentes. Dicho clima de inversión exige reglas claras y sencillas, transparencia y divulgar amplia-

mente las regulaciones a cumplir, agilidad en los trámites, eliminación de requisitos y papeleos innecesarios. De hecho, uno de los indicadores de gobernanza utilizados por el Banco Mundial es el de calidad reguladora. La siguiente Ilustración muestra la evolución de las percepciones de calidad reguladora de los países considerados en los últimos años.

ILUSTRACIÓN III—CALIDAD REGULADORA EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA



Otro indicador usado frecuentemente para comparar la calidad reguladora y la capacidad de atracción a posibles inversores es el número de días y cantidad de procedimientos necesarios en un país para abrir un negocio. La tabla III3 ofrece algunos datos significativos.

Como puede observarse, un estudio realizado por el Banco Mundial en enero de 2002 (ver tabla III4), indicaba que para esa fecha una empresa comercial o industrial de hasta 50 empleados y un capital inicial de 10 veces el ingreso per cápita del país, necesitaba 146 días para establecer un nuevo negocio en Honduras, con un costo aproximado de \$570.30. El promedio en Latinoamérica era de 73 días hábiles de trámites burocráticos. En Honduras existía, por tanto, un grave problema. En 2002 se aprobó la Ley de Simplificación Administrativa (Decreto Legislativo N° 255- 2002), principalmente para reducir los trámites y procedimientos administrativos para la constitución

TABLA III.3.—TIEMPO QUE SE TARDA EN ABRIR UN NEGOCIO 2002

PAIS	DÍAS
EEUU	4
Panamá	19
Uruguay	27
Chile	34
Guatemala	41
México	51
Nicaragua	69
Promedio América Latina	73
Costa Rica	80
República Dominicana	86
Venezuela	119
Honduras	146

Fuente: Banco Mundial <http://www.latintrade.com/>

e inscripción de una empresa en el Registro Público de Comercio. Esta ley ha eliminado la calificación judicial como paso previo a la inscripción de escrituras de constitución de sociedades, y ahora solo basta el testimonio emitido por el Notario Público en debida forma, para acudir al Registro Mercantil y solicitar la inscripción, que debe ser hecha, según la ley, en 10 días, si no hay causa que lo impida. También se eliminó el impuesto de constitución de sociedades. A un año de haber sido creada esta Ley, un estudio indicaba, después de haber visitado a las diferentes instancias de la administración pública, se necesitaban aún por lo menos 60 días para establecer una nueva empresa en Honduras. (Políticas Económicas y Productividad 2003). El cuadro siguiente ilustra en detalle la serie de trámites que son necesarios y su duración.

En otros países de Centroamérica, entre las iniciativas encontradas, cabe destacar asimismo en Costa Rica la labor de mejora de la calidad reguladora que lleva a cabo la Unidad de Mejora Regulatoria del Ministerio de Economía, Industria y Comercio de Costa Rica. Esta unidad ha desarrollado el Programa de Simplificación de Trámites que iniciara durante la Administración anterior, con apoyo también del Presidente Pacheco. Es precisamente durante esta administración que se institucionaliza dicho programa al elevar a rango

TABLA III4.—MATRIZ COMPARATIVA DE LOS DÍAS NECESARIOS PARA ESTABLECER
UNA NUEVA EMPRESA EN HONDURAS

PROCEDIMIENTO	enero, 2002 (Días)	agosto, 2003 (Días)
1 Obtener un Certificado de Depósito Bancario	1	0 a
2 Constituir una empresa ante un Notario Público	2	2
3 Publicación en "La Gaceta"	1	0 b
4 Publicación en un periódico local	1	2
5 Trámite de Aprobación Judicial	18	0 b
6 Compra de Timbres	1	0 c
7 Archivar la Escritura en el Registro Mercantil	28	20
8 Aplicar para el Registro Tributario Nacional	1	1
9 Adquisición de Libros Contables y de Minutas de la Cía.	1	0
10 Aplicar para el Permiso de Operaciones	75	30
11 Autorización de Libros Contables	7	1
12 Registro en el INFOP	1	1
13 Registro en el IHSS	7	1
14 Afiliación al RAP-FOSOVI	1	1
15 Registro en la Cámara de Comercio e Industrias	1	1
Total días =	146	60

Fuente de datos: Enero de 2002: Página Web: «Haciendo Negocios» del Banco Mundial. Fuente de datos Agosto de 2003: Investigación de campo realizada por el Proyecto PEP. a. A veces no requerido por el Notario Público, o tiempo incluido en inciso # 2. b. Trámites eliminados. c. Trámite incluido dentro de los 2 días de Escrituración (inciso # 2).

de Ley la creación de la Comisión de Mejora Regulatoria, mediante la Ley de Contingencia Fiscal, N° 8343, que reforma la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, N° 7472. La labor que realiza el Programa de Mejora Regulatoria busca hacer más fáciles y expeditos los trámites que día a día realizan los ciudadanos en general, eliminando el papeleo y los requisitos innecesarios, estableciendo plazos de resolución máximos, obligando a publicar los requisitos y procedimientos, para que estén accesibles al administrado, logrando así disminuir los gastos excesivos.

El Programa de Simplificación de Trámites hoy denominado «Programa de Mejora Regulatoria» ha alcanzado numerosos avances en materia de simplificación. Por citar algunos ejemplos, se han simplificado diversos trámites

en beneficio de todo el sector productivo, como son: trámites de visado de planes en condominio, visado de urbanizaciones de interés social, exoneración de insumos agropecuarios, procedimiento de evaluación ambiental ante la SETENA, trámites en los regímenes especiales de exportación (MEIC 2004). También se emitió la directriz Presidencial para que todas las instituciones aceleraran el proceso de implementación de la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Trámites y Requisitos Administrativos, N° 8220, en seguimiento de la cual el 31 de octubre de 2004 se publicaron 3883 trámites, lo que brinda una mayor seguridad jurídica a los empresarios y ciudadanos sobre cuales son los trámites y requisitos con que deben cumplir al realizar determinado trámite (MEIC 2004).

En el caso de El Salvador, el ya mencionado Modelo de Optimización de Servicios Públicos se compone de una parte que es la Simplificación de procesos y la mejora continua de los servicios. Ésta intenta reducir los pasos que se dan dentro de los servicios e introducir la mejora continua dentro del quehacer de las instituciones públicas mediante la eliminación de requisitos superfluos; supresión de tareas, actividades y procedimientos que no agregan valor a las decisiones; integración de procedimientos; realización de procedimientos o actividades en paralelo y rediseño de los procesos. Para eso prevé varias actividades como la selección y priorización de procesos, la documentación y análisis de la situación actual de los procesos, el rediseño de procesos y definición de estándares de calidad del Servicio, la capacitación, divulgación y la mejora continua. Dado que las necesidades de simplificar procesos son innumerables, el modelo también define criterios, como que sean servicios de mayor demanda ciudadana o importantes desde el punto de vista del cliente, para la selección de los servicios cuyos procesos serán sujetos de simplificación y una vez seleccionados, debe procederse a aplicarles criterios de priorización (Secretaría Técnica de la Presidencia 2001).

CARTAS DE SERVICIOS. LA TRANSPARENCIA COMO MEDIO DE GESTIÓN

Otra innovación de la gestión pública que se ha introducido en algunas administraciones públicas es el uso de las llamadas cartas de servicios o cartas de derechos del usuario. Ésta suele consistir en un documento corto y sencillo, que establece claramente los servicios que serán provistos por cada institución, sus estándares de calidad, cómo contactar con las instituciones especialmente cuando no se está satisfecho con el servicio, cómo presentar quejas y cuáles son las medidas o mecanismos de atención a los ciudadanos por los servicios no satisfactorios. Éste es un documento que permite a los ciudadanos, clientes de los servicios, formarse expectativas claras y objetivas sobre la calidad de los servicios, reflejada en los estándares ofrecidos y constituye un contrato entre las instituciones y los ciudadanos. El documento es

publicado a través de las oficinas de atención al cliente y por otros medios de difusión.

Destaca el uso que se está haciendo de este instrumento en El Salvador. Promovidas por la Comisionada Presidencial para la Defensoría del Consumidor, las Cartas de Derechos se están implantando con un éxito considerable, con ayuda de Consultores internacionales como el Grupo Hay en algunas áreas de actuación pública como el área de salud. Los objetivos de la carta de Derechos del Cliente son informar a la ciudadanía sobre sus derechos con relación a los servicios públicos. Con ello propicia la participación ciudadana en la optimización de los servicios públicos y provee un mecanismo de evaluación ciudadana de los servicios. Contribuye así a la eficacia y a la transparencia en la prestación de servicios y a fortalecer la confianza del cliente en sus instituciones públicas. También promueve el compromiso de los funcionarios públicos en la prestación de servicios de calidad, orientados hacia el cliente, visualizar dentro de las organizaciones, los objetivos y las responsabilidades de las unidades y del personal. (Secretaría Técnica de la Presidencia 2001).

El programa de El Salvador establece que las Cartas deben implantarse una vez que los servicios a publicar en la Carta han sido sujetos de mejora y la institución debe disponer de una unidad de Atención de Sugerencias, Quejas y Denuncias para que el cliente tenga un espacio donde poder presentar sus insatisfacciones, si no se cumple con los estándares publicados en la Carta. Posibles problemas que pueden surgir en la implantación de las Cartas, como señalaban sus propios responsables en El Salvador, son que la unidad impulsora de las Cartas de Derechos no tenga la logística y los recursos suficientes para capacitar a las organizaciones de línea que quieran implantar las Cartas.

*VENTANILLAS ÚNICAS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA. ENCUESTAS A USUARIOS.
PROCEDIMIENTOS DE QUEJAS Y RECLAMACIONES*

En varios países se han tratado de desarrollar instancias de información, participación y reclamación de los ciudadanos para ejercer una supervisión y control de los servicios prestados. Para ello se han creado en algunos casos oficinas unificadas (ventanilla única) para la prestación de servicios y atención al cliente.

En El Salvador destaca el Sistema de Atención al Cliente (SAC). Es un conjunto de elementos destinados a facilitar la prestación de servicios, agilizar la realización de los trámites públicos, medir la calidad de los servicios, canalizar las sugerencias e inconformidades de los clientes, para brindar las resoluciones correspondientes y proporcionar facilidades físicas a los clien-

tes del sector público. Los elementos que componen este sistema serán administrados por la «Oficina de Atención al Cliente (OAC)» y consisten en: información sobre servicios públicos, medición de la calidad de los servicios, canalización de sugerencias, quejas y denuncias del cliente, facilidades físicas para los clientes, Oficinas Integradas de Atención al Cliente.

A fin de optimizar recursos y dar un mejor servicio al cliente, las Oficinas de Atención al Cliente, OACs, de diferentes instituciones, estarán instaladas físicamente en un mismo lugar de gran afluencia de público, por ejemplo, en centros comerciales u otros establecimientos, con similares características. En estas oficinas, además de brindar los servicios regulares de información, medición del tiempo y canalización de sugerencias, quejas y denuncias, se concentrarían trámites de mucha demanda, a fin de agilizar la realización de los mismos y evitar pérdidas innecesarias de tiempo y de dinero. (Secretaría Técnica de la Presidencia 2001).

En Guatemala, la COPRE ha puesto en marcha la llamada Ventanilla Única de Servicios Públicos. Con ello se pretende establecer una red de ventanillas de información para el ciudadano sobre los servicios públicos que presta el Estado, a su vez disponible en el Portal de Servicios Públicos. La COPRE coordina con las otras dependencias del Ejecutivo a nivel nacional que participen en la iniciativa la capacitación de su personal de atención a usuarios, para que por medio de una computadora y un enlace a Internet puedan obtener la información solicitada desde el Portal de Servicios Públicos del Estado.

*GOBIERNO ELECTRÓNICO. INTRODUCCIÓN DE NUEVAS TECNOLOGÍAS
DE LA COMUNICACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS*

El gobierno electrónico —también conocido como e-gobierno— es un conjunto de acciones basadas en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y dotar a las actuaciones del gobierno de un marco transparente. El gobierno electrónico puede contribuir de modo significativo al fortalecimiento de la eficiencia, la productividad y la transparencia de las instituciones de gobierno (véase Gemmell et al. 2005). Los posibles objetivos del gobierno electrónico son la apertura de nuevos canales de comunicación interna y externa para simplificar los procedimientos administrativos, la mejora del acceso a los actores y los servicios públicos y el promover el acceso a la información pública. Esto implica a menudo también que estas nuevas tecnologías son vehículos de modelos de decisión política y administración pública democráticos, orientados al cliente y descentralizados (Haldenwang 2003).

Más allá de los beneficios inmediatos de las nuevas tecnologías, el gobierno electrónico puede ser considerado como un instrumento para promover la buena gobernación y reforzar a los actores con vocación de reforma tanto entre políticos como en la sociedad civil (Haldenwang 2003). Sin embargo, como señala este autor, el potencial de las nuevas TICs no es siempre fácil de traducir a la práctica. Se pueden conseguir éxitos muy rápidos sobre todo en casos donde ya está instalada una base institucional sólida y están disponibles buenos recursos de capacitación e infraestructuras. Estas condiciones, sin embargo, no se dan en muchos países en desarrollo.

Algunos países han emprendido programas más o menos coherentes para establecer el gobierno electrónico como instrumento de gestión pública y de acercamiento de su actividad a los ciudadanos. Destaca, por ejemplo, el programa del gobierno guatemalteco, que considera el Gobierno Electrónico como la estrategia de uso de las TICs para modernizar el sector público. El presidente Berger designó a la Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y sus Entidades Descentralizadas (COPRE) como entidad responsable de crear y poner en marcha el Gobierno Electrónico en Guatemala. En base a este mandato, la Coordinación de Gobierno Electrónico de la COPRE trabajó durante el 2004 en el diseño del Programa Nacional de Gobierno Electrónico, el proyecto e-Guatemala, que apoya el Plan de gobierno 2004–2007 del Presidente Berger, y el Programa «Vamos Guatemala».

Este programa de gobierno electrónico se ha construido sobre los cimientos del plan de Reforma del Estado de la COPRE, las experiencias e iniciativas de las administraciones anteriores y las mejores prácticas internacionales en gobierno electrónico. Guatemala había usado ya las nuevas tecnologías. Algunas iniciativas exitosas de los últimos gobiernos habían sido el pago de impuestos en línea BancaSAT, el Sistema de Contabilidad del Estado, el Sistema de Administración Financiera, el Sistema Nacional de Inversión Pública, Guatecompras, La Ventanilla Única de Exportaciones, la modernización de los registros públicos Mercantiles y de Propiedad, los registros civiles y de vecindad de la Municipalidad de Guatemala, la emisión de pasaportes y licencias de conducir (Gemmell et al. 2005).

En este programa, la implantación del gobierno electrónico se considera un esfuerzo paralelo a la renovación de los servicios públicos del Estado que promueve el programa de *redireccionamiento* estratégico de las instituciones públicas hacia el ciudadano, utilizando la tecnología como la herramienta estratégica para alcanzar servicios públicos más eficaces, eficientes y transparentes. En 2004, la COPRE evaluó el entorno guatemalteco y formuló e inició la ejecución del Programa Nacional de Gobierno Electrónico, organizado en cuatro ejes estratégicos: e-Servicios: para orientar las capacidades del

Ejecutivo hacia la creación de e-servicios públicos; e-Educación: para crear una red de Centros Comunitarios Digitales para reducir la llamada brecha Digital; e-Planeación: para integrar la información del Estado en una plataforma geográfica para planeación; e-Desarrollo: para estimular las condiciones para vincular la tecnología al desarrollo económico. Asimismo, se ha empezado a implementar un Portal de Servicios Públicos del Estado que brinda a través de la Web información sobre los servicios públicos que presta el Estado, con lo cual se espera reducir el tiempo y costo que el ciudadano invierte en obtener esta información visitando ventanillas de información o llamando a centros de atención que no siempre cuentan con el conocimiento respectivo.

En El Salvador, en el marco del modelo de optimización de servicios públicos mencionado más arriba, se han iniciado también medidas destinadas a la llamada automatización de procesos. Con la introducción de tecnología informática y de comunicaciones, se pretende fomentar el establecimiento de ventanillas únicas de trámites (instancias donde inician y finalizan los trámites), mediante la conectividad de los procesos compatibles, brindar información a los usuarios a través de medios electrónicos, prestación de servicios en línea, y realización de pagos en forma electrónica. El grado de automatización que se adopte en los procesos, dependerá de las facilidades informáticas y de comunicaciones de cada institución. Se intenta que la automatización de procesos sea realizada preferiblemente cuando ya se han efectuado las actividades anteriores, para evitar que se automaticen procesos o actividades que podrían desaparecer al ser mejorados.

En República Dominicana, el gobierno ha retomado recientemente un amplio proceso para instaurar el gobierno electrónico. Múltiples servicios ya empiezan a ser ofrecidos con tecnología avanzada, lo que según el gobierno, permitirá mayor transparencia, menor tiempo, economizar dinero y eliminar las molestias a los contribuyentes. Así, por ejemplo, se trata de aplicar el gobierno electrónico a la licencia de conducir, la placa de los vehículos, la revisión (para vehículos) y la emisión de pasaporte. Igualmente, con asistencia del Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado, la GTZ alemana y otros organismos de cooperación, se ejecuta una política de apoyo al desarrollo de los gobiernos locales, incluyendo metodologías de presupuestación participativa, uso de las TICs para el mejoramiento de la eficiencia y democracia y programas de capacitación y formación.

En general, como señalan los expertos, no hay soluciones prefabricadas para introducir el gobierno electrónico en los países en desarrollo. Sin embargo, si podemos tener algunos estándares o criterios para evaluar esas reformas cuando suceden. Podría decirse que, en términos de desarrollo, introducir el gobierno electrónico tiene sentido si contribuye, sin costes excesivos,

a reducir las desventajas territoriales en el desarrollo económico, mejorando la provisión de bienes públicos en especial a los grupos de población desfavorecidos, y promoviendo la orientación hacia el interés público de las instituciones de gobierno (Haldenwang 2003).

Por lo que respecta al apoyo a las reformas administrativas en curso, la cooperación al desarrollo puede utilizar el gobierno electrónico para eliminar algunas de los cuellos de botella centrales que obstruyen el fortalecimiento de la buena gobernanza. Estos son, por ejemplo, el problema de la seguridad jurídica, la protección y seguridad de datos, la promoción de la alfabetización electrónica y la capacitación de expertos, así como el desarrollo de centros integrados de servicios públicos, o bases de datos diseñadas para uso interministerial.

En cualquier caso, este mismo autor señala una serie de riesgos en la introducción del gobierno electrónico que deben ser cuidadosamente sopesados antes de iniciar ninguna medida.

CUADRO III.1.—RIESGOS DE LA INTRODUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

— La introducción de nuevos modelos administrativos puede llevar a distorsiones políticas al estar los intereses políticos vinculados a las estructuras tradicionales existentes. Por esa razón es esencial no perder la vista a las reformas políticas de Mercado domésticamente y en el extranjero y en caso concretos pensar en una compensación para los perdedores de la reforma como medio de superar posibles bloqueos.

— El acceso a y la conexión con nuevas fuentes de datos puede dar lugar a nuevos centros de poder y aumentar la capacidad del estado de hincar alguna acción autoritaria. Por esta razón es importante reforzar la protección de datos así como los mecanismos de control internos y de la sociedad civil.

— Especialmente en casos en los que el gobierno electrónico se está implantando de una manera ad hoc y sin modelos y estrategias apropiadamente concebidos la cuestión es a menudo quién se beneficia al final de él. En este caso la tarea de la cooperación al desarrollo es fortalecer los elementos en el proceso de reforma que apoyen la meta de promover los intereses de los grupos más desfavorecidos.

Fuente: Haldenwang 2003.

4. SISTEMAS DE CALIDAD EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS: MÉTODOS DE AUTOEVALUACIÓN DE LA CALIDAD Y MODELOS DE EXCELENCIA

La calidad y la excelencia en la gestión se han convertido en un factor crítico de éxito de las administraciones públicas. Ambos sirven para orientar los recursos privados o públicos hacia las necesidades y expectativas de ciudadanos, clientes y partes interesadas, aumentar la eficacia y rentabilidad de

esos recursos, y en definitiva disponer de estructuras eficaces que aumenten la satisfacción de los ciudadanos y con ello de la sociedad en general (Martín Cuesta 2005). La evaluación del desempeño organizativo sirve no sólo para establecer si las metas han sido alcanzadas o no, sino también para hacer que las organizaciones aprendan de sus errores, y partiendo de ellos elaboren sus estrategias futuras. Al desarrollar la capacidad de aprender de su desempeño y mejorar continuamente la prestación de los servicios públicos, la administración basada en el control *a posteriori* de los resultados obliga a las organizaciones a definir claramente sus objetivos, formulados como metas sustantivas y no como procesos administrativos.

La autoevaluación constituye frecuentemente un diagnóstico, o un punto de partida para aquellas organizaciones que pretenden efectuar un cambio interno o un proceso de planificación estratégico, o ambas cosas. También se puede emplear como método para entablar un diálogo con otros interesados, tales como una junta directiva o con entidades donantes de cooperación. El modelo de autoevaluación, por tanto, va más allá de la medición de los resultados de los programas de una organización, sus productos y servicios. Este modelo pretende integrar dichos resultados con las técnicas de la evaluación formativa, en la cual el equipo de evaluación se dedica a apoyar los esfuerzos de una organización hacia el cumplimiento más eficaz de sus metas (Lusthaus, Adrien, Anderson y Carden 2001). Con su énfasis en la autoevaluación de la organización, este instrumento se ha utilizado en una gran variedad de organizaciones alrededor del mundo y se está tratando de introducir en algunas administraciones de Centroamérica y la República Dominicana

LA IMPLANTACIÓN DE MODELOS DE AUTOEVALUACIÓN

Existen varias estrategias y métodos para implantar sistemas de calidad en las organizaciones, que dependen de la estructura, el tipo de procesos, el tamaño, la coyuntura histórica o el grado en que los diferentes actores en las organizaciones comparten una misma cultura de la calidad. El *Modelo Europeo de Excelencia*, por ejemplo, o el más reciente *Modelo Iberoamericano de Excelencia en la Gestión*, desarrollado por la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ) constituyen marcos de actuación que pretenden un objetivo similar: asegurar un nivel de calidad en las organizaciones y, fundamentalmente, garantizar la mejora continua de las estructuras, procesos y resultados de cualquier organización.

El Modelo Iberoamericano de Excelencia, que se encuentra a disposición de todas las Administraciones Públicas de forma gratuita, para así ayudar a la aplicación de criterios de gestión que conlleven la mejora de los resultados y la interiorización de sistemas de gestión basados en la mejora continua, comparte con otros modelos su preocupación por la orientación hacia el clien-

te, la importancia de identificar los procesos clave, la necesidad de involucrar a los empleados en los logros de la organización y, en definitiva, la idea de lograr la Calidad en todos los procesos y en todas las personas.

Si bien en varios países ha habido iniciativas en el sentido de introducir sistemas de calidad y autoevaluación, se han constatado grandes dificultades para la implantación de estas estrategias. Según los expertos, es necesario que cada institución halle la mejor forma para implantar la cultura de la calidad y se adapte al modelo que más apropiado le resulte. En la región cabe mencionar algunos pasos dados en Costa Rica, República Dominicana y El Salvador.

En la República Dominicana cabe mencionar dos iniciativas de notable importancia para mejorar la gestión pública por parte de CONARE: la elaboración e implantación de planes de mejora de los servicios públicos —existentes al menos unas 50 iniciativas bajo esta rúbrica— y la autoevaluación de las organizaciones y los servicios públicos a través del método CAF (*Common Assessment Framework – Marco Común de Evaluación*). Gracias a un convenio recientemente firmado, los funcionarios del Ministerio de Administraciones Públicas español han visitado de forma asidua la República Dominicana para la asistencia técnica y la capacitación en el CAF. Aunque la estrategia de implantación del CAF abarca el conjunto de las administraciones públicas, los inicios se han desarrollado especialmente en el área de salud, servicio público de especial sensibilidad para los ciudadanos. Sin embargo, la estrategia de CONARE intenta abarcar todas las administraciones públicas en los próximos años. Asimismo, en la actualidad está a punto de cerrarse un acuerdo por el que PARME, el programa de cooperación a la reforma del Estado con la Unión Europea, financiaría apoyo en la capacitación de autoevaluadores y de evaluadores externos, en la creación de una unidad de calidad en CONARE.

LA CREACIÓN DE PREMIOS DE CALIDAD Y EXCELENCIA

El desarrollo de actividades que produzcan mejoras de los sistemas de gestión en la Administración Pública no puede basarse sólo en la evaluación, sino que es necesario establecer elementos de motivación y reconocimiento de las personas, servicios y grupos que se esfuerzan en mejorar cada día a través de los sistemas de gestión y de los modelos de excelencia. Para conseguir esa motivación se han establecido en muchos países premios a la calidad y a la excelencia, que sirven para reconocer a los mejores y premiar su esfuerzo, y con ello motivar a los ganadores y a sus seguidores en el desarrollo de sistemas de gestión y modelos de excelencia que sirvan para incrementar la satisfacción de los ciudadanos y partes interesadas. El reconocimiento público se traduce en motivación para las personas, les indica que su

esfuerzo es recompensado y que deben perseverar para mantener el prestigio adquirido.

Estos premios suelen ser otorgados anualmente por los presidentes de la república y son juzgados por comisiones establecidas para evaluar a los participantes. Para ganar, las instituciones deben demostrar excelencia en base a ciertos criterios preestablecidos, como por ejemplo, mejoras sustantivas en los servicios, reflejada en altos estándares de calidad; satisfacción del cliente; y administración eficaz de las quejas y denuncias, entre otros; los que pueden medirse con sondeos de opinión de clientes. En Latinoamérica, FUNDIBEQ gestiona el Premio Iberoamericano de la Calidad, que es un programa oficial de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno. Este premio es exclusivo para organizaciones públicas y supone un reconocimiento a la buena gestión realizada por las mejores organizaciones iberoamericanas. Al mismo tiempo, sirve para establecer modelos y referentes para otras organizaciones y buenas prácticas que se difunden a través de publicaciones y bases de datos.

Recientemente, en El Salvador y en la República Dominicana se han establecido premios a la excelencia en la prestación de servicios públicos. En el primer caso se han establecido para dar reconocimiento y estímulo simbólico a las instituciones y al personal que se destaque en la implantación de todos o cualquiera de los componentes del Modelo de Optimización de Servicios Públicos. Estos premios son creados como una herramienta para incentivar a las instituciones públicas y a su personal a mejorar la calidad de sus servicios. Los premios se dan en base a criterios tales como contribución al logro del premio, innovación en los servicios, y atención a los clientes. Las instituciones que serán distinguidas con premios presentan a la comisión de evaluación, candidatos que cumplan con los criterios preestablecidos, incluyendo personal de ventanilla. En la República Dominicana, se ha celebrado recientemente el Primer Premio a la Gestión de la Calidad en la Administración central dominicana, sirviendo su ceremonia de entrega, retransmitida por la televisión nacional, como acto público de reconocimiento a los servidores públicos galardonados.

5. CONCLUSIONES

Los análisis de la zona han detectado varios problemas en la regulación y prestación de servicios públicos en Centroamérica y República Dominicana:

- Incapacidad de las autoridades o las empresas concesionarias de satisfacer adecuadamente las necesidades de las grandes mayorías, en espe-

cial de los sectores sociales y económicos que han sido excluidos del desarrollo.

- La ineficiencia en la regulación y en la prestación de servicios en cuanto acceso, cobertura y competencia en beneficio de los consumidores
- La presencia de una oferta pública rígida desligada de las necesidades de los usuarios

La liberalización de los servicios públicos básicos y domiciliarios operada en la mayoría de los países durante los años noventa, llevó de una manera muy acelerada desde un sistema estatal que asumía la obligación de prestar a toda la ciudadanía servicios públicos vitales como electricidad, teléfono, gas y agua potable; a un sistema basado en criterios de rentabilidad empresarial y a la capacidad de pago de las personas, donde las municipalidades u otros operadores privados debían hacerse cargo de la prestación.

A pesar de los avances en algunos servicios públicos, los estudios sobre desarrollo humano, equidad social y sostenibilidad ambiental en Centroamérica han detectado, en gran parte de estos países, desigualdades territoriales internas en todos los países y grandes fracturas regionales en términos de renta y bienestar. Junto con algunos enclaves modernos en capitales y ciudades principales, existen extensas zonas pobres y de baja productividad, usualmente las zonas rurales. Además de a los frecuentes desastres naturales, la vulnerabilidad social y ambiental de las sociedades centroamericanas se ha atribuido en gran parte a la falta de infraestructura física y económica y a la ausencia de servicios sociales accesibles en las zonas rurales y en muchas ciudades. Se han observado problemas en el acceso a la educación, el abastecimiento de agua y la preservación de la biodiversidad y la mayoría de la población se encuentra excluida del acceso a servicios sociales y a los beneficios del desarrollo.

La regulación económica no parece haber cumplido eficazmente sus objetivos en temas tan importantes como el tarifario y el de competencia. La privatización de los servicios públicos ha producido altas tasas de ganancias para las grandes empresas proveedoras y un creciente poder económico y político de éstas que se manifiesta, por ejemplo, en la fijación de las tarifas. En muchos casos se ha producido la *captura* de la institución reguladora por parte de las empresas bajo su ámbito de regulación y la acción de grupos empresariales de presión.

Varias reformas administrativas están actualmente introduciendo instrumentos para estimar los resultados de los servicios públicos a través de la consulta popular mediante encuestas o mediante Internet. También en lo que respecta a la participación ciudadana en la gestión, muchas comunidades en

toda Latinoamérica están asumiendo la responsabilidad de co-decidir o co-gestionar programas en las áreas de educación, salud y vivienda. En varios países se ha tratado de desarrollar instancias de información, participación y reclamación de los ciudadanos para ejercer una supervisión y control de los servicios prestados.

En algunos países se ha recurrido al gobierno electrónico para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y dotar a las actuaciones del gobierno de una mayor transparencia. Algunos países han emprendido programas más o menos consistentes para establecer el gobierno electrónico como instrumento de gestión pública y de acercamiento de su actividad a los ciudadanos.

A su vez, el auge, en el contexto empresarial privado, de los sistemas de gestión de la calidad, ha reforzado la orientación de muchas administraciones públicas a poner en marcha innovaciones en este sentido. La autoevaluación de la calidad del desempeño institucional es una de las medidas que se han utilizado para conseguir la información necesaria para adoptar decisiones transparentes y para rendir cuentas ante los órganos de control administrativos y políticos y, por tanto, ante los propios ciudadanos. En varios países ha habido iniciativas en el sentido de introducir sistemas de calidad y autoevaluación. Sin embargo, se han constatado grandes dificultades para la implantación de estas estrategias.

IV. LOS SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL EN LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

El discurso predominante sobre los recursos humanos en América Latina está informado por la idea de que el servicio civil de mérito es un requisito del crecimiento económico. Este consenso es alcanzado a partir de metodologías diferentes desarrolladas por organismos multilaterales (Banco Mundial, 1993, 1997), académicos (Rauch y Evans 1999, 2000; Oszlak 2001; Prats (s.f)) y directivos públicos (Echebarría 2005; Longo 2004, 2005).

En este capítulo se mantiene que un servicio civil de mérito es un objetivo fundamental de la cooperación en temas de reforma de las Administraciones públicas. Además, se propone priorizar la ayuda en los aspectos del sistema de mérito vinculados al reclutamiento y la carrera. Aunque la gestión de recursos humanos englobe otras dimensiones como la productividad, la estructuración del empleo en torno a competencias, la introducción de mecanismos de flexibilidad y responsabilidad para los directivos públicos, la capacitación en nuevas técnicas de gestión, aquí se sostiene que las propuestas sobre estas dimensiones sin un servicio civil de mérito están destinadas al fracaso, porque se construyen sobre una base frágil. La movilidad arbitraria de numerosos servidores públicos con cada cambio de gobierno desaconseja que la reforma institucional proponga mayores esfuerzos en capacitación cuando los capacitados, después de un período breve, vayan a trabajar al sector privado, perdiéndose así el capital humano formado.

A los efectos de este texto, se empleará de forma intercambiable el concepto de servicio civil (traducción directa de *civil service*) y función pública (*fonction publique*), dado que en los países de Centroamérica ambas expresiones son encontradas.

A partir de ahora el capítulo se divide en tres apartados. En el primero se exponen los argumentos que justifican que un servicio civil meritocrático es la base del desarrollo económico. En el segundo apartado se plantea el diagnóstico de la situación del servicio civil tanto por países como de forma comparada. En el tercer apartado se abordan los retos que se deben afrontar para

mejorar estos servicios civiles de carrera en torno a dos cuestiones, globalidad o parcialidad de la reforma y la combinación de elementos de mérito con flexibilidad.

1. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA Y DESARROLLO ECONÓMICO

La autonomía de la burocracia frente a las injerencias del poder político es el argumento que diversos autores emplean para justificar el éxito de las políticas nacionales de desarrollo económico. En el fondo del planteamiento está implícita la defensa de las elites políticas y las burocráticas del interés general y del tipo de interés general que da legitimidad a su actuación.

La burocracia autónoma se arroga la defensa del *interés general* como contrapeso a los intereses específicos de las elites de los partidos que alcanzan el gobierno en un momento determinado. La estabilidad y la autonomía de la burocracia favorecen una concepción del interés general sostenible en el tiempo al proteger los asuntos públicos de la intromisión de los intereses económicos y sociales específicos. La sostenibilidad intertemporal que promueve la burocracia se basa en su presunta capacidad de adoptar decisiones autónomas que favorecen el desarrollo económico y social a largo plazo. Las elites burocráticas refuerzan el carácter intertemporal de los acuerdos políticos, al implantarlos y al hacer que se cumplan.

Los políticos de los sistemas democráticos dicen defender el interés general, pues han sido elegidos por los ciudadanos por un período de tiempo y las demandas de los ciudadanos conforman el interés general para ese período. Ese *interés general* puede colisionar, en ocasiones, con los intereses de las elites burocráticas, quienes son capturadas por la inercia, el inmovilismo, la falta de adaptación al entorno, pues no tienen que cambiar y adaptarse cómo deben hacerlo los líderes políticos. Los partidos y sus líderes, en cambio, deben adaptarse a las continuas necesidades y demandas de los ciudadanos, por lo que tienen una concepción cambiante y adaptada a la realidad del interés general. Por tanto, los líderes políticos deben *rendir cuentas* ante los ciudadanos que los eligieron y para ello necesitan cerciorarse de que la burocracia implante su programa de gobierno. Este argumento les sirve para controlar las elites burocráticas de quienes desconfían.

A veces, la falta de confianza en las elites burocráticas no se basa en la presunción de rigidez e inmovilismo, sino en la sospecha de que prefieran favorecer los intereses de los partidos conservadores o de aquel partido que haya permanecido en el poder durante mucho tiempo. Esta desconfianza prevalece sobre el ideal weberiano que destaca el papel de la burocracia en la eficacia del sistema democrático, gracias a la estabilidad y a la continuidad conferida a la satisfacción de las necesidades colectivas. Al mismo tiempo,

el ideal weberiano resalta la legitimidad del ejercicio del poder a través de la aplicación neutral y objetiva de la ley.

Una primera pregunta surge de este planteamiento. ¿En qué medida son responsables las elites burocráticas estables y autónomas del desarrollo económico y social de un país? La experiencia de los países del este asiático ha sido empleada como ejemplo para los países en vías de desarrollo, pues se mantiene que la independencia de las elites tecnocráticas ha contribuido al desarrollo económico en esta zona del planeta. El informe del Banco Mundial (1993: 17-18) mantenía que uno de los factores de éxito de algunos de estos países era la construcción de un servicio civil basado en el sistema de mérito.

Diversos argumentos fundamentan la necesidad de construir un servicio civil meritocrático y profesional. A continuación se resumen las distintas versiones: 1) La escala de *weberización* y el desarrollo económico; 2) El *aislamiento* de las elites tecnocráticas económicas; 3) El neoinstitucionalismo racional y la teoría del principal-agente y 4) El modelo ideal de recursos humanos.

1) La escala de *weberización* y el desarrollo económico. Rauch y Evans (1999 y 2000) analizan la influencia de las burocracias estatales en el crecimiento económico y en el rendimiento burocrático, identificado con la ausencia de corrupción en las actuaciones administrativas y escasa rigidez de los procesos. Para el estudio, estos autores analizan los datos de una encuesta realizada entre expertos de 35 países en vías de desarrollo. La encuesta plasma una escala «weberiana», construida a partir de preguntas sobre cómo son reclutados y retenidos (tipo de carrera que se sigue) los servidores públicos en los distintos países. El estudio se centró en las organizaciones públicas del ámbito económico.

La hipótesis del «Estado weberiano» presupone que la sustitución del sistema de patronazgo por una burocracia profesionalizada y estable es una condición necesaria, aunque no suficiente, del desarrollo económico de un Estado. Los aspectos básicos de una burocracia «weberiana» incluyen el reclutamiento por métodos meritocráticos, procedimientos claros, profesionales y transparentes para la contratación y cese de los empleados públicos así como la promoción hacia los puestos superiores mediante la carrera interna. En definitiva, los criterios profesionales priman sobre los políticos en el Estado weberiano.

El reclutamiento y la retención de personal a través de criterios meritocráticos y mediante salarios competitivos con respecto al sector privado constituyen los requisitos iniciales. La estabilidad en la promoción estrecha los lazos entre los servidores públicos, mejora la comunicación entre ellos y crea

una cultura y un *ethos* público de conducta. Este *ethos*, considerado como atributo valorado por los demás, contribuirá a que las elites burocráticas se preocupen de los resultados colectivos más que de los individuales o de la promoción de los intereses de un clan determinado. De forma ideal se crea un *espíritu de cuerpo* y de pertenencia a una casta sometida a unos valores similares. Esto, según los autores, tendría dos tipos de consecuencia. Por un lado, se promovería la búsqueda de un interés general alejado de los intereses particulares de los grupos económicos, con lo que las burocracias tendrían cierta autonomía para establecer políticas de desarrollo económico relativamente independientes. Por otro lado, este conjunto de valores podría promover una disminución de las prácticas de corrupción, suponiendo que todas las características anteriores son mantenidas.

Rauch y Evans (1999) demuestran que las características típicas de una burocracia weberiana favorecen el crecimiento económico. Los resultados de su estudio sobre los países centroamericanos incluidos en la muestra son consistentes con los numerosos informes realizados por el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y por expertos iberoamericanos sobre la situación de las Administraciones públicas en Centroamérica. De forma consistente con otros estudios, dos de los países centroamericanos incluidos en su muestra, Guatemala y República Dominicana, obtienen pobres resultados tanto en la escala weberiana como en el crecimiento económico; mientras que Costa Rica presenta mejores resultados en ambas dimensiones. Asimismo se demuestra que los países del este asiático deben parte de su desarrollo económico a la existencia de un servicio civil meritocrático y estable. En Rauch y Evans (2000) se prueba que el reclutamiento meritocrático influye de forma significativa en la disminución de la corrupción en los países considerados. En cambio, los autores no pudieron establecer una relación significativa con la competitividad de los salarios, la promoción interna y la estabilidad de la carrera (elementos básicos de la escala *weberiana*).

En resumen, estos autores proponen que el reclutamiento meritocrático y la estabilidad en la carrera influyen decisivamente en el crecimiento económico y el primer factor es importante en la disminución de la corrupción en las Administraciones públicas.

2) El *aislamiento* de las elites tecnocráticas económicas. El informe del Banco Mundial (1993, capítulo 4, p. 157 y ss.) sostiene que tres requisitos han propiciado el milagro económico de algunos países del este asiático: 1) programas de distribución de la riqueza, con lo que se puede prevenir ciertas injerencias de los intereses económicos en las actividades estatales; 2) un cuadro de tecnócratas económicos aislados de las presiones políticas y 3) mecanismos adicionales para ganar el apoyo de las elites empresariales.

El aislamiento de los tecnócratas económicos de la presión política y de los grupos de interés permitió la introducción de políticas económicas racionales. En muchos de estos países, la tecnocracia económica tenía cierta preeminencia sobre el poder legislativo en la elaboración de leyes vinculadas a la política industrial y económica. El mismo informe (p. 174) advierte también de los peligros que supone crear una burocracia demasiado poderosa, ya que puede estar capturada por los intereses que regula incurriendo en casos de corrupción. Por lo tanto, el desafío que dichos países han parecido superar es el de mantener unas burocracias aisladas relativamente honestas. Según el informe, los gobiernos de estos países han utilizado tres estrategias para hacer estable y profesional a la burocracia: (1) sistemas de compensación competitivos con el sector privado; (2) reclutamiento y carrera administrativa basados en criterios meritocráticos; y (3) compensación generosa a quienes llegan a la cúspide administrativa mediante puestos en consejos de administración de empresas públicas y/o privadas, pensiones de jubilación adecuadas o designación para puestos de responsabilidad pública. Estos tres mecanismos dotan de autonomía a las elites funcionariales y las tentaciones derivadas de la compra de voluntades. Esta estabilización de las elites burocráticas no constituye un requisito suficiente del éxito económico aunque sí necesario, por lo tanto, el argumento del Banco Mundial complementa el de Rauch y Evans.

3) *El neoinstitucionalismo racional y la teoría del principal-agente.* Joan Prats (s. f.), basándose en las teorías neoinstitucionalistas de cálculo racional de autores como North 1991, Olson 1993 McCubbins y Page: 1987 y Moe: 1990 mantiene que la seguridad jurídica, por su contribución a la reducción de los costes de transacción en las relaciones económicas y comerciales, y el servicio civil meritocrático favorecen el desarrollo económico. Prats mantiene que los factores de cambio institucional (expansión económica y expansión de los servicios) así como una coalición de actores (para los que el esfuerzo de cambio les reporte beneficios que superen los costes) permiten el paso de un sistema de patronazgo a otro de mérito. Según Prats (s.f.), el desafío del cambio consiste en resolver el problema de las relaciones entre el principal (los políticos) y el agente (los funcionarios). Un buen diseño ha de conseguir que los agentes desarrollen leal y eficientemente las políticas y apliquen la legislación procedente del principal, formado por legisladores y poder ejecutivo. Un sistema de patronazgo en el que el nivel económico y el desarrollo de los servicios son limitados (Estados Unidos y España en el siglo XIX) se puede mantener gracias a que el control del principal se restringe a algunas decenas de cargos clave. En el momento en el que el principal se fragmenta (políticos del poder legislativo, miembros del gobierno, cargos designados por el gobierno) y aumentan los niveles para los que la discrecionalidad política se aplica, el control del principal sobre el agente se diluye.

En estas condiciones, el principal ya no puede argumentar que *controla* adecuadamente al agente (funcionarios). En determinadas ocasiones, por tanto, los políticos pueden percibir que el patronazgo no soluciona el problema del control político de la Administración, sino que lo dificulta.

El crecimiento económico demanda seguridad jurídica que no puede estar únicamente garantizada por un sistema legislativo y judicial que proteja los derechos de propiedad y de las transacciones comerciales. La necesidad de contar con una burocracia profesional y estable comienza a incorporarse a estas características de seguridad jurídica. Para Prats, la elite económica busca durabilidad y credibilidad de los acuerdos legislativos. Esta durabilidad y credibilidad depende no sólo de los compromisos adquiridos por los políticos sino también de la existencia de una burocracia estable, libre de la manipulación política derivada del sistema de patronazgo. Este razonamiento se encuentra detrás de la reducción del patronazgo en determinados países como los Estados Unidos.

En resumen, el argumento de Prats presupone que las elites económicas favorecerán una estrategia de profesionalización de los servidores públicos encargados de poner en marcha los acuerdos políticos, dado que esta estabilidad garantiza y da credibilidad y durabilidad a los compromisos de los políticos. Esto significa que los actores económicos deberían estar dispuestos a promover la profesionalización del servicio civil. El apoyo a la profesionalización puede depender de cómo está conformada la elite empresarial de un país y cuál es el acceso que tiene al poder político. Si el poder económico está concentrado en pocas manos y existe escasa competitividad entre los distintos clanes además de relativa influencia sobre el poder político, los incentivos para profesionalizar la función pública pueden no aparecer nunca.

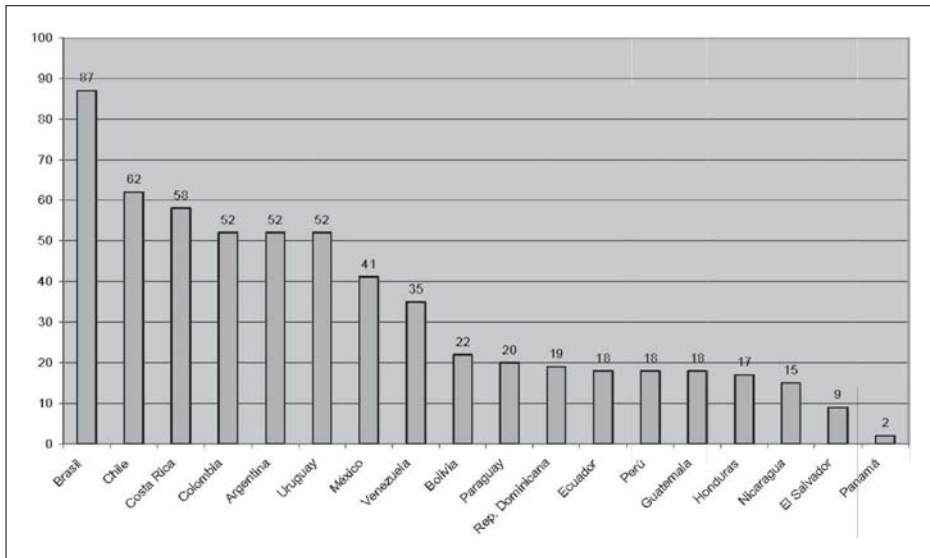
4) *El modelo ideal de recursos humanos del BID*. En 2002, Longo propuso un modelo a partir del cual hacer un diagnóstico del servicio civil de 18 países de América Latina. El modelo se estructura en varios niveles de desarrollo, que se alcanzan en función de la puntuación obtenida en distintos índices e indicadores. Los sistemas nacionales son catalogados de forma global y en cada una de las dimensiones del servicio civil: gestión de personal, planificación, gestión de reconocimiento... La estructuración en distintos niveles responde a la idea de que existe un modelo ideal de *buena* gestión de los recursos humanos que se alcanza en el nivel 5. El informe final sobre el diagnóstico del servicio civil de los 18 países de Iacoviello y Zuvanic (2005) presenta un conjunto muy completo de datos cualitativos y cuantitativos. En este análisis se incluyen los 7 países de Centroamérica objeto de este estudio.

Echebarría y Longo³¹ han abogado también a favor de la profesionalización del servicio civil. Echebarría (2005) propone la profesionalización de la función pública a partir de la comparación entre los países de América Latina y los países del este asiático. Empleando los datos del Banco Mundial y del *World Economic Forum*, Echebarría muestra que la calidad de la burocracia y la percepción sobre la competencia de los funcionarios correlacionan con la efectividad de las instituciones. Por ello, el desarrollo económico en los países del milagro asiático es superior a todos los países de América Latina.

Utilizando un estudio de Iacoviello y Zuvanic (2005), Echebarría presenta el alineamiento de los países con respecto al índice de mérito (véase la Ilustración IV3). Los países centroamericanos, salvo Costa Rica, se ubican en la parte inferior de la escala y reflejan una fuerte politización de las decisiones de ingreso, desvinculación y promoción.

La autonomía de la función pública es vinculada posteriormente a la capacidad de la burocracia. La capacidad burocrática es la resultante de combinar las capacidades técnicas adecuadas con la existencia de incentivos para desarrollar un desempeño efectivo. Iacoviello y Zuvanic (2005) construyen el índice de capacidad burocrática (de atracción y retención de los mejores) a partir de cómo gestionan los países la política salarial y el rendimiento.

ILUSTRACIÓN IV3.—ALINEAMIENTO DE LOS PAÍSES EN FUNCIÓN DEL ÍNDICE DE MÉRITO



Escala 0 a 100.

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

³¹ Echebarria y Longo 2000; Echebarria 2001; 2005.

En la comparación de los países de América Latina, una vez más, el grupo de países con peores resultados (entre 10 y 25 sobre 100) es el formado por los países centroamericanos (menos Costa Rica) junto con Paraguay, Perú, Ecuador y Bolivia. El sistema salarial de estos países está aquejado de varios problemas: el mismo tipo de puesto está diferentemente remunerado en distintos ministerios o agencias, falta información sobre las remuneraciones, existen altos niveles de inequidad, y hay ausencia de una evaluación adecuada del rendimiento individual. La competitividad salarial con respecto al sector privado es variable entre países y entre sectores, no obstante, aún en casos de competitividad razonable, ésta es relativamente baja.

Por tanto, los países centroamericanos, excepto Costa Rica, se caracterizan por la escasa importancia de los criterios meritocráticos en el reclutamiento y por la incapacidad de seleccionar y retener a los mejores. En la tipología de Echebarría (2005), los países centroamericanos responden claramente al tipo de burocracia clientelar, donde los funcionarios ingresan temporalmente bajo criterios de confianza o afiliación partidaria. Las rotaciones ministeriales o los cambios de gobierno suelen implicar despidos masivos. Los empleados constituyen recursos de los partidos gobernantes y su papel en la política es casi irrelevante, salvo en las cuestiones vinculadas a los servicios rutinarios.

Distintos autores y organizaciones defienden la necesidad de profesionalizar el servicio civil y alejarlo de los efectos del patronazgo introduciendo criterios de mérito en el reclutamiento y en la promoción. Cada enfoque pone el énfasis en distintas características adicionales: en uno se favorece la seguridad jurídica de las transacciones; en otro, se aboga por la cooperación amplia con las elites empresariales; en el último se resalta la importancia de la gestión salarial y del rendimiento para ser capaces de atraer y retener a las personas más cualificadas. Si bien existe unanimidad respecto a la necesidad de introducir criterios de mérito, la experiencia histórica y las distintas recomendaciones no son unánimes respecto a cómo hacerlo. Sobre esta cuestión se vuelve en el último apartado de este capítulo.

2. PANORÁMICA Y DIAGNÓSTICO: LAS CARACTERÍSTICAS POR PAÍSES

En este apartado se exponen las características del sistema civil de carrera. En primer lugar, se relacionan los hitos más importantes de cada país con respecto a la cuestión del mérito y la estabilidad. En esta visión panorámica se emplea tanto información documental existente como el análisis de los grupos de discusión realizados en marzo de 2006. En segundo lugar, se comparan los países en función de algunas de las dimensiones relevantes para el mérito y la capacidad.

COSTA RICA

Costa Rica, con sus 171.915 efectivos en 2003 (Figuroa 2004), constituye sin duda alguna un modelo de estabilidad y de referencia en la zona. Desde 1953 y 1954 se encuentran vigentes respectivamente la Ley y el Reglamento del Servicio Civil. La peculiaridad del sistema no consiste en la mera existencia de la legislación, sino básicamente en que ésta se aplica. Las injerencias de las autoridades políticas en el reclutamiento y la carrera administrativa son mínimas y están, en general, claramente delimitados los puestos para los que existe libre designación entre funcionarios o personas del sector privado. Un participante en el grupo de discusión se quejaba de la existencia de puestos de confianza política en el tercer nivel jerárquico (el de los directores), porque ello parecía ir en detrimento del fortalecimiento de las capacidades técnicas:

«hubo una reforma reciente en 1997 de la ley del servicio civil, concretamente del artículo 7, que introdujo que los puestos de director que nosotros ocupamos son de confianza, es decir, se sacaron a estos puestos del servicio civil y se politizaron esos mandos técnicos medios en vez de fortalecerlos, estableciendo gente con verdaderas capacidades que puedan estar con varios gobiernos...».

No obstante, no todos los puestos de director son de confianza, pues algunos transitoriamente han mantenido su permanencia dentro del sistema de servicio civil. Según otro participante del grupo de discusión, parece que existe cierta funcionalidad en el hecho de que estos cargos sean de confianza política. Además no siempre se da un sistema de «despojos» de los partidos al estilo de otros países de Centroamérica. Finalmente, la confianza parece basada en los criterios técnicos llegando a nombrar a personas que no necesariamente pertenecen al partido del gobierno:

«...hay dos formas de escoger los directores, el ministro trae gente de su confianza de fuera de la organización bajo el supuesto de que va a responder a sus políticas y sus ideas; sin embargo, otros ministros, en un amplio porcentaje, traen a gente de dentro de la organización, dentro del servicio civil, para que ocupe un puesto determinado de confianza... hay dos fórmulas, sea o no del partido, pues no parece que eso se note necesariamente en todos los casos... lo importante es la confianza en el trabajo... incluso se nombra a gente de confianza del partido contrario, porque son buenos...».

En este sentido, los problemas que presenta el sistema costarricense son de orden diferente a los de los demás países. En el planteamiento de Longo (2004), mérito y flexibilidad, el sistema costarricense parece haber asentado el mérito como criterio que orienta tanto el reclutamiento como el avance en

la carrera administrativa. La existencia de los puestos de confianza puede justificarse en la forma de rendir cuentas ante los rectores políticos del sistema. La estabilidad del servicio civil se considera al mismo tiempo un problema, que está derivando en cierta rigidez del sistema, pues carece de la flexibilidad necesaria para pasar de una gestión de los recursos a otra de los resultados. Esas rigideces se manifiestan en diversas dimensiones:

- el proceso de selección de personal no es muy flexible, porque no existe un sistema informatizado. Tampoco hay un proceso que garantice la selección de los mejores.

«...en materias de selección de personal, las cosas han cambiado mucho en Costa Rica. No es la misma en los años cincuenta, los setenta o la que tenemos ahora... en nuestro caso el modelo está un poco rezagado, sigue una estructura ocupacional que no se corresponde con nuestras necesidades y deberíamos retomar el intento de cambio que se produjo a principio de los años noventa...» [participante del grupo de discusión de Costa Rica].

- El proceso de selección y de avance en la carrera administrativa sigue parámetros tradicionales, pues no se ha podido desarrollar un perfil de competencias que se centre más en las habilidades y aptitudes de los empleados públicos que meramente en sus conocimientos.
- El desfase salarial entre directivos públicos y privados hace que el poder de atracción del servicio público se reduzca considerablemente. Este desfase salarial también se produce entre, por ejemplo, los directores de confianza y los que ocupan el puesto como parte de la carrera administrativa, pues los primeros perciben casi el doble de las remuneraciones de los segundos, por el hecho de la inseguridad que causa la remuneración.
- Existe un plan de capacitación y de formación gerencial para los directivos, pero no se ha podido implantar. La falta de recursos para la capacitación no aqueja de la misma forma a todas las organizaciones, pues, por ejemplo, la Contraloría tiene recursos y medios para ofrecer su propia capacitación. El mayor problema consiste en la inexistencia de una formación directiva que cambie el énfasis del Estado desde los insumos y procesos (control de legalidad) al de los productos y los resultados (gestión por resultados).

El problema de los recursos humanos se agrava puesto que la reforma del Estado no contempla o, sólo en muy última instancia, la reforma del servicio civil:

«la reforma del Estado en Costa Rica, y en general en América Latina, no contempla la materia de los recursos humanos, por lo que se plantea un

cambio del organigrama, de sus estructuras sin considerar al motor de las mismas... la reforma del servicio civil llega al final, cuando es bastante, bastante tarde, no de forma paralela» [participante del grupo de discusión de Costa Rica].

La cuestión en Costa Rica parece agravarse por el papel desempeñado por el MIDEPLAN (Ministerio de Planificación) en la reforma de las instituciones tal como relataba otro participante en el grupo de mejora:

«Las reformas organizacionales que se hacen en el gobierno central, se hacen a lo interno. Una institución le solicita al Ministerio de Planificación una reforma de su organización o solo de estructura, a veces incluso por vía de decreto ejecutivo, y esta reforma de estructura conlleva que el servicio civil sea el último en accionar..., cuando a veces habría que empezar por la evaluación de los recursos humanos, es decir, preguntando quiénes y con qué competencias... así las instituciones cambian las estructuras sin que se modifique apenas nada de los recursos humanos, sin que haya estudio de la carga de trabajo y del tipo de recursos humanos que se precisan... simplemente las instituciones se dirigen al servicio civil para que les autorice a despedir a tantos, porque sobran, sin que haya estudio técnico ni nada y el servicio civil llega cuando no se puede hacer nada».

NICARAGUA

El empleo público ascendía a 88.485 efectivos en 2004 (Figueroa 2004). En los últimos años se han producido unos esfuerzos notables en el sistema nicaragüense para conseguir la profesionalización y la estabilización de los empleados públicos con la publicación de la ley, la aprobación del reglamento y la titularización de 1800 funcionarios en febrero de 2006. Este proyecto de estabilización del servicio civil, apoyado por el Banco Mundial, ha durado varios años y ha seguido diversas vicisitudes, pero parece que finalmente se está materializando. A pesar de lo insignificante que pueda parecer el número en el conjunto de la función pública, parece que hay acuerdo tanto entre las autoridades nicaragüenses como por parte de los responsables del Banco Mundial de que esta titularización (funcionarización) está siendo un éxito como señalaba uno de los participantes del grupo de discusión en Nicaragua:

«...el Banco Mundial está más que contento con estos 1800 acreditados. Ellos lo han visto como un logro extraordinario a nivel internacional, pues es un esfuerzo grande por parte de la función pública nicaragüense... por otra parte es un proyecto auditable y sobre el que se pueda rendir cuentas...».

Según el informe de la DGF de Nicaragua (2004), la estabilización del servicio civil en Nicaragua está siendo fruto de las llamadas «condicionalidades» impuestas al país por la cooperación internacional. La Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa tiene como antecedentes un Convenio de Crédito del Gobierno de Nicaragua con la Asociación para el Desarrollo Internacional, IDA, del Banco Mundial, donde se incluía un componente de reforma del servicio civil. La aprobación de la ley, además de ser una necesidad para la reforma del Estado, constituye uno de los requisitos de los organismos internacionales para que Nicaragua ingrese en la Iniciativa de Países Altamente Endeudados, HIPC, (por sus siglas en inglés). Sin embargo, el proceso de consenso del proyecto ha sido proceloso, por mucho que se intentó durante varios años incorporar la participación de sectores de sociedad civil (a través de Consejo Nacional de Planificación Económica y Social (CONPES) y de los organismos multilaterales como el Banco Mundial.

En cualquier caso, Jarquín (2003) mantiene que a pesar de no haber existido un Servicio Civil y la Carrera Administrativa en la Administración pública nicaragüense durante mucho tiempo, gran parte de los recursos humanos han permanecido en sus instituciones, o al menos dentro del servicio público, a pesar de los cambios de gobierno. Esto ha fomentado la consolidación de los esfuerzos de reforma y facilitado nuevas iniciativas.

El esfuerzo realizado en los últimos años de estabilización de la función pública, sin embargo, no ha calado suficientemente en la clase política ni en la población. Se manifestó en la reunión del grupo de discusión que existía gran desconocimiento entre los políticos (especialmente los candidatos a las elecciones de noviembre de 2006) y entre sectores de la población de qué es el servicio civil, para qué sirve y por qué tiene importancia su estabilización. En una reunión de los responsables del servicio civil, encargados de la reforma, con los medios de comunicación social, surgió lo siguiente:

«... preguntamos a los periodistas si sabían que era el servicio civil o la función pública y nos preguntaron a su vez... ¿eso que es? ¿se come con mantequilla?... si esto lo dicen los periodistas, ya nos podemos imaginar qué piensa la población... Fuimos también a una entrevista, como consecuencia de la acreditación de funcionarios, al canal 12 y el entrevistador no tenía ni idea de lo que le estábamos hablando... se quedó asustado cuando le mencionamos la dimensión de este asunto... parece que existe la necesidad de concientización nacional para que el pueblo sienta como suya la necesidad de tener un servicio civil profesional».

Existía cierta preocupación respecto a las actuaciones del nuevo gobierno después de las elecciones de otoño de 2006. Dado que la clase política no parece estar ni bien informada ni sensibilizada sobre la importancia de la función pública y de la estabilidad de su carrera, existe una necesidad imperiosa de reforzar los cambios y los avances conseguidos hasta la fecha.

Según los participantes del grupo de discusión, quedan aún otros problemas vinculados a los recursos humanos que deben ser solucionados, como la regulación del personal estatutario (sanitario, por ejemplo), la implantación de un salario apropiado para atraer a los mejores candidatos, y una capacitación adecuada en conocimientos gerenciales de esta fuerza laboral que se está estabilizando. Veamos estas cuestiones por separado.

En primer lugar, los movimientos recientes de reforma en el ámbito sanitario gracias a la lucha de los sindicatos y la subida salarial indiscriminada, es decir, no en función de resultados, jerarquía o capacidades, están introduciendo distorsión en el sistema como mantenía un participante del grupo de discusión:

«... las asociaciones sindicales están luchando por subidas salariales no sólo para los médicos sino también para el resto del personal sanitario y se busca una aplicación horizontal y equitativa, y no vertical, de estas subidas... esto se debe a que no tienen un sistema propio de función pública, pues el servicio civil se debería aplicar al personal de gestión y no al «bata blanca», es decir el personal médico de salud... En este ámbito la formación es un problema porque tenemos enfermeras, por ejemplo, empíricas, que a lo mejor llevan veinte años ejercitando, pero no tiene formación y no podemos acreditarlas (más bien provisionarlas) porque le faltan realmente los requisitos formales que precisan...».

En segundo lugar, los esfuerzos por buscar la homogeneidad salarial entre puestos equivalentes de la Administración central se está convirtiendo aparentemente en un problema para poder atraer a buenos candidatos del exterior. Así se expresaba en un grupo de discusión:

«...la tabla de referencias salariales está pretendiendo buscar una equidad, pero en esta busca de equidad esta tabla se está volviendo en una camisa de fuerza que no logra captar personal capacitado de afuera».

Ello se debe a que el proceso de homogeneización no se puede realizar mediante una subida generalizada, dado que existen restricciones presupuestarias, por lo que se acuerda la equidad con salarios a la baja o con escasa flexibilidad para su modificación.

Finalmente, en temas de formación, Nicaragua no cuenta con un INAP o equivalente, por lo que tiene que contratar la formación con otras instituciones y la capacitación no está institucionalizada. Esto se manifiesta tanto para los puestos directivos y gerenciales así como para el personal estatutario, como es el caso del personal sanitario, a quien se aludía en la cita anterior. El INAP nicaragüense fue suprimido como consecuencia de las políticas derivadas del consenso de Washington de recorte del gasto público. Además, la

Dirección General del Servicio Civil (DGSC) no cuenta con los recursos necesarios para abordar la capacitación de forma adecuada.

GUATEMALA

El empleo público guatemalteco ascendía a 109.443 empleados en 2003 (Figuroa 2004). La constitución guatemalteca de 1985 reconoce los principios de mérito y capacidad para el acceso a los empleos públicos. La Ley del Servicio Civil data de 1968 y está desactualizada según AAVV (2004) a pesar de que un reglamento más reciente de 1998 sustituyó al anterior. No obstante, estas dos piezas legislativas no han conseguido profesionalizar, estabilizar y capacitar a los empleados públicos como cabría esperar. No obstante, a pesar de que el sistema sufre una movilidad considerable después de cada cambio de gobierno, muchos de los empleados públicos simplemente cambian de puesto o de organización pública, pero no necesariamente pasan al sector privado.

Adicionalmente, el Servicio Civil en Guatemala tiene las siguientes peculiaridades (ONSEC (Oficina Nacional del Servicio Civil de Guatemala) 2005): el mayor porcentaje de los empleados tiene una educación de nivel medio, mientras que sólo un pequeño porcentaje tiene estudios universitarios; el 36,78 por ciento tiene más de 15 años y existen pocas posibilidades de promoción; la imagen de los funcionarios está deteriorada interna y externamente y los estereotipos negativos abundan entre la población; finalmente, los empleados están remunerados sin tomar en cuenta el mercado laboral y con una ley desfasada.

Estas cuestiones así como los problemas derivados de una deficiente gestión de los recursos humanos constituyen los retos que el proyecto de Ley del Servicio Civil ha pretendido solucionar.

El anteproyecto de la Ley del Servicio Civil (servicio nacional y municipal) de carrera se presentó en noviembre de 2005 en el Congreso y debería haberse aprobado en el verano de 2006, pues la ley parte de una iniciativa conjunta de los partidos que arranca en 2002 y ha sido bien recibida por los distintos grupos parlamentarios. Finalmente, los desacuerdos entre las distintas bancadas (grupos parlamentarios) fueron demasiado grandes y la ley no fue aprobada.

Ante la ausencia de reforma, se tiene la esperanza de que otros proyectos puedan ir sentando las bases de la profesionalización de la función pública, por ejemplo, la elaboración de un inventario de los recursos humanos del Estado. En la actualidad, algunas instituciones controlan la información so-

bre los recursos humanos existentes, pero de una forma parcial, por ello se ha considerado necesario elaborar este inventario.

La propuesta de inventario, entre otros fines, tiene el objetivo de detectar los recursos existentes, las entradas, las bajas, los retiros, la amplitud de la utilización del renglón 029, es decir, aquel destinado a contratos temporales para puestos que deberían ser permanentes y con escasas prestaciones para los empleados y su relación proporcional con otros renglones, como el 022 ó el 011, por sólo citar aquellos que confieren la estabilidad del sistema. El renglón 029, por ejemplo, se emplea muchas veces sin tener en cuenta el mérito de los ocupantes de los puestos. El inventario permitiría realizar una auditoría de los recursos humanos que tiene cada institución, pues falta personal en algunas instituciones y en otras parece sobrar.

EL SALVADOR

El empleo público ascendía 100.240 efectivos en 2003 (Figuroa 2004). La ley del Servicio Civil de El Salvador data de 1961 y no ha habido ni cambio ni desarrollo reglamentario posterior. En la actualidad, la cuestión no se encuentra en la agenda política del país. En la sesión del grupo de discusión que se celebró en marzo de 2006 en San Salvador se expresó mayoritariamente la necesidad de impulsar la aprobación de la Ley de Servicio Civil, aunque no parecía que se dieran las condiciones políticas para que ello ocurriera en el plazo más inmediato.

Los esfuerzos de reforma de los recursos humanos se orientan por otras estrategias. A pesar de que esta Ley no está en la agenda política, existen otros proyectos vinculados a la función pública que buscan reforzar la profesionalización de los servidores públicos. Se trabaja en un modelo de reforma centrado en reforzar las competencias del nivel ejecutivo así como potenciar el desarrollo de la carrera administrativa. La reforma del sistema se está acometiendo por subsistemas, cuyo listado en 2004 era el siguiente: institucional (marco normativo, con escaso desarrollo por el momento), administración de puestos de trabajo (con trabajos avanzados por parte de la consultora Hay), dotación de personal (reclutamiento, selección y vinculación laboral), gestión del desempeño (cuestión sobre la que existe mucho interés pero escasos avances por el momento), política retributiva y de incentivos, desarrollo de competencias y sistema de información de recursos humanos.

Respecto a los avances alcanzados, se mencionaron en el grupo de discusión los resultados obtenidos en el proyecto en el que participa la consultora Hay. En este proyecto se definieron puestos según puntajes, se establecieron perfiles, se estandarizaron los sistemas de selección, se buscó la intercambialidad de los puestos a través de los perfiles, se diseñaron cuadros

de mando integral para la gestión del desempeño al mismo tiempo que se elaboró un programa de competencias directivas entre otras cosas. También se trabajó en el sistema de remuneraciones, pero no se profundizó en él ni tampoco se implementó.

El trabajo del grupo Hay corre el riesgo de no alcanzar todo su potencial, pues hace falta capacitar a muchos directivos y pre-directivos para que empiecen a trabajar siguiendo las coordenadas del nuevo sistema. De esta forma se estaría intentando una reforma del sistema a partir de la consolidación de ciertas prácticas en la Administración. Esta filosofía está abanderada por el grupo Hay, como lo muestra el texto de su Director General, Gómez Merodio (2003), por la que no necesariamente debe ser la legislación la forma prioritaria de comenzar a abordar la reforma del sistema. Parece desprenderse del texto que el afianzamiento de buenas prácticas podría consolidar un sistema mucho más robusto que el derivado de una Ley, que por muy consensuada que sea, no se ejecute adecuadamente como ocurre en la mayoría de los países de la zona.

REPÚBLICA DOMINICANA

Según Montero (2004), en 2004, 13 años después de que se aprobara la Ley de Servicio Civil que data de 1991, sólo 14.000 de los 260.000 empleos habían ingresado en el régimen de carrera administrativa. La Ley de 1991 había triunfado después de que se sometieran a la cámara 9 proyectos legislativos entre 1966 y 1990. Dado el escaso articulado de la Ley, fue necesario dictar un reglamento, finalmente promulgado en 1994, para hacerla operativa.

Desde el momento de aprobación de la Ley se han tomado distintas medidas para solucionar algunos de los problemas que aquejaban al sistema: heterogeneidad de la realidad salarial, imposibilidad de aplicar el sistema de carrera administrativa hasta que el presidente no autorizara la incorporación de una organización de la Administración central al sistema y congestión de los temas de recursos humanos en la oficina del Presidente hasta que se descentralizó en la ONAP (Oficina Nacional de Administración y Personal).

La ley prevé la implantación de un sistema estable y la progresión del servidor público en el sistema de ascenso y promoción haciendo del servicio civil un servicio profesional y de carrera. El modelo de implantación de la carrera se prevé de una forma gradual, empezando por la Secretaría de Hacienda. De hecho, la idea de empezar por este sector puede reflejar las palabras de un participante del grupo de discusión respecto de la movilidad de los cargos públicos después de la elección de un nuevo presidente:

«... este aspecto de la movilidad requiere más información y estudio, pues yo tengo la sensación de que la mayoría de las personas cesadas no se marchan al sector privado... por ejemplo, en el ámbito de presupuestos existen personas que llevan allí trabajando más de 20 años, en finanzas hay gente que lleva 18 ó 20 años, también ocurre en compras y contrataciones ... el movimiento se da en otras áreas... no se juega mucho con las áreas económicas, pues se dan cuenta de que se juegan mucho si mueven el personal de ahí...».

En este sentido, existen «islas» en las que existe cierta estabilidad. Tal como se señalará posteriormente, estas «islas» de estabilidad se concentran fundamentalmente en el ámbito económico. Por ello, parece razonable que el inicio de la reforma se oriente hacia la consolidación del personal en los ámbitos que existe continuidad así como ya se había planteado en la ley vigente de servicio civil.

La ley tiene la peculiaridad de dejar fuera a unos 50 organismos autónomos, pues sólo se centra en las secretarías (ministerios) de la Administración central. En el momento presente conviven varias realidades: la ley de 1991 que se aplica a las secretarías, el sistema de carrera de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, la existencia de intentos de implantar un sistema de carrera en algunos de los organismos autónomos mencionados y la posibilidad de implantar carreras especiales (estatutarias) como la sanitaria, la educativa, la diplomática y consular y la del ministerio público así como otras carreras existentes: la carrera judicial implantada en 1999.

Entre 1995 y 2004 se produjeron unos 10 actos de incorporación (titularización) de empleados públicos al sistema de carrera administrativa con lo que se ha alcanzado en ese período unos 14000 empleados *funcionarizados*. El proceso de funcionarización ha sido relativamente lento y se ha producido mediante el mecanismo de evaluación interna, es decir, evaluando los méritos de quienes ya estaban trabajando para la Administración. Montero (2004) ha calificado el proceso de ser lento e insuficiente para poder llevar un ritmo de incorporaciones satisfactorio. Un alto funcionario de Costa Rica expresaba su preocupación por la lentitud del proceso dominicano. Reflexionando sobre la propia experiencia costarricense, este funcionario mantenía que para hacer creíble una reforma de este tipo era necesario que el tiempo que mediara entre la aprobación de la ley, la promulgación del reglamento y la incorporación de empleados públicos al nuevo sistema fuera el más breve y el número de incorporaciones fuera el más alto posible.

Según Montero (2004), aunque al funcionario *incorporado* se le garantiza la estabilidad, existe cierta aprehensión en el sistema dominicano por la influencia que el clientelismo político tiene en la Administración pública. De hecho, cinco obstáculos han impedido la implantación adecuada de un siste-

ma administrativo de carrera: el peso del clientelismo político, la poca continuidad del ejecutivo político, los fallos técnicos de la propia ley, el escaso nivel formativo de los empleados públicos dominicanos, quienes han sido seleccionados básicamente por criterios clientelares y no criterios de mérito y la debilidad orgánica de la ONAP para abordar los temas de recursos humanos.

Todas las debilidades anteriores aconsejaban que se abordara la reforma de la Función Pública mediante la promulgación de una nueva Ley. En este empeño se encuentra el Programa de Reforma y Modernización del Estado (PARME), un programa de la Unión Europea que fue iniciado en 2002 y se le asignó un presupuesto de 40 millones de euros. El programa está orientado a la reforma del Estado y tiene como uno de los pilares la modificación de la Ley de Servicio Civil y Carrera Administrativa.

En estos momentos parece que la Ley de Servicio Civil podría encontrarse en la fase final de paso por el Parlamento y su aprobación. Sin embargo, dada la lentitud del proceso decisorio y la cercanía de las elecciones presidenciales (2007), existe el riesgo de que la Ley no pase definitivamente por el Congreso. Esto frustraría los esfuerzos de numerosos actores institucionales tanto dominicanos (especialmente ONAP) como de la comunidad internacional (especialmente PARME) de lograr un servicio civil de carrera.

Independientemente de que sea aprobada o no la ley, el presidente parece favorecer la profesionalización de al menos tres sectores (sanidad, educación y relaciones exteriores), ya previstos en la legislación vigente. Adicionalmente, se está planteando la profesionalización de otros sectores, como por ejemplo agricultura. En los sistemas comparados de administración es usual encontrar estatutos especiales para estos tres sectores, no así para agricultura o industria, por ejemplo.

PANAMÁ

El empleo público ascendía a 106.472 efectivos en 2004 (Figueroa 2004). La Ley de la Carrera Administrativa se aprobó en 1994 y su reglamento en 1997. A partir de entonces, de acuerdo con Guerrero (2004), la actividad de mayor desarrollo fue la aplicación del procedimiento especial de ingreso, lo cual implicó la actualización de las estructuras organizativas, la elaboración de manuales institucionales y ordenamientos de los expedientes de personal como herramientas necesarias para las acreditaciones (titularizaciones) de Servidores Públicos que fueron logradas durante el período que media entre 1997 y 2004.

De los 106.472 servidores públicos que había en Panamá en 2004, 55.048 se regían por leyes especiales y 51.424 era los puestos correspondientes a la

carrera administrativa. De ellos, se habían acreditado el 13 por ciento y quedaba aún por acreditar el 87 por ciento. El proceso de acreditación había sufrido ciertas vicisitudes, pues después de una acreditación inicial de unas 10.150 personas, se ordenó en 1999 una revisión del proceso tras las fundadas dudas de que muchas acreditaciones habían sido irregulares. Según Guerrero (2004), la Dirección General de Carrera Administrativa, gracias a su independencia, pudo anular certificados de carrera administrativa. Al final del proceso de desacreditación, un total de 2.826 servidores públicos de los ministerios y de las entidades descentralizadas dejaron de formar parte del sistema de carrera administrativa.

Las causas de desacreditación fueron muy diversas: el no cumplimiento de los requisitos mínimos de educación formal exigidos (48 por ciento), la no posesión de la experiencia laboral requerida (13 por ciento), el ejercicio de cargos de libre designación (11 por ciento), u otras razones (28 por ciento).

En resumen, se ha desarrollado un proceso de estabilización de puestos pero este proceso alcanza a un porcentaje aún pequeño de los empleados públicos. Adicionalmente, el sistema aún debe abordar otros problemas de gestión de recursos humanos que se detallan más abajo.

HONDURAS

El empleo público ascendía a 29.151 efectivos en 2004 (Figuroa 2004). Según Cáceres Cano (2004), en 2001 el gobierno, cinco partidos políticos y 30 asociaciones civiles concertaron el «Acuerdo Nacional de Transformación para el Desarrollo Humano en el Siglo XXI». Uno de los compromisos asumidos fue el de establecer un servicio civil moderno basado en el mérito que debía constituir la piedra angular de la Administración pública. En este contexto debía abordarse la Ley del Régimen del Servicio Civil al mismo tiempo que se pretendía reestructurar la Dirección General del Servicio Civil en el período 2002-2006.

Dentro de la retórica de la época se planeó implantar la carrera del empleado y el funcionario público, emitir una ley de responsabilidad del funcionario público, emitir un código de ética del funcionario público así como garantizar la equidad salarial de los empleados públicos.

En 2003 se elaboró un anteproyecto de Ley del Servicio Civil a partir de estudios del Banco Mundial y del consorcio Hay a mediados de la década de los años noventa. Este anteproyecto no tuvo éxito porque los sectores sanitarios y educativos amenazaron con paralizar el país dado que sus intereses se veían seriamente dañados con el anteproyecto. El texto legal pretendía subsumir y homogeneizar estos estatutos especiales bajo el mismo techo legal.

La presión internacional consigue que en el 2003 se emita un decreto para reordenar de manera más equitativa las retribuciones del sector público aparte de instruir a los órganos competentes de la hacienda que vigilen la evolución de las retribuciones para que éstas no sobrepasen determinado umbral. En 2004 se presentó la Ley del Régimen del Servidor Público, cuyo contenido se asemejaba en parte al de un servicio civil moderno meritocrático y de carrera.

Sin embargo, todos estos intentos no parecen haber cristalizado. De todos los países de Centroamérica, parece que la situación de la función pública hondureña es la que peor se encuentra en la dimensión de la profesionalización. En el trabajo de campo se tuvo la oportunidad de tratar con profesionales de un nivel muy alto de preparación, sin embargo, el sistema no ha superado la politización de la que siempre ha estado aquejado.

El cambio de presidente en 2006 supuso una movilidad altísima de los cargos de la Administración como en otras ocasiones. En palabras de sus responsables, se crea una bolsa de desempleo considerable debido a esta política gubernamental. Los responsables del Servicio Civil no cuestionaban esta política y solicitaban ayuda internacional para poder recolocar o ayudar a encontrar empleo a los cesantes. Las palabras recogidas en una de las intervenciones son elocuentes de en qué medida se piensa que el gobierno es un empleador de los cuadros políticos o clientelares afines. Así mismo se manifiesta alguna preocupación por quienes han perdido el puesto de trabajo y puedan causar cierto desasosiego social.

«...uno de los principales problemas que encontramos ahora se deriva del cambio político... en nuestra sociedad, producto de la desocupación, del desempleo, los ciudadanos buscan una oportunidad de empleo en el gobierno... ahorita nos encontramos con este problema, pues hay presión sobre las Administraciones públicas para encontrar trabajo... por eso es importante la cooperación de los países amigos para encontrar solución a este problema [...]» Añadía otro participante en el grupo: «... llevamos menos de un mes al frente de la dirección... como se ha explicado antes, nuestro sistema político, cada vez que hay procesos de elecciones, hay cambios dentro de las instituciones, y cada vez que hay cambio de gobierno se crea desempleo, pues la empresa privada tampoco tiene la capacidad para absorber este número de desempleados... además muchas plazas se congelan como consecuencia de las restricciones de los organismos internacionales... por ello sería necesario que hubiera ayuda de la cooperación para ayudar a estas personas que lastimosamente pierden el trabajo, por una política de Estado, de sistema de Estado...».

En las palabras de los responsables del servicio civil se traduce una característica del sistema contra la que no hay que luchar necesariamente, sino acomodarse. Las disfunciones que se aprecian en esta circulación entre el

sector privado y el público son considerables, no sólo por el desempleo que se genera sino también por la escasa capacidad técnica de quienes entran en los puestos de dirección.

No obstante, existe una iniciativa presidencial por la que se intentaría dotar de estabilidad y consolidar la profesionalización de determinadas agencias públicas. En la actualidad existen ya algunas organizaciones hondureñas en las que hay un elevado nivel profesional y relativa estabilidad de los funcionarios, como por ejemplo el UNAT y la Secretaría de Finanzas. El presidente ha manifestado la voluntad de ampliar las organizaciones con estas características, aunque en marzo, fecha del trabajo de campo para esta investigación, no se hicieron aún explícitos los nombres de estas organizaciones. Por tanto, frente a la profesionalización integral del sistema, el actual presidente parece decantarse por fortalecer determinadas instituciones a partir de las cuales se puedan crear ejemplos para otras organizaciones del sector público.

En las percepciones de los funcionarios, no obstante, la permanencia no se considera un valor a proteger. Por ejemplo, el responsable de la UNAT ha estado ejerciendo diversos cargos de responsabilidad con distintos presidentes. Esta estabilidad considerada como normal en muchos países occidentales, en cambio, no tiene una buena prensa en Honduras, pues se piensa que estos tipos de empleados son demasiado volubles con tal de permanecer en el poder, frente a la percepción europea de que la estabilidad es un valor relevante en sí mismo.

Una vez que se ha realizado una presentación mínima de los trazos principales de la función pública en los distintos países centroamericanos, en el próximo subapartado se hace una comparación de estos países en atención a una serie de dimensiones de los recursos humanos.

3. LAS DIMENSIONES DE LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN PERSPECTIVA COMPARADA

UN MODELO PARA EL ANÁLISIS COMPARADO DEL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL

El BID realizó un diagnóstico de las debilidades y las fortalezas de la función pública en América Latina. El diagnóstico, realizado por diversos consultores y expertos, se basó en el modelo de análisis de gestión de recursos humanos de Longo (2002). El informe final de Iacoviello y Zuvanic (2005) recoge, sintetiza, indexa y cuantifica los resultados de todo el proceso.

La metodología seguida por Iacoviello y Zuvanic (2005) ha sido múltiple. En primer lugar se analizó la información sobre el servicio civil y la re-

forma administrativa en las páginas webs de los países estudiados, en los portales generalistas (SIARE-CLAD), en las páginas de los organismos multilaterales (BID, BM y FMI) y en revistas académicas. Para los países en los que existía un diagnóstico se sintetizó la información en un borrador que fue contrastado posteriormente con los expertos nacionales. En varios países centroamericanos (República Dominicana, El Salvador, Honduras y Panamá) de interés para este texto, se hizo trabajo de campo, bien directamente por los autores del informe, bien por otros consultores.

En este apartado, centrado sobre el mérito y la estabilidad, se ha adaptado el diagnóstico de Iacoviello y Zuvanic (2005) a los objetivos de esta investigación. Se ha prescindido de las escalas empleadas por las autoras así como de algunas de las dimensiones que ellas utilizan para destacar el diagnóstico sobre la flexibilidad del sistema.

Este capítulo se dirige a resaltar la importancia de la introducción de criterios meritocráticos (y de rendimiento) en el acceso, el cese y la carrera administrativa. Adicionalmente se destaca la importancia de una política adecuada de compensación o reconocimiento salarial.

De forma preliminar, el análisis que Iacoviello y Zuvanic (2005) realizan permite afirmar que, salvo en Costa Rica, los países centroamericanos se caracterizan por encontrarse en una situación muy similar. En general, los sistemas de información no están desarrollados para la articulación de los recursos humanos y para orientar la actividad de la organización. En lo que respecta al acceso y al cese, los sistemas se caracterizan por una politización (patronazgo en los nombramientos y desvinculaciones) entre extrema y relativamente alta y con retórica de adopción de sistemas de mérito que no son implantados. La carrera administrativa es prácticamente inexistente y se produce una fuerte inequidad salarial interna. Adicionalmente, en los niveles bajos la equidad salarial externa es buena, mientras que en los niveles gerenciales, salvo excepciones, no lo es. La evaluación individual del rendimiento también existe en el plano normativo en algunos países, pero se aplica muy excepcionalmente. Cuando se aplica, la evaluación es formal y se adapta a circunstancias distintas a las del propio rendimiento. Por otra parte, existen manuales formales y rígidos de puestos de trabajo, que raramente se aplican así como también es inexistente la definición de perfiles competenciales para orientar estratégicamente la gestión de los recursos humanos. Finalmente, la gestión de las relaciones laborales oscila entre la alta desarticulación y elevado conflicto de algún país y, en general, la escasa incidencia de los sindicatos en las políticas de recursos humanos.

Según Iacoviello y Zuvanic (2005), todos los países centroamericanos, excepto Costa Rica, se encuentran en los niveles más bajos de profesionali-

zación del servicio civil. A esta misma conclusión se podría llegar a partir de la presentación realizada por países en el subapartado anterior. Concretamente, en Panamá, El Salvador y Honduras, la discrecionalidad de las autoridades para nombrar, reubicar o desvincular a los empleados es la nota predominante. Además, al igual que en el resto de los países centroamericanos, no existe la carrera administrativa o no se aplican las previsiones normativas al respecto. Por ejemplo, en Panamá, la Ley de Carrera Administrativa (1994) establece el ingreso basado en el mérito, a través de un procedimiento ordinario (selección según un registro de postulantes), y uno extraordinario (acreditación de empleados en funciones al momento de aprobarse la ley). En la práctica, el ingreso a los puestos en el gobierno central está determinado por cuestiones políticas y conocimiento personal. Cada cambio de gobierno implica desvinculaciones masivas (Ej. 25.000 despidos en el gobierno de Moscoso). En El Salvador, se producen unas circunstancias similares. La ley del servicio civil (1961) prioriza a empleados en nivel inferior a la vacante, concursos cerrados y en último término concursos abiertos, aunque se producen estos últimos de forma excepcional. En la práctica, el proceso está politizado. Como particularidad, los «recomendados políticos» también son sometidos a evaluación en algunos casos. En Honduras, las incorporaciones de personal no siguen los mecanismos de selección establecidos en la Ley del Servicio Civil (1967) y su reglamento de 1976, pues el reclutamiento también está muy politizado.

En República Dominicana y Guatemala se detectan intentos para amornar o limitar la discrecionalidad en las tres fases fundamentales: reclutamiento, promoción y cese, pero estos intentos no llegan a materializarse de forma decidida, incluso aunque haya textos legislativos que avalen una perspectiva más meritocrática (Ley Servicio Civil de Guatemala 1968 y ley (1991)-reglamento (1994) de República Dominicana). En la práctica hay recambio de funcionarios con los cambios de gobierno. Por ejemplo, República Dominicana experimentó un retroceso recientemente de acuerdo con Iacoviello y Zuvanic (2005) y BID (2002). El ingreso en el servicio civil está previsto en la normativa conforme a criterios meritocráticos, y se han realizado concursos desde 1999 en varios sectores de la Administración. Se prevé la estabilidad de estos funcionarios (sujeta a un rendimiento adecuado), pero con el último cambio de gobierno se han cesado a empleados incorporados por concurso. Para ello, el presidente recurrió a sus atribuciones constitucionales.

En Nicaragua, tal como se ha expuesto anteriormente, las llamadas «condicionalidades» han forzado después de un largo proceso la titularización de 1800 funcionarios en 2006. Este éxito parcial podrá consolidarse si la cantidad de empleados acreditados aumenta y el nuevo gobierno que

se forme después de las elecciones otoñales de 2006 no obstaculiza el proceso.

Finalmente, en Costa Rica sí predominan los criterios técnicos en estas tres fases. Desde 1953, el sistema vigente protege el mérito en el reclutamiento de los servidores del nivel central. La desvinculación se puede producir por razones económicas u organizativas y por bajo rendimiento. La legislación tiene previsiones sobre la carrera administrativa, aunque ésta sólo se aplica en algunos organismos.

En el informe de Zuvanic y Iacoviello no se da mayor información sobre las «bolsas» de empleo profesional que hay en la mayoría de los países y de la relativa estabilidad de la que gozan el personal de determinados sectores como el de salud, educación o servicios exteriores y aduanas. En algunos casos, el personal del entorno de la secretaría de Hacienda y de la Presidencia se encuentra relativamente protegidas del patronazgo político en los nombramientos y remociones (como es el caso de Honduras). En otros casos, se está estudiando la necesidad de estabilizar este personal y estudiar la elaboración de un estatuto especial para ciertos colectivos a falta de una ley del servicio civil (personal estatutario de sanidad y educación, embajadas, aduanas, etc). Con ello se intenta crear una masa crítica que atraiga a otros colectivos hacia la reforma. Éste podría ser el caso del personal del sector de salud, educación, asuntos exteriores, aduanas... Estas «bolsas» de empleo profesional no son una alternativa al objetivo último de la profesionalización del servicio civil. Más bien, deberían considerarse como un camino distinto con el mismo fin.

RECONOCIMIENTO Y COMPENSACIÓN SALARIAL

En todos los países centroamericanos considerados, excepto Costa Rica, existe una información básica o limitada sobre las remuneraciones por lo que no se puede presumir fehacientemente que exista inequidad salarial entre puestos de niveles similares en distintas organizaciones. No obstante, parece que predominan las situaciones de inequidad salarial. Sobre Costa Rica, Iacoviello y Zuvanic (2005) manifiestan que existe información para la gestión de las remuneraciones pero no hay una orientación estratégica al respecto. Al mismo tiempo se aprecia una equidad interna y externa relativa de los salarios. Por término medio, los salarios en el sector público son más elevados que en el sector privado, pero menores en los niveles directivos. Los complementos han pasado a constituir una parte significativa de los ingresos. Las características de los demás países centroamericanos se pueden apreciar en el cuadro 2.

CUADRO IV.2.—INEQUIDAD SALARIAL

EL SALVADOR La restricción presupuestaria determina la política salarial. Existe ley de salarios y control de los pagos. Alta inequidad interna y externa. Salario promedio mayor en el sector público, pero baja competitividad en niveles superiores. No hay ajuste de salarios desde 1998. Compensación de horas extras, aguinaldo fijo, sistema de pensiones equivalente al sector privado.

HONDURAS No se cumple la LSC (1967 regl. 1976) en lo relativo a salarios. Es bastante reciente la elaboración de una escala salarial por parte de una consultora internacional (Hay), pero la misma no incluye aumentos generales y selectivos, y otros beneficios. Estos contribuyen a la inequidad interna y externa. La inequidad es la deficiencia más sobresaliente del sistema, con tendencia a su agravamiento, debido al mayor poder de movilización y paro de los trabajadores encuadrados en estatutos especiales. Sistema de pensiones sólido, pero también privilegia a este grupo. Beneficios extrasalariales representan una carga económica pesada.

PANAMÁ. No existe una ley de salarios y esto resulta funcional a la discrecionalidad de los jefes directos. Fuentes sindicales sostienen que es posible que el empleado reciba menor sueldo que el liquidado por connivencia con su superior. El último aumento salarial generalizado se otorgó en 1980. Los salarios del sector público en conjunto son levemente superiores a los del sector privado, pero los empleados perciben que no son adecuadamente retribuidos; esto en parte se fundamenta en la gran inequidad interna. Se pagan tres compensaciones anuales fijas para todo el personal. No hay compensaciones asociadas al esfuerzo o mérito. Las pensiones son bajas y recientemente se aumentó la edad jubilatoria.

NICARAGUA. Existe ley de salarios pero el sistema está desactualizado. La estructura salarial y las políticas de retribución no están vinculadas a la estrategia organizativa. El salario del sector público es menor al del sector privado para mandos medios y cargos técnicos, pero en los cargos de mayor jerarquía es mayor al privado. Inequidad interna. Reforma del sistema de pensiones desde hace siete años, que no logra concretarse. [López y Borge, 2003] La falta de una instancia rectora de los recursos humanos ha ocasionado la inamovilidad salarial de las últimas dos décadas, lo que también ha generado que cada institución maneje su propia política salarial bajo parámetros convencionales (conveniencia) teniendo como resultado una diversidad de montos salariales para una misma ocupación: anarquía salarial. Varios intentos de transformación de esta concepción se han emprendido desde 1990, con efectos muy diversos algunos muy positivos como lograr la reducción del tamaño de las infladas nóminas de cargos en las instituciones del Estado, y menos positivos como la deserción de personal altamente capacitado provocado por la aplicación de los Programas de Movilidad Laboral y por razones políticas.

GUATEMALA. Existe ley de salarios pero el sistema está desactualizado. La estructura de salarios se ha vuelto obsoleta no solo porque no refleja las corrientes que prevalecen en el mercado laboral sino porque la forma en la cual se han ajustado salarios a través de los años ha comprimido la estructura estrechando las diferenciales entre categorías de empleo. Se incluyen beneficios no monetarios en la compensación (horario especial, alimentación, recreación, transporte).

REPÚBLICA DOMINICANA. Disponibilidad de información básica sobre remuneraciones. Ausencia de escalas salariales (incluso al interior de una misma secretaría) y de relación entre pago y tareas. Fuerte inequidad interna, que llega al quiebre de la jerarquía salarial. Salarios directivos competitivos con el sector privado.

Fuente: Iacoviello y Zuvanic (2005).

PLANIFICACIÓN Y UNIDAD DE GESTIÓN DE LOS RECURSOS HUMANOS

De acuerdo con Iacoviello y Zuvanic (2005), la planificación de los recursos humanos, es decir, la capacidad del sistema de responder de una forma sistemática, global y anticipada a las necesidades de recursos mediante una oferta de empleo global publicada de forma periódica es una función prácticamente inexistente en los países centroamericanos. En algunos casos, esta falta de planificación se deriva de las carencias manifiestas de información sobre la situación de los recursos y las potenciales demandas. Solamente en Costa Rica hay un nivel aceptable de información con algunas áreas en las que la mejora sería deseable. Adicionalmente, la planificación de recursos humanos no tiene una conexión directa con la planificación presupuestaria, aunque haya habido intentos de incluir en el presupuesto la previsión para nuevas plazas. Finalmente, las constricciones presupuestarias de la mayoría de estos países condicionan fuertemente la capacidad de realizar previsiones adecuadas.

A continuación se destacan algunas iniciativas nacionales que aún no han dado los frutos esperados. De los intentos mencionados para vincular la información de recursos humanos con la gestión presupuestaria debe destacarse el SIRH de El Salvador, que se inició en 1996. Este sistema tiene el historial de todos los empleados públicos, pero aún no han conseguido integrarlo con la información presupuestaria. Una de las ventajas del sistema es que permite detectar irregularidades como dos salarios a una misma persona o remuneración a personas fallecidas. Un problema usual a muchos países se ha detectado en Panamá. Los anteproyectos de gastos incluyen las remuneraciones de personal y la creación de nuevas plazas financiadas con fondos públicos. Esta información se envía al Ministerio de Economía y Finanzas, que elabora el presupuesto, y lo coteja con la información de la contraloría. La información que las distintas instituciones tienen sobre las plazas difiere como consecuencia de problemas diversos: duplicidades, problemas de codificación y criterios diferentes para la contabilización de las plazas. Conscientes del problema se ha iniciado un proceso de homogeneización de los datos.

En Honduras, se han detectado tensiones entre una planificación del gobierno tendente a la reducción del gasto en empleo público y la reacción de los sindicatos, opuestos a esta estrategia. La base sobre la que se toman las decisiones es deficiente ya que no existe un sistema integral de información de personal. Estaban trabajando en este sentido antes de las elecciones de 2006, pero no se han alcanzado resultados hasta la fecha.

En Guatemala, por ejemplo, el Banco Mundial ha financiado una iniciativa para desconcentrar la gestión de la nómina en las distintas instituciones.

En su informe de 2002, el BID mantiene que es prácticamente imposible establecer el tamaño de la fuerza laboral del sector público. La mayoría de cifras que tratan sobre empleos se basan en el número de plazas autorizadas, pero como ocurre o ha ocurrido en otros sistemas, no todas las plazas autorizadas están ocupadas.

En Nicaragua, se están desarrollando iniciativas para mejorar el sistema de información. Por otro lado, en la década de los años noventa, el país acometió una considerable reducción de un 12 por ciento de la plantilla del gobierno central gracias a que incentivaron el retiro voluntario.

Según el BID (2002), en la República Dominicana existe una limitada cultura de planificación y de visión. Ello se debe en parte a la existencia de un sistema de información que provee limitadas informaciones cualitativas y cuantitativas sobre los recursos humanos. Ello a pesar de los esfuerzos realizados con la ejecución del Censo Nacional de Servidores Públicos y la creación del Registro Nacional de Servidores Públicos. Finalmente, la vinculación de las plazas existentes y la ley presupuestaria se ha previsto en la Ley del Servicio Civil de 1991, sin embargo esta cuestión no parece haberse materializado en la realidad.

En Honduras y en El Salvador no existe una unidad autónoma de gestión de recursos humanos que pueda incidir en su planificación. En Panamá, varios organismos se encargan de diversos aspectos de la gestión, aunque ninguno tenga la capacidad de establecer una estrategia global de recursos humanos. En Guatemala, la gestión de recursos humanos está centralizada y hay esfuerzos por delegar las tareas en los ministerios. En cualquier caso, la autonomía y la autoridad del organismo encargado de gestionar los recursos humanos son escasas. En Nicaragua existe una autonomía relativa de las instituciones que velan por la gestión de los recursos humanos. Recientemente se ha estado intentando descentralizar parte de la gestión en los ministerios. En la República Dominicana, varios organismos se encargan de la gestión de los recursos humanos. El principal de todos ellos no tiene la autoridad suficiente como para gestionar los recursos con relativa autonomía. En Costa Rica, la mayoría de las cuestiones relacionadas con la gestión de recursos humanos son responsabilidad de la Dirección General de Servicio Civil. Dado que la estabilidad del personal es considerable y las líneas fundamentales de gestión suelen mantenerse de un mandato presidencial a otro, la capacidad de administrar los recursos de esta institución es considerable.

ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO Y GESTIÓN DEL RENDIMIENTO

Este apartado se divide entre la existencia o no de manuales de puestos y/o perfiles, ya sea en la normativa o en documentos estratégicos y el grado

de implantación de sistemas de puestos de trabajo. De acuerdo con Iacoviello y Zuvanic (2005), en líneas generales, en todos los países centroamericanos hay intentos de implantar los manuales o algún sistema de perfiles, aunque estos intentos no son sistémicos, sino más bien orientados a algunas organizaciones. En general, los sistemas de puestos existentes no son empleados para la gestión de los recursos humanos. En algunos casos, estos manuales están desactualizados (Honduras, Guatemala), en otros las descripciones son superficiales (Panamá); en Nicaragua y El Salvador, la metodología del grupo Hay está en fase de implantación; y en República Dominicana se están actualizando los manuales. En Costa Rica, hay procesos estandarizados de elaboración de perfiles, y sistemas de puestos de trabajo. En la actualidad se está elaborando un sistema para la certificación y la acreditación de competencias laborales. Las competencias deberían ayudar en los procesos de movilidad.

En los países centroamericanos (por ejemplo, se previó en Nicaragua 2003, Guatemala 1998, Honduras 1976), la evaluación del desempeño (productividad) está prevista en la legislación, pero no se implanta excepto en algunas áreas gubernamentales de Costa Rica. Según Iacoviello y Zuvanic (2005), la evaluación del rendimiento es de larga tradición y se aplica con regularidad desde 1995 en determinadas áreas. Sin embargo, el sistema no está vinculado a las estrategias u objetivos institucionales. En los lugares en los que se aplica, el sistema se basa en una entrevista entre el supervisor y el evaluado en función de las expectativas anuales. La evaluación se toma en consideración para ascensos y promociones pero no se refleja significativamente en aumentos salariales.

EL PAPEL DE LOS SINDICATOS

De acuerdo con Iacoviello y Zuvanic (2005), el papel de los sindicatos no es excesivamente importante en los países centroamericanos. En El Salvador y Paraguay, no hay un reconocimiento de los sindicatos en el sector público o la posición de los sindicatos en el sistema es altamente conflictiva. Por ejemplo, en El Salvador hay asociaciones de empleados, pero sin las garantías que normalmente acompañan a los sindicatos. En Honduras, los sindicatos tienen una alta capacidad de movilización, de tipo más bien violento, y han sido capaces de paralizar la reducción del empleo público. En Panamá, Guatemala y Nicaragua, la acción sindical tiene escasas garantías, es decir, los representantes de los sindicatos pueden ver mermadas sus expectativas de carrera por el hecho de defender activamente a los agremiados. No obstante, en Guatemala han sido funcionales para conseguir ciertas negociaciones desde 1986. En Nicaragua, las negociaciones y los convenios se producen en algunos sectores, pero no de forma generalizada o global. En República Dominicana,

aunque los empleados tienen derecho a organizarse, sin embargo no existen sindicatos fuertes, por lo que su peso en la gestión de las relaciones laborales es prácticamente inexistente. Finalmente, en Costa Rica hay reconocimiento de los sindicatos y se producen mecanismos de negociación. La afiliación sindical en el sector público es superior a la existente en el sector privado.

4. EL RETO: LA IMPLANTACIÓN DE LA MERITOCRACIA

En este apartado se argumenta que el reto para conseguir mayor estabilidad del sistema está en dirimir qué estrategia es la más conveniente en estos momentos. Existen dos disyuntivas: el debate sobre la reforma del sistema introduciendo al mismo tiempo elementos de mérito y de flexibilidad y el planteamiento de una reforma global o parcial del sistema.

¿MÉRITO CON FLEXIBILIDAD AL MISMO TIEMPO?

La instauración de un sistema meritocrático en el sector público, parcial o global, no está exenta de riesgos. Dos son los riesgos fundamentales: la creación de una burocracia fuerte y capturada de forma sempiterna por los intereses económicos y la introducción de mecanismos rígidos que pongan trabas a la innovación, el cambio, la adaptación al entorno y la promoción de los mejores a los puestos de la cúpula. El mérito se convierte por tanto en un arma de doble filo: por un lado, es una protección frente a la *flexibilidad* que demandan los políticos; por otro lado, constituye un incentivo para hacer *rígidos* los logros y la estabilidad de las elites burocráticas.

Longo y Echebarría (2000) mantienen que la profesionalización del empleo público no debiera estar reñida con el propósito de lograr organizaciones públicas flexibles y adaptables a los cambios. Para estos autores, la profesionalización no debe identificarse con rigidez.

Frente a estos dos riesgos, Farnham y Horton (1999) para los sistemas desarrollados y el BID (2003), y autores como Echebarría y Longo (2002, 2004 entre otros) para América Latina han propugnado la combinación del sistema de mérito con la inclusión de elementos de flexibilidad.

De todas las facetas anteriores, en este apartado interesa la flexibilidad que tiene que ver con el sistema de reclutamiento y de promoción. La meritocracia en el reclutamiento y la promoción significan el uso de criterios profesionales en el momento de entrada y cuándo un candidato solicita el avance en la carrera administrativa. Dado que el empleo público en un sistema profesionalizado es *de por vida* y se alcanzan los puestos superiores de la carrera administrativa de forma relativamente rápida en la mayoría de los sistemas,

algunos sostienen que una vez logrado el puesto anhelado, se relaja el rendimiento de los empleados públicos en general y de los directivos públicos en particular. Este argumento es demasiado simplista y escasamente apoyado con un análisis riguroso y empírico. No obstante, su poder retórico es grande, casa perfectamente con la percepción que los ciudadanos tienen de los funcionarios y se ha implantado apenas sin discusión entre quienes abogan por la introducción de la flexibilidad en los sistemas meritocráticos.

La introducción de la flexibilidad en este aspecto concreto supone el desarrollo de las capacidades gerenciales de los gobiernos, mediante la institucionalización de una función directiva profesional sujeta a una responsabilidad por el logro de resultados y sometida a incentivos de la misma naturaleza. Normalmente, estas capacidades gerenciales se pueden desarrollar mejor cuando el sistema es capaz de aislar una escala directiva en la que las personas permanecen en función de los resultados obtenidos mediante su rendimiento, es decir, no se garantiza la permanencia en la escala una vez entrado en ella, sino que esa permanencia está sometida a una evaluación cada determinado período de tiempo. Echebarría y Longo (2000), por tanto, propugnan una institucionalización diferente de la función directiva pública y el empleo público ordinario.

En este apartado se mantiene que el argumento no deja de tener fuerza y capacidad de persuasión, sin embargo, se constata que la bondad del sistema no está suficientemente contrastada, que pocos países desarrollados lo han introducido y que no está clara cómo se puede producir un isomorfismo funcional entre un modelo escasamente probado en los países desarrollados y el estadio de desarrollo de la función pública en los países de América Latina. En cualquier caso se pone en duda que la introducción del mérito y la flexibilidad deba producirse de forma paralela porque la capacidad de evaluar el rendimiento de los directivos y adoptar decisiones de promoción en consonancia requiere una madurez y una inercia del sistema que precisan de un amplio período de tiempo. Existen todos los riesgos de que la evaluación del trabajo realizado por los directivos sea un instrumento del poder político para cesar de sus puestos de rango superior a quienes mantengan una posición contraria a sus intereses. Por ello, parece preferible que la estabilidad se convierta en un valor del sistema. Una vez consolidada la estabilidad y la autonomía de la burocracia, se pueden introducir medidas de flexibilidad.

¿REFORMA PARCIAL O GLOBAL?

El objetivo de primar la meritocracia del servicio civil no parece ser muy discutido por las distintas organizaciones multilaterales y expertos latinoamericanos. En cambio, es más controvertido el camino a seguir. En muchas instancias se propone que el cambio debe ser global y afectar a todo el sistema,

es decir, el sistema de mérito debe ser implantado globalmente. En este apartado proponemos que es un requisito ideal pero no estrictamente necesario. Si bien hay experiencias nacionales negativas de *oasis institucionales* de funcionarios en América Latina, mantenemos que también se puede promover o respaldar iniciativas de instituciones individuales que pueden ser reconducidas cuando la estabilidad del servicio civil se generalice. Estas iniciativas individuales pueden constituir una masa crítica capaz de crear incentivos de estabilización para otros colectivos e instituciones del sistema.

Un somero examen de la evolución histórica de la función pública en Estados Unidos, España y México podría servir para apuntar este argumento. En Estados Unidos, la sustitución del sistema de patronazgo ha sido menor que en otros países occidentales. En comparación, por ejemplo, con el Reino Unido, Francia, Alemania y España, el número de puestos para los que existe discrecionalidad en el nombramiento y en el cese es relativamente muy superior. No obstante, se ha producido un proceso histórico de sustitución de los cargos políticos por criterios meritocráticos en el reclutamiento. En este proceso histórico, los factores externos y ciertos hechos traumáticos han tenido una importancia enorme a la hora de introducir los cambios. Los cambios fueron implantados de forma paulatina a partir de 1883 y, a pesar de las aspiraciones de generalidad del sistema, la meritocracia fue introducida primero en unos sectores y después en otros (Ingraham 1997). El punto de inflexión se produjo cuando los presidentes, una vez elegidos, eran incapaces de atender a todas las demandas de empleo que hacían cola delante de su oficina después de cada elección. Este problema se aprecia en algunos de los países centroamericanos. En estos casos, el «sistema de despojos» comienza a ser disfuncional incluso para el propio presidente.

En España, la sustitución del sistema de patronazgo se produjo a partir de 1918, a pesar de que hubo varios intentos de reforma durante el siglo XIX. Dos características están presente en esta sustitución: una evolución divergente de los cuerpos burocráticos especiales que conseguían la estabilidad del empleo y de los servidores públicos no incorporados a estos cuerpos, quienes estaban sometidos a los vaivenes de la política y el impacto de la crisis económica derivada de la I Guerra Mundial, cuya presión obligó a los políticos a cambiar finalmente el sistema de designaciones. Por tanto, antes de que se implantara el sistema de forma generalizada, un grupo de cuerpos especiales disfrutaron de los privilegios de la estabilidad y eran sometidos a ciertos criterios meritocráticos para el reclutamiento. Las políticas tecnócratas y desarrollistas de la década de los años cincuenta y sesenta no hicieron sino fomentar esta tendencia (Jiménez Asensio 1989).

En México, la implantación del servicio civil de mérito se debe a la iniciativa del gobierno Fox, sin embargo, las raíces del cambio habría que bus-

carlas en el ejemplo ofrecido por el Instituto Electoral Federal (elites tecnocráticas profesionalizadas en un mandato anterior). Aún es pronto para augurar el carácter definitivo del sistema, por mucho que los directivos y políticos de la función pública en México se estén preocupando del «blindaje» (sic) de las reformas en el período final del mandato de Fox en 2006.

En este apartado se ha intentado mostrar que el mérito se ha introducido en los sistemas en muchas ocasiones inicialmente en determinadas áreas, sectores y/o agencias/organizaciones. Esto introduce dinamismo y tensión en el sistema, también riesgos. Se introduce dinamismo porque provoca un efecto emulación por parte de otros grupos. Si el modelo funciona bien y no es excesivamente costoso, tanto los políticos como los funcionarios pueden comprobar sus ventajas. Al mismo tiempo, el aislamiento de determinadas organizaciones o sectores puede implicar el riesgo de plantear demandas y salarios inasumibles para el resto de las Administraciones públicas. Se puede llegar a privilegios que no pueden ser tomados como modelos. En cualquier caso, esta ha sido una realidad en la sustitución de los sistemas de patronazgo que va en contra de las recomendaciones fomentadas por los expertos del BID, quienes mantienen que la reforma debería ser global y no parcial, porque la reforma debería mantener una perspectiva global de todas las organizaciones públicas y de todas las dimensiones del sistema de gestión de recursos humanos. En este apartado, se intenta desmitificar la importancia de la primera cuestión (perspectiva global) y se propone que la introducción parcial del mérito puede constituir el único medio de crear dinamismo y tensión en el sistema. Con ello no se niega la importancia de tener una visión global del diseño, que podría ser aplicada en una fase posterior, cuando se abra una ventana política de oportunidades para que ello se produzca (mandato de Fox en México, Estatuto de Maura en España, *Pendleton Act* en Estados Unidos).

En varios países centroamericanos se está planteando la reforma de ciertos sectores (sanidad, educación, exteriores, aduanas...) o de determinadas instituciones clave para el sistema (instituciones encargadas de la estabilidad macroeconómica y monetaria, o que velan por sectores desregulados de la economía). Estas iniciativas podrían ser respaldadas siempre que hubiera un debate acerca de cómo crear *oasis* de mérito y estabilidad que puedan ser integrados en el futuro en un sistema global más estable.

5. CONCLUSIONES

La estabilidad y la profesionalización del servicio civil de mérito son requisitos del crecimiento económico. Diversos estudios y enfoques avalan esta afirmación: 1) Rauch y Evans (1999, 2000) demuestran que los países que puntúan alto en la escala de *weberización* (reclutamiento y carrera meritocrá-

tica) consiguen mayor grado de desarrollo económico. 2) El Banco Mundial (1997) propone que el éxito económico de los países del este asiático se debe, entre otros factores también de enorme relevancia, al aislamiento y la estabilidad de las elites tecnocráticas económicas. 3) Las teorías del neoinstitucionalismo y del principal-agente, según Prats (s.f), mantienen que la seguridad jurídica, al reducir los costes de transacción en las relaciones comerciales y económicas, y el servicio civil meritocrático favorecen el desarrollo económico. 4) Según Echebarría (2005), la calidad de la burocracia (a partir del índice de mérito) y la percepción sobre la competencia de los funcionarios correlacionan con la efectividad de las instituciones al impulsar el desarrollo económico.

Dada la importancia de la utilización del mérito como garante de la profesionalización del servicio civil, los países centroamericanos han sido examinados principalmente conforme a esta característica, además de incluir otras dimensiones de la gestión de recursos humanos.

En líneas generales, el desarrollo institucional de los países centroamericanos y República Dominicana es distinto en el grado de estabilidad y profesionalización del servicio civil. Costa Rica constituye un modelo de servicio civil estable y profesional en la zona. En el resto de los países, el mérito no es aún un factor dominante para el reclutamiento y el avance de la carrera administrativa. En Nicaragua, el proceso de estabilización está tomando cuerpo con la aprobación reciente de la Ley y el Reglamento del Servicio Civil y la Carrera Administrativa y con la acreditación de 1.800 empleados públicos en 2006. En Guatemala y en República Dominicana se está en la fase final de la aprobación de la nueva ley de servicio civil, aunque existe cierta incertidumbre de que finalmente se apruebe en el Congreso y se aplique. En el resto de los países, la profesionalización de la función pública apenas se encuentra en la agenda política del sistema.

Del estudio comparado de distintas dimensiones de la gestión de recursos humanos, se pueden destacar los siguientes problemas:

- La movilidad de los empleados públicos después de cada cambio de presidente es bastante alta en todos los países, salvo en Costa Rica. En algunos de estos países, se considera que esta movilidad tan alta es un valor del sistema y que sólo ocasiona desajustes de empleo después de cada período electoral. En Costa Rica, en cambio, se detecta cierta rigidez como obstáculo a una gestión más flexible de los recursos humanos adaptada a las necesidades actuales del Estado.
- El reclutamiento de personal, el avance en la carrera administrativa y el alcance de los puestos directivos no se basa en general en estos países en los criterios de mérito y profesionalidad.

- La ausencia del mérito como criterio rector de la selección y la promoción pone en peligro las habilidades del Estado para constituirse en rector del desarrollo económico y promotor de la cohesión social.
- Dada la enorme movilidad de los directivos públicos, es prácticamente imposible generar una base de conocimiento sólido permanente en las estructuras estatales para que hagan de testigo entre períodos electorales y aseguren la sostenibilidad económica y social del sistema.
- El sistema de gestión de recursos humanos presenta algunos puntos débiles que se detallan a continuación:
 - En todos los países centroamericanos considerados, excepto Costa Rica, existe una información básica o limitada sobre las remuneraciones, por lo que no se puede presumir fehacientemente que exista inequidad salarial entre puestos de niveles similares en distintas organizaciones. No obstante, parece que existen notables discrepancias salariales entre los empleados del sector público y el privado, especialmente negativas para los directivos públicos. El salario, por tanto, no constituye un incentivo para atraer a los mejores.
 - La planificación de los recursos humanos, es decir, la capacidad del sistema de responder de una forma sistemática, global y anticipada a las necesidades de recursos mediante una oferta de empleo global publicada de forma periódica es una función prácticamente inexistente en los países centroamericanos.
 - Hay intentos de implantar los manuales o algún sistema de perfiles, aunque estos intentos no son sistémicos, sino más bien orientados a algunas organizaciones. En general, los sistemas de puestos existentes no son empleados para la gestión de los recursos humanos.
- No existen instituciones específicamente encargadas de formar los recursos humanos del sector público salvo el INAP de Guatemala y el ICAP de Costa Rica.

Al mismo tiempo que existen estas debilidades, se han encontrado algunos puntos fuertes que pueden invitar a cierto optimismo:

- En algunos países de la zona, la profesionalización del servicio civil lleva varios años en la agenda pública y parece que se están alcanzando resultados esperanzadores, aunque el riesgo de reversión de lo alcanzado siempre está latente.
- Adicionalmente, existen intentos por mejorar la gestión de los recursos humanos, independientemente de que se aprueben la ley y el reglamento

del servicio civil mediante la valoración de los puestos de trabajo, la elaboración de perfiles, la generación de inventarios de recursos humanos y otras iniciativas similares. En muchos casos, no obstante, estas iniciativas aún no se han materializado del todo, por lo que un cambio de gobierno podría finalizarlas antes de que hubieran culminado según la propia evolución del proyecto.

- La excesiva movilidad de los empleados públicos está contrarrestada por el hecho de que muchos de estos empleados no abandonan el sector público, sino que simplemente cambian de organización en el seno del sector.
- En algunas organizaciones (del ámbito económico especialmente) y en algunos sectores (educativo, sanitario...) de diversos países se ha conseguido cierta estabilidad en el empleo, a falta de un mayor grado de institucionalidad formal normativa para poder constituir polos de atracción para otras organizaciones y sectores.
- A pesar de la inexistencia de instituciones específicas de capacitación, algunas universidades públicas y privadas de la zona tienen los expertos necesarios para participar en la capacitación de los empleados públicos.

Según algunos expertos, el cambio del servicio civil debería ser global y afectar a todo el sistema, es decir, el sistema de mérito debe ser implantado globalmente. En esta investigación se propone que es un requisito ideal pero no estrictamente necesario. Si bien hay experiencias nacionales negativas de *oasis institucionales* de funcionarios en América Latina, mantenemos que también se pueden promocionar o respaldar iniciativas de instituciones individuales que pueden ser reconducidas cuando la estabilidad del servicio civil se generalice. Estas iniciativas individuales pueden constituir una masa crítica capaz de crear incentivos de estabilización para otros colectivos e instituciones del sistema.

La instauración de un sistema meritocrático en el sector público, parcial o global, no está exenta de riesgos. Dos son los riesgos fundamentales: la creación de una burocracia fuerte y capturada de forma sempiterna por los intereses económicos y la introducción de mecanismos de rigidez que pongan trabas a la innovación, el cambio, la adaptación al entorno y la promoción de los mejores a los puestos de la cúpula. El mérito se convierte por tanto en un arma de doble filo: por un lado, es una protección frente a la *flexibilidad* que demandan los políticos; por otro lado, constituye un incentivo para hacer *rígidos* los logros y la estabilidad de las elites burocráticas.

La flexibilidad de la clase directiva es importante, pero se debería primar la estabilidad sobre la flexibilidad. No se cree que sea oportuno la introducción de ambas dimensiones en el mismo momento temporal, pues hasta que no se asegure el mérito como principio rector del reclutamiento y de la carrera, difícilmente se podrá emplear el mérito en otras dimensiones de la gestión de los recursos humanos.

V. LA CORRUPCIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTROAMERICANA

1. INTRODUCCIÓN: EL PERSISTENTE PROBLEMA DE LA CORRUPCIÓN EN CENTROAMÉRICA

La creencia extendida durante algún tiempo sobre el papel funcional de la corrupción en los países en desarrollo queda ya muy alejada de los actuales diagnósticos sobre la calidad de las instituciones en América Latina y en otras parte del mundo. Estos nuevos diagnósticos incluyen investigaciones que describen la corrupción como una verdadera lacra con serias consecuencias para el desarrollo político, económico y social. La mayoría de las nuevas investigaciones sobre corrupción apuestan por entender la corrupción como un problema de gobernabilidad y calidad democrática y limitan el peso atribuido a los factores culturales en los intentos de explicar el fenómeno. Estos factores han contribuido a que frente a una postura tolerante o simplemente pasivo-fatalista con la corrupción, la mayoría de los países latinoamericanos y las instituciones internacionales con presencia en la región hayan consensuado la necesidad de luchar contra este fenómeno para potenciar el desarrollo.

Aunque ya desde los años ochenta algunos países latinoamericanos habían empezado a adoptar medidas para combatir la corrupción, la entrada de este asunto en la agenda gubernamental como un objeto de preocupación sistemático se produce a partir de la Cumbre de las Américas celebrada en 1994. El Plan de Acción acordado en dicha Cumbre comprometía a los gobiernos a: 1) realizar las reformas necesaria para conseguir que sus instituciones fueran transparentes y asegurasen la rendición de cuentas; 2) garantizar la vigilancia fortaleciendo los mecanismos internos de investigación y de aplicación de la ley respecto a los actos de corrupción, y facilitando el acceso público a la información necesaria para llevar a cabo una evaluación externa; 3) promulgar normas sobre conflicto de intereses para los funcionarios públicos y medios eficaces contra el enriquecimiento ilícito; 4) llamar la atención a los gobiernos de países terceros para establecer y hacer cumplir la normativa sobre el soborno en las transacciones financieras o comerciales; 5) poner en

marcha instrumentos de cooperación en el ámbito judicial y bancario para mejorar la investigación internacional; 6) fortalecer la regulación y la recaudación de impuestos sobre las adquisiciones, la administración de justicia y los procesos electorales y legislativos; 7) conseguir un enfoque hemisférico sobre la corrupción con medidas que favorezcan la extradición y el enjuiciamiento de individuos acusados de estas prácticas.

Los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptaron a partir de 1996 la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (CICC). La Convención es hoy un documento de referencia en la región aunque de alcance menos ambicioso que la reciente Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC). Ésta última requerirá que pasen algunos años para ser ratificada y adoptada por un número significativo de países y para que su funcionamiento sea consensuado. Junto a estas dos grandes Convenciones, hay que destacar también la creación de la Convención Antisoborno de la OCDE en 1997.

La CICC es un punto de partida de la mayoría de los diagnósticos sobre corrupción (véase USAID 2004). Una década después de su puesta en marcha, la CICC ha sido ratificada por unos treinta países de la OEA. En su marco, los gobiernos han adoptado numerosas iniciativas cuyo grado de implementación es monitoreado por expertos nacionales desde 2002, a través del denominado MESICIC (Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención). Mediante este instrumento, un Comité de Expertos de cada país evalúa la puesta en marcha de determinadas disposiciones seleccionadas de entre las incluidas en la Convención. Al final del proceso, el comité presenta un diagnóstico y recomendaciones.

Es posible que el compromiso de los gobiernos contra la corrupción y la preocupación de las organizaciones internacionales por el fenómeno hayan hecho que la corrupción sea un problema más visible y que al cabo de los años permanezca como un problema persistente³². El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) elaborado anualmente por Transparencia Internacional (TI)³³ ubica desigualmente a los países latinoamericanos en el eje transparen-

³² Durante un largo tiempo los principales indicadores sobre corrupción, los llamados indicadores de primera generación, se han basado en encuestas que preguntan sobre la percepción de corrupción. Aunque este tipo de indicadores se sigue utilizando, en la actualidad se usan otros nuevos, de segunda generación, que se basan en el comportamiento de los entrevistados. Para un breve estado de la cuestión véase Echevarría 2004 y Knack y Manning 2000.

³³ El IPC se concentra en la corrupción del sector público y define la corrupción como el abuso de un cargo público para el beneficio privado. Las encuestas utilizadas en la compilación del Índice de Percepción de Corrupción tienden a hacer preguntas con respecto al abuso del poder público para obtener beneficios privados, por ejemplo, en el

CUADRO VI.—ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN (TI) AÑOS 2004-2005

País	Posición 2004	Posición 2005	IPC 2004	IPC 2005	+/-/=
Argentina	108	97	2.5	2.8	+
Bolivia	122	117	2.2	2.5	+
Chile	20	21	7.4	7.3	-
Colombia	60	55	3.8	4.0	+
Costa Rica	41	51	4.9	4.2	-
Cuba	62	59	3.7	3.8	+
Ecuador	112	117	2.4	2.5	-
El Salvador	51	51	4.2	4.2	=
Guatemala	122	117	2.2	2.5	+
Haití	145	155	1.5	1.8	-
Honduras	114	107	2.3	2.6	+
México	64	65	3.6	3.5	-
Nicaragua	97	107	2.7	2.6	-
Panamá	65	62	3.7	3.5	+
Paraguay	140	144	1.9	2.1	-
Perú	67	65	3.5	3.5	+
R. Dominicana	87	85	2.9	3.0	+
Uruguay	28	32	6.2	5.9	-
Venezuela	114	130	2.3	2.3	-

Fuente: Transparencia Internacional. En el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de TI se clasifica a los países (146 en 2004 y 155 en 2005) con respecto al grado en que es percibida la corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos. La puntuación 10 significa que el país es percibido como altamente transparente, mientras que 0 quiere decir que se percibe como altamente corrupto.

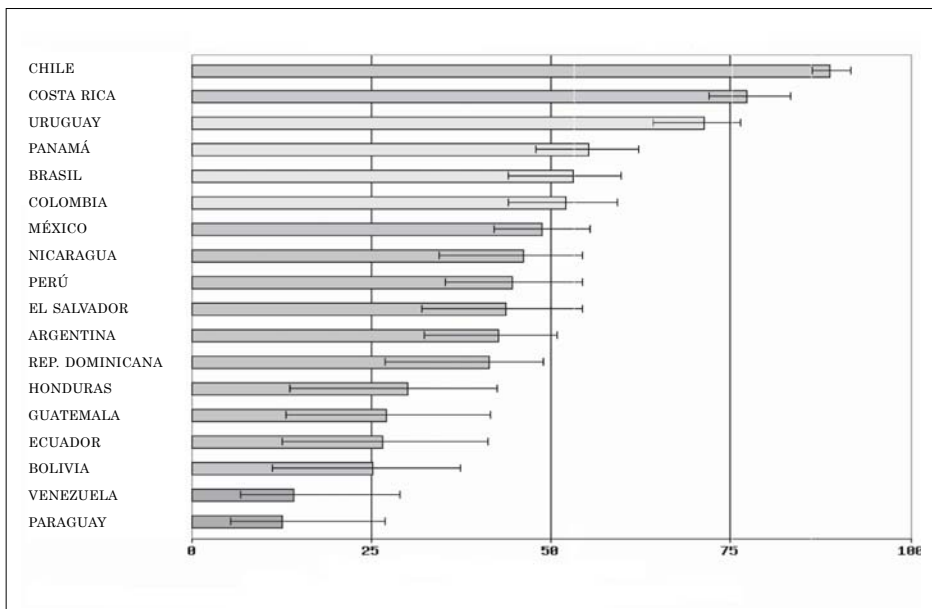
cía/ corrupción. Mientras Chile está situado en una posición elevada de la tabla (es el número 20 en 2004 y el 21 en 2005), por encima de otros países como Francia o España que ocupaban en 2004 el lugar número 22, otros países de la región, como Bolivia, Ecuador, Guatemala, Venezuela, Paraguay y, especialmente, Haití, figuran entre los países más corruptos del mundo (véase el Cuadro VI)³⁴. Además, la posición de algunos países como Costa Rica, Nicaragua, Ecuador o Venezuela ha empeorado de manera significativa en sólo un año.

Otros indicadores como el de control de la corrupción del Banco Mundial para el año 2004 muestran que América Latina está en un percentil 44.6 frente, por ejemplo, al 91.4 de los países de la OCDE (Kaufmann, Kraay y Mas-

soborno de funcionarios públicos en una contratación pública. Las fuentes no hacen distinción entre corrupción administrativa y corrupción política. Se trata de un índice compuesto, obtenido de encuestas diferentes realizadas por instituciones independientes entre empresarios y analistas de países, incluyendo encuestas a residentes, tanto locales como no residentes en su país. Estas y otras informaciones pueden consultarse en <http://www.transparency.org/>.

³⁴ Si se considera el IPC de todo el continente americano para 2005 el país mejor situado es Canadá (8.4), le sigue Estados Unidos (7.6) y después Chile (7.3). La puntuación media del continente es de 3.86. Entre los países mejor situados del mundo se encuentran Finlandia, Nueva Zelanda, Dinamarca, Islandia, Singapur y Suecia y entre los que son percibidos como altamente corruptos Paraguay, Chad, Myanmar, Nigeria, Bangladesh y Haití.

ILUSTRACIÓN VI.—CONTROL DE LA CORRUPCIÓN EN LATINOAMÉRICA 2004



Fuente: Banco Mundial (fecha de consulta febrero de 2006).

truzzi 2005). Mientras Chile se sitúa en un percentil del 88.7, dentro de la región, los países centroamericanos ocupan una posición desigual, por ejemplo, Costa Rica alcanza un percentil elevado pero Guatemala y Honduras no superan el 30³⁵ (véase Ilustración VI).

En consecuencia, la corrupción continúa preocupando a los organismos internacionales más importantes con presencia en la región como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial (BM), la propia Unión Europea (UE) o el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Otras organizaciones de la sociedad civil como Transparencia Internacional con sus capítulos nacionales en América Latina han avanzado en la investigación y sensibilización con el tema. Las agencias de cooperación bilateral también se han interesado. El Plan de Fortalecimiento de las Instituciones Democráticas en Iberoamérica de la Agencia Española de Cooperación Inter-

³⁵ Los seis indicadores de gobernabilidad, (voz y rendición de cuentas, estabilidad política y ausencia de violencia, efectividad gubernamental, calidad regulatoria, Estado de Derecho y Control de la Corrupción –que mide el abuso del poder público para el beneficio privado, incluyendo la corrupción menor y en gran escala (y la captura del Estado por las elites)-), se construyen mediante el tratamiento estadístico de las respuestas a encuestas dirigidas a numerosas empresas, ciudadanos y expertos, instituciones, organizaciones no gubernamentales,... Abarcan 352 variables y 209 países y territorios. Para una explicación más detallada véase Kaufmann, Kraay y Mastruzzi 2005.

nacional (AECI) incluía ya en 2003 el tema de la corrupción. La cooperación española asume que la corrupción es un problema con consecuencias negativas para la consolidación y el desarrollo de las democracias centroamericanas. Además se mantiene que la corrupción es un problema de gobernabilidad y, como tal, es posible enfrentarse al mismo. Por ello, uno de los principales objetivos del Plan Director de la Cooperación Española 2005-2008 se centra en la lucha contra la corrupción.

A partir de ahora, el capítulo se divide en varios apartados. En el primero se realiza un acercamiento a las principales definiciones, las causas y las consecuencias de la corrupción. Posteriormente, se recogen las fortalezas y debilidades de la llamada infraestructura ética en la región. En este texto no se intenta profundizar en las consecuencias y las causas que están en el origen del fenómeno de la corrupción para así proponer recomendaciones que mitiguen o solucionen el problema. En este documento se adopta un enfoque más pragmático y se analiza si se han puesto en marcha y con qué resultados determinadas medidas en cada país, bien por los gobiernos nacionales u otros actores como la comunidad de donantes o la sociedad civil. Para ello, se utilizan las evaluaciones de analistas expertos, en especial documentos elaborados por el MESICIC, los capítulos nacionales correspondientes de TI, Probidad, otras cooperaciones y otros patrocinados por el BM y el BID o el CLAD. Además, se han explotado las entrevistas realizadas por el equipo a actores del Estado y de la sociedad civil implicados en la lucha anticorrupción en cada uno de los países llevadas a cabo en el año 2006. Finalmente, en las conclusiones se recoge una síntesis de las iniciativas, el diagnóstico y el enfoque y propuestas que tratan de incorporar las *lecciones aprendidas* en materia de lucha contra la corrupción.

2. LA CORRUPCIÓN COMO PROBLEMA TRANSVERSAL: LAS CAUSAS, LAS CONSECUENCIAS Y LA INFRAESTRUCTURA CONTRA LA CORRUPCIÓN

DEFINICIÓN DE LA CORRUPCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

Uno de los avances más sustanciales de los últimos años ha sido consensuar un lenguaje común en materia de corrupción. Las definiciones de las distintas organizaciones internacionales coinciden en los elementos de la definición de corrupción, lo que es imprescindible para organizar las condiciones y los medios para su combate. En general se entiende por corrupción: 1) un comportamiento que involucra a los responsables públicos, ya sean políticos o funcionarios; 2) consistente en el mal uso o uso indebido de los poderes que ostentan por razón de su cargo; 3) en concreto, mediante el soborno, la extorsión, el nepotismo, el tráfico de influencias, el fraude, el uso impropio de información o bienes, la extracción de dinero,...; 4) para beneficio propio o de terceros; 5) que suele involucrar al sector privado (defini-

ciones de TI, USAID, BID, BM, PNUD en USAID 2004; véase también Libro de Consulta de TI: 5³⁶). Además se percibe que el problema no atañe sólo a los países en desarrollo sino también a los países desarrollados y que se trata de un proceso integral en que convergen factores de tipo social, económico, cultural y político (Wesberry 2004). Existen innumerables clasificaciones sobre la corrupción, sin embargo, hay cierta coincidencia en distinguir entre la llamada pequeña y gran corrupción (TI, por ejemplo) y entre la que puede ser considerada normal y la sistémica o anormal (Klitgaard 2003). Finalmente, la investigación disponible también ha identificado un rango relativamente definido de consecuencias de la corrupción que justifica la puesta en marcha de iniciativas para combatirla.

LAS CONSECUENCIAS DE LA CORRUPCIÓN

En esta sección se destacan las consecuencias de la corrupción para el desarrollo económico y la legitimidad de la democracia. La Declaración de Nuevo León de la Cumbre Extraordinaria de las Américas en enero de 2004 sintetizaba algunas de las consecuencias ampliamente consensuadas de la corrupción en estos dos ámbitos:

«Reconocemos que la corrupción y la impunidad debilitan las instituciones públicas y privadas, erosionan la moral de los pueblos, atentan contra el Estado de derecho y distorsionan las economías y la asignación de recursos para el desarrollo».

Se dispone ya de abundante material empírico que correlaciona más corrupción con menor desarrollo económico (Kaufmann, Kraay y Zoido-Lobato 1999b y Kaufmann 2000). La corrupción tiene consecuencias desincentivadoras tanto sobre la inversión interna como sobre la externa, pues tiene costes añadidos y no permite garantizar la seguridad jurídica ni la calidad de las instituciones, lo que impacta negativamente en el desarrollo económico (Mauro 1997; Lince de Faria y Mauro 2004).

Además, la corrupción aumenta los costes de las transacciones comerciales. El coste de la corrupción también ha sido estudiado y cuantificado en relación a cómo afecta negativamente al gasto social y al bienestar público (Lambsdorff 2001) debido a un incremento discrecional del gasto público en contratos de bienes y servicios innecesarios, especialmente en sectores don-

³⁶ Libro de Consulta de Transparencia Internacional. El libro se centra en la denominada corrupción administrativa (no tanto en la que llama corrupción política *per se*). Se concentra pues «en las actividades de aquellos individuos que controlan varias actividades o decisiones, gracias a sus posiciones como servidores públicos —ya sea como encargados de formular las políticas o como administradores—. Sin embargo, incluye también la conducta corrupta en el sector privado —tanto dentro como fuera de su zona de interacción con el servicio público— que en cualquier caso tiene consecuencias públicas negativas.

de es más fácil esconder el desvío ilegítimo de recursos públicos (por ejemplo, en la defensa). En algunos países, tal coste supera considerablemente el presupuesto dedicado a sanidad y educación. La corrupción merma los derechos ciudadanos, pues ciertos grupos no pueden disfrutar de servicios públicos o no pueden hacerlo con la debida calidad, lo que impide la redistribución de los ingresos y menoscaba sus posibilidades de desarrollo, provocando así un crecimiento de la pobreza.

La corrupción socava la eficacia gubernamental. Las instituciones públicas corruptas atraen a aquellos que buscan el enriquecimiento fácil y a quienes están poco preocupados por el bienestar colectivo, mientras que los profesionales comprometidos en el buen gobierno son retirados, se sienten desmotivados o están demasiado ocupados invirtiendo tiempo y recursos en la lucha anticorrupción.

Finalmente, la corrupción también tiene consecuencias sobre las decisiones de los países cooperantes. El nivel de corrupción o el grado de eficacia en la lucha contra el fenómeno son utilizados como indicadores sobre la capacidad gubernamental. Una baja capacidad de los gobiernos como consecuencia de una alta corrupción siembra dudas sobre la eficacia última de los recursos destinados a la cooperación, lo que hace variar las decisiones sobre los destinatarios y repensar los criterios de merecimiento de la ayuda en algunos casos.

La corrupción tiene consecuencias sobre la legitimidad de la democracia (Seligson 2002). Algunos estudios han detectado que entre los ciudadanos víctimas de la corrupción se extiende más fácilmente una cultura política apática u hostil, se hace más difícil exigir un comportamiento cívico como el pago de los impuestos y el apoyo al régimen político es comparativamente menor. Como consecuencia, la legitimidad democrática del sistema en su conjunto se resiente así como la credibilidad de los actores político-administrativos y la de las instituciones, lo que, finalmente y en especial en los países en vías de desarrollo, puede hacer peligrar la estabilidad democrática, propiciando el surgimiento de otras instancias más o menos legítimas de poder político o económico (Kaufman 2000; Collier 2002).

LAS CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN

La investigación existente confirma la inexistencia o la ineficacia y el escaso compromiso del Estado y de la comunidad internacional con las condiciones y los mecanismos que promueven la responsabilización y obligan a rendir cuentas a los responsables políticos y administrativos (Klitgaard 2003).

La inexistencia de esta obligación de rendir de cuentas contribuye a la proliferación de la corrupción.

Aunque no se ha conseguido modelizar a la manera en que los *factores culturales* afectan a la corrupción, algunos sostienen que es innegable una relación entre ambas variables (Collier 2002; Johnston 1994). Huntington (1968) y Grief (1994) han vinculado el protagonismo de los intereses particulares del grupo de pertenencia al más fácil surgimiento de las prácticas de corrupción. Para otros, sin embargo, la corrupción es más el resultado de los incentivos (altos beneficios y alta posibilidad de impunidad) del marco institucional y social, es decir, es un problema vinculado a la gobernabilidad y la calidad democrática. En los países con problemas de gobernabilidad los incentivos para evitar un comportamiento corrupto serán menores al estar debilitados o no existir mecanismos de responsabilización y rendición de cuentas. En este sentido, un grupo de estos factores está vinculado a la *debilidad de los requisitos clásicos que convierten a los países en democracias* como la existencia de elecciones libres y frecuentes, la competición partidista, el refuerzo de los derechos de ciudadanía, especialmente los políticos y civiles, la libertad de expresión y prensa, la limpia financiación de los partidos políticos y un sistema claro de selección de los responsables políticos y administrativos. La corrupción se ha relacionado también con la *inexistencia o ineficacia de un marco legal que persiga la corrupción y con un poder judicial parcial y dependiente* de los políticos de turno. Del mismo modo, la lucha contra la corrupción será más compleja si *no existen o son débiles las instituciones fiscalizadoras* que controlen la actuación de las Administraciones públicas y los responsables públicos de todos los niveles en el ejercicio de sus responsabilidades. Asimismo, cada vez es más evidente el peso de ciertas prácticas corruptas de la *comunidad internacional* como los sobornos de las empresas multinacionales a los responsables públicos locales (Collier 2002). Algunos investigadores han puesto de manifiesto alguna relación entre el bajo nivel de desarrollo de un país y la incidencia de la corrupción (Kaufmann 2000).

La falta de *profesionalización del servicio civil o una función pública en transición* se asocian estrechamente con la proliferación de la corrupción. La inexistencia de inamovilidad de los empleados deja a los profesionales en manos de los caprichos de políticos poco escrupulosos, que suelen estar sometidos sólo ocasional y débilmente a mecanismos de rendición de cuentas. La ausencia de los llamados mecanismos de responsabilidad objetiva (claras directrices, controles e instituciones) sobre el comportamiento ético favorecerá el desarrollo de una cultura de tolerancia al comportamiento ilícito o irregular. La carencia de adecuadas políticas de recursos humanos afecta a la calidad de quienes trabajan en el sector público. Una selección carente de transparencia y poco rigurosa no conseguirá ni tan siquiera atraer al proceso selectivo a las personas más motivadas y mejor preparadas. La ausencia de

formación hará imposible la preparación de los profesionales y la diseminación de los valores centrales del servicio público (la honestidad, el interés general, el bien común, la objetividad, la imparcialidad, el servicio a los ciudadanos, la fidelidad a la constitución y a las normas,..., en definitiva, los que configuran la llamada responsabilidad subjetiva o profesional). Una política retributiva insuficiente no logrará retener a los mejores profesionales, quienes además huirán desmotivados al observar que el sistema no funciona, desperdiciándose así los recursos invertidos en su selección y formación. Una política retributiva insuficiente favorecerá el surgimiento de comportamientos inapropiados entre funcionarios que deben completar sus salarios para llegar a fin de mes o garantizarse una pensión para el retiro.

LA INFRAESTRUCTURA ÉTICA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La lucha contra la corrupción precisa de un instrumental adecuado. Estos instrumentos pueden enmarcarse dentro de un enfoque más amplio como el de la infraestructura ética contra la corrupción, cuya definición y elementos principales se tratan en esta sección. Se entiende por infraestructura ética el conjunto de herramientas, sistemas y condiciones, internos y externos a las propias organizaciones públicas, que sirven para ejercer el control de la actuación ética de los empleados públicos y para evitar y sancionar actividades inmorales y proporcionar los incentivos para el profesionalismo y los modelos de conducta excelente en la administración (OCDE 1997, Villoria 2000:153).

La mayoría de los diagnósticos muestran la inexistencia o la ineficacia de mecanismos que obliguen a los responsables públicos a practicar una gestión transparente y a rendir cuentas ante los ciudadanos y las instituciones (CLAD 2000), y ello tanto en el seno del Estado como en relación con la comunidad internacional.

A efectos analíticos, tales mecanismos de rendición de cuentas pueden ser enmarcados en la infraestructura ética. Una posible aproximación a la infraestructura ética requeriría un *análisis del contexto* en que actúan las administraciones y los responsables públicos. Aquí se entenderá por contexto³⁷:

- El papel de la comunidad internacional: desde el compromiso político de estos países con la prevención y el castigo de los asuntos de corrupción en que ellos mismos o sus nacionales puedan verse implicados, hasta la aportación de recursos y soporte técnico.

³⁷ Sin desconocer su enorme importancia se excluyen aquí otros factores más generales y estructurales del contexto como podrían ser el tipo de democracia o la clase de sistema económico sobre los que la actuación deliberada con el propósito de luchar contra la corrupción es más compleja.

- La cultura político-administrativa local, es decir, las creencias ciudadanas y de los propios responsables públicos, políticos o funcionarios, acerca de las administraciones y los servidores públicos, su cometido, desempeño y honestidad.
- El papel de las organizaciones de la sociedad civil y, en especial, el papel de los medios de comunicación, la existencia de garantías para el desempeño libre de su labor y el grado de compromiso en la lucha contra la corrupción.
- El grado en que los ciudadanos pueden acceder a la información pública, que les permita recurrir decisiones arbitrarias o cuestionables.

En cuanto a los *mecanismos internos*, de rendición horizontal de cuentas, cabría preguntarse si existen instituciones y controles que prevengan de la corrupción y garanticen la transparencia en el interior de la Administración y en especial,

- La sensibilidad de las Administraciones públicas con la transparencia y el arbitrio de una estructura de oportunidades para la implicación y la participación ciudadana. Si existe un servicio civil, profesionalizado, que garantice una burocracia representativa, si hay políticas de recursos humanos (retribución, jubilación, formación y selección, esencialmente) que apoyen y promuevan la responsabilización; si existen códigos éticos o normativa específica sobre conflicto de intereses, incompatibilidades, delitos de funcionarios; si existe un sano equilibrio entre profesionalización y politización.
- Si existen o no mecanismos de control, auditoría, y evaluación de la propia Administración pública y, especialmente, el grado de transparencia del gasto en las adquisiciones públicas, que es una de las áreas más susceptibles de procesos ilícitos; hasta dónde alcanzan la transparencia y competitividad en las licitaciones públicas..., quiénes pueden participar en las licitaciones públicas y quiénes están excluidos del proceso; si existen o no listas negras de malas prácticas.

Además, forman parte de la infraestructura ética de la lucha contra la corrupción los *mecanismos externos* que promueven la rendición de cuentas de los responsables públicos frente a otros actores, ciudadanos o instituciones del sistema político. En este sentido hay que tener en cuenta³⁸,

- Las instituciones de control como las Procuradurías, los Ministerios Públicos, las Contraloría y las Defensorías, y respecto a ellos será ne-

³⁸ No se incluyen aquí otros mecanismos de responsabilización externa más generales y en los que habría probablemente menos capacidad de intervenir como, por ejemplo, el control parlamentario directo de los responsables políticos de la Administración pública.

cesario observar su grado de independencia política, funcional y presupuestaria, capacidad ejecutiva real, su funcionamiento y el grado de preparación y profesionalización de las personas que las integran, su capacidad de coordinación y de luchar integradamente contra la corrupción.

- El diseño y eficacia de nuevas instituciones o reformulación de las mismas para encargarse específicamente de la corrupción.

En el próximo apartado se analizan los puntos fuertes y débiles de la lucha contra la corrupción analizando cada uno de estos componentes y dimensiones de la infraestructura ética.

3. DIAGNÓSTICO DE LA INFRAESTRUCTURA ANTICORRUPCIÓN EN CENTROAMÉRICA

La mayoría de las propuestas de lucha contra la corrupción diseñadas por los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales o las agencias de cooperación se basan en un diagnóstico de las causas de la corrupción y del grado en que éstas causas son refrenadas mediante las medidas anticorrupción puestas en marcha en los últimos años. En este apartado se hace uso de parte de diagnósticos llevados a cabo por aquellas instituciones así como del trabajo de campo realizado específicamente en esta investigación.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS MEDIDAS INTERNACIONALES

Varias convenciones internacionales contra la corrupción han sido ratificadas por los países latinoamericanos. Su presencia data desde mediados de los años noventa. Desde 1996, unos treinta países de la OEA han adoptado la *Convención Interamericana contra la Corrupción* (CICC) y la mayoría de los ellos ha designado una organización de su implementación y evaluación (véase cuadro V2). La Convención Antisoborno de la OCDE de 1997, ratificada por los treinta países miembros y seis no miembros, tipifica como delito el soborno de las multinacionales a los funcionarios públicos de países en desarrollo. Finalmente, en 2003, México firmó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)³⁹.

³⁹ Estos documentos pueden verse respectivamente en: CICC en <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=S&sLink=http://www.oas.org/juridico/spanish/Lucha.html>. La Convención de la OCDE en <http://www.oecd.org/dataoecd/43/8/34107314.pdf>; y la Convención de la ONU en: http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/signing/Convention-s.pdf. Para una panorámica completa y actualizada de los instrumentos legales internacionales contra la corrupción véase el compendio realizado por la ONU en 2005: http://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_compendium_e.pdf.

CUADRO V2.—RATIFICACIONES DE LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES
CONTRA LA CORRUPCIÓN POR PARTE DE LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

	Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y Autoridad Central del país designada su aplicación	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC)
Costa Rica	Ratificada 1996 Procuraduría de la Ética Pública (2004)	
El Salvador	Ratificada 1999 Vicepresidencia (con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible) ⁴⁰	Ratificado en 2004
Guatemala	Ratificada 2001 Comisionado Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción (2004)	
Honduras	Ratificada 1998 Tribunal Superior de Cuentas (2003)	Ratificada 2005
Nicaragua	Ratificada 1999 Oficina de Ética Pública de la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores (2003)	Ratificada 2006
Panamá	Ratificada 1998 Sala Cuarta de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia (2001)	Ratificada 2005
República Dominicana	Ratificada 1999 Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (2004)	

Fuente: elaboración propia (consulta realizada en las bases de datos de la OEA y la ONU el día 15 de mayo de 2006).

En los últimos años algunas de estas organizaciones internacionales han emprendido evaluaciones de las medidas adoptadas por los países en este marco. Desde la OEA, en el marco de la CICC, desde 2002, un comité de expertos nacionales evalúa a través del MESICIC la puesta en marcha algunas disposiciones seleccionadas de entre las incluidas en la Convención. Los informes del MESICIC representan un esfuerzo importante de diagnóstico. Existen, sin embargo, algunas cuestiones que deberían mejorarse como la desigual calidad de las evaluaciones por país y, en algunos casos, el grado de profundidad y detalle de las mismas, en parte debido a la imprecisión de los indicadores o la dificultad de su interpretación (véase USAID 2004). En las respuestas oficiales por país y las generalmente críticas respuestas de la sociedad civil (<http://www.oas.org/juridico/spanish/corresp.htm> también se puede comprobar esta afirmación. Los ejemplos son innumerables). Por ejemplo, en ocasiones se incorporan datos sobre número de funcionarios que presentan declaraciones de ingresos que no se comparan con el número de funcionarios que debiera presentarlas, ni se ofrecen datos longitudinales, ni se hace una valoración de estos datos. Así mismo, y debido quizá a la excesiva dependencia de las autoridades encargadas de velar por CICC del ejecutivo, la parte de la respuesta que se elabora por las instancias oficiales es superficial.

⁴⁰ En el caso de El Salvador mientras no ha habido designación de Autoridad Central, la instancia encargada de la CICC ha sido la Vicepresidencia con el apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo Sostenible (CNDS).

Algunos análisis, como los de TI (TI 2006), han puesto de manifiesto una escasa participación de la sociedad civil en la elaboración de los informes de MESICIC así como una deficiente, a veces inexistente, difusión de los resultados de tales informes. Dado la importancia de la CICC y las deficiencias mencionadas, sería necesario prioritariamente insistir en la capacitación que debería mejorarse en relación a los expertos tanto de las autoridades centrales como de otras organizaciones que elaboran la información que recoge el comité. Igualmente, otras organizaciones como TI realizan evaluaciones utilizando un esquema idéntico para cada uno de los países, lo que permite analizar de forma comparada los avances en la materia, pero en algunas de ellas pueden detectarse los mismos problemas.

Además existen algunas iniciativas regionales o bilaterales que involucran a organizaciones internacionales y agencias de cooperación, como por ejemplo, la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal y el Tratado de Asistencia Legal Mutua en Asuntos Penales entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá que han producido resultados destacables. Finalmente, hay iniciativas, muchas veces fragmentadas, de cada una de las instituciones que se encargan de la lucha contra la corrupción en el país fruto de cierta presión internacional o bilateral. Este grado de fragmentación ha sido muchas veces criticado debido a que puede dificultar la cooperación y la coordinación. Sin embargo, también puede evitar que un débil compromiso político o las dificultades de cualquier tipo que atraviesa una institución arrastren a las demás.

En este sentido, un punto fuerte de la actividad de la comunidad internacional es la intensa actividad desarrollada en los últimos años y el reconocimiento local de la importancia de la comunidad de donantes en este desarrollo. Sin embargo, existen también algunos inconvenientes como la dependencia casi en exclusiva de la comunidad de donantes para la lucha contra la corrupción. Ello desincentiva a los gobiernos a invertir cuando la cooperación internacional lo hace. En un contexto de escasos recursos económicos y en el que la lucha contra la corrupción no es siempre la primera prioridad gubernamental llegan a producirse situaciones como las siguientes:

«Desde 2002 el tema se ha venido financiando prácticamente por los donantes. Como es un tema que choca con la agenda política... o de quienes tienen el control político ha habido un recorte presupuestario a las instituciones encargadas de esta función. Ni la Procuraduría ni la Oficina de Ética Pública pueden pedir recursos porque cuando lleguen a la Asamblea Nacional no los van a aprobar y... algunos diputados han dicho no, es que la Procuraduría capta recursos de la comunidad de donantes. Lo que pasa es que los políticos o a muchos políticos no les interesa la institucionalización de la lucha contra la corrupción porque va en contra de sus intereses...». «Les he explicado a los donantes que debería

haber recursos para que los políticos no puedan sacarlo de la agenda o destruyan estas estructuras porque no hay recursos» Grupo de Discusión en Nicaragua.

A pesar de los avances, algunos obstáculos dificultan la eficacia de las medidas animadas desde los organismos internacionales. Wesberry (2004), en su informe para la Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública, encuentra cuatro obstáculos principales. Un primer obstáculo es que no hay institucionalidad internacional específica que asegure el seguimiento de las disposiciones que se adoptan. De modo que las medidas adoptadas quedan en recomendaciones o declaraciones de intenciones pero están lejos de ser vinculantes para los países. Este investigador destaca que, según el informe de TI para 2002, algunos países, cuyas empresas pagan soborno, sobre todo en el sector de la construcción y la defensa, son países que han firmado la Convención Antisoborno de la OCDE. Asimismo, la mayoría de los informes de evaluación coinciden en la existencia de una escasa cooperación técnica y práctica entre los países. En este sentido, todos los informes de país en el marco del MESICIC por ejemplo, instan a los gobiernos a hacer una relación de áreas en las que sería positiva la cooperación mutua sobre nuevas iniciativas y su eficacia o participación ciudadana u otros aspectos. También se apunta como una debilidad la inexistencia de un seguimiento de las propuestas de colaboración recibidas por parte de otros países.

Un segundo obstáculo para Wesberry es la fragmentación de las respuestas a la corrupción y la consecuente desproporción entre el poder de la corrupción globalizada y el poder de los organismos de control existentes, que sólo actúan en el nivel regional o nacional. Este problema se agrava cuando intervienen actores u organismos transnacionales. El tercer gran obstáculo, es la falta de adaptación de las soluciones proporcionadas por los organismos internacionales a las peculiaridades culturales y políticas de los países en cuestión, así como la generalidad de estas soluciones que evitan abordar aspectos demasiado específicos. Un cuarto obstáculo es la insuficiente voluntad política de los poderes internacionales, así como de las autoridades de los países desarrollados en el castigo a los corruptos.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LA ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES

La cultura político-administrativa local: las actitudes de los ciudadanos y de los responsables públicos ante la corrupción

La corrupción se ha convertido en los últimos años en un fenómeno perceptible por parte de los ciudadanos centroamericanos. Contribuyen a su mayor visibilidad diversos factores como la extensión de las formas y proce-

dimientos de la democracia, la mayor sensibilización de la sociedad civil y el esfuerzo de las organizaciones internacionales y los gobiernos, que en los últimos años han adoptado medidas de prevención de lucha contra el fenómeno y, en general, de detección y denuncia de casos. En un buen número de países de la región, además de la llamada corrupción a pequeña escala, en los últimos años se han producido escándalos que han llegado a involucrar a algunos presidentes y altos cargos. Esta mayor sensibilización con el tema puede ser considerada como una fortaleza; pero la otra cara de la moneda es la existencia de un cierto desánimo en todos los países debido a que la corrupción se percibe alta y creciente. Por ejemplo, en países como Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras o Nicaragua, disminuye la percepción de que se ha progresado en reducir la corrupción entre el 2004 y el 2005 (Corporación Latinobarómetro 2005).

CUADRO V3.—LA PERCEPCIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN AMÉRICA LATINA Y ESPAÑA EN 2005

España	32
Uruguay	41
Chile	48
Brasil	62
Costa Rica	63
Venezuela	65
Colombia	64
Honduras	67
Panamá	67
Paraguay	68
Promedio América Latina	68
El Salvador	69
Bolivia	72
República Dominicana	73
Argentina	74
Guatemala	76
Perú	74
Nicaragua	76
México	77
Ecuador	82

Fuente: elaboración propia a partir de Corporación Latinobarómetro 2005 y CIS (www.cis.es para los datos sobre España). Pregunta: *Imagínes que el total de los funcionarios públicos de (nombre del país) fueran 100 y Ud. tuviera que decir cuántos de esos 100 cree que son corruptos. ¿Cuántos diría Ud. que son corruptos?*

El Latinobarómetro preguntaba en 2005 a los ciudadanos de cada país por el porcentaje de funcionarios que eran corruptos en ese país. Las diferencias entre los distintos países del continente son grandes. De los países centroamericanos y R. Dominicana, tres (Panamá, Honduras, Costa Rica) están por debajo del promedio latinoamericano (68 de cada 100: véase el cuadro 4) y cuatro por encima (El Salvador, R. Dominicana, Guatemala y Nicaragua).

Según una encuesta nacional sobre la corrupción del Banco Mundial (2001), para los hondureños la corrupción es el tercer problema del país y las instituciones más corruptas son el Poder judicial, la policía nacional, la administración de tránsito y las alcaldías municipales (TI-SNI-Honduras 2003). En Costa Rica, cerca de un 75 por ciento de los ciudadanos creen que la corrupción entre los funcionarios públicos está muy generalizada o generalizada. En el caso de Guatemala, un 71 de los ciudadanos cree que la corrupción es un fenómeno extendido entre los funcionarios públicos, porcentaje similar al de otros países de la región. A pesar de esta percepción tan extendida sobre la existencia de corrupción, un 85 por ciento de los costarricenses dice no haber sido víctima de la corrupción y sólo un 18 por ciento de los guatemaltecos frente a un 34 por ciento de los mexicanos dicen haberla padecido en el año anterior (Seligson 1999; Azpuru 2004; Vargas-Cullell y Rosero-Bixby 2004). En El Salvador, un 10 por ciento de los ciudadanos dice haber visto a alguien pagar a un empleado público en los dos últimos años (TI-SNI-El Salvador 2003). En Honduras, según la Encuesta Nacional de Corrupción, casi un 12 por ciento de los ciudadanos afirma conocer a alguien que haya pagado un soborno a un funcionario público (TI-SNI-Honduras 2003).

Aunque la mayoría de la población condena la corrupción, existe cierta tolerancia con la que podría denominarse pequeña corrupción. Así, un 7 por ciento de los guatemaltecos considera justificable la mordida. En Costa Rica por ejemplo, un 33 por ciento de los ciudadanos encontraría justificable el pago de un soborno para acelerar los trámites, aunque el nivel de tolerancia decrece cuando los asuntos son de mayor entidad como el soborno a un ministro (Vargas-Cullell y Rosero-Bixby 2004). En Nicaragua, el informe de TI-SNI (2003) expone que el fenómeno de obsequios y agasajos es una práctica común en relación con la Administración pública. En este sentido un empresario del país planteaba: *«como el impacto de la corrupción en las actividades de la empresa privada se hace sentir ya tan frecuentemente, se ha llegado al punto de que muchos inversionistas consideran la corrupción como un factor que deben tomar en cuenta en el momento de sus estudios de costos»*. Cerca de un 75 por ciento de los hondureños está de acuerdo con que el soborno es una práctica muy generalizada o generalizada (TI-SNI-Honduras 2003). Según la Encuesta Nacional Anticorrupción del Consejo Nacional Anticorrupción de 2001 en Honduras (citada en TI-SIN-Honduras 2003), el 50 por ciento de las empresas consideran que la corrupción se ha incremen-

tado en los últimos años, menos del 10 por ciento consideran que se haya reducido y al menos un 10 por ciento piensan que sus fondos podrían estar disponibles si no hubiera corrupción. Entre los empleados públicos, la citada encuesta revela que un 74 por ciento piensan que los niveles de corrupción no han variado en los últimos dos años, un 14 perciben que se han reducido en este periodo y casi un número igual afirman que se ha incrementado. En El Salvador, un 31 por ciento de los empresarios dice sentirse muy afectado directa y negativamente por la corrupción y el porcentaje es más alto entre los pequeños empresarios (Escobar Nolasco 2005).

Una cierta actitud de tolerancia o asunción por parte de los ciudadanos de la inevitabilidad de la corrupción se vincula a veces a una débil cultura político-administrativa de los responsables políticos y administrativos en lo que a su comportamiento y sus creencias sobre cómo debe funcionar la administración se refiere. En Costa Rica, el último informe de la Defensoría de los Habitantes 2004-2005 (2005) destaca que

en el ámbito del control vertical y horizontal, notamos la molestia y el disgusto de algunos funcionarios cuando se les solicita rendir cuentas de la administración y destino de los recursos del Estado, e incluso realizan intentos, sin la menor timidez y con la mayor irresponsabilidad, de evadir la fiscalización de investigaciones al pretender trasladarlas al otro lado de nuestras fronteras. Por ello, tal y como lo ha venido proponiendo la Defensoría de los Habitantes desde su creación, la transparencia y la rendición de cuentas se imponen como ejes transversales para lograr un buen gobierno en correspondencia con los derechos e intereses de las y los habitantes.

A la hora de pedirles cuentas a los funcionarios no les gusta, creen que es una cosa política. Grupo de Discusión en Nicaragua

Asimismo, la reticencia cuando se trata de la transparencia en asuntos como por ejemplo el conocimiento ciudadano de los salarios de los empleados públicos es bien conocida por quienes trabajan en estos temas:

Las auditorías sociales en este país son sumamente necesarias... esa concepción de que el funcionario debe ser transparente y que con los fondos del Estado debe andar con los bolsillos de fuera... esa cultura se puede crear a partir de la demanda social.» Grupo de Discusión en Honduras.

La mayoría de los informes procedentes de organizaciones internacionales o nacionales destacan, si bien es cierto que con excepciones, la falta de voluntad política real, más allá de los discursos, en la lucha contra la corrupción.

Identificar actores clave dentro de lo que es el engranaje gubernamental que puedan acompañar... Grupo de Discusión en Honduras.

Esta falta de voluntad política se demuestra por ejemplo en el escaso compromiso de los partidos para iniciar un proceso sin retorno hacia la profesionalización de la Administración, elemento considerado clave para el combate contra la corrupción. En otros casos, las instituciones diseñadas para la lucha contra la corrupción tienen serias limitaciones relacionadas con sus propias competencias e insuficientes recursos económicos o profesionales. Algunos de estos informes denuncian el bloqueo parlamentario o en otras instancias de medidas anticorrupción, e incluso de investigaciones y condenas por corrupción de altos cargos importantes.

Quizá una de las consecuencias más negativas de la elevada percepción de corrupción tiene que ver con sus efectos perversos. Seligson, por ejemplo, ha vinculado la percepción de la corrupción, en concreto la frecuencia del soborno en Nicaragua, con un menor apoyo al régimen e incluso con dudas sobre su estabilidad. En Nicaragua, los ciudadanos vinculan la corrupción con la «mala calidad de los servicios públicos y cobros muy alterados» (41,5 por ciento), los impuestos injustificados (15,4 por ciento) o el aumento de vicios, hambre, crisis económica y violencia (11,5 por ciento) (Seligson 1999). Algunos estudios han demostrado que existe correlación entre la menor satisfacción con la democracia y la victimización fruto de la corrupción (Azpuru 2004). En Nicaragua, la corrupción provoca altos niveles de descontento, existe una mayor sensibilización con el tema y se apoya el fortalecimiento de las medidas para luchar contra ella (Seligson 1999).

Una sociedad civil vigilante con limitaciones

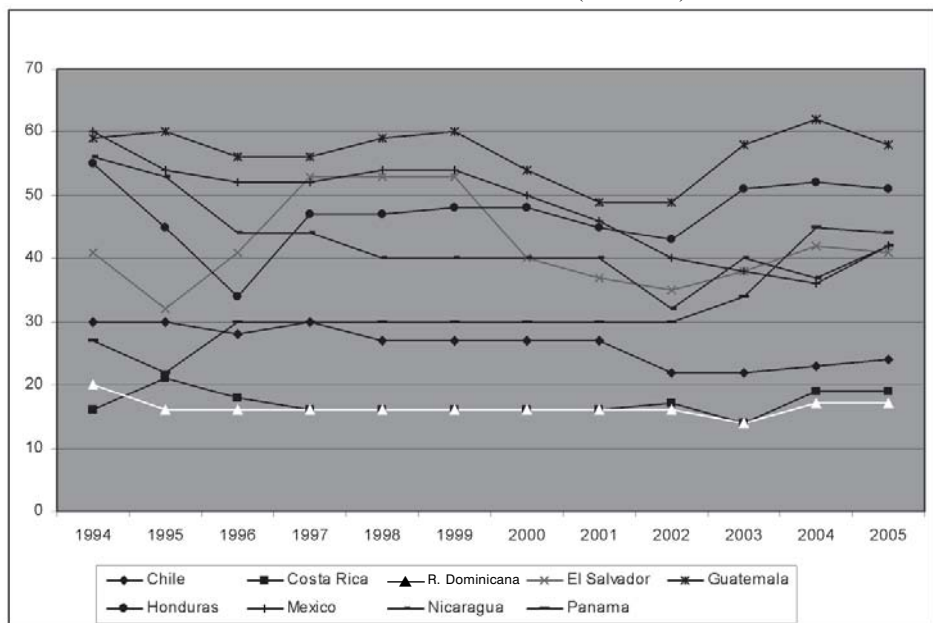
Los ciudadanos organizados y los medios de comunicación tienen un papel relevante, en la medida en que ellos pueden aumentar la presión que obligue a la rendición de cuentas de los políticos y de los funcionarios. En general, existe una creciente organización de la sociedad civil para combatir la corrupción. En casi todos los países pueden enumerarse algunas organizaciones, muchas veces apoyadas por la cooperación internacional, con cierta presencia en la vida pública. Su papel es creciente en la propuesta de mejoras o de nueva legislación o incluso acudiendo a los tribunales de justicia. En algunos países la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción ha sido muy importante. En Nicaragua, la labor de los medios y otras organizaciones de la sociedad civil se movilizaron recogiendo más de 600.000 firmas para conseguir el desafuero del ahora condenado ex presidente A. Alemán para que pudiera ser procesado por corrupción (TI-SIN-Nicaragua). Ante un cierto escepticismo con las posibilidades de organizar la lucha contra la corrupción desde el Estado, la solución pasaría por el fortalecimiento de la sociedad civil:

Si el análisis es ese... la salida no viene sólo de tener legislación ni una organización eficiente [se refiere al Estado]... el otro elemento adicional pero que nos saca fuera del Estado es... cómo puede haber desde la sociedad civil fuerte... para ser un contrabalance del Estado en la rendición de cuentas. Yo creo que puede tener más resultados que poner todos los recursos en las entidades del Estado... En el tema de la organización de sociedad civil y la ciudadanía es como asegurarse que se pueda reunir un movimiento de vigilancia, auditoría social, recursos, desplazamiento de las entidades que no cumplen con la ley... puede ser una Red de Transparencia o identificación de actores clave que puedan tener una incidencia directa en la asignación de recursos. Grupo de Discusión en Honduras.

Sin embargo, a pesar de ello, existen debilidades en relación con el papel de la sociedad civil en la lucha contra la corrupción. Algunas de estas debilidades con: la carencia de recursos y apoyo público, la excesiva dependencia de la comunidad de donantes, la falta de una estructura estable y de personal capacitado, el desconocimiento de las convenciones internacionales o de sus instrumentos, entre otras. Finalmente, una reivindicación de estas organizaciones es la necesidad de buscar mecanismos que permitan su integración sistemática en los procesos de adopción de decisiones. En este sentido las iniciativas son innumerables. Cabe destacar alguna como el Consejo Nacional Anticorrupción en Honduras que trabaja en la búsqueda de «contrapartes» en las instituciones del Estado a través de fórmulas diversas como «Alianzas Estratégicas» (es el caso la organización hondureña en relación con el Tribunal Superior de Cuentas en 2006). Los capítulos nacionales de TI que aportan una gran cantidad de materiales o investigaciones o de proyectos concretos. Por ejemplo, Acción Ciudadana en Guatemala ha trabajado para que la sociedad civil participe e impulse la aplicación de las Convenciones. En el caso de Panamá, la Fundación para el Desarrollo de la Libertad Ciudadana desempeña un papel significativo en el seguimiento de procesos de privatización.

El papel de los medios de comunicación como mecanismo de control vertical de denuncia y también de canal de comunicación entre la administración y los ciudadanos es muy relevante. Los medios encuentran algunas trabas derivadas a veces de restricciones legales, de las dificultades de acceso a la información pública o, incluso, del sistema electoral. Además, mientras que en algunos países, el índice de libertad de prensa (véase ilustración V2) es equiparable al de los países de Europa Occidental, como es el caso de Costa Rica e incluso República Dominicana (con 19 y 17 respectivamente para 2005), otros, como Guatemala y Honduras (58 y 51 respectivamente) demuestran una situación más preocupante, todo ello a pesar de la mejora que se ha constatado en los últimos años (TI-SIN Guatemala). Además algunos países como Panamá han sufrido cierto empeoramiento en los últimos años (pasando en 10 años desde un índice de 22 a uno de 44).

ILUSTRACIÓN V2.—EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE LIBERTAD DE PRENSA EN VARIOS
PAÍSES LATINOAMERICANOS (1994-2005)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de *Freedom House* (2006)

En Nicaragua, por ejemplo, aunque tanto la libertad de expresión como de prensa se recogen en la Constitución, en la práctica, la labor de los periodistas no puede ejercerse con entera libertad debido a las amenazas cuando denuncian casos de corrupción (TI-SIN Nicaragua 2003).

Las limitadas oportunidades de acceso a la información pública

El limitado acceso a la información pública, tanto para los ciudadanos individuales como la sociedad civil organizada o los medios de comunicación, se considera una de las trabas principales para conseguir la transparencia y uno de los primeros requisitos para articular mínimas formas de participación de los ciudadanos en los asuntos colectivos. Algunos países latinoamericanos como México, Ecuador, Panamá, Colombia, República Dominicana y Perú cuentan con normativa unificada que protege el derecho los ciudadanos a acceder a la información pública y garantiza que cualquiera pueda obtener documentos oficiales. Ello no significa siempre que el acceso ciudadano a la información esté garantizado. En el caso de Panamá, por ejemplo, la conocida como Ley de Transparencia de 2002 y su posterior Reglamento de desarrollo, que incluyen normas sobre la transparencia en la gestión pública, establece la acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones sobre la materia. Aunque esta normativa ha supuesto un avance muy positivo respecto a lo

existente, resultaba restrictiva, limitando los derechos ciudadanos mediante las posibilidades de solicitud de información sólo para «persona interesada». Ello hace que, como sostiene la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (citada en MESICIC 2004), sólo se hayan atendido 65 solicitudes. La nueva legislatura comenzada en 2004 derogó la reglamentación. En R. Dominicana es todavía demasiado pronto para poder observar los efectos de la Ley General de Libre Acceso a la Información Pública de julio de 2004 desarrollada reglamentariamente en 2005, aunque existen algunos avances. Las normas obligan a la apertura de oficinas para el acceso a todas las organizaciones que reciban recursos públicos, incluidos partidos político y ONG, lo que parece ambicioso en exceso. En la actualidad se planea una experiencia piloto en cinco instituciones con un enfoque más flexible.

En otros lugares como El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua existe una normativa dispersa. En algunos de estos países se han puesto en marcha distintas iniciativas de la sociedad civil o los parlamentos que persiguen avanzar en esta normativa en la creencia de que es un elemento esencial para prevenir la corrupción y mejorar la transparencia. En El Salvador existen provisiones constitucionales sobre el acceso a la información, pero no existe legislación específica e incluso existen algunas normas que limitan el acceso a la misma (Castillo 2004). Aunque algunas instituciones han puesto en marcha diversas iniciativas, la sociedad civil es quien lucha por mantener el tema en la agenda pública.

En Costa Rica, existe una amplia pero dispersa normativa sobre el derecho de los ciudadanos a conseguir información pública. Existen asimismo varias sentencias emitidas en los últimos años por la Sala Constitucional costarricense contra el intento de limitar el acceso a la información pública, el acceso a determinados departamentos administrativos, a archivos y registros, la suspensión de la confidencialidad bancaria en casos relacionados con la financiación de los partidos o candidatos políticos y otras en la misma línea. Esta dispersión de la legislación es en parte responsable del desconocimiento de la normativa tanto por los usuarios como por los servidores públicos, lo que trae como consecuencia «una clara limitación en el derecho de acceso a la información» (SC). Además, en la práctica existen todavía dificultades para que el ciudadano pueda disponer de acceso la información y utilizarla (TI-Costa Rica 2004, PNUD-FLACSO Costa Rica 2005). En este sentido, la unificación de esta normativa y su divulgación supondrían un avance importante en Costa Rica, pues el país cuenta ya con instituciones para su monitoreo, la Sala Constitucional y la Defensoría, así como otras organizaciones civiles (Salazar, TI-Costa Rica 2004).

En Nicaragua, aunque existe una normativa dispersa, no hay una Ley de Acceso a la información pública a pesar de la muy intensa movilización so-

cial. Esta ausencia, junto con la falta de procedimientos que hagan posible el acceso, la carencia de un sistema integrado de información, la falta de garantía de conservación de la información cuando se produce un cambio de gobierno, la cultura de celo en el manejo de la información de una parte de los funcionarios públicos, dificultan la práctica real de este derecho ciudadano. Es interesante destacar la Estrategia Voluntaria de Acceso a la Información (EVA), puesta en marcha desde la presidencia, que se ha planteado como paso previo a la aprobación de una ley de acceso a información pública y que pretende poner la información pública a disposición de la ciudadanía. La experiencia está funcionando ya en algunas instituciones como el Ministerio de Salud, el de Hacienda y Crédito Público, la Dirección General de Ingresos, el Fondo de Inversión Social de Emergencia, el Instituto de Desarrollo Rural y el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

En el caso de Guatemala, la única limitación constitucional en cuanto al acceso a la información es la que afecta a las relaciones internacionales y seguridad nacional. Sin embargo, la inexistencia de una normativa específica, una cultura política administrativa patrimonialista y secretista limita este derecho de los ciudadanos. No existe, por ejemplo, una obligación expresa para organizar, publicar y proporcionar información oficial; se carece de procedimientos para evaluar la información; existen definiciones ambiguas de la información exenta del derecho al acceso; faltan organismos públicos que hagan cumplir el derecho; y las sanciones para la violación del derecho están ausentes. Todos estos aspectos conducen a una situación en la que el derecho al acceso a la información es violado continuamente (MESICIC 2004 y TI-SIN-Guatemala). En 2006 se discute una iniciativa de Ley de Acceso a la Información (Habeas Data) que está siendo preparada por la Secretaría de Análisis Estratégico en consulta con las organizaciones sociales dedicadas al tema de los derechos humanos o al tema de la promoción de la transparencia. Aunque tal iniciativa será llevada al Congreso, lo cierto es que será el octavo de los proyectos presentados desde 2000. Como en Nicaragua, en Guatemala existe también una intensa movilización por parte de organizaciones como Acción Ciudadana y Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información en el proyecto «Iniciativa Ciudadana para el libre acceso a la información». Estas organizaciones han puesto de manifiesto en el marco del proyecto «Monitoreo de Acceso a la Información Pública» (2002-2004) las negativas reiteradas de las instituciones públicas a hacer posible el acceso a la información, que en el periodo electoral ha llegado a alcanzar al 78 por ciento de las solicitudes. En noviembre de 2004, un informe de la CICC diagnosticó que el marco legal e institucional existente no sólo no ayudaba a los ciudadanos a conseguir la información a la que tenían derecho, sino que incentivaba a los funcionarios a violar el requerimiento constitucional de tener la información disponible.

En Honduras existe desde 2004 el proyecto de «Ley de Acceso a la Información Pública», pendiente de aprobación, que ha sido ampliamente discutido por los partidos políticos y por la sociedad civil. La existencia de otras previsiones constitucionales o normativa recogida en otras leyes como la Ley de Simplificación Administrativa o la Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas no parecen suficientes

para garantizar el acceso a la información pública, de tal manera que la sociedad civil pueda contar con procesos que garanticen la tramitación oportuna de las solicitudes de información en poder o bajo el control de las instituciones públicas, y que faciliten apelar las decisiones que denieguen dichas solicitudes... previendo además sanciones en caso de incumplimiento de la obligación..., así como otorgar carácter público a la información y documentación relativa a la gestión de los órganos y entidades del sector público, salvo las excepciones establecidas en el ordenamiento...; establecer el derecho a acceder a los archivos de dichos órganos y entidades, y a obtener copias de los documentos y expedientes administrativos, con las limitaciones establecidas en la legislación patria (MESICIC).

Recientemente en 2006 se han introducido mediante decreto algunas reformas que mejoran la garantía del Hábeas Data, pero que están a la espera de ratificación en el legislativo.

FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS

*Creciente presencia de mecanismos de transparencia de la gestión pública*⁴¹

En Costa Rica, algunas instituciones como la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República han empezado a poner en marcha medidas encaminadas a hacer más transparente la relación entre las instituciones privadas y públicas en materia económica. Destaca especialmente la puesta en marcha de la llamada Red de Transparencia Institucional (ver Cuadro V4) creada por la Defensoría de los Habitantes, que en la actualidad integra de forma voluntaria a 21 instituciones públicas (desde distintas municipalidades, hasta la policía fiscal o la Comisión Nacional de Valores, entre otras). Tales instituciones han desarrollado un sitio web en el que se incluye la información que desean que sea conocida por los ciudadanos relativa a su presupuesto, adquisiciones, personal, etc... En este sentido, la propuesta de PNUD-FLASCO animaba a que la Red se convirtiese en la ventana de transparencia económica con libre acceso a la información sobre la gestión estatal de forma que contribuyera a fomentar una cultura de transparencia y

⁴¹ No se incluyen aquí mecanismos de evaluación de las administraciones y la gestión pública que son también eficaces medios contra la corrupción pero que se tratan específicamente en un capítulo anterior.

fiscalización por parte de la ciudadanía, redujese así el riesgo de corrupción y favoreciere la democratización de las decisiones. Como medidas concretas se sugería a la Defensoría el desarrollo de acuerdos para la incorporación obligatoria de todas las instituciones del Estado y las municipalidades. También se recomendaba el diseño de «protocolos de información pública ciudadana», para homogeneizar el contenido y la forma de los datos que cada institución pone a disposición del ciudadano, de forma que finalmente sea comprensible y útil para los posibles interesados. Por último, se insistía en el estrechamiento de lazos funcionales entre las contralorías de servicio y la Defensoría de los Habitantes, aunque ello supusiera una modificación legal.

Todas estas recomendaciones sugieren mejorar la transparencia y en el caso de Costa Rica se especifica que esta labor puede ser liderada por la Defensoría de los Habitantes. Se sugiere también el establecimiento de indicadores comparables entre instituciones y comprensibles por los usuarios (PNUD-FLACSO Costa Rica 2005).

CUADRO V4.—RED INTERINSTITUCIONAL DE TRANSPARENCIA EN COSTA RICA

La Defensoría de los Habitantes ha impulsado la *Red de Transparencia Institucional* como un instrumento al servicio de las y los habitantes para conocer, por medio de *Internet*, información relacionada con la administración de recursos públicos. <http://www.dhr.go.cr/transparencia.html>.

¿Qué es la Red Interinstitucional de Transparencia?

La Red es una herramienta que propone la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) para facilitar a las y los habitantes el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos, a través de su publicación en *Internet*.

¿Qué tipo de información se publica en la Red Interinstitucional de Transparencia?

Por medio de la Red las instituciones ponen a la disposición de las y los habitantes, información estatal de interés público como por ejemplo: presupuestos, ingresos, egresos, inversiones, planillas, licitaciones, contrataciones, compras, proveedores, planes operativos, informes de labores y auditoría, actas, acuerdos, convenios, proyectos, etc.

¿Cuáles son los principales objetivos de la Red Interinstitucional de Transparencia?

La Red pretende: garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información; visibilizar la administración de los recursos públicos de forma actualizada, comprensible y transparente; promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas; recuperar la confianza de las y los habitantes en las instituciones públicas y prevenir actos de corrupción.

¿Por qué se crea la Red Interinstitucional de Transparencia?

La Red fue creada por la Defensoría en noviembre del 2004, para garantizar el derecho constitucional de acceso a la información que tienen las y los habitantes, en relación con la correcta administración de los recursos públicos y para prevenir actos de corrupción mediante la rendición de cuentas y la fiscalización ciudadana.

¿Cuáles son los principios de la Red Interinstitucional de Transparencia?

Los principios fundamentales que sustentan a la red, están garantizados por el Estado social de derecho y el sistema democrático costarricense, así como por la gestión del Buen Gobierno. Entre ellos se destacan: justicia, equidad, legalidad, rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia.

¿Quiénes forman parte de la Red Interinstitucional de Transparencia?

La meta de la DHR es que la Red esté conformada por todas las instituciones del sector público costarricense sin excepción. No existe ninguna restricción legal que lo impida.

¿Cómo incorporarse a la Red Interinstitucional de Transparencia?

Para que la entidad pública se integre a la Red, únicamente se requiere de su compromiso de lucha contra la corrupción, la voluntad política para hacerlo efectivamente con acciones concretas y la decisión administrativa del jerarca institucional.

¿Cuáles son los principales requerimientos de tecnología de la información para ser parte de la Red Interinstitucional de Transparencia?

Para unirse a la Red se requiere: disponer de un sitio en Internet; recopilar y sistematizar la información sobre la administración de los recursos de la institución y publicarla de manera actualizada, comprensible y transparente en su página institucional. Si la entidad ya publica este tipo de información en su sitio de Internet, únicamente se creará un enlace que la vincule a la Red.

¿Cómo acceder y contactar con la Red Interinstitucional de Transparencia?

Todas y todos los habitantes sin excepción, sean o no funcionarios o funcionarios públicos, tienen el derecho humano y constitucional de acceso a la información pública disponible en la red por medio de: www.dhr.go.cr/transparencia.html.

Para críticas, comentarios, sugerencias y recomendaciones se puede contactar con la red a través de la dirección electrónica: transparencia@dhr.go.cr. La Red Interinstitucional de Transparencia es coordinada por la Dirección de Control de Gestión Administrativa de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica.

Fuente: Defensoría de los Habitantes de Costa Rica, 2006.

También en Costa Rica se ha puesto en marcha el SINALEVI (Sistema Nacional de Legislación Vigente), que se encarga de recopilar y actualizar la legislación vigente y que desde 2003 proporciona gratuitamente información a todos los ciudadanos a través de Internet. Asimismo, en el país se han puesto en marcha algunos mecanismos participativos como las audiencias públicas, las contralorías de servicios o los comités de vecinos. De especial interés es el avance en la evaluación de los servicios públicos por parte de los usuarios mediante las Contralorías de Servicios. Estas instituciones, creadas en 1993,

no han dejado de crecer y en la actualidad existen alrededor de 170, de las cuales casi 100 pertenecen al área de salud⁴². El propio plan de desarrollo nacional sugiere el fortalecimiento y la divulgación del Sistema Nacional de Contralorías de Servicios, como un importante mecanismo de participación ciudadana y de mejora continua en la prestación de los servicios públicos.

Los recovecos y extensión de los trámites administrativos a los que se enfrentan los ciudadanos y las empresas en su relación con la Administración pública han sido frecuentemente señalados como un posible incentivo de la corruptela burocrática. En algunos países se están desarrollando esfuerzos en el sentido. Este es el caso de Nicaragua, por ejemplo, donde la Oficina de la Administración Pública (OAP) de la Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia de la República inició un proceso de simplificación de la burocracia. Mediante los llamados Centros de Atención al Público (CAPs), cada institución puede mejorar y controlar tecnológicamente sus procesos de relación con los ciudadanos.

En Guatemala los denominados Consejos de Desarrollo sirven como mecanismo para la consulta y la participación ciudadana en la elaboración de las políticas públicas. Además se ha promovido la participación ciudadana mediante la auditoría social a través de iniciativas gubernamentales, como la Red Transparencia y Calidad de la Inversión Pública o sistemas de información como el llamado Guatecompras (2003)⁴³, o de la sociedad civil como Acción Ciudadana o Coalición para la Transparencia, que han desarrollado proyectos anticorrupción y han firmado convenios de cooperación con varios órganos de control.

En Nicaragua, el Ministerio de Hacienda ha puesto en marcha un portal ciudadano, www.consultaciudadana.gob.ni, que permite consultar detalles sobre la ejecución del presupuesto. En 2003 se pusieron en marcha en R. Dominicana las Comisiones de Auditoría Social para favorecer la participación ciudadana que han sido criticadas por su carente capacidad ejecutiva.

⁴² Puede consultarse una Guía de Usuario en el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica <http://www.mideplan.go.cr/Modernizacion/servicios/Guiaporcentaje20delporcentaje20usuarioporcentaje20.htm>

⁴³ <http://www.guatecompras.gt/>. El Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (GUATECOMPRAS) tiene por misión mejorar la confianza y hacer más transparente la actividad del Estado. Surge como reacción a escándalos que involucraban a distintas instituciones públicas y actores extranjeros en casos de corrupción. Es un sistema sometido a auditoría social por el que de forma electrónica gestiona de manera transparente las licitaciones públicas. Según el informe de MESICIC en el primer año de funcionamiento, en el que la implantación era voluntaria, se puso en marcha en 75 organizaciones públicas, se había formado a más de 3.000 usuarios y en el habían aparecido más de 5.200 contratos públicos. Desde 2004 se hizo obligatorio, excepto para algunas instituciones, y en 2005 eran ya 305 agencias las que lo utilizaban. Una de las debilidades principales del sistema es que está regulado por una disposición menor y no por ley, lo que ha hecho que con frecuencia se haya visto cuestionado por las distintas instituciones para las que es obligatorio que alegan que viola su autonomía.

En Panamá pueden encontrarse diversas iniciativas. Una de ellas es la impulsada por el Defensor del Pueblo: el Sistema de Transparencia en la Gestión Pública. A través de la web del Defensor del Pueblo en 2006 casi 70 organizaciones proporcionan información relacionada con los salarios de los empleados públicos a su servicio a los ciudadanos. Asimismo, se trabaja en un plan para hacer más transparentes las licitaciones de la Administración pública a través de Internet. En septiembre de 2005 se creó mediante decreto ejecutivo Panamacompra y se trabaja en la nueva Ley de Contrataciones Públicas⁴⁴.

En El Salvador se ha iniciado una experiencia similar en <http://www.comprasal.gob.sv/>. En Honduras, la Oficina de Modernización del Estado ha puesto en marcha Honducompras (<http://www.oncae.gob.hn/>) para garantizar la transparencia en los procesos de compra en el marco del «Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado». También en los últimos años se ha realizado un esfuerzo por estimular la participación de la sociedad civil. En 2004, por ejemplo, se reformó la Constitución de la República para conceder al referéndum y el plebiscito un lugar importante en la consulta ciudadana. La Ley Orgánica del Tribunal Superior de Cuentas dispone que esta institución coordine las actividades de las instituciones del Estado y la sociedad civil en materia de anticorrupción. El Consejo Nacional Anticorrupción es un ejemplo de foro para esta colaboración. Es destacable la aprobación por parte del Tribunal Superior de Cuentas en 2005 de las «Normas de Política Sobre la Denuncia Ciudadana», para dar una respuesta más eficaz a las denuncias ciudadanas sobre corrupción.

Las iniciativas anticorrupción en el Servicio Civil

La necesidad de un servicio civil profesionalizado, es quizá, uno de los requisitos para el combate eficaz contra la corrupción sobre los que existe mayor consenso. Independientemente, de que se defienda un Estado más fuerte o más débil, los diagnósticos suelen coincidir en la necesidad de profesionalización de los trabajadores al servicio de las Administraciones públicas. En este punto, la situación de los distintos países es muy desigual (véase el capítulo correspondiente en este libro). Mientras que en algún país se consolida un sistema profesional de servicio civil y son necesarias sólo mejoras en el sistema, en otros países se está aún muy lejos de conseguir una situación similar. Ante este diagnóstico las soluciones que se ofrecen suelen ser dos. La primera es el diseño de estrategias globales de intervención en las administraciones, que debido a sus necesidades de recursos y apoyo político con-

⁴⁴ Véase <http://www.defensoriadelpueblo.gob.pa/Transparencia/Default.asp>. Véase también <http://www.panamacompras.gob.pa/>.

tinuado pueden tener algún éxito sólo a largo plazo. Otra estrategia es el fortalecimiento de instituciones o colectivos concretos.

En el ámbito específico de la lucha contra la corrupción se puede destacar el esfuerzo por regular distintos aspectos como el conflicto de intereses e incompatibilidades. En general, se ha tendido a la mejora de la legislación existente, aunque en casi todos los países pueden observarse nuevas normas que pretenden combatir la corrupción entre los empleados públicos. Como debilidades generales de esta legislación podrían reseñarse dos, además de nivel incipiente de desarrollo reglamentario de esta legislación. Una de ellas es la restringida definición del concepto de «servidor público», que impide la aplicación de normativa existente al conjunto de los trabajadores públicos. La ampliación del concepto de funcionario público tal y como sugiere la CICC ha sido la solución adoptada por algunos países. Ello permite mejorar el ámbito de aplicación de toda la normativa de la función pública a toda persona:

que presta servicios a la Administración pública, a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización independientemente del acto válido y eficaz de su investidura y con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado y permanente o público de la actividad respectiva (según definición de la Ley de Administración Pública de Costa Rica).

En el mismo sentido se ha trabajado en Guatemala con la Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos. Otra limitación es la falta de implementación y de mecanismos de control del cumplimiento de la normativa, lo cual se debe a múltiples razones, algunas de las cuales están relacionadas con la deficiente capacitación.

En Costa Rica, el Servicio Civil de mérito se pone en marcha en la segunda mitad del siglo XX. Ello hace que, en general, se disponga de una amplia normativa relacionada con la prevención y el castigo de la corrupción de los servidores públicos. Si bien algo dispersa, existe una extensa normativa tanto general como sectorial sobre el conflicto de intereses. También hay normativa sobre el ingreso en la función pública. En relación con los altos cargos, existen algunas normas que limitan el acceso o la permanencia en el servicio público, por razones de consanguinidad, incompatibilidad u otros motivos. Sin embargo, algunas evaluaciones, como la de MESICIC, delatan la débil institucionalización de mecanismos para asegurar su control y cumplimiento tanto en el momento del ingreso como posteriormente. Algo similar sucede por ejemplo con las normas sobre incompatibilidades, que limitan su acción al periodo de ocupación del cargo público. En Costa Rica se cuenta con un registro de personas inhabilitadas a cargo del Régimen de Servicio Civil, pero en ocasiones se obvia su consulta antes de que se produzcan los nombramientos.

Una de las acciones más sobresalientes en la lucha contra la corrupción en el ámbito del servicio civil ha sido la aprobación en Costa Rica de la *Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública de 2004* y su reciente reglamento⁴⁵. Esta normativa articula medidas que tratan de combatir la corrupción desde la fase de prevención hasta la de sanción. La ley comienza definiendo qué se entiende por servidor público y el deber de probidad. En general, esboza muchos de los temas de la corrupción administrativa. Por ejemplo, delimita qué se entiende por información de interés público o garantiza la confidencialidad del denunciante de buena fe. Avanza también en un sistema preventivo de la corrupción a través del diseño de un régimen de incompatibilidades económicas, conflicto de intereses entre el desempeño de dos cargos públicos y entre el desempeño de un cargo público y ciertas actividades privadas. Además, prevé la prohibición de recibir compensación por los servicios que deben prestar en razón de su cargo. La ley aborda también una extensa regulación de la Declaración jurada sobre la situación patrimonial de algunos funcionarios y avanza en la tipificación de algunos delitos no recogidos en el código penal (entre ellos, enriquecimiento ilícito, falsedad en la declaración jurada, receptación, legalización o encubrimiento de bienes, legislación o administración en provecho propio, sobreprecio irregular, falsedad en la recepción de bienes y servicios contratados, pago irregular de contratos administrativos, tráfico de influencias, prohibiciones posteriores al servicio del cargo, apropiación de bienes obsequiados al Estado, soborno transnacional, reconocimiento ilegal de beneficios laborales, influencia en contra de la Hacienda Pública). Además se modifican otros delitos ya tipificados y se extiende la penalidad al corruptor, es decir a aquel «que dé o prometa al funcionario público una dádiva o la ventaja indebida». La iniciativa, que puede resultar de verdadero interés para otros países que están tratando de avanzar, completar o unificar toda la legislación en la materia, necesita todavía ser difundida a través de la capacitación.

Nicaragua ha puesto en marcha en 2002 una Ley de Reforma y Adición al Código Penal de la República de Nicaragua que tipifica nuevos delitos y actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos o particulares (enriquecimiento ilícito, tráfico de influencia, soborno transnacional, peculado, fraude, entre otros). Además, la Ley de Probidad de los Servidores Públicos de julio de 2002, regula un régimen de probidad de todos los funcionarios públicos (principios fundamentales de su actuación, deberes, incompatibilidades, inhabilidades, responsabilidad, faltas y sanciones) y establece la competencia de la Contraloría para su aplicación. Especifica quienes están obligados a realizar las declaraciones patrimoniales y su contenido. La Ley de Probidad prohíbe solicitar o recibir regalos de cualquiera cuando impliquen

⁴⁵ Puede consultarse en <http://dhr.go.cr/Ley8422.pdf>.

una acción u omisión en el ejercicio de sus funciones. También intenta establecer medidas para garantizar la independencia política concretando algunas previsiones constitucionales que impiden o limitan el acceso al servicio civil de parientes o la participación de éstos o personas relacionadas en los procesos de licitación. Tanto la Constitución Política de Nicaragua como la Ley de Contrataciones del Estado de 2000 incluyen reglas para prevenir el nepotismo y el conflicto de intereses. Así los funcionarios públicos del Estado no pueden «obtener concesión alguna del Estado» y no pueden ejercer como «apoderados o gestores de empresas públicas, privadas, nacionales o extranjeras en contrataciones de estos con el Estado». A pesar de estos avances, las evaluaciones sobre el caso nicaragüense apuntan a la falta de mecanismos para controlar algunos de los aspectos de esta ley como el último citado. La ley de Probidad no realiza previsiones concretas para prevenir conflictos de intereses una vez abandonado el empleo público. También se especifica el escaso grado de conocimiento de la normativa entre los empleados públicos (MESICIC 2003).

En República Dominicana existe un amplio catálogo normativo que ha sido desarrollado y fortalecido en los últimos años. La propia Constitución Política condena a aquel que para su provecho personal o para el de sus allegados sustraiga fondos públicos y a quienes haciéndose valer de su posición dentro de los organismos del Estado, sus dependencias o instituciones autónomas, obtenga provechos económicos. Un gran avance ha supuesto en los últimos años la progresiva exigencia de la Declaración Jurada de Bienes de los funcionarios públicos. Un 90 por ciento de los obligados depositan tal declaración que es publicada en: www.procuraduria.gov.do. La Ley de 1991 sobre Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento exige a los servidores públicos ajustar su conducta a las normas de trabajo y principios éticos de la función pública. El Código de Ética del Servidor Público (2001) y otras normas limitan a tres el número de parientes del titular que pueden trabajar en la institución pública que éste dirige y que sugiere una evidente tolerancia con el nepotismo. Aunque se ha avanzado en los últimos años, algunas evaluaciones han detectado la falta de desarrollo legislativo sobre conflictos de intereses y sobre todo de mecanismos de control previo y posterior de las previsiones legislativas, en especial del Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa. Como en otros países latinoamericanos, las evaluaciones sugieren falta de previsión legislativa relacionada con las incompatibilidades de los empleados públicos una vez que abandonan su cargo (MESICIC-República Dominicana 2005).

En Honduras, la Constitución de la República y la Ley del Servicio Civil incluyen el principio de mérito como base del servicio civil. A pesar de ello, según el informe del sistema de integridad de 2003, la práctica demuestra que cada vez que se produce un cambio de gobierno, la mayoría de los tra-

bajadores públicos son removidos de su puesto y cita algunas opiniones expertas que afirman la existencia de un sistema de botín, de modo que quienes han de nombrar a los empleados públicos prefieren docilidad que cualidades meritocráticas, eficacia o integridad (Meza, Castellanos, Ávila, Romero y Salomón 2002). Hay disposiciones para prevenir el conflicto de intereses, el nepotismo, sobre todo para quien trate de influir en el Consejo del Servicio Civil, aunque no se cumplen (TI-SNI-Honduras 2003). Las normas señalan al Tribunal Superior de Cuentas como responsable del control de los recursos públicos y de establecer y garantizar la transparencia y el control ético. Las evaluaciones coinciden en la necesidad de ampliar la normativa sobre incompatibilidades y otras materias y hacerlo para el conjunto de los empleados públicos. En 2004 fue aprobado el proyecto de «Código de Ética Pública», remitido después al Congreso Nacional y en 2005 se dictaron las primeras sentencias por el delito de enriquecimiento ilícito. Destacan en Honduras los 26 Comités de Probidad y Ética Públicas⁴⁶ puestos en marcha en 2005 y el esfuerzo realizado en formación y capacitación.

En El Salvador las medidas más destacables tienen que ver con los procesos de depuración de instituciones del Estado, que supusieron la separación del servicio de numerosos empleados públicos. Recientemente se ha aprobado el decreto 101 de octubre de 2005 que contiene las Normas de Ética de la Función Pública⁴⁷. Esta norma se aplica sólo al Ejecutivo.

La reciente Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos de 2002 de Guatemala establece como objetivo el desarrollo de procedimientos para hacer más transparente la gestión pública, define el principio de probidad, especifica los impedimentos para optar a empleos públicos y relaciona diversas prohibiciones para los empleados públicos y define las responsabilidades administrativas, civiles y penales. La ley Probidad y Responsabilidades de Funcionarios Públicos y Empleados Públicos obliga a todos los empleados del Estado a presentar a la Contraloría de Cuentas su declaración de todos sus bienes y deudas y previene el enriquecimiento ilícito. Siguiendo las recomendaciones del MESICIC en 2005, a iniciativa de la comisión presidencial, la fiscalía y la ONG Acción Ciudadana, se presentó la propuesta para mejorar la definición de los delitos de corrupción existentes y añadir otros nuevos, incrementando las sanciones a los funcionarios públicos. También en Guatemala se denuncia, como ocurre en otros países, la limitada eficacia de las leyes debido a la débil institucionalización de quienes deben velar por su cumplimiento. Como ejemplo, las declaraciones juradas no se comprueban (TI-SIN-Guatemala 2005). Se han aprobado algunas normas específicas para prevenir conflictos de interés pero, sin embargo, éstas sólo incluyen a algunos cargos estratégicos.

⁴⁶ http://www.tsc.gob.hn/Comites_por_ciento20Probidad.mht.

⁴⁷ <http://www.casapres.gob.sv/especiales/NormasEtica/index.html>.

Finalmente, la mayoría de los países están introduciendo paulatinamente la obligatoriedad de los empleados públicos de informar a las autoridades competentes de los actos de corrupción (MESICIC Costa Rica 2005; Nicaragua MESICIC 2003). En la República de Panamá existen normas de conducta que establecen medidas y sistemas que exigen a los servidores públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública. En Guatemala, el Código Penal, sanciona con multas al empleado público que, por razón de su cargo, tenga conocimiento de delito de acción pública y no lo denuncie. La normativa posee fuertes debilidades relacionadas con las escasas garantías para los denunciantes quienes, dada la falta de estabilidad en el empleo, pueden verse amenazados. En este sentido, en Guatemala destaca la iniciativa de «Ley Modelo sobre Protección de Personas que Denuncian Actos de Corrupción» y la articulación de otros mecanismos como líneas telefónicas. En República Dominicana, el nuevo Código Procesal Penal de 2004 establece la facultad de denunciar que corresponde a: «toda persona que tenga conocimiento de una infracción de acción pública». Esta facultad se convierte en obligación para todo funcionario público de informar a la autoridad fiscal sobre los actos de corrupción de los que tenga conocimiento. Como medio para facilitar la denuncia se han puesto en marcha los llamados «Buzones de Prevención de la Corrupción» que, sin embargo, no constituyen garantía suficiente para asegurar la eficacia de las denuncias ni la protección de los denunciantes (MESICIC R. Dominicana 2005). Finalmente, debe destacarse en todos los países la creciente puesta en marcha de códigos éticos sectoriales cuya principal ventaja es que permiten reforzar el sistema sin necesidad de esperar iniciativas más globales.

Las instituciones constitucionales de control de la corrupción y otras organizaciones ad hoc

Distintas instituciones tienen diferentes cometidos sobre el control de las administraciones y sus empleados. Las Contralorías, los Tribunales de Cuentas o Auditorías son los encargados del control de la hacienda pública (véase el Cuadro V5). Estas instituciones existen en todos los países latinoamericanos pero las diferencias entre ellas son significativas en lo relativo a aspectos como su independencia administrativa y política y su autonomía financiera. En doce de los dieciocho países analizados por el PNUD se detectó que su poder es débil o intermedio, sus resoluciones no son vinculantes o cuando lo son no disponen de potestad legal para exigir el cumplimiento de las mismas (PNUD 2004 y Villareal 2004).

CUADRO V5.—RASGOS DE LAS CONTRALORÍAS, LOS TRIBUNALES DE CUENTAS O AUDITORIAS EN CENTROAMÉRICA

	Nombre de la institución y Ocupación del Cargo		Funciones de los Ocupantes de Cargo		Modalidad de Funcionamiento	
	Denominación	Condiciones de ocupación del cargo	Verificación ex ante de la legalidad de las acciones administrativas	Poderes	Independencia Institucional	Independencia Financiera
Costa Rica	Contraloría General de la República	Designación y cese por la legislatura; duración 8 años con opción de nuevo nombramiento	--	Medios; recomendaciones vinculantes pero sin facultades de aplicación de justicia	No; depende de la legislatura pero tiene autonomía funcional	Sí
El Salvador	Corte de Cuentas de la República	Designación y cese por la legislatura; duración 3 años con opción de nuevo nombramiento	Sí	Fuertes; tiene facultades de aplicación de justicia	Sí	--
Guatemala	Contralor General de Cuentas	Designación y cese por la legislatura; duración 4 años	No	Fuertes; tiene facultades de aplicación de justicia	No; depende de la legislatura pero tiene autonomía funcional	--
Honduras	Tribunal Superior de Cuentas	Designación y cese por la legislatura; duración 5 años	No	Débiles; emite recomendaciones no vinculantes	No; depende de la legislatura pero tiene autonomía funcional	--
Nicaragua	Contraloría General de la República	Designación por la legislatura sobre una lista propuesta por el Ejecutivo y la legislatura; cese por la legislatura; duración 5 años	No	Medios; recomendaciones vinculantes pero sin facultades de aplicación de justicia	No; depende de la legislatura pero tiene autonomía funcional	--
Panamá	Contraloría General de la República	Designación por la legislatura; cese por la Corte Suprema; duración 5 años con opción de nuevo nombramiento	Sí	Fuertes; tiene facultades de aplicación de justicia	Sí	--
República Dominicana	Cámara de Cuentas	Designación por el Senado sobre una lista del Ejecutivo; duración 4 años	Sí	Débiles; emite recomendaciones no vinculantes	No; depende del Ejecutivo	--

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de 2002 del PNUD (2004) procedentes de varias fuentes.

Otro tipo de instituciones son las Fiscalías, Procuradurías o Ministerios Públicos (véase el Cuadro V6) cuya función es la representación legal del Estado y en algunos países también la acción legal. Éstas no existen en todos los países y, en general, es el Ejecutivo quien se encarga del nombramiento y cese de su responsable.

CUADRO V6.—FISCALÍAS, PROCURADURÍAS O MINISTERIOS PÚBLICOS
EN CENTROAMÉRICA

	Nombre de la institución y Ocupación del Cargo	
	Denominación	Condiciones de ocupación del cargo
Costa Rica	Procuraduría General de la República	Designación por la Corte Suprema; el cese no está definido
El Salvador	Procuraduría General de la República	Designación y cese por la legislatura; duración 3 años
Guatemala	Fiscalía y Procuraduría General de la República	Designación y cese por el presidente; duración 5 años
Honduras	Ministerio Público	Designación y cese por la legislatura; duración 4 años
Nicaragua	Fiscalía General de la República	Designación por la Asamblea sobre una lista propuesta por el presidente y los diputados; cese por la Asamblea Nacional; duración 5 años
Panamá	Ministerio Público	Designación por el Ejecutivo con el consentimiento de la Asamblea legislativa; y cese por la Corte Suprema; duración 10 años
República Dominicana	Ministerio Público	Designación y cese por el presidente; duración sin límite

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de 2002 del PNUD (2004) procedentes de varias fuentes.

Un mecanismo de control sobre las administraciones centroamericanas relativamente reciente en la región es la figura del Defensor del Pueblo⁴⁸. Aunque esta institución no existe en toda Latinoamérica, todos los países centroamericanos cuentan con ella (Cuadro V7). Las Defensorías reciben distintas denominaciones como Defensoría de los Habitantes en Costa Rica o Procuradurías de Derechos Humanos en otros países como Honduras, Guatemala o El Salvador. La primera de todas ellas fue la Procuraduría de Derechos en Guatemala que data de 1985. El resto de los países desarrollaron estas instituciones más tarde y en gran medida imitando a la institución del Defensor del Pueblo español. Son en general bien valoradas y ha aumentado su grado de institucionalidad como lo demuestra el hecho de que las denuncias que tramitan se hayan incrementado significativamente en la mayoría de estos países en los últimos años (Sojo 2000). A diferencia de las otras instituciones analizadas más arriba, la Defensoría ejerce el control vertical y horizontal.

⁴⁸ Para un análisis de las Defensorías latinoamericanas que incluye algunos de los países objeto de este trabajo (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá) véase Arenilla (2004).

CUADRO V7.—LAS DEFENSORÍAS DE LOS HABITANTES EN CENTROAMÉRICA

	Fecha y Nombre de la Institución		Atributos	
	Fecha de Creación	Denominación	Condiciones de ocupación del cargo	Derecho a llevar adelante acciones judiciales
Costa Rica	1992	Defensoría de los Habitantes de la República	Designación del Congreso sobre la base de candidatos propuestos por una comisión especial y cese por el Congreso; duración 4 años con una reelección	Sí
El Salvador	1991	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Designación y cese de 2/3 del Congreso; duración 3 años con reelección	Sí
Guatemala	1985	Comisión de Derechos Humanos	Designación del Congreso sobre la base de candidatos propuestos por una comisión de derechos humanos y cese por 2/3 del Congreso; duración 5 años sin reelección	Sí
Honduras	1992	Comisionado Nacional de Derechos Humanos	Designación del Congreso y cese sin especificar; duración 6 años con reelección	Sin Especificar
Nicaragua	1995	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos	Designación de la Asamblea Nacional sobre una lista revisada por las asociaciones civiles y cese por la Asamblea Nacional; duración 5 años con reelección	--
Panamá	1997	Defensoría del Pueblo	Designación del Presidente sobre la base de candidatos propuestos por una comisión de derechos humanos de la legislatura y cese por la Corte Suprema; duración 5 años con una reelección	--
República Dominicana	2001	Defensor del Pueblo	Designación del Senado y cese por la Corte Suprema; duración 6 años con una reelección	--

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de 2002 del PNUD (2004) procedentes de varias fuente.

En Costa Rica se puede constatar una notable evolución en los mecanismos de control sobre la Administración pública desde los años ochenta tanto en el terreno normativo como en el institucional (Alfaro 2003; Villareal 2004)⁴⁹. En los ochenta se modernizan legislativamente las instituciones tradicionales de control horizontal como la Contraloría General de la República, que ejerce el control sobre la hacienda pública, o la Procuraduría General de la República, encargada del control de la legalidad. Se crearon además otras instituciones como la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP). En los últimos años, el número de agencias específicamente responsables de la lucha anticorrupción ha crecido. Entre ellas pueden citarse a: la Fiscalía con-

⁴⁹ Villareal llega a esta conclusión analizando diversos criterios con relación a estas instituciones: independencia, competencias legales, capacidad humana y financiera, cobertura territorial e institucional y acceso ciudadano (cada uno de estos cinco tiene subcriterios) y comparando la situación de cada institución en los años ochenta y noventa. El resultado es que prácticamente siempre la situación ha mejorado o al menos permanece igual.

tra la Corrupción, la Procuraduría de la Ética Pública con competencias sobre el control de las finanzas públicas y la Comisión Permanente Especial para el Control del Ingreso y el Gasto Públicos. Actualmente se trabaja en el fortalecimiento técnico, la independencia, la actualización legal y la extensión funcional del control a otros sectores como medio ambiente o derechos de los consumidores (Villareal 2004). Se ha contemplado la creación de un registro de funcionarios que no cumplan las recomendaciones de la Defensoría, y de una Comisión Especial de la Asamblea Nacional para el cumplimiento de las recomendaciones (Arenilla y Luque 2004). En 2002 se crearon dos fiscalías para conocer los delitos de hacienda pública y de función pública. También la Sala Constitucional conoce del recurso de amparo contra los órganos y servidores públicos. La Contraloría General de la República es en cierto modo la institución encargada de liderar el control del sector público. Sin embargo, algunos analistas han señalado la persistencia de ciertos problemas relativos a la calidad de la información. Aún así debe reconocerse su esfuerzo en materia de controles internos a través de la promoción de la Ley General de Control Interno. Respecto a la Contraloría, el MESICIC considera conveniente insistir en la mejora de la calidad de la información fruto de los procesos de control interno y fiscalización superior, argumentando que ésta es una condición indispensable si se quiere avanzar en la garantía del acceso a la información para todos los ciudadanos. Esta acción contribuirá a hacer más transparente la información para instituciones como la Asamblea Legislativa, responsable del control político.

En Nicaragua, la Contraloría General de la República es la encargada del control de la Administración pública y de los bienes del Estado. En los últimos años se han adoptado reformas para algunas de estas instituciones que redefinen sus competencias y refuerzan su independencia y autonomía. Así, por ejemplo, se ha aprobado en 2000 la Ley Orgánica del Ministerio Público y en 2001 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Estas instituciones ganan en aceptabilidad y respeto (véase, por ejemplo, Ruano y Lumbierres 2004b, entrevistas en Nicaragua 2006). El acatamiento de las recomendaciones de la Procuraduría de Derechos Humanos por parte del gobierno se elevó sustancialmente entre 1999 y 2001. Sin embargo, todas estas instituciones se ven afectadas por debilidades considerables relativas a la falta de profesionalización, la carencia de recursos humanos y materiales, la politización o los bajos salarios, que continúa siendo una de las principales limitaciones, por ejemplo, de la PGR.

En la Procuraduría está el asunto de la carrera en los próximos años. Salarialmente no hay muchos atractivos (150 dólares al mes) pero hay que dar un primer paso... no tenemos competitividad con los abogados que están fuera. La formación de años y años es aprovechada por los despachos de abogados de fuera que los captan. Además la estabilidad en

un mercado de una superproducción de las universidades lleno de abogados es un atractivo. Grupo de Discusión en Nicaragua

En Honduras, se han unificado la Contraloría General de la República y la Dirección de Probidad Administrativa, encargada de la investigación del enriquecimiento ilícito, en el actual Tribunal Superior de Cuentas con una pretensión de reforzar la autonomía política. El Tribunal se encarga de la CICC, a pesar de lo cual el conocimiento sobre la misma es muy incipiente (Grupo de Discusión en Honduras). Establece como mecanismos de prevención de la corrupción el control financiero, de gestión y de resultados, de probidad y ética pública y el del patrimonio del Estado. El Tribunal cuenta con una Dirección de Participación Ciudadana y trabaja con el Consejo Nacional Anticorrupción en la materia, que sin embargo están en estadios muy iniciales y necesitan de ayuda para mejorar la capacitación del personal de la institución y de la propia sociedad civil (Grupo de Discusión en Honduras 2006).

En Guatemala, distintas instituciones tienen el cometido del control. La Contraloría General de Cuentas es responsable de la fiscalización y la función de la Procuraduría General de la Nación es el asesoramiento y consultoría de los órganos y entidades estatales y la representación del Estado. Además otras instituciones tienen atribuciones en materia del control de la corrupción como el Tribunal de Cuentas o la Junta Nacional del Servicio Civil. El cambio constitucional de los años ochenta introdujo tres nuevas figuras que ejercen un control jurídico-político en las actuaciones estatales: el Tribunal Supremo Electoral encargado de garantizar el ejercicio de los derechos políticos; la Corte de Constitucionalidad, para la defensa del orden constitucional; y el Procurador de los Derechos Humanos, que como comisionado del Congreso de la República defiende las libertades básicas. Esta institución ha tenido un significativo papel en los últimos años en algunos casos de corrupción importantes como el que involucraba a las instituciones y funcionarios de la salud en el país (Ruano y Lumbierres 2004a). Además, el Ministerio Público, que tiene a su cargo la acción penal pública, en nombre del Estado, cuenta con una reciente Fiscalía contra la Corrupción que investiga, persigue y actúa penalmente contra los delitos cometidos por empleados públicos y particulares. Como en Panamá o R. Dominicana, en Guatemala diversos análisis han llamado la atención sobre la falta de independencia del Ministerio Fiscal, además de su falta de profesionalización y recursos (TISIN Guatemala). Aunque en Guatemala la Contraloría ha ido ganando cierta independencia, todavía tiene carencias significativas en materia presupuestaria y técnica.

En Panamá corresponde a la Contraloría General de la República la función de fiscalizar el uso de los recursos públicos, habiéndose introducido nuevos mecanismos de control previo. El Ministerio Público y la Procuraduría

ría de la Administración deben vigilar la conducta oficial de los funcionarios públicos. En los últimos años se han tomado medidas dirigidas a la prevención, vigilancia y sanción de la corrupción. Desde la Ley 6 de enero de 2002, sobre la transparencia en la gestión pública, se pusieron en marcha en las organizaciones del Estado los códigos de ética con la colaboración de la Defensoría del Pueblo. Es precisamente esta institución, la que a iniciativa de la sociedad civil, ha tenido el mayor protagonismo en impulsar normativa tan importante en el país como la ya mencionada Ley de Transparencia de 2002 y en promover el llamado Sistema de Transparencia en la Gestión Pública (véase también Arenilla y Luque 2004). En R. Dominicana, el Presidente de la República tiene importantes atribuciones en cuanto a la designación de los responsables de los más relevantes órganos de control: el Procurador General de la República y el Contralor General de la República. El Tribunal Superior Administrativo es el responsable de los conflictos entre los empleados públicos y los ciudadanos. La Defensoría del Pueblo vigila desde 2001 las relaciones entre los ciudadanos y la administración.

Finalmente, además de estas instituciones tradicionales de control, en todos los países se han puesto en marcha nuevos departamentos o incluso se han creado nuevas instituciones para la lucha contra la corrupción (véase el cuadro de Anexo en el apartado 5). En Costa Rica cabe destacar el Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 que incluía como alta prioridad «Promover mecanismos transparentes, ágiles y efectivos de participación ciudadana, de rendición de cuentas y de evaluación para mejorar la gestión y los servicios públicos». Además en 2002 se pone en marcha la *Procuraduría de la Ética Pública*, cuya principal función es la realización de acciones administrativas para prevenir y erradicar la corrupción e incrementar la transparencia en la gestión pública. Asimismo, le corresponde la denuncia y acusación ante los tribunales de los funcionarios y particulares por estos asuntos. La Oficina ha sido encargada de la implementación de la CICC. En Nicaragua es la *Oficina de Ética Pública de la Presidencia de la República*, también creada en 2002, la autoridad designada para la implantación de la CICC y su propósito es la elaboración y ejecución de las políticas y programas dirigidos a promover la transparencia y eficacia de la administración de los bienes y recursos del Poder Ejecutivo, para lo que cuenta todavía con escasos recursos (ME-SICIC Nicaragua).

En Guatemala, el *Comisionado para la Transparencia y Contra la Corrupción* es la autoridad designada para la aplicación de la CICC. Se estableció como un organismo dependiente de la presidencia en 2004 y con carácter temporal a pesar de lo cual en 2005 se prorrogó su mandato. La Comisión asesora al presidente, prepara políticas anticorrupción y propuestas de reforma legislativa. Su principal carencia se refiere a una norma sobre su competencia y su autonomía. En Panamá, se creó en 2002 la Comisión Presidencial

para combatir la corrupción y una propuesta que contenía 50 iniciativas para combatir el problema, ninguna de las cuales se había puesto en marcha en 2004 según denuncia TI. En 2004 el presidente prometió la creación del Consejo Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción. En República Dominicana se ha creado la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción y en su seno se ha diseñado un Plan Nacional de Prevención y lucha contra la Corrupción 2005-2008, que implica la puesta en marcha de comisiones de ética y que ha recibido demanda de capacitación incluso por parte de las Fuerzas Armadas (Grupo de discusión en R. Dominicana). También, con una actividad muy intensa y un plan de acción muy detallado, en Honduras el Consejo Nacional Anticorrupción, organismo independiente, realiza el seguimiento de la Estrategia Nacional Anticorrupción (CNA 2006).

En cuanto a estas últimas instituciones creadas *ad hoc*, no se pueden sacar conclusiones generales, puesto que tienen perfiles y bagajes muy diferentes. Mientras que algunas tienen cierta independencia política y de recursos; otras, sin embargo, dependen completamente del Ejecutivo o del presidente. Mientras algunas parecen desarrollar una actividad estable en el tiempo, otras, al contrario, tienen una vida tanto o más breve que la duración del mandato presidencial.

Los problemas más comunes de estas instituciones son los siguientes. Tienen escasa capacidad operativa, debido a: 1) sus escasos medios materiales, dependientes muchas veces de la comunidad de donantes; 2) las deficiencias en la políticas de recursos humanos, como por ejemplo, la insuficiente formación y las profundas diferencias salariales con los colegas del sector privado, que provocan a su vez que los esfuerzos públicos en capacitación caigan en saco roto, al huir una parte de los mejor capacitados a la empresa privada. El débil respaldo político en materia de recursos convive con una excesiva politización de estas instituciones que son utilizadas a conveniencia de los partidos.

No gasten mucho esfuerzo en eso, por lo siguiente. La ley no se ha aprobado... idealmente es una cosa política. Que haya una cosa técnica de cómo se pueda mejorar lo ético... no. Hay un gasto exagerado en capacitaciones, tecnología en el organismo controlador del Estado. Dinero en saco roto porque es el organismo más partidarizado... No es que no estemos interesados... al contrario; es que es un problema tanto de recursos como de dirección política...» Manifestaciones de un político en el Grupo de Discusión en El Salvador.

La meta es ir tratando de institucionalizar la lucha contra la corrupción. En principio se quiere hacer una ley de creación porque la Oficina se creó por decreto y ya se sabe que pasa con las cosas aprobadas así. Grupo de Discusión de Nicaragua.

A los problemas mencionados habría que añadir, en general, su baja institucionalización que se pone de manifiesto por un lado: 3) en la escasa capacidad ejecutiva, que en general deriva de alguna forma de dependencia del ejecutivo o de las limitaciones legales para actuar de forma efectiva ante los tribunales y realizar un seguimiento de las acciones hasta el final o incluso de las dificultades de una cierta cultura de resistencia al control. Asimismo, cabría añadir 4) una dependencia excesiva del liderazgo de turno; 5) una excesiva fragmentación en la actuación de estas instituciones que no ayuda a resolver los problemas de coordinación. Sin duda, esta situación no es más que el reflejo de la falta de profesionalización del servicio civil, que afecta a la mayor parte de las administraciones de los países centroamericanos. Sin embargo, la falta de una función pública profesionalizada en estas organizaciones es, si cabe, más grave puesto que sólo permite una respuesta muy insatisfactoria a la pregunta que parece central en cualquier democracia: ¿Quién vigila a los guardianes?, es decir, ¿En qué situación están las organizaciones que deben vigilar el entramado administrativo y a los empleados públicos?

Finalmente, como señala Wesberry (2004) un obstáculo de envergadura «es el débil apoyo del poder judicial», en especial en los países donde la «interferencia y la politización de la Corte» es más intensa.

Estamos contaminados... en la Corte Suprema no hay independencia... decisiones estrictamente políticas. No tenemos... en cuanto a la selección no hay un proceso de oposición... en la carrera judicial. No hay apoyo para la capacitación del proceso de selección. Engañamos al pueblo hondureño cuando le decidimos que ha habido un concurso. El órgano de gobierno de los jueces está muy politizado entre otras razones por la forma de selección por mayoría simple de sus componentes. La Corte anda mal, anda muy mal, denegando el acceso a la justicia con argumentos que nada tienen que ver con lo jurídico sino que básicamente responden a los requerimientos de los políticos. El problema no es de ley es de voluntad política es de personas. La Corte necesita de una concientización... La falta de independencia, la politización lo que genera es corrupción. Se está dejando el país. Grupo de Discusión en Honduras.

Aunque las instituciones de control cumplan con su labor, la «falta de colaboración de la función judicial en el seguimiento de los casos trasladados por los organismos públicos encargados del combate a la corrupción, y genera un círculo de impunidad, como el obstáculo mayor para afrontar el problema, ya que en muchos casos termina por invalidar todo el trabajo realizado y el riesgo asumido. La impunidad, como regla general, siempre pasa por la debilidad o falta de actuación del poder judicial» (Wesberry 2004).

4. CONCLUSIONES: ¿DÓNDE MERECE LA PENA CONCENTRAR EL ESFUERZO DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN?

Quizá es en el ámbito de la corrupción donde proponer una estrategia de mejora de la situación es más complejo al ser éste un asunto transversal que implica a todos los elementos del sistema político y administrativo desde la propia constitución, al resto del entramado legal, la cultura político-administrativa, las instituciones verticales y horizontales, internas y externas que participan en el control de las administraciones o las propias políticas de selección, formación, evaluación del desempeño o retributivas que afectan al servicio civil, hasta a las relaciones con la comunidad internacional y más específicamente con la comunidad de donantes. En general, existe una interrelación demasiado estrecha entre todos los elementos que forman lo que ha aquí se ha denominado la infraestructura ética. Además, parece existir también un vínculo sólido entre causas y consecuencias de la corrupción, alimentándose éstas mutuamente. De modo, que si debido a la corrupción la legitimidad democrática se resiente o debido a ella los servicios públicos no existen o no funcionan como debieran es más fácil que políticos y ciudadanos tengan comportamientos poco éticos que pueden ir desde la evasión de los impuestos, al pago o la aceptación de sobornos. Y finalmente, existe una relación también muy intensa entre las acciones individuales de los Estados en su particular combate de la corrupción y el apoyo de la comunidad internacional, tanto en términos de recursos económicos para sostener instituciones que difícilmente lograrían un continuo «apoyo político despolitizado», como de otras medidas relativas al compromiso de perseguir la corrupción de sus propios nacionales o de políticos de renombre de los países de receptores. En este sentido, parece claro que la lucha contra la corrupción necesita de una estrategia global y a largo plazo para que se puedan apreciar resultados significativos. En general, está es una de las lecciones aprendidas a lo largo más de una década de combate.

En lo que ya empieza a ser una experiencia intensa en la investigación y en el combate a la corrupción, se han realizado algunos avances significativos en los últimos años. Uno de ellos es que se ha logrado consensuar un *lenguaje común* sobre la corrupción. Como se ha podido observar al comparar las definiciones de distintas organizaciones involucradas en la lucha contra la corrupción existe una concepción muy parecida de lo que se entiende por corrupción. Este consenso ha permitido alcanzar un acuerdo más o menos explícito y amplio sobre cuál podría ser la estrategia global y a largo plazo para el combate a la corrupción. La CICC representa hoy la forma más acabada de esta estrategia. Aunque mejorable en varios de sus aspectos, algunos de los cuales se han tratado de perfeccionar por ejemplo en Convenciones sobre temas más específicos o en otras posteriores como la de Naciones Unidas, lo cierto es que la CICC cuenta con un amplio grado de aceptación en-

tre los gobiernos de los países centroamericanos y entre las otras organizaciones internacionales (desde claro está la OEA, al BM, el BID, TI o USAID, por ejemplo), que la consideran un documento de referencia y planifican su cooperación dentro de este marco.

Bajo el paraguas que ofrece la CICC existen numerosas posibilidades de actuación para las autoridades interesadas en el combate contra la corrupción. Las propuestas de lucha contra la corrupción en las administraciones públicas suelen enmarcarse en una estrategia general anticorrupción que implica en principio a los políticos, funcionarios, al sector privado, a los ciudadanos y a otras organizaciones de la sociedad civil. En muchas ocasiones no se ciñe a las fronteras nacionales sino que busca la complicidad de las organizaciones internacionales y agencias de cooperación, así como de países terceros con similares diagnósticos y de los países desarrollados que debieran, a su juicio, jugar un papel más activo en particular en el control de las prácticas corruptas de sus nacionales y en la intolerancia y castigo con la corrupción, en general. Pero además, atendiendo a la idea de esta estrategia global y a largo plazo que se acaba de defender, *es posible pensar en actuaciones a medio y corto plazo* y más o menos concentradas en determinadas instituciones y colectivos. Tales actuaciones, además de sumar esfuerzos que contribuyan a lograr los objetivos generales, tienen un valor añadido que debe siempre considerarse en un proceso estratégico. Se trata de la obtención progresiva de resultados visibles en sectores claves que eviten la potencial desmotivación y desmovilización y permitan generar adhesiones para aquella estrategia a más largo plazo.

De manera muy resumida, en el diagnóstico que se recoge en este estudio se han encontrado numerosas *fortalezas generales* en relación con la lucha anticorrupción. Las más importantes son: 1) la existencia de un marco ampliamente aceptado por la comunidad internacional y los gobiernos centroamericanos para el combate contra la corrupción, la CICC; 2) la existencia en el marco de la CICC de un mecanismo de monitorio y seguimiento de las disposiciones de la CICC (MESICIC); 3) la mayor sensibilidad con el tema tanto por parte de las instituciones, las autoridades nacionales y la sociedad civil; 4) un amplio catálogo de instrumentos que los países se esfuerzan en poner en marcha; 5) se han producido avances notables respecto al fortalecimiento de las normas y las instituciones.

Existen también *debilidades generales* que deberían ser contrarrestadas. Sin ánimo de ser exhaustivo, se recogen aquí las principales: 1) Una desigual voluntad política nacional e internacional en función de los países y de los políticos de turno que, en general, no prospera del terreno discursivo y de la etapa electoral y suele ser más fuerte cuando el partido está en la oposición; este débil compromiso político especialmente en el ámbito nacional, está en

la raíz de las siguientes debilidades. 2) La juventud de las medidas adoptadas en el marco de la CICC; lo cual dificulta la valoración de su eficacia. Cuando las evaluaciones existen son en muchas ocasiones excesivamente descriptivas, poco analíticas, no existe el esfuerzo comparativo, por ejemplo, no se establecen interpretaciones, más allá de las que pueden considerarse evidentes, de los indicadores que suelen ser muy superficiales, lo que hace que en pocas ocasiones se pueden obtener conclusiones valiosas. Además tienen poca difusión nacional e internacional, lo que no permite aprovechar mejor las posibles lecciones aprendidas de éxitos y fracasos. 3) La falta de institucionalización de las *autoridades centrales* nacionales encargadas de monitorear y realizar el seguimiento del grado de implementación de la CICC (MESICIC) que se expresa en: a) carencias en cuanto a su autonomía política y financiera o, en otras palabras, dependencia de la voluntad política de turno; b) falta de recursos económicos; c) insuficiencia de capacitación en la propia Convención y en la metodología del análisis; d) escasa homogenización de los instrumentos de recogida de información y los procedimientos para hacerlo; e) resistencia por parte de terceros a la evaluación; f) débil articulación de mecanismos que integren de manera permanente y decidida a otras organizaciones públicas y de la sociedad civil; g) excesiva dependencia de la comunidad de donantes. 4) La falta de institucionalización de los organismos responsables de implantar con éxito la mayoría de las disposiciones de la CICC y de las labores de prevención y control de las administraciones y responsables públicos (Contralorías, Ministerios Públicos, Procuradurías, Defensorías) que se expresa en: a) dependencia de la comunidad de donantes, a veces casi en exclusiva; b) carencias en cuanto a su autonomía política y financiera; c) falta de recursos económicos; d) falta de profesionalización del personal: d.1) una política de reclutamiento y selección que no consigue atraer y contratar a los más capacitados y motivados por el servicio público; d.2) una política retributiva que no consigue retener y motivar a los trabajadores mejores; y disuadirles de otras alternativa para conseguir recursos; d.3) cuando la política de formación existe, en general, se desperdicia recursos formando a personal que se irá tarde o temprano; d.4) como consecuencia de las tres anteriores escasa presencia de los valores comprometidos con el significado del servicio público y, en concreto, con la honestidad y la transparencia; d.6) ausencia de coordinación entre todas las actuaciones de estas instituciones. 5) No existe en la mayoría de los países un sistema profesional de carrera o si existe se limita a experiencias concretas que aunque valiosas son insuficientes dada la naturaleza del problema de la corrupción. 6) Dispersión excesiva de la legislación anticorrupción que limita las posibilidades de conocimiento y actuación tanto de los empleados públicos que deben cumplirla y aplicarla como de los ciudadanos que deben hacerla valer. Un claro ejemplo de esto es la normativa sobre el acceso a la información pública. 7) A pesar de la mayor sensibilización política y social con la corrupción o, quizá, debido a ello,

existe cierto desánimo por la persistencia del problema y sensación de que las medidas no son capaces de mejorar la situación.

En un afán aun más sintético, las debilidades de la lucha anticorrupción mencionadas traen como consecuencia que solamente pueda darse una respuesta pobre e insatisfactoria a una pregunta central en los sistemas democráticos. Se trata del interrogante sobre *¿Quién vigila a los guardianes?* Si no existe una función pública profesionalizada con su sistema inherente de controles subjetivos y objetivos, si el esfuerzo por la transparencia es incompleto, y si las instituciones que tienen prioritariamente las responsabilidades del control sobre los responsables públicos, sean estos políticos o funcionarios, no pueden ejercer sus tareas o son ineficaces en ellas, el esfuerzo por mejorar o crear nueva legislación es, como se ha visto, insuficiente. Si además el desánimo ciudadano se extiende y las organizaciones de la sociedad civil no consolidan su actuación como demandantes exigentes de responsabilización, los responsables públicos corruptos encontrarán incentivos para mantener un comportamiento corrupto.

Aquí se ha defendido que *es posible e incluso conveniente pensar en actuaciones a medio y corto plazo* más o menos concentradas en determinadas instituciones y colectivos que sean compatibles con una estrategia más tradicional de actuación global y a largo plazo. Aquellas instituciones y expertos en la lucha contra la corrupción consideran *lecciones aprendidas* algunas de las siguientes. En general, 1) la necesidad de intensificar la relación con otros donantes y organizaciones internacionales que trabajan en la lucha anticorrupción en la región (OEA-MESICIC, TI, BM, USAID...); 2) la identificación de contrapartes institucionales y de la sociedad civil nacionales para el trabajo conjunto en el ámbito de la lucha contra la corrupción. 3) el aseguramiento del compromiso gubernamental e institucional para la sostenibilidad futura de las acciones que en esta materia se pongan en marcha; 4) el fortalecimiento prioritario de las instituciones encargadas del control de las administraciones públicas (Contralorías, Ministerios Fiscales Procuradurías, Defensorías y, en su caso, de las Autoridades Centrales) y de velar por los derechos de los ciudadanos (*fortalecer a quiénes deben encargarse de vigilar a los guardianes*); 5) la identificación y diseminación entre instituciones y entre países de buenas prácticas y lecciones en la materia a través de la elaboración de documentos, bases de datos, programas de capacitación regionales que permitan la socialización de trabajadores de las distintas organizaciones de modo que puedan compartirse experiencias de trabajo.

VI. A MODO DE CONCLUSIÓN: IMPLICACIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS DE LA INVESTIGACIÓN

1. QUÉ REFORMAS DEL ESTADO

Esta investigación ha pretendido realizar un análisis sistemático de los programas de reforma de las Administraciones centrales de los países centroamericanos y de la República Dominicana. De la lectura del trabajo se deduce que existen cuatro ámbitos fundamentales en los que se traducen normalmente esas reformas en los países analizados: A) Apoyo a la profesionalización del servicio civil. B) Apoyo a las reformas institucionales de las estructuras administrativas. C) Mejora de los sistemas de diseño y ejecución de políticas públicas y servicios públicos. D) Mejora de la legitimidad del sistema mediante la lucha contra la corrupción.

Es verdad que las cuatro líneas de actuación parecen la respuesta debida, coherente y simultánea, a la debilidad institucional de la administración centroamericana y, en consecuencia, al deseo de fortalecer el Estado y su capacidad interventora sobre la realidad social. Sin embargo, el análisis detallado puede llegar a mostrar que el consenso sobre cómo dotar de mayor capacidad al Estado no equivale a un modelo único de fortalecimiento institucional administrativo y que incluso en determinados programas de reforma subyacen lógicas pertenecientes a modelos contradictorios.

Como acertadamente han subrayado Heredia y Schneider (2003) la mayor parte de los diagnósticos sobre los males de la administración, en particular si se trata de las organizaciones burocráticas de los países en desarrollo y de Latinoamérica, concluyen en tres diagnósticos comunes: la administración es corrupta, no rinde cuentas democráticas de su labor y es ineficiente. Pero, como destacan estos mismos autores, el ataque a esos males —y el énfasis prioritario que se ponga en cada uno de ellos— se conecta a tres modelos distintos de reforma administrativa⁵⁰. Si la preocupación fundamental es la corrupción o el clientelismo el modelo de reforma habría de basarse prio-

⁵⁰ Clasificación de tres modelos que, fundamentalmente, es compartida por el Banco Mundial y en cambio objetada por otros autores (véase Kaufman, 2003).

ritariamente en iniciativas de tipo weberiano para la promoción del Servicio Civil de carrera que, ante todo, elimine el patrimonialismo o los sistemas de botines en la administración. Si, en cambio, el énfasis prioritario es hacer frente a una administración arbitraria o insensible a las demandas ciudadanas, el modelo de reforma tendría que orientarse mucho más hacia la democratización de la burocracia para que rinda cuentas de su funcionamiento y sea transparente. Finalmente, cuando el objeto primordial a combatir es la ineficiencia, entonces el modelo de reforma tendería hacia remedios gerencialistas que limiten la burocratización y flexibilicen el respeto a los procedimientos.

CUADRO VI.1.—TRES MODELOS DE REFORMA ADMINISTRATIVA

	Modelo basado en el Servicio Civil	Modelo basado en la rendición de cuentas	Modelo basado en el gerencialismo
Diagnóstico	-Personalismo -Clientelismo -Patrimonialismo -Corrupción	-Abuso de poder -Arbitrariedad -Ausencia de rendición de cuentas -Insensibilidad (hacia las demandas de los ciudadanos)	-Ineficiencia -Papeleo -Inflexibilidad
Objetivos de la reforma	-Universalismo -Profesionalización -Meritocracia -Honradez	-Control externo -Sensibilidad hacia las demandas de la sociedad civil o de los parlamentos	-Eficiencia -Sensibilidad hacia las demandas de los clientes -Flexibilidad
Medidas administrativas a adoptar	-Exámenes de ingreso -Empleo público fijo -Promoción basada en el mérito -Aumentos de salario -Creación de reglas	-Supervisión parlamentaria -Procesos de confirmación de los candidatos a los puestos -Departamentos dedicados a la rendición de cuentas -Transparencia	-Contratos de gerencia -Competición entre departamentos -Descentralización -Fin del empleo público fijo
Potenciales efectos negativos	-Rigidez -Disminución de la rendición de cuentas -Ineficiencia	-Politización -Retrasos excesivos -Procedimientos engorrosos	-Clientelismo -Disminución de la rendición de cuentas

Fuente: Heredia y Schneider (2003).

Como se observa en el cuadro VI.1. cada uno de estos tres modelos realiza un diagnóstico diferente o, al menos, una diferente prelación de preocupaciones a la hora de acometer reformas que son más difícilmente conciliables de lo que parece en principio. Así, y aunque en la práctica muchos programas de reforma combinan elementos de los tres modelos o intentan luchar contra todos los males administrativos a la vez, lo cierto es que los ataques excesivamente ambiciosos suponen la aparición de contradicciones y, al menos, la necesidad de aceptar efectos negativos a costa de alcanzar el objetivo prioritario. Así, para los defensores del modelo de Servicio Civil, la ineficiencia y la insensibilidad democrática de la administración son costes des-

afortunados derivados de la persecución del objetivo esencial que es despolitizar la burocracia. Para los gerencialistas, los beneficios sobre la eficacia que supone la desregulación o la desaparición de los sistemas de puestos fijos para los funcionarios justifican que existan algunas tentaciones clientelistas. Y para quienes abogan sobre todo por la rendición de cuentas, la ineficiencia y ciertos retrasos son precios aceptables a pagar si a cambio se promueve la participación y el control democrático de la organización burocrática (Heredia y Schneider, 2003).

La existencia de variaciones en los modelos de reforma y de dilemas o relaciones de intercambio a la hora de aplicar los programas de modernización administrativa se plasma también en los diferentes ámbitos de actuación de las reformas que pueden llegar a cuestionar la coherencia de las mismas y comprometer tanto la definición política como la puesta en práctica operativa de las medidas de reforma. De forma general, parece discutible que de modo simultáneo se pueda aumentar la efectividad de las tareas de gobierno por medio del ahorro y la reducción de sus ámbitos de intervención al tiempo que se pretende mejorar la calidad y el desempeño de los servicios. Y es probablemente necesario plantear que en vez de nuevos cambios legislativos, lo que se requiere es simplemente un cambio cultural para cumplir las leyes que ya hay sin que sean necesarias ulteriores reformas legislativas.

En el caso de las reformas institucionales de las estructuras administrativas también parece difícil conciliar —y se requiere adoptar decisiones políticas para resolver el dilema— el deseo de aumentar la coordinación horizontal y el control de los políticos sobre la administración (tendencia a la centralización) frente a las iniciativas para dotar de mayor autonomía a las agencias verticales y de margen de innovación o flexibilidad a los directivos sin tanto énfasis en la legalidad de los procesos (tendencia a la desconcentración y desburocratización).

Por lo que se refiere a la gestión de servicios y políticas públicas también existe un *trade-off* que relaciona el objeto de universalizar los servicios colectivos, aunque a veces sea reduciendo su calidad y la efectividad de su provisión, o de concentrarse en programas cerrados de beneficiarios concretos sobre los que concentrar recursos. Sobre la reforma del servicio civil también se plantea el interrogante de realizar reformas globales, difíciles de manejar por su envergadura aunque más coherentes en el diseño, o bien reformas parciales que abran el paso de manera gradual.

También hay tensiones, ya mencionadas, en los objetivos de introducir el mérito y la estabilidad como criterio de provisión de los empleos públicos a la vez que se predica flexibilidad y, en general, es contradictorio motivar y desear estabilizar los recursos humanos públicos al tiempo que se pretende

debilitar la inamovilidad de los funcionarios y además reducir su número. Por último, en relación con la lucha contra la corrupción siempre podrá pensarse en la conveniencia de refinar la normativa o institucionalizar la ya existente y hacerla cumplir.

Además, hay que tener la paciencia suficiente para consolidar y sacar fruto de los programas de modernización. Algo que no siempre ocurre, y a lo largo de la investigación así se ha demostrado, considerando la fluidez provocada por los cambios de gobierno. En cualquier caso, y con independencia del tiempo transcurrido, el éxito de las reformas depende de la forma en que se hayan combinado políticamente los ingredientes de todos los dilemas antes mencionados o cómo se plantea un modelo preferente u otro resultando más complicado y costoso la implementación del modelo weberiano sobre los otros dos. Y es que, como señalan de nuevo Heredia y Schneider (2003), profesionalizar el Servicio Civil significa, además de importantes costes logísticos, acabar con la discrecionalidad en la provisión de puestos públicos lo que implica enormes resistencias políticas.

En efecto, las reformas tienen costes políticos y resulta ingenuo pensar que los poderes ejecutivos van a desplazar poder sin resistencias hacia los parlamentos e iniciativas de participación ciudadana (reformas de rendición de cuentas), o que los políticos van a renunciar al patronazgo en el nombramiento de los funcionarios (reforma weberiana) o al control de las funciones directivas (reforma gerencialista). Los programas de reforma tienen enemigos, importantes frenos e intereses consolidados que juegan en su contra, tales como el clientelismo político, los intereses corporativos de algunos grupos económicos o profesionales o los privilegios económicos que perviven al amparo de políticas proteccionistas o de monopolios y semimonopolios (Mir 2000). Los condicionantes de éxito o de fracaso de las reformas son al final, en efecto, una cuestión política.

2. OBSTÁCULOS Y FACTORES DE ÉXITO DE LAS REFORMAS

Establecida la importancia que tiene la coherencia de los programas de reforma y apuntada la relevancia de su viabilidad política, la pregunta que debe hacerse en esta conclusión es la de cuáles son los factores políticos que pueden llevar al éxito de la reforma. De los hallazgos realizados en esta investigación posiblemente se trate de una motivación o de un convencimiento estable por parte de la élite burocrática, a la que se llega por procesos de aprendizaje y socialización, que está además sostenida por un consenso de los partidos. Lo cierto, tal y como subraya acertadamente Mir (2000), es que en Centroamérica existe amplia unanimidad política en la necesidad de impulsar el proceso de reformas. Y así ese consenso se traduce en la existencia en todos estos países de instancias específicas, normalmente a nivel presidencial,

creadas para promover y dirigir el proceso de modernización del Estado. La existencia de estos organismos instituidos para la reforma del Estado es coherente también con el hecho de que este proceso viene siendo señalado como prioritario en los diversos programas políticos y electorales, tanto los propuestos por los candidatos presidenciales, por los partidos políticos o por instancias sociales. La clase política y demás sectores influyentes centroamericanos tienen muy asumida la necesidad de acometer la reforma del Estado en los diversos países de la región, pues cada vez son más conscientes de que en un entorno de globalización la calidad y la eficiencia de sus marcos institucionales son factores esenciales de competitividad. Un convencimiento bastante extendido también entre la opinión pública —aunque, si no se registran mejoras evidentes en materia de prestación de los servicios, el apoyo público a las reformas será escaso— y entre los medios, lo que le puede dotar de más legitimidad.

Pero ese convencimiento burocrático y político estratégico debe acompañarse de la ausencia de una coyuntura desfavorable —por ejemplo, austeridad fiscal excesiva—, de una decidida voluntad política y de una buena coordinación entre los actores favorables (Haldenwang 2005). Comienza a extenderse el clima idóneo aunque, para introducir y consolidar la modernización administrativa se necesitarán más cambios en la estructura de incentivos y que los políticos dejen de preferir el fracaso en producir bienes y servicios públicos si éste va acompañado de éxito en satisfacer a determinados grupos de clientes. Las reformas tendrán éxito cuando ofrezcan una posibilidad de beneficio político a quienes las dirigen; incluyan desde el inicio del proceso una adecuada selección de las medidas acordes al modelo de reforma que se persiga y puedan producir al menos algunos resultados altamente visibles a corto plazo, para obtener apoyo público.

En cualquier caso, y como colofón a este trabajo, varios años de esfuerzos reformadores en la región permiten establecer una serie de condiciones del éxito de las iniciativas de reforma emprendidas. Basándose en la experiencia de Nicaragua en el último decenio, pero igualmente aplicable a muchos otros países, el cuadro siguiente muestra una serie de factores de éxito, sostenibilidad e irrevocabilidad de las reformas que deberán ser tenidos en cuenta por las entidades donantes y de cooperación al desarrollo.

CUADRO VI2.—FACTORES DE ÉXITO DE LAS REFORMAS DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

- Voluntad política. Sin la decidida disposición y compromiso de las máximas autoridades de gobierno, difícilmente una reforma del Estado y su correspondiente reforma constitucional, institucional y moral son viables; ya que las mismas presuponen disminuir la discrecionalidad y dotar de mayor neutralidad las decisiones.

- **Consenso social.** Es preciso que exista entendimiento y acuerdo de todos los actores, gubernamentales y no gubernamentales, sobre la necesidad y validez de las acciones de reforma; sus objetivos y áreas de incidencia.
- **Apropiación.** Los servidores públicos, de todo nivel de cargo, deben sentirse «dueños» del cambio para obtener su compromiso con los resultados que se esperan obtener.
- **Institucionalidad y coordinación central de gobierno.** Las acciones de reforma deben ser parte de las políticas de administración pública; las cuales complementan a las políticas sectoriales, sumando en las políticas públicas. Estas políticas de administración pública, que atienden aquellos aspectos comunes y generales de la administración pública deben ser atendidas por una estructura orgánico-funcional con la jerarquía y autoridad correspondientes para dictar políticas y normas de aplicación a todo el gobierno. Si los esfuerzos de reforma son producto de políticas instituciones independientes y aisladas unas de otras, lo que se genera es duplicidad de esfuerzos y de recursos, inequidades, injusticias y contradicciones.
- **Profesionalización del empleo público.** Las políticas públicas se ven afectadas por la salida de un porcentaje significativo de recursos humanos, pues no sólo afecta la capacidad técnica de las instituciones de Gobierno, sino también su memoria institucional y en esa medida la continuidad y sostenibilidad de las políticas públicas; incluyendo las políticas de reforma. Por lo tanto, es preciso contar con un grupo de funcionarios públicos, de carrera, que den continuidad a estos esfuerzos y que, en base a la experiencia y el aprendizaje acumulado, adecuen las instituciones de gobierno y su capacidad de respuesta a las directrices políticas que resulten de cada nuevo gobierno y las que deriven de cambios externos a la administración pública en sí como una situación de emergencia con serios impactos presupuestarios, un boom económico o bien un nuevo Estado.
- **Condicionabilidad.** Persistencia del carácter de condicionabilidad de determinadas acciones clave de reforma por parte de los actores externos, principalmente de la cooperación internacional.
- **Fiscalidad.** Que las acciones de reforma y modernización sean financiables. Que la relación costo beneficio sobre la sociedad sea neutra o no onerosa.
- **Apoyo presupuestario vs proyecto de Inversión.** Al menos en Nicaragua, un alto porcentaje de los esfuerzos de reforma del Estado se financian con recursos externos mediante proyectos de inversión. Lamentablemente, sólo cerca de 40 por ciento de los recursos financian inversión y el resto financia gasto corriente; por lo que quizás, lo más conveniente sería que la cooperación internacional extendiera apoyo presupuestario condicionado al cumplimiento de ciertas condiciones en el Gobierno, sus políticas sectoriales y políticas de administración pública. Al entrar los recursos como apoyo presupuestario condicionado, obligaría al cumplimiento de los objetivos de la reforma al mismo tiempo que los actores internos se apropian del proceso y lo hacen parte de su que hacer institucional; dándole la atención permanente que muchos de estos esfuerzos demandan.

BIBLIOGRAFÍA

- ALFARO REDONDO, A., y A. BARRIENTOS MARÍN (2003): «Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe final. Instituciones Estatales en Costa Rica: Un balance del período 1990-2003». Defensoría de los Habitantes y Consejo Nacional de Rectores.
- ANDRÉS, L., V. FOSTER y J. L. GUASCH (2005): «El impacto de la Privatización en las Empresas del Sector Infraestructura en Países Latinoamericanos». Banco Mundial, Washington D.C.
- ARD (2003): «Democracy and Governance Assessment in Nicaragua», Center for Democracy and Governance, U. S. Agency for International Development.
- ARD (2003): «Honduras Democracy and Governance Assessment», Center for Democracy and Governance, U. S. Agency for International Development.
- ARENILLA, M. (dir.) (2004): *Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica*. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI). Madrid: CICODE-Trama editorial.
- ARENILLA, M., y J. LUQUE (2004): «Costa Rica», en ARENILLA, M. (dir.): *Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica*. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI). Madrid: CICODE-Trama editorial. 68 a 80.
- ARENILLA, M., y J. LUQUE (2004): «Panamá», en ARENILLA, M. (dir.): *Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica*. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI). Madrid: CICODE-Trama editorial. 151-165.
- ARÉVALO, C. R. DE (2003): «Sostenibilidad e irrevocabilidad de las reformas del Estado: enseñanzas del caso salvadoreño», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003
- AZPURU, D. (2004): «La cultura política de la democracia en Guatemala, (2004): VI Estudio acerca de la cultura democrática de los guatemaltecos». Proyecto de Opinión Pública en América Latina. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES) (www.asies.org.gt/informes.htm).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2002): *Evaluación de Sistemas de Servicio Civil. Estudio de caso de República Dominicana*. (Estudio elaborado por Aleph S.A.).
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2002a): *Diagnóstico Institucional del Sistema de Servicio Civil de Guatemala*.

- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2002b): Honduras BID: estrategia de país con Honduras.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2002c): Nicaragua BID: estrategia de país con Nicaragua.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2003): Costa Rica estrategia del BID con Costa Rica, Grupo BID.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2004a): Guatemala BID: estrategia de país con Guatemala.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2004b): República dominicana BID: estrategia de país con República Dominicana.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005a): El Salvador BID: estrategia de país con El Salvador.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (2005b): Panamá BID: estrategia de país con Panamá.
- BANCO MUNDIAL (1993): *The East Asian Miracle. Economic Growth and Public Policy*, Washington D.C.: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- BANCO MUNDIAL (1997): *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial*, Banco Mundial, Washington D.C.
- BANCO MUNDIAL (2000a): *Reforming Public Institutions and Strengthening Governance. A World Bank Strategy*, Public sector Group, Washington.
- BANCO MUNDIAL (2000b): The World Bank experience with institutional development. Lessons and Practices. Number 14. Operations Evaluation Department. World Bank, Washington DC.
- BARZELAY, M., *et al.* (2002): «Investigación sobre Reformas a la Política de la Gestión Pública en la Región de América Latina: Marco Conceptual, Guía Metodológica y Estudios de Caso», Documento de trabajo, Banco Interamericano de Desarrollo, Dialogo regional de política, red de gestión y transparencia de la política pública, tercera reunión: la reforma del servicio civil.
- BERRETTA, N. (2006): «Sistemas de Planificación Estratégica Gubernamental y definición de prioridades presupuestarias». Informe final. Programa de ejecución del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (PRODEV), Montevideo.
- BOIX, C. (2005): «Privatización y Descontento Público en América Latina». Estudio previo preparado para el informe. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Proceso.
- BORGE MARÍN, D. (2004): «Aspectos culturales y de gestión de la reforma del Estado en Costa Rica», IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 - 5 Nov. (2004):
- BRESSER PEREIRA, L. C., y P. SPINK (eds.) (1999): *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, Lynne Rienner Publishers Inc, US.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. (2004): *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*, Nueva York: Oxford University Press.
- BRESSER-PEREIRA, L. C., N. CUNILL GRAU, GARNIER, O. OSZLAK y A. PRZEWORSKI (eds.) (2004): *Política y Gestión Pública*, Buenos Aires/Caracas: Fondo de Cultura Económica/CLAD.

- CÁCERES CANO, C. (2004): «Ley del Régimen del Servidor Público: Respuesta de Honduras al proceso de modernización del Servicio Civil» en *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 46-47, pp. 115-126.
- CÁCERES CANO, C. A. (2004): «Ley del régimen del servidor publico: respuesta de Honduras al proceso de modernización del servicio civil», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 46-47, 115-126.
- CAETANO BUENO, A. (2002): «Un modelo de gestión para las Administraciones públicas», VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002
- CÁMARA, L. (2003): «La cooperación técnica española para el refuerzo institucional: elementos para la definición de una estrategia», *Desarrollo Humano e institucional en América Latina (DHIAL)*, num. 38, febrero.
- CAPLÁN, N. (2003): «Sistemas Integrados de Administración Financiera, SIAF's, en Centroamérica», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, num. 44-45, 157-184.
- CASTILLO, J. M. (2004): «Tendencias del acceso a la información en El Salvador», documento preparado para el panel del Diálogo Interamericano en la Conferencia Internacional de Acceso a la Información. http://www.thedialogue.org/publications/programs/policy/politics_and_institutions/press_freedom/background_ca/castillo.pdf.
- CENTELLES, Josep (2004): «La perversión centralista: el caso del agua potable en Centro América», *Gobernanza. Revista Internacional para el Desarrollo Humano*, edición 15, jueves 30 de diciembre.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD) (1998): *Una Nueva Gestión Pública para América Latina*. Caracas, Venezuela: CLAD.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO (CLAD) (2000): *La responsabilización en la Nueva gestión Pública Latinoamericana*, Buenos Aires: Eudeba.
- CHAVARRÍA BIANCHINI, A. (2004): «Mecanismos de participación ciudadana: un esfuerzo de modernización legislativa en El Salvador», IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov. 2004
- COLLIER, M. W. (2002): «The Effects of Political Corruption on Caribbean Development» en Working Paper, 5, LACC Publications Network, Florida International University. <http://digitalcommons.fiu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1006&context=laccwps>
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) (2001): «Centroamérica: reforma económica y gestión pública. Mercado, intermediación política y proceso presupuestario», Naciones Unidas, LC/MEX/L.469.
- CONARE (2004): *Propuestas para la Reforma de la Administración Pública*, Consejo Nacional de Reforma del Estado, Santo Domingo, República Dominicana.
- CONSEJO NACIONAL PARA LA REFORMA DEL ESTADO, CONARE (2001): *Debates de la Reforma*. Año 1, No. 1 and No. 2. Santo Domingo, RD.
- CONSUMIDORES Y DESARROLLO (2002): *Conclusiones de la II Conferencia Regional sobre Servicios Públicos*. Separata de *Consumidores y Desarrollo*, Año XVII – N° 2, abril/junio 2002, *Consumers Internacional*. Oficina Para América Latina y el Caribe.
- CORPORACIÓN LATINOBARÓMETRO (2005): «Informe Latinobarómetro 1995 –(2005): Diez años de opinión pública, 176.554 entrevistas, 10 mediciones en 18 países». [http://www.emol.com/noticias/documentos/pdfs/Informe_LB_\(2005\).pdf](http://www.emol.com/noticias/documentos/pdfs/Informe_LB_(2005).pdf)

- COSENZA JIMÉNEZ, L. (2000): «La Modernización del Estado en Honduras», Documentos del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, N° 33.
- CUNILL GRAU, N. (2000): «Responsabilización por el control social», La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana, Buenos Aires: Eudeba/ Universidad de Buenos Aires y CLAD.
- CUNILL, N. y S. OSPINA (2003): *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- DELEGACIÓN DE GUATEMALA (2003): «Análisis del sistema integrado de administración financiera, SIAF, en Guatemala y su interrelación entre los poderes del estado», Revista Centroamericana de Administración Pública, 44-45, 185-215.
- DELEGACIÓN DE HONDURAS (2003): «La relación interpoderes de la gestión financiera en Honduras», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 44-45, 231-246.
- DELEGACIÓN DE PANAMÁ (2003): «Sistema nacional de inversiones publicas de Panamá, SINIP», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 40-41, 329-358.
- DÍAZ, LUIS F. (2005): «Metaevaluación del modelo del Sistema Nacional de Evaluación de Costa Rica», X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. (2005):
- DIRECCIÓN GENERAL FUNCIÓN PÚBLICA DE NICARAGUA (2004): Estadísticas. Documento presentado durante la «XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano», 27 al 30 de julio del 2004, Tegucigalpa, Honduras
- DIRECCIÓN GENERAL FUNCIÓN PÚBLICA DE NICARAGUA (2004a): Ley de Servicio Civil y Carrera administrativa en Nicaragua. Documento presentado durante la «XII Reunión de Directores de Servicio Civil y de Recursos Humanos del Istmo Centroamericano», 27 al 30 de julio del 2004, Tegucigalpa, Honduras.
- ECHEBARRÍA, K. (2001): Instituciones, reforma del Estado y desarrollo: de la teoría a la práctica. Documento presentado en la Escuela de Cooperación Internacional al Desarrollo «Raul Prebisch»: Nuevas estrategias en cooperación y desarrollo. Hacia una agenda comprensiva para el desarrollo, Universidad Internacional Menéndez y Pelayo Santander, del 27 al 31 de agosto.
- ECHEBARRÍA, K. (2005): «Analizando la burocracia: una mirada desde el BID». Comunicación presentada al X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Octubre.
- ECHEBARRÍA, K. (2005): «Analizando la burocracia: una mirada desde el BID», X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005 Panel: Experiencias comparadas en el desarrollo de la gestión pública iberoamericana.
- ECHEBARRÍA; K., J. SUBIRATS, F. LONGO; E. ZAPICO, L. BABINO, D. DEQUINO, J. HINTZE, R. PACHECO; O. OSZLAK; P. MOTTA y M. LIMA (2005): Responsabilización y evaluación de la gestión pública, Caracas: CLAD, AECI/MAP/FIIAPP.
- ESCOBAR NOLASCO, M. (2005): «Transparencia en el Estado salvadoreño. La perspectiva de los empresarios». Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP). Universidad Centroamericana «José Siméon Cañas».
- ESCOBAR, G., y M. GUEDAN (2005): *Democracia e instituciones en América Latina*, Madrid: Dykinson.

- ESTADO DE LA NACIÓN (2002): Centroamérica: el imperativo de la equidad, Noveno Informe Estado de la Nación, Costa Rica.
- ESTADO DE LA NACIÓN (2003): *Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá*. San José de Costa Rica.
- EVANS, P. (2002): «Hybridity as an administrative strategy: combining bureaucratic capacity with market signals and deliberative democracy», VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.
- FAY, M. Ed. (2005): *The Urban Poor in Latin America*, Washington, D.C.: The World Bank/ The International Bank for Reconstruction and Development.
- FAY, M. y M. MORRISON (2005): *Infraestructura en América Latina y el Caribe: tendencias recientes y retos principales*, Banco Mundial, Unidad de Finanzas, Sector Privado e Infraestructura, Región de América Latina y el Caribe.
- FERNÁNDEZ DEL TORO, J. C. (s.f.) «Reforma del Estado, Servicio Civil y Carrera Administrativa: Experiencias Latinoamericanas». Conferencia pronunciada en el seminario internacional «La Reforma del estado y la Administración Pública: Desafíos y Perspectivas».
- FIGUEROA DE JAIN, R. (2002): «Estadísticas sobre servicios públicos, *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 42-43, 131-202.
- FIGUEROA DE JAIN, R. (2002): «La ética en el marco de la reforma de la administración pública en Centroamérica, *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 42-43, 107-116.
- FIGUEROA DE JAIN, R. (2004): «Estadísticas de los funcionarios públicos del istmo centroamericano, *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 46-47, 145-207.
- FIGUEROA, G. R. (2002): «Regímenes de directivos públicos en América Latina: estado del arte, análisis y perspectivas», Banco Interamericano de Desarrollo.
- GEMMELL, J., A. LESCANO, E. COSSICH, E. ALVEÑO y O. ESTRADA (2005): «Gobierno Electrónico: Un Proyecto para Guatemala», V Congreso Nacional de Administración Pública ¡Vamos Guatemala! Hacia Nuevas Formas de Gestión Pública.
- GRIEF, A. (1994): «Cultural Beliefs and the Organization of Society: A Historical and Theoretical Reflection on Collectivist and Individualist Societies», *Journal of Political Economy* 103 (5), 912-951.
- GRINDLE, M. S., y M. E. HILDERBRAND (1994): *Building Sustainable Capacity: Challenges for the Public Sector*. New York: HIID/UNDP.
- GRINDLE, MERILEE S., ed. (1997): *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard Institute for International Development. Harvard University Press.
- GRINDLE, MERILEE S. y M. E. HILDERBRAND (1995): «Building sustainable capacity in the public sector: what can be done?», *Public Administration and Development*, Vol. 15, 441-463.
- HALDENWANG, Ch. von (2003): «E-Government- an Approach to State Reform in Developing Countries?» *Briefing Paper* No. 1/2003, German Development Institute/Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE), Bonn.
- HALDENWANG, Ch. von (2005): «Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina», *Revista de la CEPAL*, 85, 35-52.
- HEREDIA, B. y B. R. SCHNEIDER (2003): «The Political Economy of Administrative Reform

- in Developing Countries», en B. R. Schneider, y B. Heredia eds. *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami, 1-31.
- HUNTINGTON, S. P. (1968): *Political Order In Changing Societies*. New Haven, CT: Yale University Press.
- IACOVIELLO, M. y L. ZUVANIC (2004): «Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil. Casos: Argentina, Costa Rica, Guatemala, Chile, Nicaragua, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Bolivia». BID. Diálogo Regional de Política.
- IACOVIELLO, M. y L. ZUVANIC (2005): «Diagnóstico Institucional de los Servicios Civiles de América Latina. Informe Final». Diálogo Regional de Política, BID. Presentado en la V Reunión de la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública, Washington, DC, 17-18 de marzo.
- INAP DE GUATEMALA (2005): «Hacia un Nuevo Sistema de Servicio Civil en Guatemala», ponencia presentada en V Congreso Nacional de Administración Pública, celebrado entre el 1 y el 3 de junio en Guatemala.
- INSTITUTO LATINOAMERICANO Y DEL CARIBE DE PLANIFICACIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL (ILPES) (2004): *Panorama de la Gestión Pública*. CEPAL
- IPES (1997): *América Latina tras una década de reformas*, Progreso económico y social en América Latina, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- ITURBE DE BLANCO, E. (2002): «Lecciones de la experiencia en gestión pública de alto nivel: Experiencias comparadas de países de la región», Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- JARAMILLO, C. F. (2004): «Retos de la política fiscal en Centroamérica», *Revista Centroamericana en la Economía Mundial del Siglo XXI*, num. 5.
- JARQUÍN, M. J. (1997): «Sistema de Evaluación de los Servicios (SES): una herramienta de retroalimentación para programas de reforma del sector público en Nicaragua». en *Hacia nuevos enfoques de gestión pública*. Caracas: CLAD. 327-334
- JARQUÍN, M. J. (2003): «Reforma institucional en Nicaragua: un reto permanente», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. 2003, Panel: «La Reforma del Estado: Claves de su Sostenibilidad e Irrevocabilidad»
- JIMÉNEZ CASTRO, W. (1999): «Desafíos de las reformas del sistema presupuestario en Centroamérica», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 37, 61-79.
- JIMÉNEZ, C. A. (2005): «Modernización de la gestión pública en Guatemala (De la gerencia publica a la gestión pública, nuevos contextos en un Estado inteligente), V Congreso Nacional de Administración Pública ¡Vamos Guatemala! Hacia Nuevas Formas de Gestión Pública.
- JOHNSTON, M. (1994). «Comparing Corruption: Conflicts, Standards and Development». Paper presented at the XVI World Congress of the International Political Science Association, Berlin, Germany (August).
- JOMO, K. S. (2001): «Rethinking the Role of Government Policy in Southeast Asia» en Stiglitz, Joseph E. & Shahid Yusuf (2001) *Rethinking the East Asian Miracle* Washington D.C.: Oxford University Press para el Banco Mundial, pp. 461-508.
- KAUFMAN, R. (2003): «The Comparative Politics of Administrative Reform. Some Implications for Theory and Policy», en B. R. Schneider, y B. Heredia eds. *Reinventing Le-*

- viathan. *The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami, 281-301.
- KAUFMANN, D. (2000): «Corrupción y reforma institucional: el poder de la evidencia empírica». *Perspectives*: 367- 387. <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/poderdevidencia.pdf>
- KAUFMANN, D., A. KRAAY y P. ZOIDO-LOBATÓN (1999b): «Governance Matters», World Bank Research Working Paper Series N. 2196 (www.worldbank.org/wbi/gac).
- KAUFMANN, D., A. KRAAY y P. ZOIDO-LOBATÓN (2000): «La gobernabilidad es fundamental. Del análisis a la acción», *Finanzas & Desarrollo*, junio, 10-13.
- KAUFMANN, D., A. KRAAY y M. MASTRUZZI (2005): «Governance Matters IV: Nuevos Datos, Nuevos Desafíos», Banco Mundial, <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/synthesis-es.pdf>
- KESSIDES, I. N. (2004): *Reformando la Infraestructura: Privatización, Regulación y Competencia*. Banco Mundial, Washington D.C. y Oxford University Press, Oxford, UK.
- KLITGAARD, R. (2003): «Comprendiendo la corrupción», Ponencia presentada al 2º Encuentro Subregional de organismos Anticorrupción, Quito, 14 a 16 octubre.
- KNACK, S. y MANNING (2000): «Towards Consensus on Governance Indicators: Selecting Public Management and Broader Governance Indicators.» Washington DC: World Bank. <http://www1.worldbank.org/publicsector/dac13.doc>
- LAMBSDORFF, J. G. (2001): «How Corruption in Government Affects Public Welfare. A Review of Theories» en Discussion Paper 9, center for Globalization and Europeanization of the Economy. Georg-August-Universität Göttingen.
- LANCER JULNES, P. de (2004): «Challenges and opportunities in the development of human capital in the Dominican Republic's public administration system», IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. 2004
- LINCE DE FARIA, A. y P. MAURO (2004): «Institutions and the External Capital Structure of Countries», en Working Paper No. 04/236 del Fondo Monetario Internacional.
- LONGO, F. (2002): «Marco Analítico para el Diagnóstico Institucional de Sistemas de Servicio Civil». Informe elaborado para el Diálogo Regional de Políticas del Banco Interamericano de Desarrollo, abril (2002):
- LONGO, F. (2004): Diagnóstico institucional comparado de sistemas de servicio civil presentado a la Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública del Banco Interamericano de Desarrollo.
- LONGO, FRANCISCO y K. ECHEVARRIA (2000): «La nueva gestión pública en la reforma del núcleo estratégico del gobierno: experiencias latinoamericanas», Banco Interamericano de Desarrollo.
- LÓPEZ, M. y F. REYES DE BORGE (2003): «Avances de la reforma del servicio civil de Nicaragua». Comunicación presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Panamá, 28-31 Octubre.
- MACKAY, K. (2006): «Institucionalización de los sistemas de seguimiento y evaluación para mejorar la gestión del sector público», *DCE Serie de documentos de trabajo*, No. 15, Banco Mundial Washington, D.C.
- MAHONEY, J. (2001): *The Legacies of Liberalism. Path Dependence and Political Regimes in Central America*, Baltimore, John Hopkins University Press.

- MAKÓN, M. P. (2000): «Sistemas integrados de administración financiera pública en América Latina», Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.
- MARTÍ, S. (2004): *Tiranías, rebeliones y democracia. Itinerarios políticos comparados en Centroamérica*, Barcelona: Edicions Bellaterra.
- MARTÍN CUESTA, J. L. (2005): «La calidad en la administración pública: un factor de éxito», X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005
- MARTNER, R. (2002): «Qué reformas en las políticas presupuestarias son necesarias para mejorar la gestión pública en América Latina?», VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. (2002):
- MARTNER, R. (2004): «Indicadores fiscales en América Latina y el Caribe», ILPES/CEPAL.
- MATÍAS, D. (2004): *Presupuesto Participativo y Democratización*, Santo Domingo: Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado.
- MAURO, P. (1997): «The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditure: A Cross-Country Analysis», en K. Elliot (ed.), *Corruption and the Global Economy*. Institute for International Economics, Washington DC. 83-107.
- MEACHAM, C. E. (1999): «Administrative reform and national economic development in Latin American and the Caribbean (post-dictatorships)». *Policy Studies Review* 16 (2): 41-63.
- MEIC (2004): «Principales logros en mejora regulatoria. Período: octubre de 2002 a octubre de 2004», Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica, Unidad de Mejora Regulatoria, San José-Costa Rica.
- MEJÍA-RICART, T. (2002): «La reforma del Estado en la República Dominicana», VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. (2002):
- MEJÍA-RICART, T. (2003): «Cultura Política y Marco Institucional en la reforma del Estado». VIII Congreso Internacional del CLAD. Ciudad de Panamá, Panamá, Octubre 28-31.
- MEMBREÑO CEDILLO, S. A (2003): «Honduras: Reforma del Estado, política pública y capacidad de gobierno para la integración en el siglo XXI», Tegucigalpa: PNUD.
- MERODIO, GÓMEZ DE M. (2003): «La Infraestructura Institucional: Requisito y Vehículo de una Reforma Efectiva y Sostenible del Estado». VIII Congreso Internacional del CLAD. Ciudad de Panamá, Panamá, Octubre 28-31.
- MESICIC GUATEMALA (2005a): «Informe Final para Guatemala del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción», Séptima Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC, marzo.
- MESICIC GUATEMALA (2005b): «Informe Final para Guatemala del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción», Octava Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC, septiembre
- MESICIC HONDURAS (2005): «Informe Final para la República de Honduras del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción», Séptima Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC, 7 al 12 marzo.
- MESICIC PANAMÁ (2004): «Informe Final para Guatemala del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción», Quinta Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC, febrero.

- MESICIC REPÚBLICA DOMINICANA (2005): «Informe Final para la República Dominicana del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción», Séptima Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC, 7 al 12 de marzo.
- MESICIC COSTA RICA (2004): «Informe Final para la República de Honduras del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción», Séptima Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC, 26 al 30 de Julio
- MESICIC NICARAGUA (2003): «Informe Final para la República de Nicaragua del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción», Séptima Reunión del Comité de Expertos, Washington, DC, 14 y 18 de julio.
- MEZA V., J. CASTELLANOS, O. ÁVILA, R. ROMERO y L. SALOMÓN (2002): *Corrupción y Transparencia en Honduras*. Centro de Documentación de Honduras.
- MEZONES, F., ed. (2006): *Transparencia en la Gestión Pública: Ideas y Experiencias para su Viabilidad*, Guatemala: BID. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social; Instituto Nacional de Administración Pública de Guatemala; Real Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega.
- MIR, J. (2000): «Reforma del estado en Centroamérica. Percepciones de un Consultor Europeo», Documentos del Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, núm. 29.
- MOLINA CHOCANO, G. (1997): «La evaluación en el proceso de la modernización del Estado en Honduras».
- MONTERO, G. (2003): «El servicio civil de carrera en Centroamérica y el Caribe: caso República Dominicana», VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Oct. (2003):
- MORA QUIRÓS, M. (2003): «El sistema de evaluación de Costa Rica», en Nuria Cunill y Sonia Ospina *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y democrática. Experiencias latinoamericanas*, Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 239-343.
- MORA QUIRÓS, M. (2000): «Responsabilización por el control de resultados», en CLAD ed. (2000): *La responsabilización en la Nueva gestión Pública Latinoamericana*, Buenos Aires: Eudeba, 171-222.
- MOSTAJO GUARDIA, Rossana (2000): «Productividad del sector público, evaluación de la gestión del gasto público e indicadores de desempeño en Guatemala», CEPAL, Serie Política Fiscal.
- ORDÓÑEZ, J. y R. ROSALES (2004): *¿Democracia sin reglas? Las debilidades del Estado de Derecho en la construcción democrática de América Central*, San José de Costa Rica, OEA/Observatorio de la Democracia.
- Organización Panamericana de la Salud (2002): «Análisis de las Reformas del Sector Salud en la Subregión de Centroamérica y la República Dominicana», Área de Desarrollo Estratégico de la Salud, Unidad de Políticas y Sistemas de Salud.
- ORTEGÓN, E. y J. F. PACHECO (2004): «Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica: marco teórico y análisis comparativo multivariado» Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Santiago de Chile.
- OSZLAK, O. (2001): *El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación y retos futuros*. Documento de trabajo comisionado por el BID y presentado en Diálogo Regional de Política de Gestión Pública y Transparencia que tendrá lugar en la sede del Banco en Washington el 26 y 27 de Abril del 2001.

- OVIDEO, J. (2001): «¿Un Estado del siglo XIX para el siglo XXI?: la gestión pública y el reto dominicano», Participación Ciudadana, Santo Domingo.
- OVIDEO, J. R. (ed.). (2004): *Estrategias de Gestión Pública*, Santo Domingo: Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra.
- PAIGE, J. M. (1997): *Coffee and Power. Revolution and the Rise of Democracy in Central America*, Cambridge: Harvard University Press.
- PNUD (2006): *World Public Sector Report 2005: Unlocking the Human Potential for Public Sector Performance*.
- PNUD/FLACSO (2005): «Desafíos de la Democracia: Una propuesta para Costa Rica», San José.
- PNUD-FLACSO Costa Rica 2005 «Desafíos de la Democracia. Una propuesta para Costa Rica». http://www.flacso.or.cr/-PNUD_FLACSO.232.0.html
- POLÍTICAS ECONÓMICAS Y PRODUCTIVIDAD (PEP) (2003): «Avances en la Aplicación de la Ley de Simplificación Administrativa en Honduras».
- PRATS I CATALÁ, J. (s.f.) «Del clientelismo al mérito en el empleo público. Análisis de un Cambio Institucional». Publicado en la Biblioteca IDEAS del Instituto Internacional de Gobernabilidad, Universidad Oberta de Catalunya
- PRATS I CATALÁ, J. 1998. «Servicio civil y gobernabilidad democrática», en: Revista Iberoamericana de Administración Pública, Vol 1 (julio-diciembre).
- PRATS I CATALÁ, J. 2001. «Reinventar la burocracia y construir la nueva gerencia pública». En: Biblioteca de Ideas. Documentos N° 63. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Universidad Oberta de Catalunya. Barcelona.
- RAMIÓ, C. y M. SALVADOR (2005): *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*, Barcelona: Fundación CIDOB.
- RAMÍREZ, E. (2003): «El cambio de paradigmas en la modernización de la administración pública, *Revista Centroamericana de Administración Pública*, 44-45,101-118.
- RAMIRO SÁNCHEZ, A. (2002): *Demandas de calidad de la administración pública. Un derecho de la ciudadanía: sistemas gerencialistas y modernización administrativa en España y América Latina. Evaluación de resultados, transparencia y responsabilidad*, Madrid: Editorial Dykinson.
- RAUCH, J. E. y P. B. EVANS (1999): *Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of «Weberian» State structures on economic growth*», en *American Sociological Review*; 64, 5; pp. 748-765.
- RAUCH, J. E. y P. B. EVANS (2000): «Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries» en *Journal of Public Economics* 75 (2000) 49-71
- RCAP (2004): «La nueva visión del servicio civil en Guatemala», *Revista Centroamericana de Administración Pública*, num. 46-47, 107-114.
- RED PARA EL DESARROLLO LOCAL (2002): «Hacia una Estrategia Nacional de Descentralización de Servicios Públicos de Agua Potable y Saneamiento en El Salvador», Red de Agua y Saneamiento de El Salvador, San Salvador.
- REPÚBLICA DE NICARAGUA (2005): *Plan Nacional de Desarrollo*, Noviembre (2005):
- ROCA, C. (2003): «El servicio civil en Guatemala. Elementos para su reforma». Ponencia en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31 Octubre.

- RODRÍGUEZ-GUSTÁ, A. L. y M. ITURBURU (2005): Capacidades de la burocracia y desarrollo del servicio civil: ¿cuál es el papel de los jefes y supervisores? Comunicación presentada al X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Octubre.
- RUANO, J. M. y M. C. LUMBIERRES (2004a): «Guatemala» en Arenilla, M. (dir.) Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI). Madrid: CICODE-Trama editorial. 94 a 107.
- RUANO, J. M. y M. C. LUMBIERRES (2004b): «Nicaragua» en Arenilla, M. (dir.) Manual de Buenas Prácticas Institucionales de las Defensorías de Iberoamérica. Programa Regional de Apoyo a las Defensorías del Pueblo en Iberoamérica (PRADPI). Madrid: CICODE-Trama editorial. 137 a 150.
- RUIZ CARO, A. (2002): «Concertación nacional y planificación estratégica: elementos para un «nuevo consenso» en América Latina», Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-ILPES, Santiago de Chile.
- SACHS, J. D. (2005): Invirtiendo en el Desarrollo. Un Plan Práctico para Conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio http://www.unmillenniumproject.org/documents/overview_SpanLowRes.pdf. Nueva York: ONU.
- SAGATUNE FERNÁNDEZ (2005): Avances de Honduras en la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (marzo 2005-septiembre 2005) http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_avance_hndVIII.pdf.
- SCHICK, A. (2003): «La modernización del Estado. Reflexiones sobre las Reformas de la Próxima Generación para fortalecer la Capacidad para Gobernar», BID.
- SCHNEIDER, B. R. y B. HEREDIA, eds. (2003): *Reinventing Leviathan. The Politics of Administrative Reform in Developing Countries*, North South Center Press, University of Miami.
- SECRETARÍA DE ESTADO EN EL DESPACHO DE FINANZAS (2005): «Sistema de administración financiera integrada nuevo – SIAFI», Programa de apoyo al fortalecimiento de la gestión fiscal SF/HO – 1586 – BID, Tegucigalpa – Honduras.
- SECRETARÍA TÉCNICA DE LA PRESIDENCIA (2001): *Modelo de Optimización de Servicios Públicos*, San Salvador.
- SELIGSON, M. (1999): Los Nicaragüenses Hablan Sobre la corrupción: Un Estudio de seguimiento de la Opinión Pública». Managua: USAID y Casals & Associates. http://www.respondanet.com/spanish/anti_corrupcion/informes/articulos/nicaragua_99.pdf
- SELIGSON, M. A. (2002): «The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries» . *The Journal of Politics*, Vol. 64, 408-433.
- SHIRLEY, M. (2005): «Can Aid Reform Institutions?», Ronald Coase Institut.
- SOJO, A. (2005): «Pobreza y calidad del crecimiento económico: algunas evidencias de Centroamérica», X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. (2005):
- SOJO, C. (1999): «El traje nuevo del emperador: la modernización del Estado en Centroamérica», Proyecto Centroamérica 2020, Universidad Internacional de Florida, Diálogo Interamericano e Instituto de Estudios Iberoamericanos de Hamburgo.
- SPIK, P. (1999): *Public Administration Modernization in Latin America: Evaluating Recent Changes in the management of Ministries and Regulating Agencies*. Introductory Framework.

- STIGLITZ, J. E. (2001): *From Miracle to Crisis to Recovery: Lessons from Four Decades of East Asian Experience*, en STIGLITZ, JOSEPH E. & SHAHID YUSUF (2001): *Rethinking the East Asian Miracle* Washington D.C.: Oxford University Press para el Banco Mundial, pp. 509-526.
- STIGLITZ, J. E. y SHAHID, Y. (2001): *Rethinking the East Asian Miracle* Washington D.C.: Oxford University Press para el Banco Mundial.
- STRAND, T. (1987): «The public manager: bureaucrats or contingent actors», en J. Kooiman y Eliassen, K.: *Managing Public Organizations*. London: Sage.
- TAYLOR, M. (2003): «Los sistemas integrados de administración financiera gubernamental y su contribución al desarrollo de Centroamérica», Presentado en el ICAP.
- TI-COSTA RICA (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL-COSTA RICA) (2004): «Corrupción. Una visión desde la sociedad civil». Salazar, R. San José: Fundación Ambio.
- TI-RECOMENDACIONES DE 36 ASAMBLEA (2006): http://www1.transparency.org/pressreleases_archive/2005/dnld/TI_recomendaciones_XXXV_asamblea07.06.05.pdf
- TI-SNI-EL SALVADOR (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL-SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD DE EL SALVADOR) (2003): «Perfil del sistema nacional de integridad de Honduras». Documento preparado para el Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Proyecto Estado de la Región, COS 00/24 PNUD. Costa Rica.
- TI-SNI-GUATEMALA (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL-SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD DE HONDURAS) (2001): «El sistema nacional de integridad de Guatemala». Documento preparado por E. Torres de Acción Ciudadana.
- TI-SNI-HONDURAS (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL-SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD DE HONDURAS) (2003): «Perfil del sistema nacional de integridad de Honduras». Documento preparado para el Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Proyecto Estado de la Región, COS 00/24 PNUD. Costa Rica.
- TI-SNI-NICARAGUA (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL-SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD DE NICARAGUA) (2003): «Perfil del sistema nacional de integridad de Honduras». Documento preparado para el Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Proyecto Estado de la Región, COS 00/24 PNUD. Costa Rica.
- TI-SNI-PANAMÁ (TRANSPARENCIA INTERNACIONAL-SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD DE PANAMÁ) (2003): «Perfil del sistema nacional de integridad de Panamá». Documento preparado para el Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá, Proyecto Estado de la Región, COS 00/24 PNUD. Costa Rica.
- TROSTLE, J. A.; J. U. SOMMERFELD y J. L. SIMON (1997): «Strengthening Human Resource Capacity in Developing Countries: Who are the Actors? What are their Actions?», en M. Grindle ed. *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Harvard Institute for International Development. Harvard University Press, 63-96.
- USAID (2004): *La corrupción en América Latina: Estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*. Realizado por Casals & Associates. Americas Accountability Anti-Corruption Project.
- VARGAS-CULLELL, J. y L. ROSERO-BIXBY (2004): «La cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004». M. A. SELIGSON (coord.): *Proyecto de Opinión Pública en América Latina*. Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA CERAP-UCRESEP (2001): *Avances del sistema de evaluación de servicios – SES*, Managua.

- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA CERAP-UCRESEP (2001): *Guía para la elaboración de proyectos de simplificación de trámites*, Managua, diciembre.
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA CERAP-UCRESEP (2001): *Programa de reforma y modernización del sector público 1994-2001*, Managua.
- VICEPRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA CERAP-UCRESEP (2001): *Sistema integrado de administración financiera, administrativa y de auditoría de Nicaragua (SIGFA)*, Managua.
- VILLAREAL, E. (2004): «Informe final. Evolución de los mecanismos de control y rendición de cuentas en la década de los noventa Décimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible» Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible de Costa Rica. <http://www.estadonacion.or.cr/Info2004/Paginas/indice.html>
- VVAA (2004): *Diagnóstico preliminar: Indicadores sobre régimen constitucional y derecho público. Análisis comparativo, Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica*, Observatorio de la Democracia.
- WESBERRY, J. (2004): «Obstáculos institucionales que limitan las funciones de los organismos gubernamentales de combate a la corrupción en América Latina». Documento elaborado por encargo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) para la reunión de RICOREP, Red de Instituciones de Combate a la Corrupción y Rescate de la Ética Pública, en para la Colonia Tovar, Venezuela 6 y 7 de diciembre.
- WORLD BANK (2002): *Urban Services Delivery and the Poor: the case of three Central American Cities*, Volume I: Service Delivery and Poverty, Informe No. 22590, Washington, DC: Banco Mundial, junio.
- ZÚÑIGA, P. (1997): «Sistema Nacional de Evaluación, caso de Honduras (SINAEH)», Congreso del CLAD.
- ZUVANIC, L., M. IACOVIELLO y H. DALBOSCO (2004): «Construcción de capacidades estatales y consolidación del régimen de servicio civil: algunas reflexiones sobre la situación en América Latina» IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2 – 5 Nov. (2004):

ANEXOS

TABLA 1. ESTRUCTURA MINISTERIAL EN CENTROAMÉRICA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Ministerios / Secretarías	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	República Dominicana
Presidencia	Presidencia	Presidencia	Presidencia	Presidencia	Presidencia	Presidencia	Presidencia
Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores y Culto	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores	Relaciones Exteriores
Defensa	-	Defensa	Defensa de la Nación	Defensa Nacional	Defensa	-	Fuerzas Armadas
Interior y Justicia	Seguridad Pública	Interior	Gobernación	Seguridad	Gobernación	Gobierno y Justicia	Interior y Policía
	Gobernación y Policía	Gobernación		Gobernación y Justicia			
Finanzas	Hacienda	Hacienda	Finanzas Públicas	Finanzas	Hacienda y Crédito Público	Economía y Finanzas	Finanzas
	Planificación Nacional y Política Económica	Economía	Economía	Industria y Comercio	Fomento, Industria y Comercio	Comercio e Industria	Industria y Comercio
Economía y políticas económicas	Comercio Exterior	Turismo	Energía y Minas	Turismo			Turismo
	Comercio Exterior y Comercio						
Infraestructuras y vivienda	Obras Públicas y Transportes	Obras Públicas	Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	Obras Públicas, Transporte y Vivienda	Transporte e Infraestructura	Obras Públicas	Obras Públicas y Comunicaciones
	Vivienda y Asentamientos Humanos					Vivienda	
Agricultura	Agricultura y Ganadería	Agricultura y Ganadería	Agricultura, Ganadería y Alimentación	Agricultura y Ganadera	Agropecuario y Forestal	Desarrollo Agropecuario	Agricultura
Medioambiente	Ambiente y Energía	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Medio Ambiente y Recursos Naturales	Recursos Naturales y Ambiente	Ambiente y de los Recursos Naturales	-	Medio Ambiente y Recursos Naturales
	Salud	Salud Pública y Asistencia Social	Salud Pública y Ayuda Social	Salud Pública	Salud	Salud	Salud Pública y Asistencia Social
Trabajo, Salud y Asuntos Sociales	Trabajo y Seguridad Social	Trabajo y Previsión Social	Trabajo y Prevención Social	Trabajo y Seguridad Social	Familia	Juventud, Mujer, Niñez, y Familia	Mujer
					Trabajo	Trabajo y Desarrollo Laboral	Juventud
Educación, Ciencia, Cultura y Deporte	Educación Pública		Educación	Educación			Educación
	Ciencia y Tecnología	Educación			Educación, Cultura y Deportes	Educación	Educación Superior, Ciencia, y Tecnología
	Cultura, Juventud y Deportes		Cultura y Deportes				Cultura
							Deportes, Educación Física y Recreación

TABLA 2. LA DESCONCENTRACIÓN DE LAS FUNCIONES GUBERNAMENTALES EN ENTES AUTÓNOMOS, CASOS DE NICARAGUA Y REPÚBLICA DOMINICANA

Nicaragua		República Dominicana			
Ministerio responsable	Entes Descentralizados	Secretaría responsable	Entes Descentralizados		
Presidencia (11)	Procuraduría General de Justicia	Presidencia (3)	Ordenador Nacional de los Fondos Europeos		
	Banco Central de Nicaragua (a su vez descentralizado en:		Institutos de Desarrollo del Sureste, y del Noroeste		
	-Financiera Nicaragüense de Inversiones -Instituto Nacional de Estadísticas y Censos)		Liga Municipal Dominicana (y formalmente también los ayuntamientos)		
	Fondo de Inversión Social de Emergencia	Finanzas (9)	Banco Central de la República Dominicana		
	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales		Superintendencias de Bancos, de Seguros, y de Valores		
	Instituto Nicaragüense de Energía	Industria y Comercio (6)	Bancos de Reservas de la República, Nacional de la Vivienda, y Agrícola		
	Instituto Nicaragüense de Acueductos y Alcantarillados		Caja de Ahorros para Obreros y Monte de Piedad		
	Instituto Nicaragüense de Telecomunicaciones y Correos		Lotería Nacional		
	Instituto Nicaragüense de Seguridad Social		Centro Dominicano de Promoción de exportaciones-OPJ		
	Gobernación (1)	Instituto Nicaragüense de Seguros y Reaseguros	Turismo (2)	Corporaciones de Fomento Industrial, y de Electricidad	
Instituto de Desarrollo Rural		Instituto de Desarrollo y Crédito Cooperativo			
Instituto de Vivienda Urbana y Rural		Autoridad Portuaria Dominicana			
Instituto de Seguridad Social y Desarrollo Humano del Ministerio de Gobernación		Consejo Nacional para la Promoción de la Pequeña y Mediana Empresa			
Fomento, Industria y Comercio (2)		Instituto de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa		Corporación de Fomento de la Industria Hotelera y Desarrollo del Turismo.	
		Instituto Nicaragüense de Turismo		Instituto de Formación Turística del Caribe	
		Agropecuaria y Forestal (2)		Instituto Nicaragüense de Tecnología Agropecuaria	Oficina Técnica de Transporte Terrestre
				Instituto Nacional Forestal	Autoridad Metropolitana de Transporte, y Of: Metropolitana de Autobuses
Trabajo (1)		Instituto Nicaragüense de la Mujer		Agricultura (7)	Institutos Dominicano de Telecomunicaciones, y Postal Dominicano
					Departamento Acorportuario (además de los aeropuertos individuales)
Educación, Cultura y Deportes (3)	Instituto Nicaragüense de Cultura	Medio Ambiente y Recursos Naturales (5)	Institutos Agrario Dominicano, Nacional de la Uva, del Tabaco, del Algodón, de Estabilización de Precios, y de Investigaciones Agropecuarias		
			Fondo Especial de Desarrollo Agropecuario.		
	Instituto Nicaragüense de la Juventud y del Deportes	Instituto Técnico Nacional	Salud Pública y Asistencia Social (4)	Instituto de Recursos Hidráulicos, y de Agua Potable y Alcantarillado.	
				Parque Zoológico Nacional, y Jardín Botánico Nacional.	
	Familia (1)	Instituto Nicaragüense de la Mujer	Trabajo (2)	Corporaciones de Acueductos y Alcantarillados	
				Seguro Nacional de Salud.	
				Instituto Dominicano de Seguros Sociales.	
				Cruz Roja Dominicana.	
	Educación, Cultura y Deportes (3)	Instituto Nicaragüense de la Juventud y del Deportes	Educación (4)	Consejo Presidencial del SIDA	
				Consejo Nacional de Seguridad Social.	
Instituto de Auxilios y Vivienda					
Institutos de Educación Física, de Bienestar Estudiantil, de Formación Magisterial, y de Formación Técnica y Profesional					
Educación, Cultura y Deportes (3)	Instituto Nicaragüense de la Juventud y del Deportes	Cultura (1)	Universidad Autónoma de Santo Domingo		
			Corporación Estatal de Radio y Televisión		
		TOTAL: 52 entes descentralizados			

TOTAL: 21 entes descentralizados

Fuente: Elaboración propia.

	Fecha	Constitución	Fecha	Ley	Fecha / Reglamento
Nicaragua	1987 1995	Art. 131 Ley – Responsabilidad funcionarios	1990	Ley del Servicio Civil y la Carrera Administrativa	Derogada por decreto dos meses después
			2003	Ley del Servicio Civil y de la Carrera Administrativa	2004 Reglamento de la LSCyCA
Panamá	1972 1994	Título XI LCA – Carreras específicas	1994	Ley de Carrera Administrativa.	1997 Reglamento de la Ley de Carrera Administrativa
R. Dominicana	1966	Art. 55 Amplias potestades PEN	1991	Servicio Civil y Carrera Administrativa	(1994) Reglamento de aplicación de la Ley del Servicio civil
Costa Rica	1949	Título XV	1953	Estatuto del Servicio Civil	1954 Reglamento del Estatuto de Servicio Civil
El Salvador	1950 2000	Título VI Ley -	1961	Ley de servicio civil	Sin reglamentar
Guatemala	1985	Sección IX Acceso	1968	Ley de Servicio Civil	1998 Reglamento de la Ley del Servicio Civil
Honduras	1957 1982	Título XI Ley –	1967	Ley de Servicio Civil	1976 Reglamento de la Ley de Servicio Civil

LISTADO NO EXHAUSTIVO DE MEDIDAS E INICIATIVAS ANTI-CORRUPCIÓN EN CENTROAMÉRICA

Costa Rica

Documento «Desafíos de la Democracia: Una propuesta para Costa Rica», elaborado por PNUD y FLACSO que dedicó un apartado a «Recomendaciones sobre la Rendición de cuentas» (2005):

Ley contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en los servicios públicos (1983) 2004.

Red Interinstitucional de Transparencia 2004 (21 organizaciones, con información en una sola web; Defensoría de los Habitantes).

Creación de la Procuraduría de la Ética y la Función Pública 2002 y designación de la misma como autoridad central de la CICC.

Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites administrativos 2004.

Refuerzo de las Contralorías de Servicios creadas en 1993.

Ley de Control Interno 2002.

Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006 que incluye como alta prioridad «Promover mecanismos transparentes, ágiles y efectivos de participación ciudadana, de rendición de cuentas y de evaluación para mejorar la gestión y los servicios públicos».

Ley de Administración Financiera de la República y Presupuesto público de 2001 (sobre control y evaluación).

Reforma del artículo 11 de Constitución Política para formalizar el principio de evaluación al que debe someterse la administración y los empleados públicos.

Refuerzo de las instituciones: Defensoría de los Habitantes, Procuraduría y Contraloría.

Sentencias de la Sala Constitucional contra el intento de limitar el acceso a la información (todavía no existe ley).

Ratificación de la CICC.

Nicaragua

Ratificación de la CNUCC 2006.

Ley del Servicio Civil 2003 y Reglamento 2004.

Ley de Participación Ciudadana 2003.

Nuevo Código Procesal Penal 2002.

Ley de Probidad de los Servidores Públicos 2002 régimen de probidad de los servidores públicos y deroga la Ley de Integridad Moral de Funcionarios y Empleados Públicos de 1981.

Oficina de Ética Pública de la Presidencia de la República 2002; implanta el programa de eficiencia y transparencia en las compras y contrataciones del Estado.

Modificación de las Normas de Auditoría Gubernamental (NAGUN), realiza ajustes en las auditorías que se desarrollan y a garantizar el debido proceso de los auditados 2002.

Ley de Reforma y Adición al Código Penal tipifica nuevos delitos o actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos y particulares (enriquecimiento ilícito, tráfico de influencia, soborno transnacional, peculado, fraude,...) 2000.

Ratificación de la CICC.

Plan Nacional de Integridad (Vicepresidencia) 1999; 2001.

Normas y Procedimientos de Ejecución y Control Presupuestario del Ministerio de Hacienda y Crédito Público 2000.

Ley de Contrataciones del Estado 2000.

Ley Orgánica del Ministerio Público 2000 y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República 2001.

Ley Creadora de la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos 1996.

Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes (derecho ciudadano a presentar iniciativas de leyes) 1997.

Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo 1998.

Normas de Ética del Servidor Público del Poder Ejecutivo 1999.

Guatemala

En los últimos años leyes modernizadoras de las principales instituciones de control.

Propuesta para reformar el Código Penal e introducir nuevos delitos y aumentando las sanciones para los funcionarios públicos 2005.

Comisionado Nacional por la Transparencia y contra la Corrupción, 2004, temporal pero se ha extendido más tiempo en 2005, Autoridad central de la CICC.

2004 Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas (COPRE), que por ejemplo estudia la Reforma del Servicio Civil a partir de varios diagnósticos.

Normas para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de funciones públicas para la prevención del conflicto de intereses junto a otras como algunas normas sectoriales como Normas de Ética del Organismo Ejecutivo 2004 y del Judicial 2001.

Guatecompras 2003.

Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos 2002.

Red por la Transparencia y calidad de la inversión pública impulsado pro SE-GEPLAN, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia 2003.

Comisión del combate a la Corrupción del Sector Justicia (existen otras Oficinas de Ética dentro de este sector) 2002.

Ratificación de la CICC.

Creación de la Fiscalía contra la Corrupción 2000.

Plan Nacional de Ética Pública 1999.

Ley de Presupuestos con disposiciones sobre el uso adecuado de recursos por los funcionarios.

Reglamento que desarrolla la Ley del Servicio Civil 1998.

El Salvador

Normas de Ética para la Función Pública, 2005.
 Proyecto presidencial País Seguro 2004: «Probidad y transparencia: gobierno honesto al servicio del pueblo» con objetivos anticorrupción.
 Ratificación de la CNUCC 2004.
 Proyecto de Ley de Código de ética para la Función Pública 2004.
 Unidad Anticorrupción y Delitos Complejos 2001.
 Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública 2000.
 Depuración de distintas instituciones: Asamblea Legislativa, Policía (ej. Separación del servicio de más de 1.000 policías, por ejemplo), Jueces y Fiscales; 2000.
 Ratificación de la CICC 1999.

Honduras

Unificación de la Contraloría General de la República y la Dirección de Probidad Administrativa en el actual Tribunal Superior de Cuentas 2006.
 Ratificación de la CNUCC.
 Ley del Consejo Nacional Anticorrupción 2005.
 Tribunal Superior de Cuentas «Normas de Política sobre la denuncia ciudadana» 2005.
 El Tribunal Superior de Cuentas está organizando el «Sistema Nacional de Control de los Recursos Públicos».
 Proyecto de «Ley de Acceso a la Información Pública» 2004.
 Reforma de la Constitución para instituir mecanismos de consulta a los ciudadanos 2004.
 Proyecto de Código de Ética 2004.
 Oficina Normativa de Contratación y Adquisiciones 2004.
 Tribunal Superior de Cuentas encargado de la CICC desde 2003.
 2002 Estratégico nacional anticorrupción (Consejo Nacional Anticorrupción).
 Consejo Nacional Anti-corrupción 2001.
 Ley de Contratación del Estado aprobada en el 2001.
www.Honducompras.gob.hn.
 Ratificación de la CICC 1999.
 Comisión de Lucha y Prevención contra la Corrupción (COPRELCO) adscrita a la presidencia 1994.

República Dominicana

Plan Nacional de Prevención y Lucha Contra la Corrupción 2005-2008.
 Creación de la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción 2005.
 Proceso de capacitación en Ética y Transparencia desde la DPCA 2005.
 Un 90 por ciento de los funcionarios obligados depositan la declaración jurada de bienes y se publica en: www.procuraduria.gov.do 2004-2005.
 Relanzamiento y Juramentación de la Comisiones de Ética Pública (plan piloto primero en las Secretarías de Estado para luego extenderse) 2005.
 Proyecto de ley para la creación de una Oficina nacional para la prevención e investigación de la corrupción 2005.
 Campaña «todos tenemos razones para evitar la corrupción» 1991 Servicio Civil y Carrera Administrativa y su Reglamento 2005.

Código Procesal Penal (sobre denuncias) 2004.
Ley General de Libre Acceso a la Información Pública 2004.
Sistema Nacional de Control y Auditoría 2004.
Buzones de Prevención de la Corrupción.
Programa de Certificación en Ética y Transparencia (PROCET).
Comisiones de Auditoría Social decreto de 2003.
Código de Ética del Servidor Público 2001.
Plan Nacional de Prevención y Lucha contra la Corrupción (Procuraduría General de la República, Departamento de Prevención de la Corrupción es nombrada la autoridad central para la CICC) 2001.
Ratificación de la CICC 1999.

Panamá

Consejo Nacional de Transparencia y Combate a la Corrupción 2005.
Ratificación de CNUCC 2005.
Designación como autoridad central para la CICC del Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa 2004.
Derogación del reglamento de la Ley de Transparencia que limitaba el acceso a la información que establecía la ley 2004.
Sistema de Transparencia en la Gestión Pública 2002.
Ley de transparencia 2002 (normas para la Transparencia en la Gestión Pública, establece la Acción de Habeas Data y dicta otras disposiciones).
Código de Ética del Servidor Público 1999.
Ratificación de CICC 1999.
Dirección Nacional Contra la Corrupción.

LISTADO DE ENTREVISTADOS Y PARTICIPANTES EN LOS GRUPOS DE DISCUSIÓN

A continuación se recoge un listado de las organizaciones a las que pertenecen los altos funcionarios, los políticos y los directivos que fueron entrevistados o enviaron observaciones a las versiones previas de este texto.

Costa Rica

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).

Dirección General del Servicio Civil.

Dirección de Mejora Regulatoria y Rég. Técnica

Universidad. de Costa Rica.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN).

Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Ministerio de la Presidencia.

Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible.

Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Guatemala

Contraloría General de Cuentas.

Universidad Rafael Landívar.

Congreso de la República (Diputados).

Comisión Legislativa y Presupuestos Constitucionales.

Instituto Nacional de Administración Pública.

Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas (COPRE).

Vicepresidencia del Gobierno.

Corte Suprema de Justicia. Comisión de Debate a la Corrupción.

Instituto Latinoamericano para el Desarrollo Social- Guatemala (INDES).

Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN).

Honduras

Dirección General del Servicio Civil.

Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible.

Secretaría de Seguridad.

Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

Consejo Nacional Anticorrupción.

Ministerio de Educación.

Unidad de Apoyo Técnico (UNAT) Despacho Presidencial.

Secretaría de Gobernación y Justicia.

Alcaldía Municipal del Distrito Central (AMDC).

Corte Suprema de Justicia.

México

Subdirección para Europa y América Latina. Secretaría de Relaciones Internacionales.

Cooperación de la Embajada Española en México.

Cooperación Técnica y Científica de la Secretaría Relaciones Exteriores.

Institución Pública en Recursos Humanos.

Simplificación Regulatoria.

Secretaría de la Función Pública.

Nicaragua

Oficina de Administración Pública, Presidencia del Gobierno.

Dirección General de la Función Pública, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Proyecto de Reforma del Servicio Civil, Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

Oficina de Ética Pública.

Procuraduría General de la República.

Unidad de Coordinación del Programa de Reforma y Modernización del Sector Público (UCRESEP) Vicepresidencia de la República.

Secretaría de Coordinación y Estrategia de la Presidencia.

DFIB Central American.

Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

El Salvador

Comisionada Presidencial para la Defensoría del Consumidor.

Programa de Justicia.

PROBIDAD.

Asamblea Legislativa, Jefe de Fracción, Partido Cambio Democrático.

Unidad de Seguimiento Estratégico, Secretaria Técnica de la Presidencia de la Republica.

Coordinación de Reestructuración Institucional y Descentralización

Coordinación del Seguimiento Físico de la Inversión Pública, Presidencia de la República.

Oficina Técnica de Cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional.

República Dominicana

Programa de Apoyo a la Reforma y Modernización del Estado (PARME) Componente de Administración Pública.

Consejo Nacional de Reforma del Estado (CONARE).

Oficina Nacional de Administración y Personal (ONAP).

Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

ONG Participación Ciudadana.

