

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE NORMALIZACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Rolando Bolaños Garita¹

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| I. Introducción..... | 480 |
| II. El espectro de acción de la normalización | 480 |
| III. Normalización reglamentaria | 481 |
| IV. Instrumentos internos de gestión | 482 |
| V. Conclusiones..... | 490 |
| VII. Bibliografía | 491 |

RESUMEN

La Normalización es un concepto al que no podemos considerar divorciado de la Administración Pública, o exclusivo de abordaje en el campo de la Administración de Negocios. Cada día se denota con mayor fuerza el empuje que instancias como la Contraloría General de la República brindan a la estandarización de acciones o servicios en razón no solo de unificar la gestión administrativa, sino de brindar servicios a los ciudadanos bajo criterios de calidad. El peligro que visualizamos cuando se abordan temas como el aquí propuesto, es que los funcionarios públicos, que procedan a concretar acciones de Normalización, lo hagan sin tener noción o consideración del entorno y particularidades de la Administración Pública costarricense y, por el contrario, extrapolen tendencias, estrategias o incluso textos de carácter internacional y, sobre todo, anglosajón, lo que consideramos que sí echaría por tierra cualquier esfuerzo bien intencionado de mejor gestión y(o) modernización pública.

PALABRAS CLAVE: NORMALIZACIÓN, MODELO BUROCRÁTICO, MANUALES DE PROCEDIMIENTOS, MIDEPLAN.

1 Licenciado en Administración con estudios a nivel de Maestría en Psicología Grupal y en Administración con énfasis en Recursos Humanos, Director Administrativo Financiero

de DINADECO, Profesor de la Universidad de las Ciencias y el Arte, Sede en Heredia, Tutor de Proyectos de Graduación en la UNED, publicaciones varias en revistas especializadas.

ABSTRACT

Normalization is a concept that we can't consider untied from the Public Administration, or unique approach in Business Administration. Every day is denoted by major force the push that instances as the General Controllorship, offer to the standardization of actions and public services, in reason not only to unify the administrative management, but also offer services to the citizens under quality criteria. We visualize a risk when topics as here proposed, are taken by government employees who proceed to make concrete actions of Normalization, without having a notion of the environment and particularities of the Costa Rica's Public Administration, and extrapolate trends, strategies or texts from other countries, preferably from United States, we considerer it would throw away good efforts to improve or, modernize public administration.

KEYWORDS: NORMALIZATION, BUREAUCRATIC MODEL, PROCEDURES MANUALS, MIDEPLAN.

I. INTRODUCCIÓN

Hará alrededor de trece años que escuchamos hablar de estándares, de estandarizar procesos, productos, etc. Importante resulta reconocer que una vez ingresados a la Administración Pública no volvimos a escuchar sobre aquellos términos. Conforme avanzamos en nuestras funciones profesionales y de jefatura, tampoco fue necesario cavilar sobre la estandarización y su implicación para con la Gestión Pública.

Producto de la operacionalización de la Ley General de Control Interno 8292, nos vimos ligados nuevamente con aquellas palabras y con una necesidad apremiante por lograr comprender tanto su significación, como su espectro de acción dentro de una estructura administrativa, pero por sobre todo, su importancia para una mejor administración de los recursos públicos, sean estos humanos, técnicos y(o) financieros.

De acuerdo con lo anterior, debimos proceder a realizar todo un esfuerzo investigativo a través de la gama de opciones que se le presentan a un funcionario público no académico en ese momento. Podemos adelantar que éstas son limitadas y muchas veces dispersas por esta misma razón: *si no se es académico, el egresado de las Ciencias Administrativas tiende a no esforzarse en investigar y localizar fuentes que contengan definiciones conceptuales claras y técnicas sobre aquello que le rodea en su gestión*. Se conforma

con lo aprendido en sus años de estudio de Grado y, a lo sumo, completa una Maestría, más que para actualizar conceptos y técnicas administrativas, para mejorar su condición económica • vía el incentivo de Carrera Profesional.

Expuesto lo anterior, concluimos esta presentación, indicando que el interés de este artículo radica en que los funcionarios públicos egresados o no de las Ciencias Administrativas tengan una mejor noción de lo que engloba la estandarización o, como veremos en líneas subsiguientes, "Normalización", en un esfuerzo porque les sea de utilidad en sus labores diarias y generen un impacto positivo en sus respectivas instituciones, en claro apego al servicio público que deben cumplir.

II. EL ESPECTRO DE ACCIÓN DE LA NORMALIZACIÓN

Señala el académico costarricense Johnny Meoño Segura que la necesidad del costarricense de "ponerlo todo por escrito", es un rasgo cultural que deviene desde los tiempos coloniales y como resultado de una herencia de antiguo colonialismo español, esto con el objetivo de clarificar en forma escrita las atribuciones, potestades y responsabilidades de los gobernantes y gobernados.

Así señala este autor²:

² Para un mayor ahondamiento en los planteamientos de dicho autor que detallan las raíces de

“El formalismo muestra la constante necesidad ibérica de escribirlo todo para establecer reglas claras y procedentes” (Meoño, 2001:80)

Haciendo una breve y somera valoración retrospectiva sobre esta necesidad aparentemente incólume de formalizar por escrito toda acción administrativa, debe apuntarse que no ha sido del todo satisfactoria y mucho menos efectiva desde el punto de vista de *Dirección Gubernativa*, clarificando, eso sí, que las razones son más actitudinales o comportamentales que de legalidad, ya que se reconoce el personalismo del que sufren los planes de gestión estatal según el carácter de los gobernantes de turno, que en ocasiones no dejan echar mano a adecuados instrumentos legales ya existentes.

A pesar de lo anterior, no podemos (ni debemos) desatender que nuestro esquema de articulación administrativa, deviene del planteamiento que Max Weber estableció y que incluía el establecimiento de *normas* por escrito para lograr la unidad en la gestión administrativa. No queremos decir con esto que haya que culpar a Weber por la cantidad de disposiciones jurídico-técnicas que existen actualmente y que buscan crear un solo marco de acción en los campos que sean requeridos por el Estado y la sociedad, sea en el campo ambiental, educativo, de derechos y obligaciones de los ciudadanos y habitantes del país, entre otros.

Es común escuchar el carácter peyorativo con que nos referimos al Aparato Estatal con expresiones como “exceso de burocracia”, homologando a ésta, con una cantidad excesiva de documentos que completar y firmar, así como exceso de puntos de revisión y/o aprobación con los actos administrativos requeridos por los ciudadanos y el correspondiente exceso de tiempo necesitado para éstos; sin mencionar la ineficiencia e ineficacia en que se incurre para con el resultado final de las solicitudes ante las Instituciones Públicas, en ocasiones a

nuestra actual cultura socio-política con base en la herencia de antigua colonia española, se recomienda consultar el Capítulo II de su obra: *Crisis nacional, Estado y burocracia: pasado, presente y... ¿futuro?, O ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política?* (Editorial Tecnológica, Cartago 2001).

causa del temperamento o desidia de los funcionarios públicos.

El problema radica no en la formalización de que está revestido el modelo burocrático empleado en las Instituciones Públicas, sino en el exceso de ésta o, más bien, su incorrecta aplicación en puntos sensibles y necesarios de formalizar, ya que la necesidad de clarificar las responsabilidades y funciones administrativas a través de leyes o normas de menor rango es necesario como salvaguarda tanto de los funcionarios públicos, como de los ciudadanos afectados (positiva o negativamente) por los actos administrativos que se llevan a cabo. Dentro de un modelo burocrático ideal, se considera oportuno que si varias instituciones públicas realizan actos administrativos semejantes, éstos sean estandarizados para que cada una de ellas no ejecute los mismos como mejor le parezca, lo cual generaría dilaciones, entorpecimiento en la gestión, despilfarro de recursos públicos, duplicidad de funciones; sucintamente: *ineficacia en la Gestión Pública*.

Por lo tanto, al referirnos a la *Normalización*, nos referimos concretamente a estandarizar o unificar mediante un solo criterio, medida o parámetro, la forma en que se concretan o facilitan acciones, productos y(o) servicios.

III. NORMALIZACIÓN REGLAMENTARIA

Como se indica supra, la herencia colonial de establecer por escrito todos los deberes, derechos, obligaciones, facultades u otros para con los funcionarios públicos, ha derivado en la promulgación de las normas escritas (aún y cuando la misma Ley General de la Administración Pública 6227 reconoce como de igual importancia las normas no escritas), las cuales tienen un rango para su cumplimiento, iniciando con la Constitución Política y continuando con otros como las leyes y los reglamentos, tanto a nivel de Ministerios como de Instituciones Descentralizadas.

Esta facultad para articular y normalizar las relaciones y(o) gestiones administrativas en el Aparato Estatal, sí debe reconocerse que ha caído en ciertas ocasiones en una exageración irracional, ya que como el lector podrá corroborar, por ejemplo los Decretos Ejecutivos deben ser

firmados por el Ministro o Ministros respectivos y el Presidente de la República, por lo que puede intuirse que resulta dificultoso que tales funcionarios analicen y refrenden un cuerpo legal de forma constante, a fin de adaptarlo a las tendencias y prácticas administrativas, las cuales se modernizan como resultado de factores endógenos (cantidad y tipo de empresas comerciales, nivel de educación de población, explosión demográfica, etc.) o exógenos (relaciones comerciales del país, inmigración, estado económico mundial, etc.)

Según lo anterior, la necesidad de modernizar las prácticas administrativas que realizan las Instituciones Públicas es sinónimo de la constante búsqueda de la mejora continua y la adaptación de éstas a principios de eficiencia, eficacia, economía y racionalidad, por citar solo algunos, en beneficio de la sociedad que demanda sus bienes y(o) servicios. El problema radica en que dichas prácticas han sido establecidas a través de Reglamentos y, por lo tanto, no es sencillo lograr su actualización en el momento oportuno.

Sí es importante que ciertas obligaciones de los funcionarios públicos que se sabe no van a mutar con el tiempo, se establezcan vía Decreto Ejecutivo (Reglamento); así como deberes, derechos u obligaciones de los administrados (ciudadanos).

A su vez, lo que se refiere a la aprobación y emisión de normas que contengan aspectos administrativos como: ciertos tipos de trámites que son facilitados por las instituciones públicas, instancias encargadas de los mismos, fechas de presentación, funciones y(o) procesos específicos, se recomienda sea delegada reglamentariamente a otros Jerarcas como Gerentes en el caso de Instituciones Autónomas, Alcaldes en caso de Municipalidades y Viceministros o Directores de Programa en el caso de los Ministerios. Esto en razón de que tales funcionarios se encuentran mayormente ligados al trabajo administrativo u operativo de la institución y la conocen con mayor detalle en sus particularidades y especificidades, lo que los hace ya de por sí (considerando la Ley General de Control Interno 8292) co-partícipes y co-responsables, en el adecuado diseño de normas, políticas y(o)

sistemas de apoyo y control para la mejora de la gestión administrativa, así como la protección y conservación de los activos públicos.

Cerramos el presente apartado acuerpando nuestro criterio sobre la Normalización vía Reglamentos, con la Resolución 243-93 de la Sala Constitucional, citada incluso por la Contraloría General de la República:

“La potestad reglamentaria es la atribución constitucional otorgada a la Administración, que constituye el poder de contribuir a la formación del ordenamiento jurídico, mediante la creación de normas escritas (artículo 140 incisos 3) y 18) de la Constitución Política). La particularidad del reglamento es precisamente el ser una norma secundaria y complementaria, a la vez, de la ley cuya esencia es su carácter soberano (sólo limitada por la propia Constitución), en la creación del Derecho. Como bien lo resalta la más calificada doctrina del Derecho Administrativo, la sumisión del reglamento a la ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la ley produciendo un determinado efecto no querido por el legislador o regular un cierto contenido no contemplado en la norma que se reglamenta. El ordenamiento jurídico administrativo tiene un orden jerárquico, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado en razón del llamado principio de legalidad o lo que es lo mismo, que a ninguno de ellos le está permitido alterar arbitrariamente esa escala jerárquica, que en nuestro caso, ha sido recogida por el artículo 6° de la Ley General de la Administración Pública (...)”

IV. INSTRUMENTOS INTERNOS DE GESTIÓN

Dentro de la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo en la

Administración Pública Costarricense, están las demás Normas subordinadas a los Reglamentos emitidos por instituciones de la Administración Central y Descentralizada.

Valga aclarar que dentro de los principios del modelo burocrático, encontramos la *Estandarización de rutinas y procedimientos*, lo que significa que la determinación, en cuanto a los elementos más específicos de las funciones organizacionales, se ve recogido y autorizado a través de una Norma, la cual, según nuestro criterio y experiencia, puede tener carácter de instrumentos técnico-institucionales, que por lo general suelen denominarse: *Manuales de Procedimientos*, por lo que éstos bien pueden ser considerados Normas de rango menor que pasan a formar parte de la Normalización que los funcionarios públicos deben respetar.

El establecimiento de los Manuales de Procedimientos se nutre de tres tendencias claramente definibles: a) La Administración Científica, b) La Teoría General de Sistemas y, c) La Calidad Total³.

La primera por cuanto es a través del trabajo de Frederick Winslow Taylor que se denota la necesidad de establecer y medir científicamente cada una de las acciones o pasos que comprenden las funciones del trabajador.

La segunda, ya que los componentes del *Proceso* definido en tales Manuales siguen la

3 El tema de "Calidad" no puede considerarse ausente en el contexto de la Administración Pública, según lo establecido en el artículo 3 inciso a) de la Ley del Sistema Nacional para la Calidad 8279 (SNC) que indica:

"Artículo 3º-Fines y Objetivos del Sistema. El fin del SNC será ofrecer un marco estable e integral de confianza que, por medio del fomento de la calidad en la producción y comercialización de bienes y la prestación de servicios, propicie el mejoramiento de la competitividad de las actividades productivas, contribuya a elevar el grado de bienestar general y facilite el cumplimiento efectivo de los compromisos comerciales internacionales suscritos por Costa Rica.

Los objetivos del Sistema serán los siguientes:

a) Orientar, ordenar y articular la participación de la Administración Pública y el sector privado en las actividades de evaluación de la conformidad y de promoción de la calidad, integradas al SNC."

orientación sistémica de *Insumos* (recursos materiales o información) que deben transformarse mediante dicho *Proceso*, para a su vez generar *Productos* (bienes o servicios) que son requeridos por los ciudadanos.

La tercera, por cuanto dichos Manuales son parte del establecimiento de estándares que determinan los requisitos mínimos que deben ostentar en este caso los *Productos* (bienes o servicios) que son requeridos por los ciudadanos⁴. Es importante clarificar que la necesidad de contar con estos Manuales es holística, debiendo desechar la idea de que serían exclusivos de instituciones fabriles o industriales, ya que aún las instituciones públicas concretan *Procesos* y *Procedimientos*, que devienen en bienes y(o) servicios públicos.

4 En esta misma línea tómesese en cuenta el concepto de Calidad en la Gestión Pública incluida en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública:

"La calidad en la gestión pública constituye una cultura transformadora que impulsa a la Administración Pública a su mejora permanente para satisfacer cabalmente las necesidades y expectativas de la ciudadanía con justicia, equidad, objetividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos.

La calidad en la gestión pública debe medirse en función de la capacidad para satisfacer oportuna y adecuadamente las necesidades y expectativas de los ciudadanos, de acuerdo a metas preestablecidas alineadas con los fines y propósitos superiores de la Administración Pública y de acuerdo a resultados cuantificables que tengan en cuenta el interés y las necesidades de la sociedad.

La concepción de la calidad ha ido evolucionando e incorporando nuevos aspectos hasta conformar una aproximación holística e integradora de la gestión, donde cobran especial importancia todas las partes interesadas en sus diferentes formas de relación, así como la sostenibilidad y la corresponsabilidad social.

La calidad en la gestión pública puede y debe ser constantemente mejorada, buscando elevarla a niveles de excelencia, es decir obtener resultados sostenibles, con tendencias crecientes de mejora, y que tales resultados se comparen favorablemente con los más destacados referentes nacionales e internacionales."

Así, la definición que en este trabajo promulgamos sobre los mismos son las siguientes:

Procesos: Conjunto de actividades que se desarrollan en una secuencia determinada permitiendo obtener unos productos o salidas a partir de unas entradas o materias primas (información, solicitudes de servicio, etc.) Los procesos pueden ser fabriles (entran y salen materiales transformados) o de gestión (entra y sale información), generando un valor añadido.

Procedimientos: Es el nivel de detalle de las actividades que pueden variar dependiendo de su complejidad, los métodos utilizados y el nivel de habilidades y formación necesaria para que el personal logre llevarlas a cabo.

Manuales de Procedimientos: Documento institucional que contiene todos los Procedimientos de la organización, instrucciones de trabajo y formularios que se consideran necesarios para la mejor ejecución del trabajo.

Hasta este punto valga rescatar los esfuerzos que el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) ha vertido a través de ciertos documentos técnico-orientadores para lograr que las instituciones concreten acciones de organización administrativa coherente, sistémica y unitaria, buscando la mejora en la gestión y los resultados previstos. Así las cosas, a la fecha se han emitido los siguientes documentos:

- Guía para el levantamiento de Procesos
- Guía para la elaboración de Diagramas de Flujos
- Guía para el Rediseño de Procesos
- Guía de Manuales Administrativos

Todas y cada una de estas Guías han sido construidas, según se desprende de la Presentación incluida en ellas, con el afán de apoyar y fortalecer el Sistema Nacional de Planificación a través de las Unidades de Planificación Institucional, mismas que: *“deben conducir y acompañar los procesos de modernización institucional, según se desprende del Decreto 33713-MP-PLAN-MTSS.”* (MIDEPLAN, 2007: 4)

Cabe indicar que dentro de nuestra experiencia en la función pública, hemos propuesto la inclusión en ciertos Reglamentos, de una

potestad para que la Dirección Administrativa Financiera institucional emita instrumentos internos de gestión tales como: *Políticas, Manuales, Procedimientos, Metodologías, Instructivos* u otros, con el fin orientar y normalizar la gestión⁵, evitando así caer en el error de establecer en dichos Reglamentos, especificidades y acciones administrativas que bien pueden formalizarse, modificarse y(o) actualizarse a través de los instrumentos referidos.

Resulta entonces más sencillo que a través de Manuales de Procedimientos se establezcan por escrito y de manera visual (a través de flujogramas) las tareas e interacciones que se han de realizar por parte de instancias administrativas y funcionarios públicos, ya que estos Manuales serían revisados y actualizados cuando sea necesario por parte de los técnicos y profesionales respectivos, y será resorte del Director Administrativo Financiero su aprobación, considerando que como unidad técnica formada en las Ciencias Administrativas (o así debería ser), dicho funcionario tendrá o debería tener el suficiente conocimiento para opinar sobre los Manuales y lograr que su cometido sea la eficiencia y eficacia institucional, así como la economía y la racionalidad de los acciones, sobre todo para con los efectos que éstas puedan tener en los ciudadanos.

El hecho de que los Manuales constituyan una Norma, aunque sea de menor rango, lo fundamentamos, por ejemplo, en un Dictamen de la Procuraduría General de la República, que si bien se refiere a otra disposición administrativa como lo es una Circular, recordemos que si en un Decreto Ejecutivo se faculta a la Administración a emitir instrumentos técnicos como los analizados líneas atrás e igualmente se les reviste de la formalidad o legalidad necesaria, podemos considerarlos entonces *instrumentos normativos*. Para mejor orientación del lector citamos el Dictamen C-375-2007 en mención:

5 La Contraloría General de la República se refirió a nuestra potestad para establecer este tipo de Normalización, clarificando que la misma deberá ser respetuosa de otros instrumentos normativos (Reglamentos) de mayor rango (DAGJ-1436-2008 referencia 11436)

“En el caso que nos ocupa estamos en presencia de una norma legal (artículo 198 de la LGAP) que establece el plazo para exigir responsabilidad civil del funcionario público en cuatro años, y otra de inferior jerarquía normativa (la circular) que fija ese plazo en seis meses, de suerte tal que con fundamento en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública, que establece la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo, no podría una circular contravenir la ley con el establecimiento de un plazo menor a efectos de exigir responsabilidad civil al servidor. En consecuencia, debe prevalecer lo dispuesto por la norma de mayor jerarquía, en este caso la LGAP, sobre lo que señala la circular.”

Adicionalmente, el jurista Juan José Mora Cordero (2007) plantea así lo extraído por él en cuanto a la definición que diera George R. Terry sobre los Manuales:

“Como observamos de esta definición que se ofrece, surgen los siguientes rasgos principales de todo MdP:

- *Tienen carácter normativo*
- *Tiene una doble función formativa e informativa*
- *Son un activo intangible de la organización*
- *Son de uso frecuente, diario si se quiere con el fin de ayudar en la solución de problemas organizacionales de la cotidianeidad” (Mora, 2007:15)*

En esta misma línea, conviene retrotraer el criterio que el Ente Rector en materia de Control Interno, o sea la Contraloría General de la República, ha señalado en cuanto al establecimiento de este tipo de instrumentos internos de gestión:

“Además, partiendo de lo que dispone el artículo 8° de la Ley General de Control Interno en cuanto a que el sistema de

control interno constituye la serie de acciones ejecutadas por la administración activa, diseñadas para proporcionar seguridad en la consecución, entre otros, del objetivo de proteger y conservar el patrimonio público contra cualquier pérdida, despilfarro, uso indebido, irregularidad o acto ilegal, y considerando que el artículo 10 de esa misma Ley dispone que es responsabilidad del jerarca y del titular subordinado establecer, mantener, perfeccionar y evaluar el sistema de control interno institucional, y asimismo, que es responsabilidad de la administración activa realizar las acciones necesarias para garantizar su efectivo funcionamiento, ello conduce a concluir que la administración está en el deber y legalmente facultada, para tomar medidas sobre el particular, lo que incluye la emisión, instauración y ejecución de políticas, normas, procedimientos, etc., que particularicen ese deber general en los asuntos específicos y muy propios de su ámbito institucional.”

En este punto, de igual forma los Jerarcas, conforme su potestad fiscalizadora e incluso a través de las Auditorías Internas e Instancias Jurídicas, deben ejercer vigilancia, para que no se exceda la delegación aquí prescrita y se incurra en actos contrarios al ordenamiento jurídico, o que incluso se emitan instrumentos que vayan en detrimento de la misma Administración y(o) de los ciudadanos.

La exhortación por parte de la Contraloría General para la emisión de los Manuales de Procedimientos, igualmente se basa en lo establecido en la Norma 4.2 Requisitos de la Actividades de control, requisito e) Documentación; de las Normas de Control Interno para el Sector Público N-2-2009-CO-DFOE. Consideramos, no obstante, que el Ente Contralor ha pecado de omisión, al no promover, fortalecer y fiscalizar la organización de la Administración Pública a través de una Gestión por Procesos y no por funciones como actualmente está diseñada y en funcionamiento, ya que así se tendría todo un engranaje o sistema administrativo público

encauzado y dirigido hacia una misma dirección y no como en el presente, que se cuenta con una estructura funcional que corta las acciones administrativas hasta donde los grados de responsabilidad lo permiten, en lugar de contar con acciones continuas capaces de ser observadas, medidas y corregidas con mayor facilidad.

En otras palabras, es desarrollar mecanismos administrativos, en este caso instrumentos internos de gestión denominados Manuales, no pensando en qué puede o quiere hacer la institución sino en qué, cómo y cuándo se requieren los bienes o servicios por parte de quienes los requieren.

De seguido, y para mejor orientación del lector, nos apoyamos en la Gestión por Procesos, promulgada en la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública:

“45 La gestión por procesos implica el desarrollo de las actuaciones siguientes:

a. La identificación de los requerimientos, necesidades y expectativas, de los diferentes destinatarios de las prestaciones y servicios públicos, así como de otros posibles grupos de interés.

b. La identificación de todos los procesos necesarios para la prestación del servicio público y la adecuada gestión de la organización: procesos clave u operativos, de apoyo a la gestión y estratégicos; lo que se denomina mapa de procesos.

c. La definición del objetivo de cada uno de los procesos, así como de los beneficios que aporta a los grupos de interés a los que va dirigido.

d. La definición secuencial detallada y precisa de las diferentes actividades que componen el proceso o procedimiento concreto, para el cumplimiento de los diferentes requerimientos, y en su caso su diagrama.

e. La definición de las obligaciones, así como de las autoridades y directivos encargados.

f. La definición de indicadores que permitan la medición y control del desarrollo de la marcha adecuada del proceso.

g. La definición y desarrollo de un sistema de gestión que permita el seguimiento, evaluación y mejora continua de la calidad de los procesos, y la prestación del servicio.

h. La implantación de sistemas de gestión normalizados o estandarizados.”

Es importante dejar claro que no importa si la Normalización o estandarización de los procesos o acciones administrativas desarrolladas por las instituciones públicas se encuentra recogida en Decretos Ejecutivos, Manuales, Circulares u otros; pero valga rescatar que los mismos deben ser respetuosos de lo estipulado en la Ley de Promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor 7472 y sobre todo de la Ley de Protección al Ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos 8220, por lo que a la hora de que los técnicos y(o) profesionales los diseñen, reconozcan la necesidad de coordinación previa con otras posibles instancias receptoras de los bienes o servicios producidos y así no solo agilizar trámites y por ende mejorar en aspectos de eficiencia pública, sino cumplir con la normativa establecida al efecto, de la cual nos permitimos extraer al menos algunos de sus artículos.

1. Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos 8220, que en lo que nos interesa establece:

“Artículo 2º- Presentación única de documentos. La información que presenta un administrado ante una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública, no podrá ser requerida de nuevo por estos, para ese mismo trámite u otro en esa misma entidad u órgano. De igual manera, ninguna entidad, órgano o funcionario público, podrá solicitar al administrado, infor-

mación que una o varias de sus mismas oficinas emitan o posean.

Para que una entidad, órgano o funcionario de la Administración Pública pueda remitir información del administrado a otra entidad, órgano o funcionario, la primera deberá contar con el consentimiento del administrado.

Quedan exceptuadas de la aplicación de este artículo las personerías jurídicas.

Artículo 3°- Respeto de competencias. La Administración no podrá cuestionar ni revisar los permisos o las autorizaciones firmes emitidos por otras entidades u órganos, salvo lo relativo al régimen de nulidades. Únicamente podrá solicitarle al administrado, copia certificada de la resolución final de un determinado trámite. Tampoco podrán solicitársele requisitos o información que aún se encuentren en proceso de conocimiento o resolución por otra entidad u órgano administrativo; a lo sumo, el administrado deberá presentar una certificación de que el trámite está en proceso.

Artículo 4°- Publicidad de los trámites y sujeción a la ley. Todo trámite o requisito, con independencia de su fuente normativa, para que pueda exigirse al administrado, deberá:

a) Sujetarse a lo establecido por ley y fundamentarse estrictamente en ella.

b) Estar publicado en el Diario Oficial, La Gaceta, junto con los instructivos, manuales, formularios y demás documentos correspondientes y estar ubicado en un lugar visible dentro de la institución. Asimismo, en un diario de circulación nacional, deberá publicarse un aviso referido a dicha publicación.

Dichos trámites o requisitos podrán ser divulgados también recurriendo a medios electrónicos.

Artículo 8°- Procedimiento de coordinación inter-institucional. La entidad u órgano de la Administración Pública que para resolver requiera fotocopias, constancias, certificaciones, mapas o cualquier información que emita o posea otra entidad u órgano público, deberá coordinar con esta su obtención por los medios a su alcance, para no solicitarla al administrado.

Las entidades o los órganos públicos que tengan a su cargo la recaudación de sumas de dinero o el control de obligaciones legales que deban satisfacer o cumplir los administrados, deberán remitir o poner a disposición del resto de la Administración, mensualmente o con la periodicidad que establezcan por reglamento, los listados donde se consignen las personas físicas o jurídicas morosas o incumplidas. Esta obligación únicamente se refiere a las entidades que requieran esa información para su funcionamiento o para los trámites que realizan.”

La ley de cita es de aplicación obligatoria para toda la Administración Pública o sea, Administración Central, Descentralizada, etc, por lo que con base en ésta y en la potestad de *Dirección Gubernativa* que ostenta el Poder Ejecutivo establecida en la Ley General de la Administración Pública 6227, se procedieron a emitir otros instrumentos técnico-legales que vinieran a fortalecer el marco de protección al ciudadano del exceso de trámites y más bien encauzarse en la simplificación de los mismos, por lo que a la fecha se han emitido los siguientes:

2. El Reglamento sobre los Programas de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites dentro de la Administración Pública Decreto Ejecutivo 33678-MP-MEIC, que en lo que nos interesa establece:

“Considerando

... VIII.—*Que la labor de simplificación de trámites requiere del esfuerzo de todos y debe generar un efecto multiplicador en toda la Administración Pública para lograrlo, de allí la necesidad de designar un funcionario para que de seguimiento a los programas que cada uno de los Ministerios y de las Instituciones Autónomas del Estado, definan en esta materia. Así mismo se vele por el cumplimiento de la Directriz Presidencial N° 01-MP-MEIC del 8 de mayo del 2006, y que obliga a un análisis de las regulaciones existentes se hace necesario.*

Artículo 1°—Designación del funcionario de enlace institucional de la Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites. El jerarca de cada uno de los órganos y entes que conforman la Administración Pública, central y descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental y empresas públicas, designarán un funcionario, en representación de la institución, que actúe como enlace institucional para dirigir y coordinar los esfuerzos de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites a lo interno de cada institución, a más tardar 10 días hábiles después de la publicación del presente Decreto en el Diario Oficial La Gaceta.

Artículo 2°—Funciones del funcionario de enlace institucional de la Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites. El funcionario de enlace institucional tendrá las siguientes obligaciones:

1. Coordinar y dar seguimiento al proceso de revisión de los trámites y procedimientos existentes a la luz de la Ley N° 8220 y su Reglamento.
2. Coordinar la formulación e implementación del Programa de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites dentro del plan anual presentado por la institución que representa.
3. Establecer, junto con el jerarca de la institución, los trámites prioritarios

para ser considerados en la formulación del Programa de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites dentro del plan anual.

4. Velar por el cumplimiento de los planes y programas de mejora regulatoria que se elaboren en sus instituciones.

5. Presentar los informes de avance del programa de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites, en concordancia con la Directriz N° 01-MP-MEIC, al jerarca de la institución para su posterior envío a la Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

6. Velar conjuntamente con el Departamento Legal, Unidad o Dependencia Encargada de su institución, para que:

a-La institución realice el Análisis Costo-Beneficio de las regulaciones que vaya a emitir o modificar, e informar al jerarca cualquier omisión que se presente.

b-Los trámites de la institución cumplan con lo establecido por la Ley N° 8220 y su Reglamento, la Directriz Presidencial N° 01-MP-MEIC y este Reglamento, y podrá solicitar a la autoridad competente, que se tomen las medidas correctivas y, de ser necesario, se abran los procesos administrativos para los funcionarios que incumplan con lo estipulado en la legislación citada anteriormente.

7. Implementar en sus instituciones las recomendaciones emitidas por la Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica.

8. Ser el enlace institucional para que coordine con la Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica del MEIC, las iniciativas de Simplificación de Trámites e implemente las observaciones sobre el cumplimiento de este Reglamento.

Artículo 6°—Obligaciones de las Direcciones, Coordinaciones o Jefaturas

que integran los órganos y entes de la Administración Pública. Las Direcciones, Coordinaciones o Jefaturas que integran los órganos y entes que conforman la Administración Pública están obligados a:

1. Cumplir a cabalidad con el Programa de Mejora Regulatoria instaurado por su institución dentro del plan anual.
2. Remitir al funcionario de enlace institucional de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites, la documentación e información necesaria para el buen desempeño de sus funciones y para el levantamiento del Inventario de la normativa legal interna.
3. Coordinar con el funcionario de enlace institucional, la remisión a la Dirección de Mejora Regulatoria y Reglamentación Técnica de los anteproyectos de regulación que su institución desea emitir.
4. Implementar las recomendaciones en materia de Mejora Regulatoria y Simplificación de Trámites que emita el funcionario de enlace institucional.
5. Realizar el Análisis de Costo-Beneficio a las regulaciones que se vaya a emitir o modificar.
6. Participar junto con el funcionario de enlace institucional, en los grupos de trabajo que sean necesarios para la implementación de la mejora regulatoria y la simplificación de trámites.”

3. La Metodología para la evaluación costo-beneficio de las regulaciones que establecen nuevos trámites, modifican los existentes o los eliminan Decreto Ejecutivo 32689-MP-MEIC, que en lo que nos interesa establece:

“Artículo 1º—Del ámbito de aplicación. Los ministerios emisores de regulaciones que conforman la Administración Pública central deberán aplicar la metodología para la evaluación costo - beneficio de la regulación que se encuentra en el Anexo 1 del presente decreto ejecutivo, la cual se está obligado a completar cuando se establecen nuevos

regulaciones o se reforman las existentes que establezcan trámites, requisitos y procedimientos, sobre inscripciones, registros u autorizaciones.

Artículo 2º—De la metodología. La metodología para el análisis costo - beneficio, se compone de un formulario con su correspondiente guía de llenado. El formulario se denominará: “Formulario de Evaluación Costo - Beneficio”.

Artículo 3º—De los casos en que debe llenarse el formulario. El “Formulario de Evaluación Costo - Beneficio” deberá completarse para los siguientes casos:

1. Cuando la propuesta de regulación establezca nuevos trámites, requisitos y procedimientos sobre inscripciones, registros o autorizaciones, o modifiquen o eliminen trámites existentes.

2. Cuando se eliminen trámites, sólo si en adición a tal eliminación se modifican o se crean nuevos trámites, requisitos y procedimientos sobre inscripciones, registros o autorizaciones.

Cuando la propuesta de regulación sea una reforma a un trámite existente, en la cual únicamente: se eliminan documentos y requisitos innecesarios, se establezcan plazos definidos, se reduzcan los plazos de resolución, o se disminuyan los procedimientos, solamente se deberán llenar la sección 1 (Información General) y el apartado 2.2 del formulario.”

4. Reglamento sobre el Catálogo de Trámites y Plataformas de Servicios Decreto Ejecutivo 35358-MEIC, que en lo que nos interesa establece:

“Considerando:

1º—Que las regulaciones que emite el Estado surgen como una herramienta fundamental para asegurar la buena convivencia de sus habitantes.

2º—Que la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227,

en su artículo 4, sujeta la actividad de los entes públicos, a los principios fundamentales del servicio público con el fin de asegurar su continuidad, eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y en la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios

...Artículo 1º—Creación del Catálogo Electrónico Institucional. Créase el Catálogo Electrónico Institucional de Trámites el cual estará constituido por todos los trámites, requisitos y procedimientos, ofrecidos por cada ente u órgano de toda la Administración Pública central, descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental y empresas públicas, que deban realizar los ciudadanos para la obtención de permisos, licencias y autorizaciones.

Artículo 3º—Características del catálogo electrónico Institucional. El Catálogo Electrónico Institucional de Trámites contendrá toda la oferta de todos los trámites, requisitos y procedimientos necesarios para la obtención de licencias, permisos y autorizaciones por parte del ciudadano en cada institución; y estará disponible mediante página WEB.

Artículo 6º—Obligatoriedad de la Plataforma de Servicios. Todos los órganos y entes que conforman la Administración Pública central, descentralizada, incluso instituciones autónomas y semiautónomas, órganos con personalidad jurídica instrumental y empresas públicas, deberán de implementar plataformas de servicios que oriente al usuario sobre los trámites, requisitos y procedimientos necesarios para la obtención de licencias, permisos y autorizaciones.

Dicha Plataforma, deberá de brindar la información solicitada por el usuario

en el formato establecido en el Anexo N° 1 denominado “Formulario para el Catálogo de Trámites”, a efecto de estandarizar la información que se le suministre al ciudadano.”

V. CONCLUSIONES

El presente trabajo no tiene dentro de sus objetivos el desarrollar profusamente el tema de estos instrumentos internos de gestión (Manuales), como sí el señalar cuál es su uso e importancia para con la *Normalización* de que están siendo sujetas las instituciones públicas.

No obstante, sí se recomienda a los funcionarios interesados en desarrollar estos instrumentos, consultar tanto las Guías elaboradas por MIDEPLAN, como la Norma INTE-ISO 10013:2001 “Directrices para la documentación de sistemas de gestión de la calidad”, la cual es un muy adecuado instrumento técnico-orientador para elaborar Manuales de Procedimientos dentro de un sistema de calidad en la Administración Pública, al igual que se recomienda consultar el documento: “Instructivo para la preparación de Manuales de Procedimientos Municipales”, editado por el CICAP de la Universidad de Costa Rica.

Como dijimos en la Introducción del presente artículo, nuestra motivación se cimienta en la necesidad de que otros colegas de la Administración Pública, no pululen por el universo administrativo sin claridad sobre lo que significa Normalizar y sobre los mecanismos o instrumentos requeridos para su materialización, máxime cuando cada vez más (y lo decimos conforme con nuestra experiencia profesional), somos inducidos por las Auditorías Internas y demás instancias fiscalizadoras, a concretar la Normalización de acciones o procedimientos, y efectivamente es dificultoso empezar a armar una estrategia coherente cuando no se conoce a qué se refiere este término o, peor aún, cuando se echa mano a textos sobre todo anglosajones para lograrlo, los cuales no reflejan para nada nuestra realidad jurídico-administrativa pública.

Resulta insoslayable considerar que la Normalización no puede verse como esfuerzo aislado de modernización o mejora en la Gestión Pública, siendo que debe engarzarse con toda una estrategia coherente, sistémica, transparente, articulada y realista, la cual se fundamente en aquellas características, historia y tradiciones propias de cada entorno institucional.

La emisión o imposición de instrumentos técnicos o jurídicos diseñados para unificar acciones o criterios, por sí solos no devienen en un mejoramiento instantáneo de las unidades administrativas destinatarias o en los servicios que prestan a los ciudadanos; por el contrario, se requiere todo un esfuerzo de sensibilización y orientación para la implementación de los mismos, rescatando por sobre todo su importancia dentro de un movimiento proclive al mejor desempeño del funcionario público, el cual es, en definitiva, el elemento humano dinamizador del cambio, modernización y mejora de las Administraciones Públicas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Área de Modernización del Estado MIDEPLAN. Guía para el rediseño de Procesos. San José, Costa Rica 2007:4.
- Área de Modernización del Estado MIDEPLAN. Guía para la Elaboración de Diagramas de Flujo. San José, Costa Rica 2009.
- Área de Modernización del Estado MIDEPLAN. Guía para el levantamiento de Procesos. San José, Costa Rica 2009.
- Área de Modernización del Estado MIDEPLAN. Guía de Manuales Administrativos. San José, Costa Rica 2009.
- Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, San Salvador, El Salvador, 26 y 27 de Junio del 2008.
- Contraloría General de la República. Oficio DI-CR-209 (04663) del 05 de mayo del 2004.
- Contraloría General de la República. Oficio DAGJ-1436-2008 (11436) del 30 de octubre del 2008.
- Meoño, J. Crisis nacional, Estado y burocracia: pasado, presente...y ¿futuro? o ¿Cómo superar nuestra rígida cultura política? Editorial Tecnológica. San José, Costa Rica 2001: 80.
- Mora Cordero, Juan José. Instructivo para la preparación de Manuales de Procedimientos Municipales. —1 reimp. de la 1. ed. — Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica 2007.
- Procuraduría General de la República. Dictamen C-375-2007 del 23 de Octubre del 2007.
- Sala Constitucional del Poder Judicial. Resolución 243-93 del 19 de Enero de 1993 citada por la Contraloría General de la República en el criterio FOE-SAF-0364.
- Weber, M. Economía y Sociedad II: Esbozo de sociología comprensiva. —1 reimp. de la 2. ed. Fondo de Cultura Económica. México D.F. 1969.