

Trato al ciudadano

Introducción:

La calidad democrática del trato al ciudadano

El presente capítulo de la Auditoría evalúa la siguiente pregunta: ¿cuál es la calidad democrática del trato que las instituciones dan a las personas en Costa Rica? Por calidad democrática del trato de las instituciones a las personas, ciudadanas o no, se entiende el grado en que dicho trato es respetuoso de sus derechos y dignidad y se realiza conforme a las disposiciones de la Constitución Política y las leyes¹.

A diario en Costa Rica miles de personas tratan con funcionarios de centenares de dependencias públicas para realizar consultas, inscripciones, autorizaciones, usar servicios o recibir asistencia social. Se trata, en muchos casos, de tratos que pasan desapercibidos para cualquier persona que no sea la interesada. Esto no significa que sean irrelevantes. Los hallazgos de las investigaciones exploratorias realizadas por la Auditoría sugieren que, para los ciudadanos costarricenses, el trato que las instituciones públicas dispensan a las personas es parte importante de la convivencia democrática en el país (Bornemisza, 1997; Bornemisza y Quesada, 1997; Pérez Liñán, 1998). Pero, además de estas percepciones, existen otras razones por las cuales los tratos entre las personas y el Estado son relevantes para una evaluación de la calidad de la democracia.

Mediante las gestiones que realizan en las instituciones públicas, las personas se relacionan cotidianamente con el Estado. Al acudir a las instituciones esperan no solo ciertos resultados (*el trato como resultado*) sino también ser tratados de una manera correspondiente con su condición de ciudadano o habitante (*el trato como interacción*). En el primer

sentido, las personas procuran hacer valer ante la autoridad pública los derechos que la Constitución Política y las leyes les confieren, con el fin de satisfacer una petición. Sin embargo, salvo que la acción institucional viole esos derechos, sea durante el trámite de la demanda o en su respuesta, cualquier resultado que la persona obtenga no riñe con el régimen de libertades y derechos democráticos. En el segundo sentido, los encuentros entre las personas y las instituciones públicas, independientemente del contenido y resultados de la gestión, constituyen ejercicios cotidianos del poder, en los cuales se ejerce lo que Foucault denomina “los micromecanismos del poder” (Foucault, 1994). Es en este segundo sentido que la Auditoría examina el trato de las instituciones a las personas (o trato al ciudadano)².

Las personas recurren a las instituciones públicas no como cualquier usuario o cliente de una empresa privada sino, según se dijo antes, como ciudadanos (o más en general, como habitantes de la República). Al reivindicar el o los derechos que consideran relacionados con su caso, las personas son, como ciudadanas, pares del o los funcionarios que deciden sobre su gestión. En estos encuentros cotidianos, las instituciones públicas son las que tienen el poder para resolver una manera u otra, o rechazar, las gestiones emprendidas por las personas. Como los funcionarios públicos son los que poseen la autoridad, en teoría las personas son la parte más débil de esta relación de poder.

El trato de las instituciones a las personas en la legislación costarricense

En Costa Rica, el trato de las instituciones a las personas como parte del funcionamiento de un Estado democrático ha sido específicamente estipulado por la Ley 6227, General de la Administración Pública, promulgada en 1978. En ésta se señala que cada persona (“administrado”) es un representante de la colectividad de la que el funcionario depende y que las trabas u obstáculos injustificados deben ser considerados como un funcionamiento irregular. Dice el artículo 113:

- “El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.
- El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.
- En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los cuales no puede anteponerse la mera conveniencia”.

El artículo 114 dice:

- “El servidor público será un servidor de los administrados, en general, y en particular de cada individuo o administrado que con él se relacione en virtud de la función que desempeña; cada administrado deberá ser considerado como representante de la colectividad de que el funcionario depende y por cuyos intereses debe velar.
- Sin perjuicio de lo que otras leyes establezcan para el servidor, considérase, en especial, irregular desempeño de su función todo acto, hecho u omisión que por su culpa o negligencia ocasiona trabas u obstáculos injustificados o arbitrarios a los administrados”.

FUENTE: ASAMBLEA LEGISLATIVA, 1978.

Pero, en una democracia, estos ejercicios cotidianos de poder no pueden evitar estar constreñidos por el hecho de que esa parte débil son personas titulares de derechos y deberes irrenunciables³.

Hasta el momento, la conexión entre estos ejercicios del poder cotidianos y la democracia no ha sido un tema de interés para los teóricos de la democracia. La principal razón argumentada es que la mirada de encuentros cotidianos entre los habitantes y el Estado tiene, en la mayoría de los casos, poca relevancia para la democracia como régimen político⁴. En efecto, la mayoría de estos encuentros no está necesariamente relacionada con el ejercicio del derecho al voto o de las libertades públicas. Sin embargo, además de un régimen político, la democracia implica una organización y un funcionamiento del Estado y de sus relaciones con las personas, sin las cuales la protección, promoción y defensa de los derechos y libertades democráticas sería imposible. Este el caso

precisamente del Estado de derecho (O’Donnell, 1998; Becker, 1999; O’Donnell, 1999).

En todas las actividades en las que interviene, el Estado está también obligado a organizarse y funcionar como un Estado democrático, pues todo acto público comprende el ejercicio de una autoridad que emana de la ciudadanía⁵. Los funcionarios públicos son, sin excepción, depositarios de una autoridad delegada⁶. Por ello, el Estado democrático tiene, en todos sus actos, la obligación de tratar a las personas de manera respetuosa con sus derechos y con la dignidad implícita en su condición de persona y, más particularmente, de ciudadana⁷. Así, la expectativa de las personas de que en sus encuentros cotidianos con las instituciones públicas serán tratadas como ciudadanos (o en general, como habitantes) tiene fundamento en la naturaleza misma del régimen democrático. Al mismo tiempo, es una expectativa que tiene su raíz en el ejercicio de la ciudadanía en un Estado democrático⁸.

Lo que esperaríamos

En una situación de alta calidad democrática, el trato de las instituciones a las personas, ciudadanas o no, es respetuoso de sus derechos y su dignidad, y se realiza conforme a las disposiciones de la Constitución Política y las leyes. Las y los funcionarios públicos, escogidos mediante procesos de selección abiertos al conocimiento y escrutinio públicos, prestan servicios cuyo acceso y disfrute se atiene a reglas claras y de amplio conocimiento público y brindan un trato diligente y no discriminatorio a la población. Las personas tienen oportuno y fácil acceso a instancias para presentar denuncias por maltrato de las y los funcionarios; estas instancias tienen las facultades y las capacidades necesarias para investigar esas denuncias, en efecto realizan las investigaciones y, de hallar que la denuncia tiene lugar, logran que las instituciones reparen el daño o sancionen a las y los funcionarios que lo cometieron.

Aspiraciones máximas

Las aspiraciones definidas por el Consejo Consultivo para el tema del trato al ciudadano en el marco de una democracia de alta calidad son:

- Las instituciones públicas seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas abiertas al examen público.
- Las personas obtienen acceso a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano.

- Las instituciones públicas no tratan a nadie de una manera considerada como degradante por la población.
- Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles⁹.

Valoración general

En 1998, aproximadamente la mitad de los 138.346 funcionarios públicos se encontraba bajo el Régimen de Servicio Civil y había sido contratada por medio de concursos abiertos al escrutinio público y criterios técnicos; las contrataciones de la otra mitad de los funcionarios públicos se regía por la normativa de cada institución. Como en Costa Rica existen más de 200 instituciones públicas, la tarea de obtener la información para evaluar lo que ocurre en esta materia resulta difícil. Sin embargo, por medio de la vía judicial tradicional, el Tribunal del Servicio Civil, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes, se puede rectificar acciones de contratación de servidores públicos improcedentes o contrarias a la normativa establecida. No existe información oportuna, ordenada y comprensiva sobre los puestos de confianza en la administración pública.

El acceso a los servicios públicos es, en general, relativamente fácil desde cualquier parte del país. La mayoría de las instituciones tiene sedes en las diversas regiones. No obstante, hay poco acceso remoto (fax, teléfono, correo electrónico), pues la mayoría de las gestiones ante las instituciones públicas deben ser realizadas personalmente por el interesado. Hay evidencias del uso “clientelar” de los recursos públicos con fines electorales.

No hay indicios de que las y los funcionarios públicos discriminen sistemáticamente a las personas por razones étnicas, religiosas, de género o condición económica. Tampoco hay evidencias de trato discriminatorio en las oficinas encargadas de tramitar la residencia legal y la naturalización de los extranjeros. Sin embargo, existe una difundida percepción sobre maltrato en las instituciones públicas, aunque ello varía notablemente según la entidad de que se trate. Se logró reunir evidencia sobre un flujo constante y significativo de denuncias por maltrato al ciudadano ante la Defensoría de los Habitantes y las Contralorías de Servicio. Las quejas se relacionan con la falta de un trato diligente y la escasa disponibilidad de información correcta y completa para que las personas puedan realizar sus trámites.

RECUADRO 7.2

Preguntas de evaluación e indicadores

Las cuatro aspiraciones máximas de alta calidad de la democracia sobre el tema del trato de las instituciones a las personas fueron desagregadas en 16 preguntas de evaluación y 27 indicadores. Esta desagregación guió el trabajo de investigación y la evaluación de sus resultados por parte de expertos.

El panel de evaluadores se pronunció sobre 12 de los 27 indicadores. Otros 9 fueron indicadores de comprobación y correspondió al equipo técnico de la Auditoría verificar su cumplimiento. Finalmente, 6 indicadores se descartaron por falta de información.

Métodos utilizados

El principal insumo del presente capítulo es la investigación temática sobre “Trato ciudadano en Costa Rica: apuntes sobre la vivencia democrática cotidiana” (Esquivel y Guzmán, 1999). En ésta se analiza el tipo de casos atendidos por la Defensoría de los Habitantes, con el objetivo de determinar cuáles son los incumplimientos más frecuentes de la administración y cuáles las causas que podrían estar generando esas situaciones. Otro insumo importante fue la información remitida por 8 Contralorías de Servicio.

La investigación “Unidad cívica nacional, sentido de pertenencia y democracia en Costa Rica” (Cerdas, 1999) estudió el tema de la discriminación hacia minorías étnicas y personas extranjeras. Incluyó un informe sobre las normas y procedimientos que aplican los funcionarios públicos encargados de recibir, analizar y resolver las solicitudes de residencia o naturalización.

La encuesta nacional, los grupos focales y los ejercicios de observación recopilaron desde distintas ópticas las percepciones y experiencias ciudadanas sobre la atención que reciben en las instituciones públicas, su conocimiento sobre los procedimientos para realizar ciertos trámites y, en general, sobre el funcionamiento de las instituciones y el nombramiento del personal.

Sobre el tema del régimen de empleo en el sector público fueron particularmente útiles los registros administrativos suministrados por la Dirección General de Servicio Civil. Otra información institucional provino de los registros de casos de la Defensoría de los Habitantes, de MIDEPLAN en lo que concierne a las Contralorías de Servicio, y de la Dirección General de Migración y Extranjería.

La legislación de apoyo para los temas analizados fue la Constitución Política, la Ley General de Administración Pública (Ley 6227), la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (Ley 6815) y el Estatuto del Servicio Civil (Ley 1581). También se realizaron varias búsquedas de resoluciones de la Sala Constitucional sobre denuncias por discriminación hacia extranjeros. Entre la bibliografía existente consultada cabe mencionar, por su importancia para este capítulo, la recopilación de jurisprudencia sobre el Régimen de Empleo Público (Bautista, 1999), las publicaciones del Servicio Civil y el estudio sobre el régimen de Amnistía Migratoria realizado por FLACSO (Morales, 1999).

El panel de evaluadores que se encargó de calificar el cumplimiento de las aspiraciones de alta calidad democrática del trato al ciudadano estuvo conformado por un político de amplia experiencia en la administración pública, una abogada y el director de una institución pública.

Limitaciones

Acerca de la investigación sobre la aspiración de que las instituciones no traten a nadie de manera degradante cabe realizar tres precisiones. En primer lugar, la Auditoría investigó el trato de las instituciones a las personas, pero no el trato que dispensan las personas a los funcionarios públicos. Este es un tema importante pues, ciertamente, los derechos o la dignidad de las o los funcionarios públicos pueden ser violados por las personas. En esta primera Auditoría se escogió estudiar el trato al ciudadano pues, como se comentó anteriormente, éste es generalmente la parte más débil de la interacción entre funcionarios públicos y personas. En segundo lugar, la Auditoría recopiló evidencias sobre maltrato a las personas y, en particular, sobre trato discriminatorio, para lo cual se consultó, además de las percepciones de las personas, las denuncias interpuestas ante la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional y las Contralorías de Servicio. Las pocas denuncias encontradas sobre trato discriminatorio no necesariamente implican una baja incidencia de esta práctica, pues no todas las personas que experimentan esta situación interponen una denuncia. En el futuro será necesario trabajar con mayor profundidad ambos temas.

En materia de selección y promoción de los servidores públicos no se logró obtener información sobre dos tipos de funcionarios públicos: las personas que no son nombradas por medio del Régimen de Servicio Civil (aproximadamente el 50%) y los funcionarios de confianza. En el primer

caso, la selección de los servidores públicos y sus maneras de promoción varían según la normativa de cada institución (y, como ya se mencionó, en Costa Rica existen más de 200). La Auditoría no contó con recursos para estudiar el grado en que cada una de ellas cumple con la aspiración de que las entidades seleccionen a sus funcionarios mediante reglas claras abiertas al escrutinio público. Los ejemplos presentados en el capítulo son llamadas de atención, pero no describen situaciones generalizables para todas las instituciones públicas. Tampoco fue posible localizar información sobre los servidores de confianza, pues ésta se encuentra dispersa. No existe una entidad encargada de sistematizar, verificar y dar seguimiento a las contrataciones de este tipo de funcionarios.

Las aspiraciones sobre el acceso de las personas a los servicios públicos y el trato de las instituciones fueron investigadas principalmente a través del análisis de las denuncias del público ante diversas entidades. No se recurrió a estudios sobre la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas. La razón, como se explicará más adelante, es que la Auditoría sobre la calidad de la democracia no es un estudio del funcionamiento de la administración pública, sino de aquellos aspectos relacionados con el ejercicio de los derechos ciudadanos. Aún así, cabe señalar que las denuncias del público, como fuente de información, tienen un sesgo: captan los problemas, pero no los buenos resultados. Se ha procurado disminuir el efecto de este sesgo mediante la recopilación de las percepciones públicas sobre el funcionamiento de las diversas instituciones.

En relación con el trato a las personas extranjeras en los trámites para la obtención de la residencia o la ciudadanía, el estudio coincidió con el período de amnistía migratoria decretado por el Gobierno en 1998-1999. La amnistía provocó un fuerte incremento de la demanda por los servicios de las oficinas de la Dirección General de Migración y Extranjería en todo el país. Por tanto, la situación reportada en este capítulo puede no ajustarse a la realidad durante un período normal de actividad. Además es importante formular una advertencia final. De acuerdo con los expertos, las funciones de la Dirección General de Migración y del Registro Civil son distintas, tanto por su naturaleza jurídica como por el volumen y las condiciones de trabajo. Debido a que en el planteamiento de la Auditoría la calificación se realizaba para ambas instituciones, se tendió a poner una calificación intermedia, lo cual, según los mismos expertos, no refleja la verdadera situación de ninguna de las dos instituciones.

Conceptos y antecedentes

El concepto básico del presente capítulo es el de trato democrático de las instituciones públicas a las personas, o trato al ciudadano¹⁰. El trato al ciudadano implica gestiones por medio de las cuales las y los funcionarios públicos interactúan con las personas que demandan un servicio de la institución. En una democracia, el Estado está obligado a dispensar un trato democrático al ciudadano. Trato democrático al ciudadano significa que esas interacciones cumplen con dos condiciones: primero, reconocen y respetan los derechos y la dignidad de las personas y, segundo, lo hacen sujetas a un marco legal y administrativo aprobado mediante normas democráticas (Esquivel y Guzmán, 1999).

Trato democrático al ciudadano no implica que las instituciones públicas estén obligadas a acceder a toda petición, o que cualquier acto público deba ser aprobado por la ciudadanía. La tasa de éxito en las gestiones no es *per se* una medida del trato democrático, pues con frecuencia las instituciones deben decidir entre reivindicaciones discrepantes, lo que ocasiona que una o varias de las partes no vean satisfecha su petición, y pueden existir peticiones extravagantes o triviales. Además, las entidades tienen recursos técnicos, financieros y humanos limitados, que les impiden atender todas las demandas ciudadanas. Por otra parte, en una democracia representativa los ciudadanos delegan en las autoridades políticas y los funcionarios públicos la ejecución de las funciones propias del gobierno de la sociedad y no requieren, por tanto, ser consultados a cada paso.

El trato democrático al ciudadano puede estar relacionado con la eficacia de las instituciones públicas (cumplimiento adecuado de los objetivos) y su eficiencia (uso óptimo de los recursos para cumplir con los mandatos relativos a la provisión de los bienes públicos). En principio, una mayor eficiencia y eficacia institucional podría facilitar el trato democrático al ciudadano, pues las gestiones son atendidas con mayor diligencia. Sin embargo, eficacia y eficiencia institucional son conceptos distintos al de trato democrático al ciudadano. Las instituciones pueden ser eficientes y eficaces y, a pesar de ello, sus funcionarios pueden no respetar los derechos o la dignidad de las personas y no sujetarse a las disposiciones del marco legal y administrativo. El trato democrático se refiere a un aspecto de la administración pública, el de sus interacciones con los ciudadanos, y no al conjunto de condiciones y procesos técnicos, financieros y humanos que involucra una evaluación sobre la eficiencia y eficacia de esta administración.

Trato democrático de las instituciones al ciudadano no es igual ni puede reducirse a la noción de “atención al cliente”. Por definición, el trato democrático incluye el reconocimiento de los derechos y la dignidad de las personas “a ambos lados de la ventanilla”, aunque en esta primera Auditoría, como fue mencionado anteriormente, el trato de las personas a las y los funcionarios públicos no fue investigado. En cambio, la atención al cliente es una noción de mercadeo, cuya premisa es que “el cliente siempre tiene la razón” y cuyo objetivo es la optimización de las ventas. En el trato democrático, las personas no siempre tienen la razón, pero siempre tienen sus derechos y su dignidad (Guzmán, 2001).

Por otra parte, trato democrático al ciudadano no implica ni es necesariamente igual a “buen trato”. Suponiendo que pueda encontrarse criterios compartidos entre las personas sobre lo que es “buen trato” y cómo medirlo, muy probablemente también se encuentre que existen ciertas dimensiones del buen trato (“sentirse bien”, “satisfecho”, empatía con la o el funcionario, “logró lo que quería”, etc.) cuya ausencia no está relacionada con la violación en el ejercicio de los derechos o la dignidad de las personas. Por eso, lo contrario al maltrato al ciudadano no es el “buen trato”, sino el trato democrático, que ocurre, precisamente, cuando las instituciones respetan los derechos y la dignidad de las personas. Esta consideración explica las razones por las cuales la Auditoría se centra en la investigación del maltrato al ciudadano y no del “buen trato”. Como se examinará en el capítulo, en la Auditoría se adopta la propuesta formulada por Guzmán y Esquivel, sobre la existencia de dos tipos de maltrato al ciudadano: a) el maltrato en sentido estricto, que puede ser una agresión verbal o física, abuso de autoridad, inacción u omisión por parte de los funcionarios públicos, y b) la deficiente atención a las peticiones ciudadanas, originada por una escasa disponibilidad de recursos, infraestructura inadecuada, legislación omisa o una pobre estipulación de las competencias de las instituciones públicas. Ambos tipos de maltrato son independientes (puede darse uno y no otro), aunque pueden darse simultáneamente (Esquivel y Guzmán, 1999).

El tema del maltrato al ciudadano por las instituciones públicas como tema importante para la convivencia democrática fue detectado en las investigaciones exploratorias que antecedieron el inicio de la Auditoría. Mediante la aplicación de una ronda de grupos focales y una encuesta a los habitantes de la Gran Área Metropolitana, las personas identificaron 10 asuntos relacionados con el

Problemas relacionados con el trato a las personas en las instituciones públicas, según grado de descontento y frecuencia
(PORCENTAJES)

AFIRMACIÓN	Descontento ^{a/}	Frecuencia ^{b/}
Los empleados públicos acostumbran ser descorteses con las personas que necesitan sus servicios	81	80
Los empleados públicos no aclaran adecuadamente las preguntas que les hacen los usuarios	76	82
Las instituciones públicas duran mucho en atender quejas	87	89
Es muy difícil hacer trámites en las instituciones públicas	75	82
La calidad del servicio público varía según uno sea rico o sea pobre	74	81
El burócrata es vago	85	89
El tico no denuncia los maltratos en las instituciones públicas	70	69
Los empleados públicos desconocen información que están obligados a saber	78	74
A los empleados públicos no les preocupa hacer bien su trabajo	82	80
Se obtiene un buen servicio público si se paga propina	83	84

a/ D = porcentaje de personas entrevistadas que contestó que estaba "muy" o "extremadamente" molesto con el problema enunciado en la afirmación.

b/ F=porcentaje de personas entrevistadas que contestó que el problema enunciado en la afirmación era "muy" o "extremadamente" frecuente.

FUENTE: BORNEMISZA Y QUESADA, 1997, CON BASE EN UNA ENCUESTA APLICADA EN LA GRAN ÁREA METROPOLITANA EN DICIEMBRE DE 1997.

trato al ciudadano como problemas democráticos; en total las personas identificaron 138 problemas relacionados con otros temas de la democracia. (cuadro 7.1).

En su Informe Anual 1999-2000, la Defensoría de los Habitantes dedica un capítulo al tema del trato ciudadano y hace una distinción entre el trato ciudadano personalizado y el trato ciudadano colectivo (Defensoría de los Habitantes de la República,

2000). El primero se refiere a la relación entre el o la habitante y una institución pública, relación que forma parte de la experiencia cotidiana de vivir en democracia. Por otro lado, el trato ciudadano colectivo vincula a los ciudadanos con sus representantes electos mediante los procedimientos institucionales previstos en la Constitución y las leyes.

Las personas obtienen acceso a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano

El acceso de las personas a los servicios que prestan las instituciones públicas fue estudiado por la Auditoría ciudadana por medio de cinco factores, a saber:

- El acceso de la población a información oportuna, veraz y completa sobre las normas y procedimientos que rigen la prestación de los servicios públicos.
- La ejecución de campañas publicitarias por las instituciones públicas acerca de la disponibilidad y las condiciones de acceso a sus servicios.
- La creación de condiciones que facilitan los trámites que las personas realizan en las instituciones públicas.
- La información que brinda el personal encargado sobre las normas y procedimientos que rigen la prestación de los servicios por su institución.
- El respeto de que goza el personal encargado de recibir e investigar quejas del público, sobre los servicios que prestan otros funcionarios de la institución.

Adicionalmente, se logró obtener información sobre los ofrecimientos selectivos (“clientelismo”) que realizan los candidatos a cargos públicos durante las campañas electorales. Estos constituyen otra manera de tener acceso a ciertos servicios públicos, en este caso mediante reglas no sujetas al control ciudadano.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 7.2

Acceso ciudadano a servicios públicos con base en reglas claras y sujetas al control ciudadano

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- La Constitución Política, y más recientemente la jurisprudencia de la Sala Constitucional, garantizan el carácter público de los registros administrativos de las instituciones públicas, el derecho de petición ante cualquier funcionario y el derecho de recibir respuesta en un plazo no mayor de ocho días. Sin embargo, aparte de lo contemplado en la Ley General de Administración Pública, no existe legislación específica sobre esta materia.
- Las personas manifiestan que los funcionarios públicos les han dado información incompleta (59, 2%), les ha sido difícil obtener la información que requieren (44,1%) o les han negado información que necesitan (34, 7%).
- Al 15,6% de las personas le han pedido una “mordida” o propina para realizar un trámite en las instituciones públicas.
- Al 20,3% de las personas en 7 cantones estudiados le han ofrecido acceso preferencial a servicios públicos mediante prácticas “clientelistas”.
- En la mayoría de sus campañas publicitarias en los medios de comunicación colectiva, las instituciones públicas no difunden información específica sobre las condiciones de acceso y la normativa relacionada con los servicios que prestan. La mayor parte de las instituciones no cuenta con material informativo impreso, y por ello la orientación de



CONTINUA ►



los usuarios está centralizada en el mostrador de información o recepción. La calidad de la información y la atención que se brinde depende en mucho de la capacitación que se le haya dado al funcionario encargado.

- Las instituciones encargadas de la defensa de los derechos ciudadanos o del control ciudadano cuentan con medios remotos para recibir las denuncias (teléfono, fax, etc.), aunque la mayoría de los ciudadanos no los conocen.
- Las violaciones más frecuentes al derecho de informa-

ción de las personas son falta de respuesta, agresión verbal o física y negligencia, según las denuncias recibidas por la Defensoría de los Habitantes entre 1997 y 1998.

- En 1999 existían Contralorías de Servicio en 76 instituciones públicas. Sin embargo, trabajan con recursos insuficientes para mejorar la gestión de sus respectivas instituciones. El carácter no vinculante de sus resoluciones y la falta de autonomía respecto de las autoridades institucionales, generan incertidumbre sobre la eficacia de las Contralorías para remediar los problemas detectados. Son percibidas por la ciudadanía como oficinas de quejas.

Acceso ciudadano a servicios públicos con base en reglas claras y sujetas al control ciudadano

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- El 70% de las Contralorías de Servicio activas a julio de 1999 se encontraba ubicado en instituciones autónomas. Solamente 4 de las 81 municipalidades del país cuentan con una de estas oficinas. En los poderes Legislativo y Judicial aún no funcionaba ninguna Contraloría de Servicio.
- No hay coordinación entre Contralorías de Servicio de distintas instituciones, ni entre éstas y los órganos de control ciudadano, como la Defensoría de los Habitantes. Tampoco está claramente establecida la relación que deberían tener las Contralorías con MIDEPLAN, como organismo coordinador.
- No existe como práctica generalizada la sistematización de la información, de manera que esté oportunamente disponible para los usuarios.

- Las instituciones públicas que más utilizan los medios de comunicación para promocionar los servicios que prestan son aquellas que compiten con la empresa privada, como los bancos estatales y las universidades públicas.
- Según la Guía Telefónica 2000, 25 instituciones públicas cuentan con un número gratuito (800) de atención al público.
- En enero de 2001 existían 40 páginas *web* pertenecientes a instituciones del Estado costarricense o sus dependencias, con información sobre sus servicios (www.gksoft.com/govt/en/cr.html y www.casapres.go.cr).
- En 1998 la CCSS dedicó un 2% de su presupuesto (177,5 millones de colones) al rubro de información y publicidad; de ese total, un 1% correspondió a impresos.



EVALUACION DEL PANEL

Acceso ciudadano a servicios públicos con base en reglas claras y sujetas al control ciudadano



Valoración general de la aspiración	INCUMPLIMIENTO GENERAL Incumplimiento general en el acceso a los servicios públicos mediante reglas claras y sujetas al control ciudadano.
Nivel de acuerdo	ALTO NIVEL DE ACUERDO Unanimidad en 4 de 5 asuntos evaluados.
Asuntos mejor calificados	INCUMPLIMIENTO GENERAL <ul style="list-style-type: none"> ■ Ofrecimiento de información completa y correcta a los usuarios de los servicios públicos por parte de los funcionarios públicos. ■ Respeto hacia el personal encargado de atender y tramitar quejas de las instituciones estatales.
Asuntos peor calificados	FRONTERA CRÍTICA <ul style="list-style-type: none"> ■ Existencia de campañas de información en las instituciones públicas. ■ Creación de formas de acceso remoto para acceder a los servicios públicos.
Asunto sin acuerdo	<ul style="list-style-type: none"> ■ Ejecución de campañas de información por parte de las instituciones públicas

Comentario general

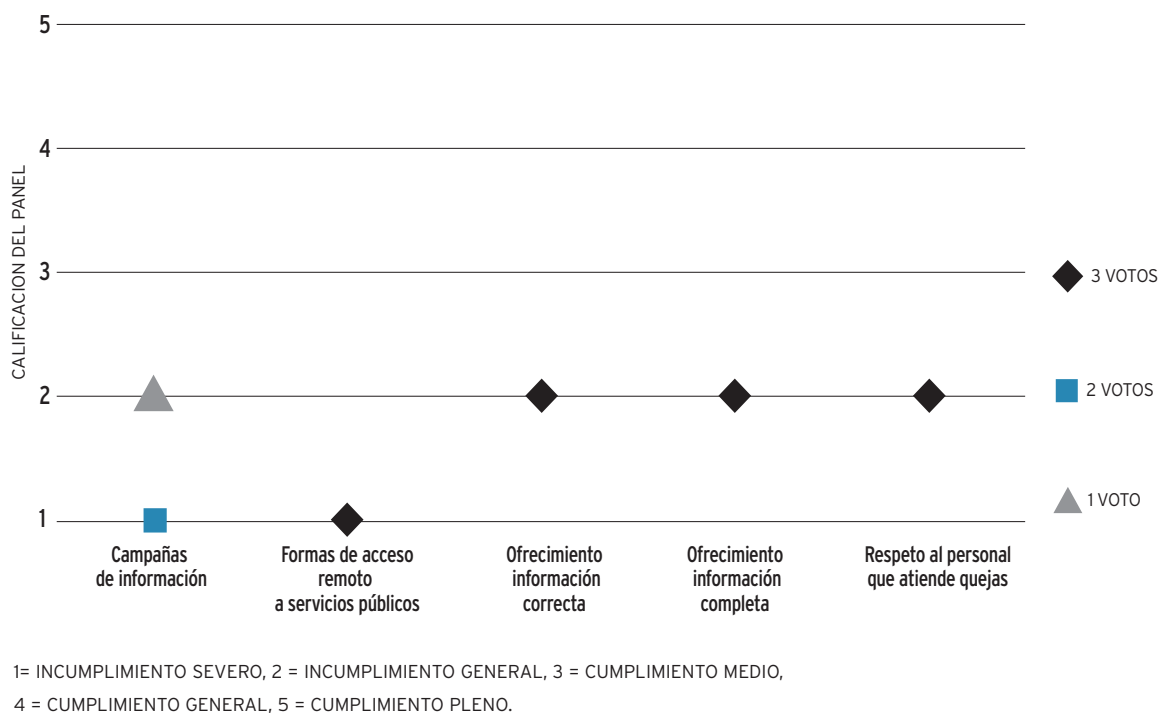
De acuerdo con la información disponible, el panel concluyó que el ofrecimiento de información correcta y completa por parte de los funcionarios a las personas, sobre los servicios que prestan sus instituciones, no es una práctica generalizada. Por ello señaló que en esta materia ocurre, en general, un incumplimiento, pues las buenas prácticas no son suficientes para compensar los problemas encontrados.

El panel no llegó a un acuerdo sobre la importancia de las campañas de información de las instituciones públicas en los medios de comunicación para mejorar el acceso de la población a los servicios. Una mayoría de los evaluadores consideró que se incumple severamente esta aspiración, pues son pocas las instituciones que realizan este tipo de campañas. Una minoría consideró que aunque existe un incumplimiento general (los incumplimientos superan los avances), es conveniente reconocer los esfuerzos de algunas instituciones en la divulgación de información para los usuarios.

El panel acordó evaluar como incumplimiento severo la escasa presencia de formas de acceso remoto (fax, correo convencional, teléfono, internet) a los servicios que prestan las instituciones. De la misma forma evaluó el conocimiento de las personas sobre las normas y condiciones que rigen los servicios públicos.

De acuerdo con la información compilada, el panel reconoció que el personal de las Contralorías de Servicio y otras entidades públicas encargadas de recibir e investigar quejas no experimenta acoso por parte de otros funcionarios. 8 de cada 10 recomendaciones de la Defensoría de los Habitantes son acatadas por las instituciones públicas. Los contralores de servicio consultados señalan que sus recomendaciones son tomadas en cuenta por los jefes de la institución. A pesar de ello, el panel valoró que existe un incumplimiento general en cuanto al respeto al personal encargado de recibir e investigar quejas, pues la labor de control de servicios en el sector público es incipiente, las resoluciones de las entidades especializadas no son vinculantes y, pese a la labor contralora, persisten serios problemas en la prestación de servicios.

Acceso ciudadano a servicios públicos con base en reglas claras y sujetas al control ciudadano



EN ENCUESTA NACIONAL

OE OBSERVACION EXPERIMENTAL

RA REGISTROS ADMINISTRATIVOS

Información de base

¿Tienen las personas fácil acceso a información oportuna, veraz y completa sobre las normas y procedimientos que rigen los servicios públicos?

EN En la encuesta nacional realizada por la Auditoría, el 59,2% de las personas manifestó que los funcionarios públicos les han dado información incompleta; el 44,1% señaló que le es difícil obtener en las instituciones públicas la información que requiere y el 34,7%, que le han negado información que necesita.

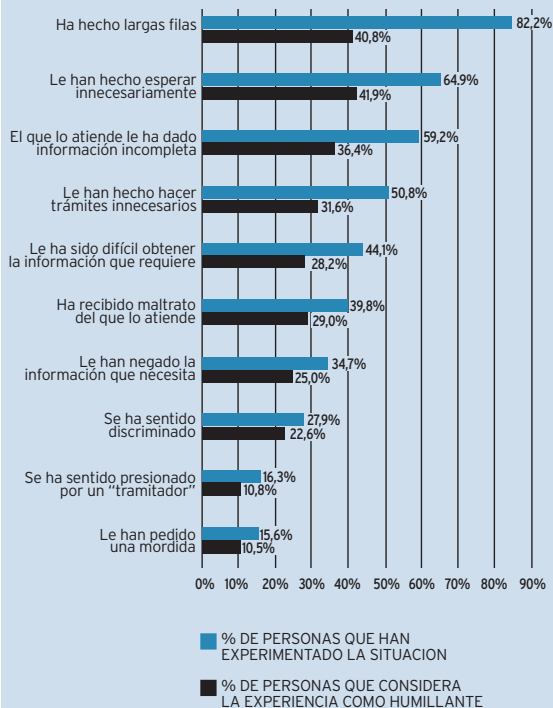
OE Las personas participantes en los ejercicios de observación experimental consideraron que la información de las instituciones públicas sobre las normas y procedimientos que rigen la prestación de sus servicios es insuficiente. Ello lleva al uso de “patas” y al pago de “peajes”, como dos formas de acceder más rápida y fácilmente a los servicios

(véase adelante la sección sobre trato equitativo). En el primer caso, la existencia de un tejido de relaciones familiares o amistades que facilitan el acceso a las instituciones públicas es percibida como un sistema en el que las personas se dispensan y retribuyen favores recíprocamente. En el segundo, el pago a funcionarios para agilizar los trámites es considerado por los ciudadanos como un acto de corrupción (Borge, 1999).

¿Realizan las instituciones campañas publicitarias sobre la disponibilidad y las condiciones de acceso a sus servicios?

RA Un monitoreo realizado durante el mes de enero de 1999, en dos medios escritos de comunicación colectiva, arrojó un total de 235 anuncios de instituciones públicas. Los anuncios refieren a temas muy diversos, tales como los servicios que

Porcentajes de personas a las que les han sucedido en instituciones públicas las situaciones que se presentan



FUENTE: UNIMER, 1999.

Problemas de acceso a los servicios públicos: el caso de los permisos de construcción

OE Testimonios de personas y observaciones directas del investigador permitieron comprobar que en el trámite de permisos de construcción no hay información oportuna, veraz y completa, lo que entorpece el acceso de los ciudadanos a ese servicio:

- **Falta de información oficial y por escrito para los usuarios de las instituciones:** no existe un único documento oficial que especifique la normativa técnica exigida para el otorgamiento del permiso, o que indique los estándares y la metodología que se utilizan para medir impacto ambiental y arqueológico. Esto aumenta el riesgo de que el funcionario público haga una interpretación personal de la normativa y, con ello, perjudique o beneficie al solicitante.

- **Duplicidad de funciones y conflictos de competencia entre diferentes instituciones:** tampoco están bien definidas las relaciones y competencias jerárquicas, administrativas y legales, por ejemplo entre el Museo Nacional de Costa Rica y la Comisión Arqueológica Nacional (CAN) para aprobar los estudios de impacto arqueológico.

- **Capacidades institucionales deficientes:** las instancias que deben prestar el servicio no cuentan con la capacidad humana y física necesaria para dar la atención requerida; los jefes no se reúnen con frecuencia para examinar el sistema de trámite de las solicitudes, están sobrecargados de casos y los funcionarios están ausentes constantemente, por vacaciones, incapacidades, renuncias, permisos en general, sin que su trabajo sea asumido por otras personas. En el caso de la construcción, estos retrasos significan varios días de paralizar la obra y pérdidas económicas (Borge, 1999).

RA En un estudio realizado para el Proyecto Estado de la Nación, sobre las denuncias interpuestas contra las municipalidades ante la Defensoría de los Habitantes, se determinó que más de la cuarta parte de ellas estaba relacionada con la Ley de Construcciones, particularmente con los problemas de permisos, declaración de calles públicas, construcción de urbanizaciones e infraestructura pública como alcantarillados (León, 1999).

se ofrece, cambios de horarios, de direcciones y de números telefónicos, apertura de licitaciones, conferencias y otros avisos generales. Del total de anuncios, 68 fueron publicados por los bancos públicos (28,9%) y 48 por las universidades estatales (20,4%).

Otra de las formas empleadas por algunas instituciones para hacer llegar información a los usuarios de sus servicios son las publicaciones, tales como despleables, afiches, boletines, volantes o revistas. De 9 instituciones estudiadas, 4 no tienen un catálogo sobre publicaciones y sus funcionarios no conocen el tipo y el tiraje de los materiales impresos (cuadro 7.5). Entre las 5 instituciones que sí llevan este tipo de registro existen importantes diferencias en el tiraje de publicaciones.

RA Una visita a 9 instituciones públicas permite afirmar que la labor de orientar al público e informar sobre los servicios se concentra en el escritorio o ventanilla de recepción o información, cercana a la puerta principal, generalmente atendida por una sola persona. Los volúmenes de atención oscilan entre 100 y 1.000 consultas diarias. El promedio de consultas en las instituciones estudiadas es de 380 casos diarios.

¿Crean las instituciones medios para brindar a las personas información sobre sus servicios, sin que sea necesaria su presencia física?

RA Según la Guía Telefónica del año 2000, 25 instituciones públicas cuentan con una línea telefónica de acceso gratuito para los usuarios, a la que se puede llamar para solicitar información sobre sus servicios e incluso, en algunas de ellas, hacer solicitudes de trámites o gestiones completas. Entre ellas se encuentran 5 bancos, 3 ministerios, 1 municipalidad, el Poder Legislativo y el Poder Judicial; el resto son instituciones descentralizadas. A marzo de 2000, las instituciones públicas con líneas gratuitas (800) de atención al público eran: Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), Asamblea Legislativa, Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Autoridad Reguladora de Servicios Públicos (ARESEP), Banco Crédito Agrícola de Cartago, Banco de Costa Rica (BCR), Banco Hipotecario de la Vivienda, Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), Banco Popular y de Desarrollo Comunal (BPDC), Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Defensoría de los Habitantes, Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), Instituto

CUADRO 7.5

Tiraje y tipos de publicaciones en algunas instituciones públicas^{a/}, 1999

Institución de publicaciones	Número	Tiraje
Caja Costarricense de Seguro Social	129	859.838
Banco Central de Costa Rica	9	8.360
Banco Nacional de Costa Rica	12	917.850
Banco de Costa Rica	11	55.000
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados	11	75.500

a/ También fueron consultados el Instituto Costarricense de Electricidad, el Instituto Nacional de Seguros, el Banco Popular y de Desarrollo Comunal y el Banco Crédito Agrícola de Cartago, pero no contaban con registros sobre sus publicaciones.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA

CON BASE EN VISITAS Y CONSULTAS A CADA INSTITUCIÓN

Nacional de Seguros (INS), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia (IAFA), Junta de Protección Social de San José (JPS), Ministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Ministerio de Educación (MEP), Municipalidad de Escazú, Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Poder Judicial.

A enero de 2001 existían 40 páginas web pertenecientes a instituciones del Estado costarricense o sus dependencias, con información sobre sus servicios al público (www.gksoft.com/govt/en/cr.html y www.casapres.go.cr). En el caso del INS, por ejemplo, se provee información en línea sobre los montos que deben pagar los propietarios por el marchamo de los vehículos. En otros casos, como el Banco Central de Costa Rica y MIDEPLAN, se presentan estadísticas sociales y económicas del país. Sin embargo, no se realizan gestiones vía internet. La Casa Presidencial, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Supremo de Elecciones, 10 de 17 ministerios (y dependencias) y 22 instituciones autónomas cuentan con un sitio en la red internet.

RA Las instituciones encargadas de proteger los derechos de las personas, como la Defensoría de los Habitantes, la Sala Constitucional y las Contralorías de Servicio tienen diversos mecanismos de acceso remoto desde cualquier parte del país. La

Un ejemplo de buenas prácticas: las campañas de información de la CCSS

En Costa Rica la población cubierta por el sistema de seguridad social se estima en 3.643.597 habitantes. Para 1998, la CCSS tenía 1.587.292 asegurados directos activos y más de 30.000 empleados. En ese mismo

año, del monto total dedicado a gastos administrativos, la institución destinó un 2% (equivalente a 177,5 millones de colones) a los rubros de información y publicidad y un 1% a impresos y publicaciones.

CUADRO 7.6

Tiraje de publicaciones en la CCSS, según materia

Materia	Total de ejemplares	Relación con número de asegurados ^{a/}
Servicio de clínicas y programas hospitalarios	155.000	1 de cada 10
Logros institucionales	1.000	1 de cada 1.588
Información sobre enfermedades	159.000	1 de cada 10
Medicamentos	60.000	1 de cada 26
Campañas de prevención	111.000	1 de cada 14
Relaciones obrero-patronales ^{b/}	45.000	Todos; más de un ejemplar para cada persona
Revistas periódicas	11.800	7 de cada mil
Cartillas de agudeza visual	30.000	18 de cada mil

a/ Se toma como referencia el número de asegurados de la CCSS en 1998, que son 1.587.292.

b/ Se toma como referencia el número de trabajadores de la CCSS en 1998, que son 30.338.

FUENTE: CAJA COSTARRICENSE DE SEGURO SOCIAL, 1998 Y 2000.

intervención de la Defensoría de los Habitantes puede ser solicitada personalmente, por teléfono, por fax, por correo convencional o electrónico, por telegrama o bien a través de las Unidades Móviles de Promoción y Divulgación. La Sala Constitucional también ha establecido diversos mecanismos, como el fax o el correo, para la presentación de recursos de amparo o de hábeas corpus durante las 24 horas del día. Las Contralorías de Servicio atienden las consultas o denuncias mayoritariamente forma personal, pues el objetivo que se busca es que el problema planteado se resuelva de inmediato por vías informales, aunque también ofrecen la posibilidad de atender quejas por escrito, enviadas por correo o fax. La ARESEP, por medio del Área de Atención del Usuario, recibe por vía telefónica más de la mitad de las consultas y quejas relacionadas con los servicios públicos.

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría ciudadana sólo una de cada cuatro personas (25,2%) sabía cómo tener acceso a la Defensoría

RECUADRO 7.5

Una nota de precaución de los evaluadores

El panel de evaluadores señaló que los datos sobre el tiraje de las publicaciones informativas que realizan las instituciones son insuficientes. El tiraje es un punto de entrada al tema, ya que es una medida muy preliminar sobre el esfuerzo de las instituciones: si no hacen publicaciones o éstas son muy reducidas, las entidades no están realizando campañas publicitarias sobre la disponibilidad y condiciones de acceso a los servicios. Pero que tengan muchos folletos y materiales no significa que esas campañas sean efectivas, que cumplan con su misión de mejorar el acceso de las personas a los servicios públicos. Por ello el panel sugirió, que en el futuro, la Auditoría complemente la información sobre el tiraje con estudios sobre el contenido de estas publicaciones y sobre su difusión.

CUADRO 7.7

Instituciones públicas con página web

ENERO 2001

Poder Ejecutivo

- Casa Presidencial
- Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC):
 - Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC)
 - Oficina Nacional de Normas y Unidades de Medida (ONNUM)
- Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE):
 - Dirección General de Hidrocarburos
- Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
- Ministerio de Comercio Exterior (COMEX)
 - Promotora de Comercio Exterior
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Salud:
 - Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA)
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Ministerio de Ciencia y Tecnología
- Ministerio de Educación Pública (MEP)

Poderes del Estado

- Asamblea Legislativa
- Tribunal Supremo de Elecciones (TSE)

Instituciones y bancos

- Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP)
- Banco Central de Costa Rica (BCCR)
- Banco de Costa Rica (BCR)

- Banco Nacional de Costa Rica (BNCR)
- Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)
- Comisión Nacional de Emergencias (CNE)
- Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT)
- Consejo Nacional de Producción (CNP)
- Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
- Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A. (CNFL)
- Defensoría de los Habitantes de la República (DHR)
- Diario Oficial La Gaceta
- Instituto Costarricense de Electricidad (ICE)
- Instituto Costarricense de Turismo (ICT)
- Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA)
- Instituto Nacional de Aprendizaje (INA)
- Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP)
- Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU)
- Instituto Nacional de Seguros (INS)

Otras entidades

- Consulado General de Costa Rica en Milán, Italia
- Embajada de Costa Rica en Roma, Italia
- Embajada de Costa Rica en Washington
- Radiográfica Costarricense Sociedad Anónima (RACSA)
- Sistema Nacional de Educación Técnica

FUENTE: WWW.GKSOFT.COM/GOVT/EN/CR.HTML,
WWW.CASAPRES.GO.CR, WWW.RACSA.CO.CR

de los Habitantes. Los mecanismos que mencionaban eran los más tradicionales: presentar una denuncia, enviar una carta y contratar a un abogado (UNIMER R.I., 1999).

¿Brinda el personal encargado de atender al público información correcta, completa, clara y consistente sobre los procedimientos de su institución?

L La Constitución Política y, más recientemente, la jurisprudencia de la Sala Constitucional garantizan el carácter público de los registros administrativos de las instituciones públicas y el acceso de los ciudadanos a éstos. La Constitución Política establece en su artículo 27: “Se garantiza la libertad de petición, en forma individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a obtener pronta resolución.” La Constitución señala el carácter público de los registros

administrativos en su artículo 30: “Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado”. La jurisprudencia de la Sala Constitucional ha ido más allá, al fijar en 8 días hábiles el plazo de las instituciones para responder a una petición de información de un ciudadano. Sin embargo, no existe legislación específica sobre el derecho de información en Costa Rica; por ello, se aplican las disposiciones de la Ley 6227, Ley General de la Administración Pública, que regula el derecho de petición y norma los procedimientos respectivos (Títulos V, VI y VII) (Asamblea Legislativa, 1978).

EN Un 59,8% de los entrevistados en la encuesta nacional señaló distintas formas de maltrato en las instituciones públicas: desde haber esperado innecesariamente, hasta ser agredido verbal o física-

Incidencia de maltrato de las instituciones públicas al ciudadano, según sexo, edad y nivel socioeconómico
(EN PORCENTAJES)

	Total que respondieron sí Absolutos	Sexo		Grupo de edad				Nivel socioeconómico			
		Masculino	Femenino	18 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 y más	MB/B	M/M	MA/A
¿Ha hecho largas filas para ser atendido?	1.362	84,2	85,5	82,9	87,6	85,7	76,6	70,7	77,2	87,8	90,9
¿Ha recibido maltrato de la persona que lo atiende?	644	39,8	39,9	39,7	51,9	44,2	24,4	26,3	30,4	42,8	54,1
¿Le han hecho hacer trámites innecesarios?	823	50,8	57,1	44,6	54,2	58,8	42,3	36,1	34,4	57,9	70,6
¿La persona que lo atiende le ha dado información incompleta?	958	59,2	63,1	55,3	65,2	65,0	52,6	41,8	43,8	65,7	78,0
¿Le han pedido a usted una "mordida"?	253	15,6	21,1	10,2	15,9	20,5	10,4	13,5	9,8	15,8	29,3
¿Se ha sentido presionado por un "tramitador"?	264	16,3	23,2	9,4	19,9	17,0	14,5	11,0	9,0	19,2	25,8
¿Le ha sido muy difícil obtener la información que requiere?	714	44,1	47,0	41,2	48,5	45,0	31,6	31,2	35,3	49,6	50,1
¿Se ha sentido discriminado?	452	27,9	29,6	26,3	29,5	35,0	24,5	17,2	25,3	29,2	30,7
¿Le han hecho esperar innecesariamente?	1.050	64,9	68,1	61,7	69,0	69,2	52,7	48,9	50,8	70,0	84,5
¿Le han negado la información que necesita?	562	34,7	38,1	31,4	39,1	38,4	28,5	19,8	27,5	38,9	40,6

mente por un funcionario. Una de las situaciones que se presenta con mayor frecuencia (59,2% de las personas) es que el o la funcionaria pública encargada de atender la gestión proporciona información incompleta; a la persona se le hace realizar trámites innecesarios (50,8%), se le niega o dificulta la obtención de la información requerida o recibe agresión verbal o hasta física por parte de un funcionario (39,8%). Cabe señalar que las personas que más reportan haber sido maltratadas son las que pertenecen a grupos de mayor nivel socioeconómico y educativo, y que se localizan predominantemente en la zona urbana. Por ejemplo, en el grupo socioeconómico medio alto y alto el porcentaje de personas que dice haber recibido información incompleta aumenta a un 78% y quienes han recibido maltrato (agresión física o verbal) por un funcionario público representan un 54%.

OE Por medio de ejercicios de observación etnográfica se recopiló testimonios de los usuarios en instituciones públicas. Contrastan percepciones muy negativas acerca del trato que algunas instituciones brindan a las personas (fue particularmente reiterada la referencia a la CCSS) con otras muy positivas (ICE). Este contraste se ilustra por medio del relato de dos experiencias directas en las instituciones públicas, que se hicieron como experimentos para la Auditoría:

1. Sucursal de la Caja Costarricense de Seguro Social en la ciudad de Heredia. Martes, 2:20 p.m.

“Fui a averiguar los trámites para asegurar a una empleada doméstica de origen nicaragüense y para asegurar a mi cónyuge. En la ventanilla la joven me dio dos papeles con los requisitos y me dejó con las preguntas en la boca. Giró sobre sus pies y se internó oficina adentro. Me quedé en la ventanilla y quince minutos después apareció con una compañera y una bolsa de ropa, se dirigió a una señora y empezó a arreglar algún negocio. Obviamente la señora era una “polaca”. Pasó frente a la ventanilla y la llamé para decirle que si acaso no pensó que yo podría tener alguna duda o pregunta; de largo me dijo que por qué no le había hecho la pregunta a otra persona. De muy mala manera me dijo que había esperado porque me había dado la gana. Seguidamente me interpeló con suma grosería: “Bueno, diga rápido que es lo que quiere”, y le contesté: “Más respeto señorita, soy un usuario”. Entonces me dejó hablando solo. Me dirigí a información para quejarme y

me refirieron a la Dirección Médica, de allí me mandaron a la jefe superior de la joven. Ella dijo que tomaría la queja y me pidió nombre y dirección. Meses después, aún estoy esperando una comunicación”.

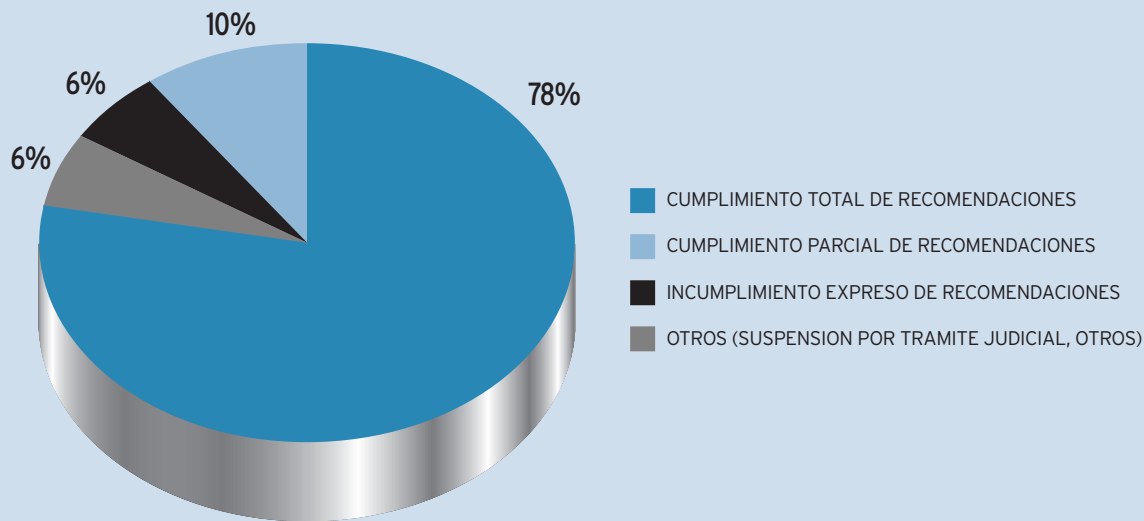
2. Oficinas del Registro Público, Zapote. Jueves, 9:45 a.m.

“Fui a hacer un trámite que consistía en sacar una certificación de personería jurídica y las placas de un carro. Desde la entrada en el corredor me llevé la primer buena impresión: un joven atendía a los usuarios con información certera con respecto al servicio que cada quien requiere. Luego me acerqué a un despacho central de información y de nuevo fui exactamente referido. Pase a comprar los timbres, con un “Buenos días” me recibieron. Fui al sótano y había unas 15 personas haciendo fila cómodamente sentadas; en 20 minutos fui atendido y no tuve más que felicitar a la joven de la ventanilla por tanta eficacia y amabilidad. Pasé a las ventanillas para solicitar las placas y no tuve que hacer larga fila porque el guarda me revisó los papeles y me indicó que me faltaba aún uno. Luego volví y un “tramitador”¹¹ me dijo que él me hacía el trámite sin necesidad del papel que el guarda me pidió. Por 2.000 colones me haría en cinco minutos el trámite. Yo no tenía problemas en aportar el documento, pero un amigo aprovechó y le dijo que él solo tenía el derecho de circulación (faltaba la placa provisional y la personería jurídica). Por 1.500 colones le hizo el trámite en cuatro minutos. Pero si uno tiene los papeles en regla, no tiene problemas” (Borge, 1999).

¿Es respetado el personal encargado de recibir e investigar quejas sobre servicios prestados por los demás empleados de la institución?

GF Según los encargados de las Contralorías de Servicio que participaron en una sesión de grupo focal en julio de 1999, les ha sido difícil lograr la colaboración de otros funcionarios de la institución, en particular de los mandos medios y de los empleados que tienen contacto directo con el público (para información sobre las Contralorías de Servicio, véase el tema de medios eficaces para remediar las quejas de las personas, más adelante). Para ellos esto es consecuencia de las propias limitaciones de la Administración Pública, que no dispone de mecanismos de estímulo y reconocimiento a quienes desempeñan una buena labor y, por el contrario, en algunos casos “castiga” al

**Defensoría de los Habitantes:
resultado de las recomendaciones emitidas, con seguimiento concluido**
(DEL 1 DE MAYO DE 1996 AL 28 DE FEBRERO DE 1997)



FUENTE: DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA, 1997.

buen funcionario pidiendo de él más esfuerzo y dejando sin sanción a quienes se desempeñan mal. Pese a que sus recomendaciones no son vinculantes, los contralores consideran que las autoridades de la institución generalmente los toman en cuenta. En las entidades donde operan las Contralorías de Servicio, éstas son vistas por los ciudadanos como oficinas de quejas, donde pueden denunciar malos tratos o falta de información. Para la institución en sí, la Contraloría puede tener un propósito más amplio, que es lograr una enseñanza mediante la cual se corrijan problemas o fallas del sistema. Las sucesivas reformas y la emisión de tres decretos sobre la función de las Contralorías de Servicio en un período de cuatro años, han creado un clima de incertidumbre sobre su ubicación en el organigrama institucional. Sobre todo no se tiene claro su relación con MIDEPLAN, que es el organismo rector, o con la Defensoría de los

Habitantes; esto dificulta la coordinación y articulación de esfuerzos entre las distintas Contralorías. A ello se suma la falta de infraestructura adecuada y recursos materiales, así como de personal capacitado, a la cual se enfrenta la mayoría de las Contralorías de Servicio actualmente. En estas condiciones, su labor de monitorear el ejercicio diario de la función pública se ve obstaculizada (UNIMER R.I., 1999).

La Defensoría de los Habitantes, por su parte, resuelve las quejas de los usuarios sobre las instituciones públicas por medio de intervenciones que tampoco son vinculantes para las autoridades. De acuerdo con los registros de esta entidad, 8 de cada 10 resoluciones que ha emitido han sido acatadas por las instituciones respectivas, aunque se carece de un sistema de monitoreo y seguimiento en esta materia.

Las instituciones públicas no tratan a nadie de una manera considerada como degradante por la población

Esta aspiración está redactada en un sentido negativo. En vez de señalar un estándar de “buen trato” de las instituciones al ciudadano, la aspiración estipula la ausencia de trato degradante a las personas por las instituciones como una práctica de alta calidad democrática. Esta formulación negativa puede ser justificada por dos razones, la primera de ellas de orden conceptual. Lo contrario al trato degradante no es necesariamente el buen trato sino, como ya se dijo, el trato democrático, respetuoso de los derechos y la dignidad de las personas, y que se realiza conforme a las disposiciones de la Constitución Política y las leyes. Que ese trato democrático sea al mismo tiempo un “buen trato” es difícil de establecer, puesto que en ello intervienen otros factores, como la eficiencia y la eficacia de las instituciones, sus recursos financieros y los objetivos de las políticas públicas. En todo caso, en una democracia lo que debe asegurarse es que exista trato democrático de las instituciones a las personas, no necesariamente un buen trato. La segunda es una razón práctica. La información existente en Costa Rica permite aproximarse al tema del maltrato de las instituciones a las personas, mediante el estudio de las denuncias interpuestas ante diversas entidades. En otras palabras, se llevan registros administrativos del maltrato, pero no del buen trato.

El trato no degradante o humillante de las instituciones públicas a la población fue investigado por la Auditoría a través de tres factores:

- El trato equitativo a las personas por las y los funcionarios públicos (trato no discriminatorio por raza, religión, creencias políticas o situación económica).
- El trato diligente a las personas por las y los funcionarios públicos (las gestiones se resuelven en un tiempo razonable para los usuarios).

RECUADRO 7.6

Valoraciones del panel



El panel de evaluadores advirtió que en la evaluación sobre el maltrato al ciudadano, que existe y es un problema importante en el funcionamiento democrático en Costa Rica, debe tenerse cuidado en no presentar a las y los funcionarios públicos como victimarios, pues “no es fácil estar detrás de la ventanilla”. El panel valoró la existencia de prácticas de maltrato y encontró que en ciertos casos éste no tiene un origen institucional, sino relacionado con el comportamiento de ciertos funcionarios públicos. Sin embargo, el panel no evaluó las razones por las cuales las prácticas de maltrato existen, ni pretendió asignar responsabilidades.

- La disposición de medios eficaces, jurídica o administrativamente establecidos, para remediar las quejas de las personas por mala atención.

CUADRO 7.9

Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población



PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Según los resultados de la encuesta nacional, los casos más citados de situaciones de maltrato de las instituciones públicas a las personas son: hacer largas filas (84,2%), esperar innecesariamente (64,9%) y recibir información incompleta (59,2%).
- Entre las personas que manifiestan haber experimentado una situación de maltrato, el trato discriminatorio, la agresión verbal o física por parte de quien lo atiende y la negación de información son las formas más intensamente sentidas como humillantes (81%, 73% y 71,9% respectivamente). Sin embargo, la discriminación y, en menor medida, la agresión física o verbal son situaciones reportadas por una minoría.
- El 63,2% de las personas considera que los pobres son humillados por las instituciones públicas. El 61,8% cree que los nicaragüenses son humillados y el 59,5%, que los ancianos lo son.
- En una selección de 7 Contralorías de Servicio (10% de las existentes), sus funcionarios manifestaron atender en promedio 1 queja diaria. Las denuncias más frecuentes son por mal servicio o atención deficiente y por inacción u omisión de los funcionarios públicos.
- La presencia de las Contralorías de Servicio en las instituciones del sector público no concuerda con los sectores más problemáticos. Por ejemplo, las municipalidades tienen el mayor porcentaje de denuncias ante la Defensoría de los Habitantes y solamente en 4 de ellas se cuenta con Contralorías de Servicio.

CUADRO 7.10

Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población



OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE

- El 45% de las personas cree que otras personas, siempre o algunas veces, pagan propinas para facilitar sus trámites y el 27,6% cree que nunca lo hacen.
- La gestión de los contralores de servicio se realiza mediante vías informales, por medio de la comunicación horizontal con sus compañeros. Esto implica que la información sobre su labor está escasamente registrada; los niveles de sistematización están desarrollados de manera desigual.
- Las denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes por mal trato al ciudadano en las instituciones públicas tienen sus orígenes mayoritariamente en el comportamiento de las o los funcionarios. Elementos como la falta de legislación, infraestructura o personal disponible tienen un peso menor entre las causas de las denuncias por mal trato en las instituciones públicas.

EVALUACION DEL PANEL

Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población

Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en cuanto a la ausencia de un trato degradante hacia los usuarios en las instituciones públicas.
Nivel de acuerdo	ALTO Unanimidad en 3 de 3 asuntos evaluados.
Asuntos mejor calificados	CUMPLIMIENTO MEDIO <ul style="list-style-type: none"> ■ Trato equitativo por parte de los funcionarios públicos. ■ Medios eficaces para atender y remediar las quejas.
Asunto peor calificado	FRONTERA CRÍTICA <ul style="list-style-type: none"> ■ Trato diligente por parte de los funcionarios públicos.
Asunto sin acuerdo	NO HAY <ul style="list-style-type: none"> ■ Ejecución de campañas de información.

Comentario general

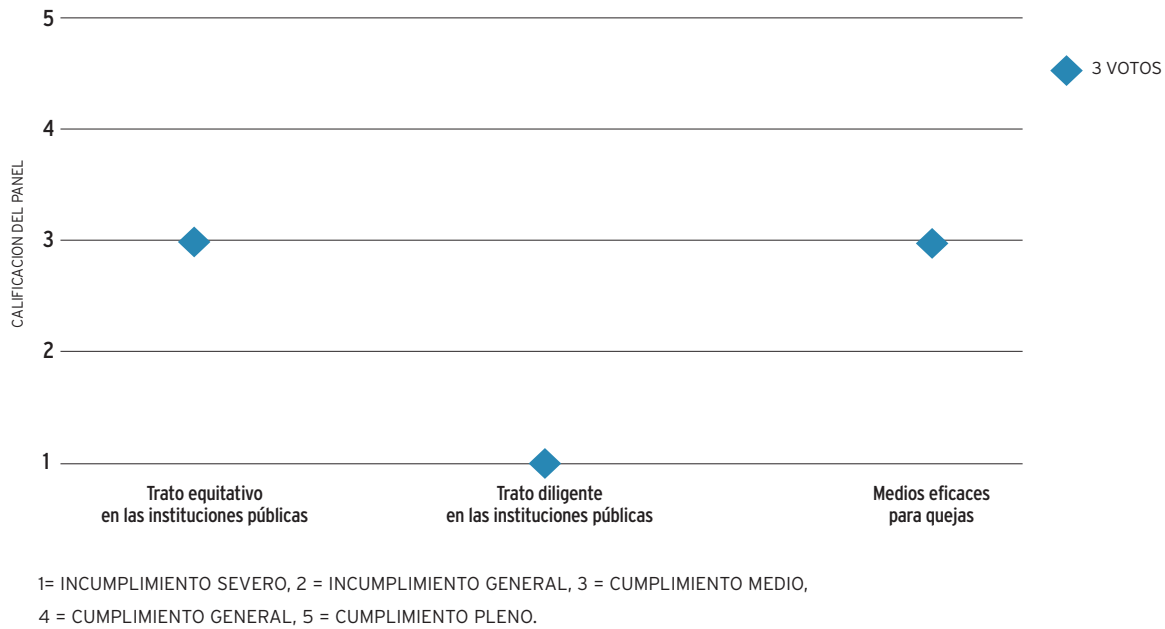
De acuerdo con la información disponible, el panel concluyó que existe un balance de logros e incumplimientos en materia del trato equitativo de las instituciones. No existe evidencia de extendidas prácticas discriminatorias por razones de edad, sexo, raza u otra condición (medidas por el número de denuncias ante la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional), a pesar de las percepciones públicas sobre la existencia de grupos discriminados y otros favorecidos. Las personas reportan haber sido objeto de distintas formas de maltrato de las instituciones, pero al mismo tiempo evalúan positivamente la labor de algunas de ellas. Las prácticas “clientes” detectadas atentan contra el trato equitativo.

El panel acordó señalar que la presencia de trato poco diligente de los funcionarios públicos es una práctica generalizada. Existe evidencia de un flujo constante de

denuncias en este sentido ante la Defensoría de los Habitantes y las Contralorías de Servicio.

La labor de la Defensoría de los Habitantes, la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos y las Contralorías de Servicio constituye un avance en el mejoramiento de los medios a disposición de las personas para remediar las situaciones de maltrato de que han sido objeto. Sin embargo, las Contralorías solo existen en una parte de las instituciones del sector público, sus resoluciones no son vinculantes, están subordinadas jerárquicamente a las autoridades de la institución y cuentan con pocos recursos. Un 40% de las personas manifiesta haber recibido respuesta satisfactoria a la queja que interpuso por mal servicio o mal trato de parte de un funcionario público. También en esta materia el panel concluyó que existe un balance de logros e incumplimientos.

Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población



CUADRO 7.12

Instituciones públicas que no traten a nadie de manera considerada como degradante por la población

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
✓	Existencia de medios institucionales para atender quejas de los usuarios.
✓	Legalidad de los medios institucionales para atender quejas.
	Número de indicadores de comprobación 2
	Número de indicadores cumplidos 2

- ✓ = se cumple,
- X = no se cumple,
- ⊕ = se cumple parcialmente,
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Reciben todas las personas un trato equitativo por parte de las y los funcionarios públicos?

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, el 87% de las personas considera que en las instituciones públicas hay grupos de personas que, por sus características físicas o sociodemográficas, son humilladas (discriminadas) más que otras. Los pobres, los nicaragüenses y los ancianos son los tres grupos más mencionados: cerca del 60% de los encuestados cree que estos grupos son humillados en las instituciones públicas. Estos grupos son los más mencionados por las personas de condición socioeconómica media-alta y alta y por las personas de menor edad. Sin embargo, la queja por trato humillante no es tan fuerte entre los pobres.

EN Una de cada cuatro personas (27,9%) manifiesta haber sido discriminada por un funcionario público (UNIMER R.I., 1999).

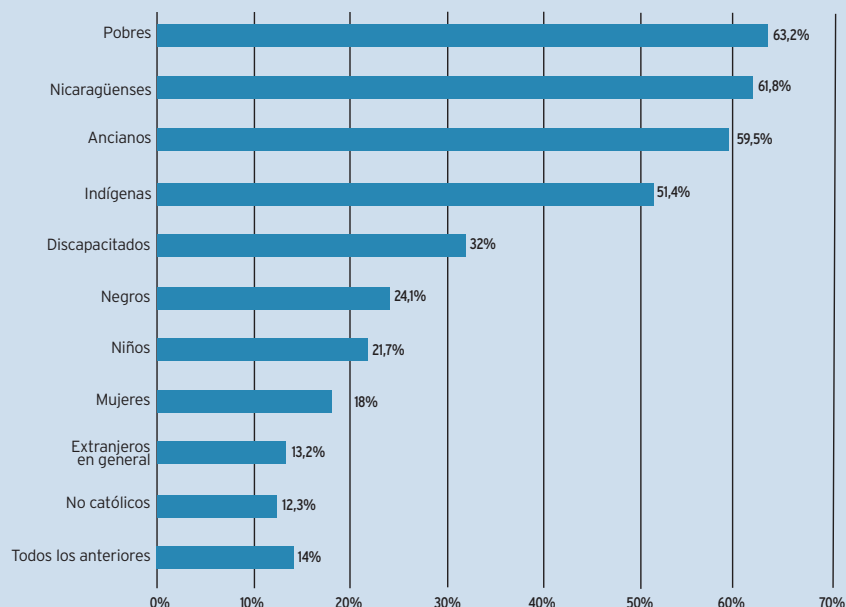
GF En las 6 sesiones de grupos focales geográficos realizadas, todos los participantes identificaron la existencia de trato discriminatorio en las instituciones públicas por los funcionarios. En Pérez

EN ENCUESTA NACIONAL

GF GRUPO FOCAL

GRAFICO 7.5

Percepción sobre los grupos de personas que son humilladas en las instituciones públicas



FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

Zeledón y San Carlos las personas señalaron que los nicaragüenses reciben un trato inhumano. En San Carlos se incluyó además a las mujeres, los indígenas y los ancianos. En Puntarenas se señaló que los perjudicados son las personas pobres. En cambio, los grupos focales de Limón, Heredia-Alajuela y San José-Cartago manifestaron que los nicaragüenses son tratados de manera preferencial, en detrimento de los costarricenses. Es relevante subrayar que los participantes de 5 de los 6 grupos focales expresamente localizaron el trato discriminatorio como propio de las instituciones públicas encargadas de la prestación de servicios de salud. Sin embargo, no todos los grupos focales concluyeron que ese trato discriminatorio es humillante. Mientras que en San Carlos, Heredia y Puntarenas se vinculó el trato discriminatorio con la humillación, en Limón, San Carlos y Pérez Zeledón esto no fue así. (UNIMER R.I., 1999).

SC En el ejercicio de Sitios Centinela aplicado por la Auditoría se determinó que una vía para obtener acceso preferencial a los servicios públicos son las prácticas “clientelares”, en particular los ofrecimientos que hacen los candidatos a cargos públicos durante las campañas electorales. Según los ejercicios de aplicados en 7 cantones del país, el 20,3% de las personas dijo haber recibido este tipo de ofrecimientos durante la última campaña electoral (1997-1998). Entre los ofrecimientos

realizados por los partidos políticos sobresalen los bonos (categoría que comprende, entre otros, vivienda, alimentos y dinero) ofrecidos a un 55,93% de las personas, seguidos por las ofertas de empleo (13,82%), de arreglos comunales (3,08%); apoyo para estudios (3,76%) y pensión (3,19%). Sólo el 9,1% de las personas que recibieron ofrecimientos dijo que le habían cumplido. La mayor cantidad de estos casos se da en los cantones con menor índice de desarrollo, como Talamanca (30,8%) y Puntarenas (29,5%) (Brenes y Martorell, 2000. Para mayor detalle, consúltese el capítulo 8).

OE Usuarios de las instituciones públicas consultados en el curso de los ejercicios de observación manifestaron una satisfacción a medias con el trato que reciben por parte de los funcionarios. Todos apuntaron que si se tiene algún conocido o familiar en la institución (“patas”) la atención es diferente y se le facilita el trámite. Esto constituye una forma de trato desigual, aunque muy sutil. Otras prácticas señaladas son el pago adicional a los servidores (“mordidas”), el pago a tramitadores o la contratación de abogados. En el caso del sistema de salud opera el llamado “biombo”, es decir, el pago adicional a médicos o especialistas para que realicen exámenes e intervenciones en los hospitales y clínicas públicas (Borge, 1999).

EN Según con los resultados de la encuesta nacional, la solicitud de un pago en efectivo por servidores públicos no es una práctica común, aunque sí persistente. Un 15,6% de las personas afirma que algún funcionario le ha pedido una “mordida” para realizar el trámite requerido. Un 16,3% dice haber sufrido presiones de un tramitador. La mayoría (83,8%) nunca ha recurrido a “patas”, influencias o sobornos para recibir atención de los empleados públicos (UNIMER R.I., 1999).

RA Ante la Sala Constitucional se presentaron 6 denuncias por discriminación racial en el período 1989-1999. Algunas no se refieren a discriminación ejercida por funcionarios públicos (por ejemplo, el “caso del Bar Coyote”, en el que se impidió el acceso a un centro de diversión a una mujer negra; voto 966-1998). Un caso relacionado con el trato no equitativo de las instituciones públicas a las personas es el planteado por un grupo de estudiantes de Limón, que presentó una exigencia para que se les diera lecciones y condiciones de aprendizaje en su idioma, el llamado “patuá”; la Sala desestimó el recurso. Se han presentado 7 denuncias por discriminación de género y 67 denuncias que reclaman tratos discriminatorios originados por la condición de extranjero del denunciante. La mayoría se refiere a solicitudes de residencia o naturalización (véase más adelante). En total, las denuncias por discriminación representan poco más del 1 por 1.000 del total de casos presentados ante la Sala Constitucional.

RA Durante el período de mayo de 1996 a julio de 1999, el número de denuncias recibidas en la Defensoría de los Habitantes por casos de discriminación en las instituciones públicas fue mínimo. En una muestra de 179 expedientes, un 2,3% eran denuncias por discriminación por discapacidad y un 0,5% por género (Esquivel y Guzmán, 1999; véase cuadro 7.13). Existen indicios de prácticas aisladas de discriminación, que no son representativas en términos cuantitativos, aunque sí deben ser tomados en cuenta para el análisis sobre maltrato ciudadano. Además de lo mencionado acerca de los casos de discriminación por discapacidad, existen algunas denuncias presentadas durante el período estudiado (mayo 1996-julio 1999), relacionadas con la incorporación de las mujeres en el mercado laboral y que apuntan básicamente al irrespeto, como mujeres y como trabajadoras, por su estado de embarazo. Se han planteado, por ejemplo, casos de despido porque la trabajadora queda embarazada, falta de reconocimiento de los tiempos establecidos por ley para

lactancia, incapacidad pre y post parto y los tiempos de descanso. En cuanto a la discriminación étnica y cultural, sólo fueron presentadas dos denuncias, que fueron centro de atracción para la prensa nacional, una de las cuales involucraba una política pública. Se trata del caso comentado anteriormente, sobre la exigencia de los estudiantes de la provincia de Limón para recibir lecciones en “patuá”, y el “caso del Bar Coyote”, también comentado, que se refiere a una empresa privada. Otro ejemplo de denuncias por discriminación se relaciona con los procesos de naturalización de extranjeros; la demora en los trámites y la continua extensión de plazos ha sido la principal causa en estos casos. A lo anterior se une el hecho de que, para iniciar dichos trámites, se exigía entregar el original de la cédula de residencia, lo que obligaba a los usuarios a desplazarse por el país sin sus documentos de identidad, además de que les impedía salir del país durante el transcurso de las gestiones. Las denuncias presentadas ante la Defensoría instaron a la Dirección General de Migración a pedir fotocopia de la cédula de residencia del usuario, y no el original como se hacía anteriormente.

¿Reciben las personas un trato diligente por parte de las y los funcionarios públicos?

EN Las situaciones más frecuentes de maltrato de las instituciones a las personas se relaciona con la falta de trato diligente. Un 84,2% de los encuestados dice que ha hecho largas filas para ser atendido, un 64,9% señala que le han hecho esperar infructuosamente y un 50,8% manifiesta que le han hecho realizar trámites innecesarios. En el caso de los Tribunales de Justicia, por ejemplo, sólo el 19,8% de las personas está de acuerdo o muy de acuerdo con que la justicia actúa rápidamente en Costa Rica (véase más detalles sobre la duración de los procesos judiciales en el capítulo 2).

EN La evaluación sobre los funcionarios públicos que realizan las personas encuestadas varía según la institución. De las instituciones evaluadas, los empleados del ICE resultaron ser los mejor calificados: el 76% de las personas manifestó que eran muy buenos o buenos. Los peor calificados fueron los de las municipalidades y los del Ministerio de Seguridad Pública; solo un tercio de las personas consideró que su labor era buena o muy buena. Estas dos últimas instituciones también presentan la mayor cantidad de denuncias ante la Defensoría de los Habitantes.

OE En los ejercicios de observación se registraron elevados tiempos de espera para recibir los servicios públicos de salud. Las personas entrevistadas tienen una percepción muy negativa sobre la rapidez del servicio en las clínicas y hospitales de la CCSS. Consideran que el trato no solo no es rápido, sino que hasta es degradante para las personas, por tratarse de un servicio vital. Entre los casos observados puede citarse el de un niño con una fisura en el brazo, que ingresó a la Sala de Emergencias a las 9 a.m. y fue enyesado a las 6 p.m.; una señora solicitó una cita con un cardiólogo y se la dieron para 6 meses después; en una clínica ubicada cerca de una comunidad indígena, varias personas de este grupo étnico esperaron un tiempo prolongado para su cita y luego fueron mal atendidas, no se les explicó su enfermedad ni la manera de consumir los medicamentos prescritos. Los entrevistados en este ejercicio coincidieron en que la mayoría de estas situaciones no son culpa de los empleados, sino del sistema de la CCSS, es decir, no se cuestiona la calidad de los profesionales, sino del servicio. Se considera que las personas en-

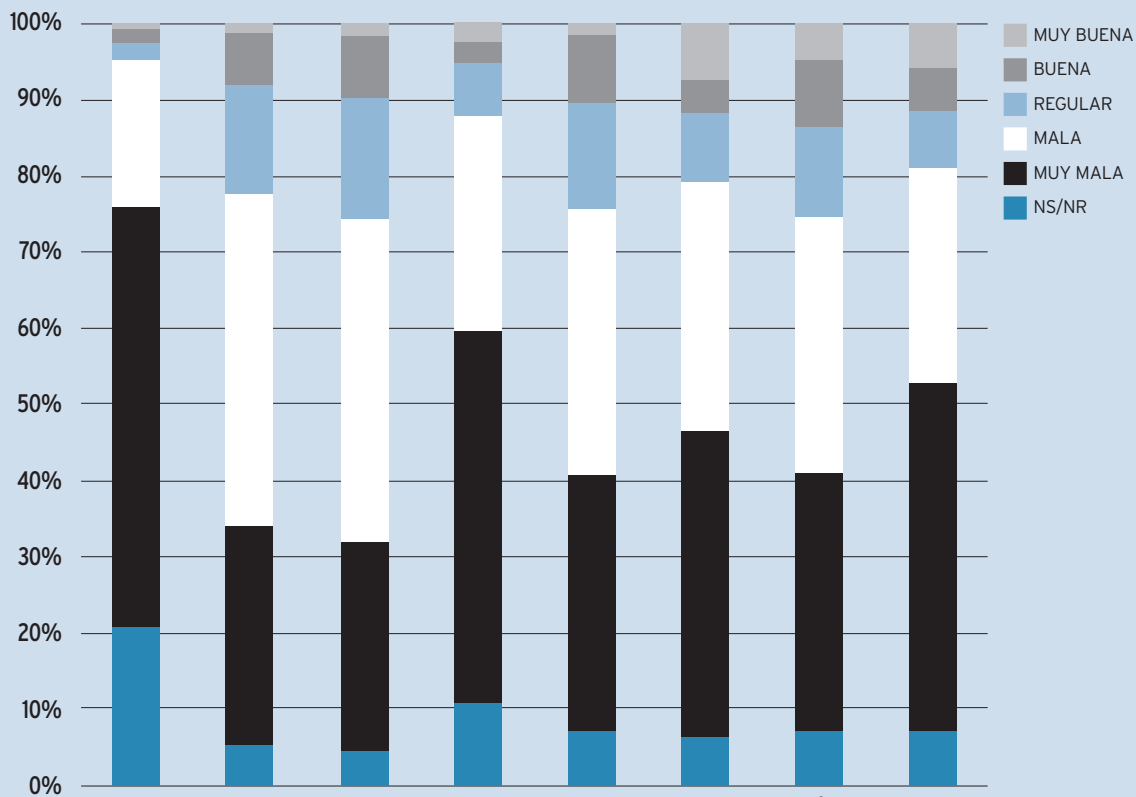
cargadas de la atención al público pueden hacer muy poco para mejorar el proceso y disminuir los tiempos de espera.

No se puede generalizar que el trato poco diligente sea característico de la administración pública. Los experimentos de observación también localizaron departamentos de instituciones que dan una atención rápida y satisfactoria para los usuarios, pese a una fuerte demanda de sus servicios. Este es el caso del ejercicio realizado en el Registro Público.

IT De acuerdo con una investigación basada en una muestra de las denuncias interpuestas ante la Defensoría de los Habitantes, en el tema del maltrato de las instituciones al ciudadano existe un límite impreciso entre los casos que pueden calificarse como maltrato “típico”, a saber, la agresión verbal o física por parte de un funcionario público, y los casos en los que inciden condiciones institucionales. En esta última categoría, el maltrato no se origina necesariamente por un comportamiento del o la funcionaria pública; las instituciones se ven imposibilitadas para proteger derechos

GRAFICO 7.6

Evaluación de la labor de los empleados públicos según la encuesta aplicada por la Auditoría ciudadana



FUENTE:
UNIMER, 1999.

garantizados por la Constitución Política, en parte por las condiciones inapropiadas de infraestructura, problemas de organización administrativa y otros que impiden el trato adecuado de la ciudadanía¹².

En el cuadro 7.13 se muestra que las denuncias por maltrato ciudadano ocasionado por falta de respuesta, atención deficiente y omisiones en las responsabilidades que deben ejercer las instituciones públicas, constituyen la mayor parte de las denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes. Estos casos no refieren a limitaciones originadas en la legislación, la infraestructura o el personal disponible en la institución (al menos ello no fue lo que más pesó en la investigación y resolución de la Defensoría) sino en el maltrato “típico”. El maltrato por condiciones institucionales está presente en forma minoritaria en prácticamente todas las denuncias por maltrato ciudadano, excepto las referentes a “atención deficiente” e “inacción u omisión”. La atención deficiente o los casos de inacción u omisión se relacionan de manera notable con limitaciones arquitectónicas, de servicios, falta de personal adecuado, inexistencia de competencias legales, casos de detención arbitraria, negación del derecho de respuesta, agresiones físicas o verbales, represalias por denuncias previas o en curso, tráfico de influencias, discriminación por género y discriminación por discapacidad. Sobre esta última llama la atención que las limitaciones de infraestructura adecuada para el uso de personas con discapacidad no constituye el único problema para estos usuarios; también el

hecho de que se les niega el derecho a usar vías alternativas disponibles, acordes con sus posibilidades motoras.

GF En las sesiones de grupos geográficos se preguntó a las personas si las y los funcionarios de las instituciones públicas brindan maltrato y en qué consiste. Las y los participantes de los grupos focales de San Carlos y Limón dijeron que en las instituciones públicas de sus localidades no es una práctica frecuente que los funcionarios maltraten a las personas. En San Carlos, “no se puede hablar de maltrato si hay un servicio lento e ineficiente, pero el trato es humano”. En los demás grupos focales el maltrato fue definido como: “trato poco cortés”, “funcionarios que no son amables, no saludan, parecen estar indispuestos en su trabajo”, “funcionarios que están cansados, no desean trabajar en esto, desconsiderados, groseros”, “descalificación al individuo como ser humano”. Sólo en un caso el maltrato fue identificado en términos de resultados de la gestión, es decir que “no resuelve las inquietudes y problemas” (UNIMER R.I., 1999).

RA Con base en una selección de 8 Contralorías de Servicio y un estudio del tipo de quejas recibidas se reafirma que el trato poco diligente existe, pero no es generalizable a todas las instituciones públicas. Hay Contralorías que no han recibido una sola queja por este motivo, mientras que en otras instituciones los tiempos de espera son la

CUADRO 7.13

Defensoría de los Habitantes: denuncias por maltrato al ciudadano según tipo, 1996-1999

Denuncias	Total		Maltrato			
			Típico		Originado por capacidad institucional	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
Falta de respuesta	25	14,0	22	19,6	3	4,5
Agresión verbal / física	13	7,0	13	11,6	0	0,0
Atención deficiente	60	33,5	26	23,2	34	50,7
Represalias por denuncias	2	1,0	2	1,8	0	0,0
Inacción u omisión	53	29,7	26	23,2	27	40,3
Detenciones arbitrarias	7	4,0	7	6,3	0	0,0
Abuso de autoridad	11	6,0	9	8,0	2	3,0
Trafico de influencias	3	2,0	3	2,7	0	0,0
Discriminación por discapacidad	4	2,3	3	2,7	1	1,5
Discriminación por género	1	0,5	1	0,9	0	0,0
Total	179	100,0	112	100,0	67	100,0

FUENTE: ESQUIVEL Y GUZMÁN, 1999.

principal causa de inconformidad. Cabe diferenciar, entonces, entre las quejas por largos tiempos de espera y las quejas por mala atención. En el primer caso, la situación puede no ser responsabilidad del funcionario que atiende, mientras que en el segundo definitivamente sí lo es. Ambas situaciones pueden presentarse al mismo tiempo, pero también puede ocurrir solo una de ellas. En cualquier caso, las dos son consideradas por el y la ciudadana como maltrato de parte de las instituciones.

¿Tienen las instituciones públicas medios eficaces, de fácil acceso y jurídica o administrativamente establecidos para remediar las quejas de las personas?

La Defensoría de los Habitantes, las Contralorías de Servicio y la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) son las principales entidades encargadas de defender las denuncias de las personas por maltrato de las instituciones (véase el capítulo 5 para información sobre el desempeño de la Sala Constitucional). Las denuncias ante estos organismos se pueden presentar vía telefónica, por escrito o personalmente. El aumento en el volumen de casos presentados en los últimos años evidencia que la ciudadanía cada vez hace mayor uso de estas instancias.

CUADRO 7.14

Funcionamiento de las Contralorías de Servicio. 1999

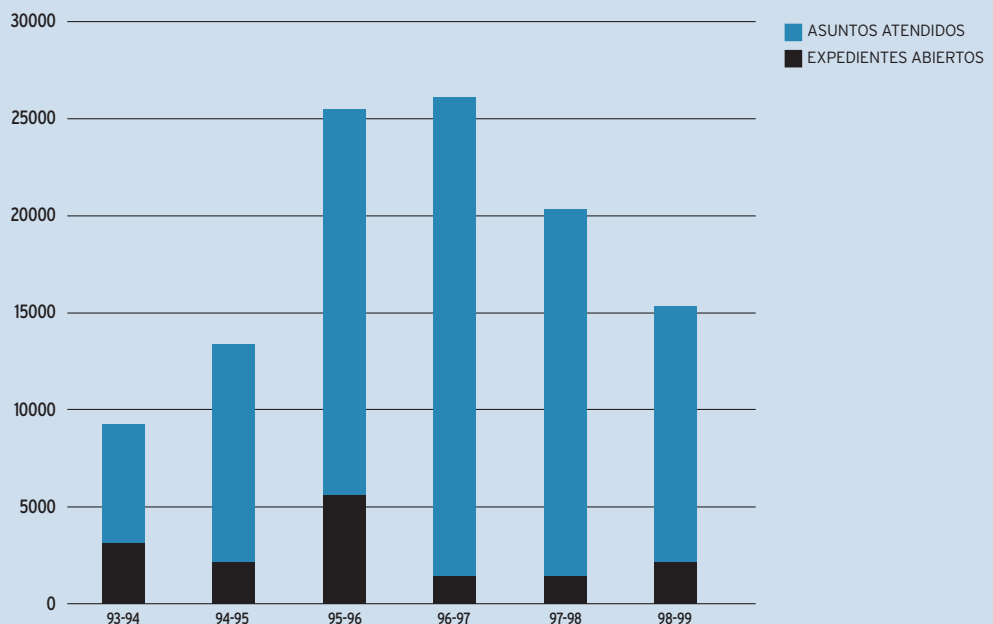
Asunto ^{a/}	Número de contralorías
Mecanismo de resolución	
Gestiones informales	7
Decisión del Jefe del Departamento	6
Otros	3
Denuncias más frecuentes	
Atención deficiente	4
Inacción/ omisión	2
Orientación/ información	2
Abuso de autoridad	1
Volumen diario de quejas	
De 1 a 10 diarias o menos	4
De 10 a 20 diarias	2
Más de 20 diarias	1

a/ Un asunto planteado ante la Contraloría puede tener dos mecanismos distintos de resolución a la vez y puede referirse a diversos temas.

FUENTE: ESQUIVEL Y GUZMÁN 1999, CON BASE EN UNA SELECCIÓN DE 7 CONTRALORÍAS.

GRAFICO 7.7

Defensoría de los Habitantes: asuntos atendidos y expedientes abiertos al final de cada período



FUENTE: DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE LA REPÚBLICA, 1997, 1998, 1999 Y 2000.

RA A la Defensoría de los Habitantes le corresponde proteger los derechos e intereses de los habitantes frente a las violaciones provocadas por actos, actuaciones u omisiones provenientes de la actividad administrativa del sector público; debe velar por que el funcionamiento del sector público se ajuste a los prescrito por el ordenamiento jurídico, la moral y la justicia y procurar el buen funcionamiento, la eficiencia y la agilización en la prestación de los servicios públicos. Esta institución abrió 1.678 expedientes en el período de mayo de 1999 a abril del 2000. De ellos, el 28,6% correspondía al área de control de la gestión administrativa.

RA Las Contralorías de Servicio fueron creadas por decreto ejecutivo. Están amparadas a los decretos 22511-MIDEPLAN (17/9/1993), 23721-PLAN (3/10/1994) y 26025-PLAN (18/4/1997) (Esquivel y Guzmán, 1999). El ámbito de acción de una contraloría es la institución pública a la que ella misma pertenece y puede considerarse como una oficina de información especializada.

A mediados de 1999 existían 79 contralorías. Las instituciones autónomas y semiautónomas son las que reúnen el 70% de las Contralorías de Servicio activas. Una de cada 4 contralorías se ubica en el Gobierno Central, es decir, ministerios y oficinas adscritas. De las municipalidades solamente 4 de las 81 existentes en el país cuentan con una Contraloría de Servicio. A mediados de 1999, el Poder Legislativo y el Judicial no contaban con una de estas oficinas (MIDEPLAN, 1999), aunque al momento de la redacción de este informe (febrero de 2001) operaba una en el Poder Judicial. La presencia de las contralorías tampoco coincide necesariamente con las áreas problemáticas que se reflejan en las demandas presentadas ante la Defensoría de los Habitantes, particularmente para el caso de las municipalidades.

El contralor de servicios, por regla general, es un funcionario de la institución que labora en otro departamento, por lo que tiene con sus compañeros de trabajo una relación más “horizontal”, que propicia la agilización de trámites por vías informales. La mayor parte de las contralorías inició

CUADRO 7.15

Contralorías de Servicio: número y tipo de quejas más frecuentes. 1999

Institución	Número de quejas	Causas más frecuentes	Personal
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	7.840	Transporte público (70%) Obras públicas (20%)	5 profesionales 2 administrativos
Municipalidad de Heredia	208	Construcciones sin permiso, Locales sin patentes	1 profesional (por recargo)
Ministerio de Economía, Industria y Comercio	En 1998, 65 quejas En 1999, 193 sugerencias	Lentitud de los trámites (80%) Trámite de exenciones	1 profesional 1 administrativo
Municipalidad de Desamparados	32 ^{a/}	Servicios comunales Ingeniería	ND
Instituto Nacional de Seguros	De noviembre de 1998 a junio de 1999, 838	Prestaciones sanitarias Avalúos	3 profesionales (2 descentralizadas) 1 administrativo
Dirección General de Migración y Extranjería	72 ^{b/}	Malestar en la atención: 68,5% en Migración, 20,1% en Pasaportes	ND
Compañía Nacional de Fuerza y Luz	ND	Altos consumos facturados Red eléctrica de distribución	1 profesional 2 asistentes
Caja Costarricense de Seguro Social (sede central)	98 ^{c/}	Mala atención Cobro indebido	5 funcionarios Oficinas centrales

a/ Comprende el período de junio de 1998 a octubre de 1999.

b/ Segundo semestre 1998.

c/ Primer semestre de 1999.

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000.

sus funciones a partir de 1997 y a la fecha cuenta con dos funcionarios. Las más grandes en términos de personal y recursos designados fueron la de la CCSS, que en 1999 tenía 5 funcionarios en las oficinas centrales y 24 más distribuidos en diferentes hospitales y clínicas, y la del MOPT, que contaba con 7 empleados en las oficinas centrales.

RA La ARESEP funciona desde 1996, como ente fiscalizador y contralor de la calidad y el precio de los servicios públicos. En tal condición puede re-

cibir solicitudes de los usuarios para revisiones tarifarias o quejas por interrupción o mala calidad de los servicios.

EN 1 de cada 8 personas en Costa Rica (12,4%) manifiesta haber planteado una queja por mal servicio de algún empleado público. Las personas de mayor nivel socioeconómico y educativo son las que más lo han hecho, así como las personas entre 35 y 44 años de edad. Entre quienes han tramitado quejas, menos de la mitad (40,6%) recibió una respuesta satisfactoria.

CUADRO 7.16

ARESEP: número y origen de las quejas por servicios públicos, 1996 y 1999

Año	Total de quejas	Servicios de telecomunicaciones	Servicios eléctricos	Servicios de transporte	Servicios de acueducto	Combustibles
1996	257 ^{a/}	52 (20,2%)	193 (75,1%)	3 (1,2%)	8 (3,1%)	1 (0,4%)
1999	288	112 (38,9%)	74 (25,7%)	23 (8,0%)	42 (14,6%)	37 (12,8%)

a/ Incluye 153 quejas recibidas por el Servicio Nacional de Electricidad (SNE) antes del 6 de octubre de 1996, fecha en que inició funciones la ARESEP.

FUENTE: ARESEP, 1997 Y 2000.

Las instituciones públicas seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas abiertas al escrutinio público

La aspiración de que las instituciones públicas seleccionen a sus funcionarios por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público, fue estudiada por la Auditoría mediante cuatro factores:

- Procesos de selección de personas para ocupar un cargo público (no electoral) mediante concursos abiertos basados en criterios de competencia técnica.
- Procedimientos y criterios de selección de las y los servidores públicos de conocimiento público y sujetos al control ciudadano.
- Administración y operación de programas institucionales a cargo de funcionarios públicos nombrados en propiedad (no a cargo de personal de confianza).
- Acceso ciudadano a medios efectivos para remediar el incumplimiento de las reglas técnicas para la escogencia de servidores públicos.

Resumen de hallazgos y resultados de la evaluación

CUADRO 7.17

Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS

- Casi 3 de 4 costarricenses (71,4%) desconocen las reglas que emplean las instituciones públicas para la contratación de sus funcionarios y funcionarias.
- Durante el período 1991-1998, en promedio el 54% de los funcionarios públicos pertenecía al Régimen de Servicio Civil. El 46% restante cubierto por otros regímenes de empleo público.
- Las plazas bajo el Régimen de Servicio Civil son asignadas por concurso interno o abierto con criterios de competencia técnica, siempre que el jerarca decida no ascender a la persona que ocupa el puesto inferior a la plaza vacante.
- No existe revisión o fiscalización por parte de organizaciones ciudadanas, previamente o durante la selección de las y los servidores públicos. La Asamblea Legislativa tiene la potestad de nombrar al Contralor



CONTINUA ►

CUADRO 7.17

▶ CONTINUA



General de la República, el Defensor y Defensor Adjunto de los Habitantes, los magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los magistrados del Tribunal Supremo de Elecciones.

- Además de la vía judicial tradicional, la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes son las entidades ante las cuales las personas pueden denunciar acciones de contratación de servidores públicos improcedentes o contrarias a la normativa establecida.
- Hay pocos casos de violaciones a los derechos laborales en las instituciones públicas presentadas ante la Corte Suprema de Justicia (24 en la Sala Constitucional y 4 en la Sala Segunda), según una recopilación de jurisprudencia sobre empleo público para el período 1990-1996. En ninguno de los casos encontrados en ambas salas se denuncian procesos de selección de funcionarios públicos, pero sí despidos irregulares.

CUADRO 7.18

Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- En 1998 el sector público tenía 138.346 empleados, lo que equivale aproximadamente al 10% de la fuerza laboral del país. De ellos 75.660 funcionarios (54,6%) estaban dentro del gobierno central (Presidencia y ministerios).
- El despido de cualquier funcionario público que se encuentre bajo el Régimen de Servicio Civil debe ser aprobado por el Tribunal de Servicio Civil. Entre 1996 y 1999 ese tribunal analizó 702 solicitudes de despido, de las cuales un 80% fue declarado con lugar.
- Cada año los Juzgados de Trabajo resuelven cerca de 2.300 juicios ordinarios en materia laboral. En 1997, la duración promedio de uno de estos juicios fue de 23 meses y 3 semanas. No se obtuvo información sobre la cantidad de casos relacionados con las instituciones públicas.
- La información sobre los servidores de confianza que trabajan para el gobierno es muy limitada. Muchos de estos puestos no son reportados, tienen mucha movilidad y no se mantiene un registro actualizado.

EVALUACION DEL PANEL

Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público



Valoración general de la aspiración	INCUMPLIMIENTO GENERAL Incumplimiento general en la aspiración de que la selección de los servidores públicos se haga por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público.
Nivel de acuerdo	DESACUERDO No hubo consenso en el único asunto evaluado.
Asunto mejor calificado	NO HAY
Asunto peor calificado	NO HAY
Asunto sin acuerdo	■ Conocimiento ciudadano de las reglas técnicas para la selección y promoción de las y los servidores públicos.

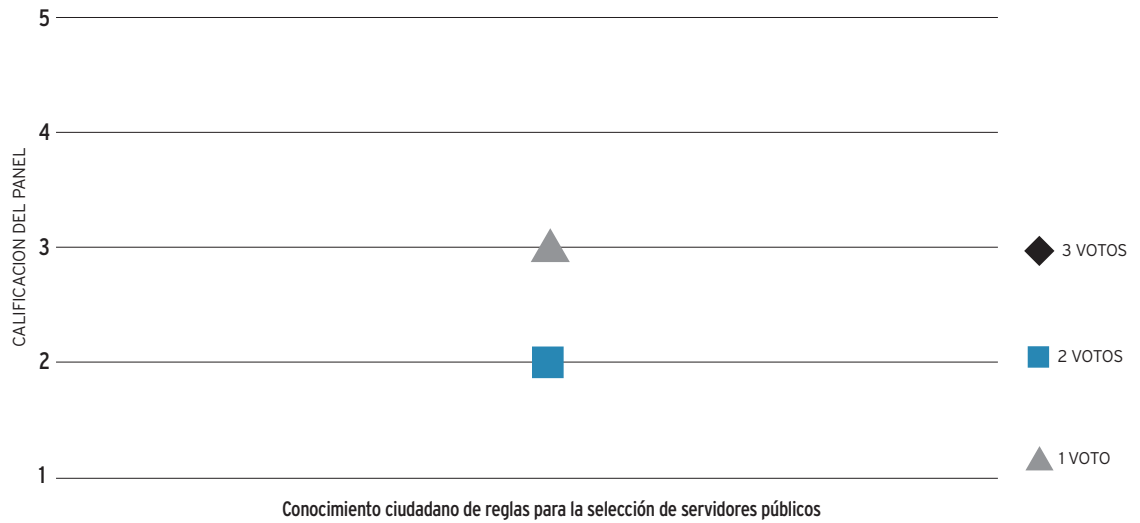
Comentario general

El panel discrepó sobre el grado de conocimiento que tienen los ciudadanos acerca de las contrataciones en el sector público. La mayoría de sus miembros consideró que existe un incumplimiento general, pues la mayor parte de las personas no conoce los procedimientos de selección de las y los funcionarios. La minoría estimó que existe un balance entre logros e incumplimientos en esta materia. Los servidores públicos que se encuentran bajo el Régimen de Servicio Civil cuentan con una normativa que garantiza la selección y promoción por medio de criterios de competencia técnica y con reglas claras de publicidad.

El panel señaló que, más importante que el conocimiento de las personas, es el fácil acceso a la información sobre las normas y procedimientos que rigen la contratación de personas en el sector público. De acuerdo con los evaluadores, no debe exigirse que las personas conozcan los asuntos relacionados con el empleo público. Lo que debe exigirse es que las instituciones públicas garanticen que la información al respecto esté disponible cuando los interesados la demanden.

GRAFICO 7.8

Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO, 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL, 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO, 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL, 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 7.20

Las instituciones seleccionan a los servidores públicos por medio de reglas técnicas, abiertas al escrutinio público

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
X	Control ciudadano sobre los procesos de selección de los servidores públicos.
⊙	Selección de personas para cargos públicos a partir de criterios de competencia técnica.
⊙	Selección de personas para cargos públicos mediante concursos abiertos
✓	Libre acceso a medios para remediar el incumplimiento de reglas técnicas.
?	Facultades administrativas de los funcionarios de confianza.
?	Facultades operativas de los funcionarios de confianza.

Número de indicadores de comprobación	4
Número de indicadores cumplidos	2

✓ = se cumple, X = no se cumple,
 ⊙ = se cumple parcialmente, ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Son los procedimientos y criterios de selección de las y los servidores públicos del conocimiento público y sujetos al control ciudadano?

EN En la encuesta nacional aplicada por la Auditoría, la mayoría de los costarricenses entrevistados no sabe cómo las instituciones públicas seleccionan a sus funcionarios (71,4%). Del 28,6% de las personas que dicen conocer el proceso, hay un equilibrio entre los que responden que esa selección se hace predominantemente por influencias políticas (40,6%) y los que responden que se hace fundamentalmente por medio de concursos públicos (47,9%). Las mujeres, los de menor edad, los de nivel socioeconómico más bajo, los de menor escolaridad y los de zonas rurales son los que menos conocen el proceso de selección de los empleados.

RA La información relacionada con la contratación de los empleados públicos se puede consultar en la legislación, estatutos y reglamentos de la Dirección General de Servicio Civil. Sin embargo, en esa instancia no cuentan con copias de esa normativa, folletos, carteles, ni otros materiales impresos de difusión masiva. Esta información también está disponible en varios sitios (Servicio

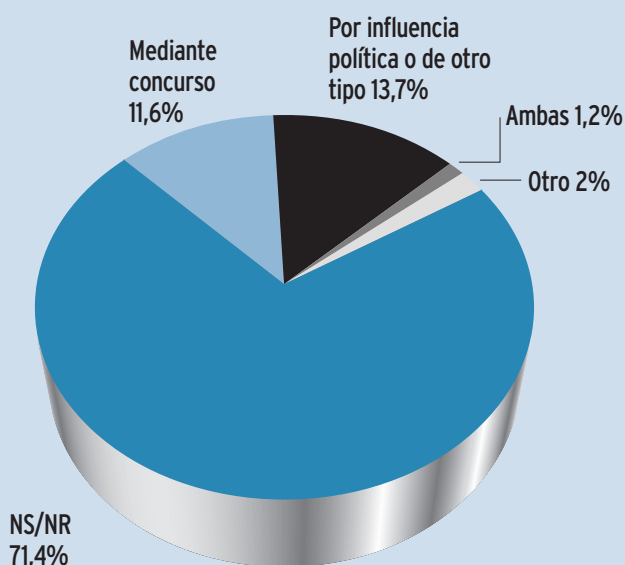
Civil, oficinas de recursos humanos de las instituciones, Biblioteca de la Asamblea Legislativa, Biblioteca Nacional, etc.) para la consulta pública en cualquier momento. En las oficinas centrales del Servicio Civil no existe una oficina especializada en atención al público o información. Las consultas sobre procedimientos son atendidas en primera instancia por las oficinas de recursos humanos de cada institución. Muy pocas personas se dirigen directamente al Servicio Civil. Además la información que se suministra es la misma en cualquiera de los dos lugares. Si la consulta llega directamente a las oficinas centrales del Servicio Civil, ya sea personal o telefónicamente, se le refiere al funcionario encargado (Arguedas et al, 2000).

¿Se realiza el proceso de selección de las personas para ocupar un cargo público mediante concurso abierto basado en criterios de competencia técnica?

RA Según la normativa del Servicio Civil, cuando se presenta una vacante en el Gobierno Central el jerarca del departamento respectivo puede elegir libremente entre cuatro mecanismos posibles para llenar el puesto: ascender al funcionario que ocupa el puesto inmediato inferior; sacar la vacante a concurso interno en la misma institución; sacar la vacante a un concurso interno ampliado, que incluye a todas las instituciones relacionadas con el

GRAFICO 7.9

Conocimiento ciudadano sobre los procesos de selección de funcionarios por las instituciones públicas



FUENTE: UNIMER R.I., 1999.

RECUADRO 7.7

Evolución del Régimen de Servicio Civil de Costa Rica

Entre 1991 y 1998 aumentó la cobertura del Servicio Civil dentro del sector público costarricense. En 1991 este régimen cubría el 51,3% de los puestos del sector público y en 1998, el 54,7%.

CUADRO 7.21

Número de puestos por sector, 1990-1998

Año	Total sector público	Gobierno Central	% Gobierno Central
1990	135.733	69.687	51,3
1991	133.823	71.682	53,6
1992	133.228	71.300	53,5
1993	133.346	71.280	53,5
1994	138.807	74.112	53,4
1995	137.682	74.885	54,4
1996	134.657	73.821	54,8
1997	135.871	73.817	54,3
1998	138.346	75.660	54,7
1991-1998	135.721	73.320	54,0

FUENTE: ARGUEDAS, 2000.

mismo sector (por ejemplo, todas las instituciones de salud) o solicitar a la Dirección de Servicio Civil un candidato. En este último caso, la selección se realiza por medio de las bases de datos de elegibles que tiene el Servicio Civil y a través de publicidad masiva en los medios de comunicación y en todas las entidades públicas, con la participación de la institución interesada.

Las instituciones que no están bajo el Régimen del Servicio Civil tienen sus estatutos o procedimientos internos de selección de personal. Aún estando bajo ese régimen, algunas cuentan con legislación particular para sus procesos de selección y una escala de salarios diferente; por ejemplo, la Procuraduría General de la República.

RA Un monitoreo en dos medios escritos de comunicación colectiva (*La Nación* y *Extra*), realizado durante el mes de enero de 1999, arrojó que las instituciones públicas anunciaron requerimientos

CUADRO 7.22

Anuncios de prensa sobre empleo en el sector público durante enero de 1999

Institución	Cantidad de puestos
Municipalidades	19
Instituciones descentralizadas	9
Universidades públicas	9
Ministerios	2
Bancos estatales	7
Academia Nacional de Policías	
CCSS	
Poder Judicial	1
Tribunal Supremo de Elecciones	1

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN MONITOREO REALIZADO A *LA NACIÓN* Y *EXTRA* EN ENERO DE 1999.

de personas para 48 cargos públicos (descripción del cargo y número de plazas). En 15 ocasiones no se especificó el número de puestos disponibles, aunque sí se describió la naturaleza del cargo (cuadro 7.22). Cabe recordar que entre 1997 y 1998 el número de puestos públicos aumentó en 2.475, para un promedio de 206 mensuales (cuadro 7.21)

¿Tiene la ciudadanía libre acceso a medios efectivos para remediar el incumplimiento de las reglas técnicas para la escogencia de servidores públicos?

RA No existe información sobre el acceso de la ciudadanía a medios efectivos para remediar el incumplimiento de reglas técnicas, debidamente publicadas, para la escogencia de servidores públicos. La información estadística disponible en la Dirección General del Servicio Civil se refiere al tema de despidos de funcionarios, que es una materia distinta. Para fines puramente informativos se presenta el cuadro 7.23. Se recopiló información sobre el procedimiento empleado en casos de conflictos sobre la calificación de un aspirante o un funcionario, un tema también distinto al evaluado en esta sección.

RA En la Sala Constitucional se contabilizaron 24 denuncias relacionadas con el empleo público en el período de 1990 -1996. Los asuntos planteados eran desde reclamos por el derecho de no marcar tarjeta de entrada y salida, hasta despidos injustificados, pero ninguno se relaciona con los procesos de selección o nombramiento.

PE Los juicios en materia laboral se presentan ante los Tribunales de Trabajo y, en última instancia, ante la Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia. Anualmente se resuelve un promedio de 2.300 juicios ordinarios en esta materia. En 1997, la duración promedio de un juicio ordinario laboral era de 23 meses y 3 semanas (Poder Judicial, 1998).

¿Están la administración y operación de programas institucionales a cargo de personal de confianza?

PE Según consultas realizadas en instituciones públicas y a funcionarios del Servicio Civil, los servidores en puestos de confianza se encargan mayoritariamente de funciones de asesoría técnica a los jefes, o bien de la dirección o administración

RECUADRO 7.8

Proceso de selección de jueces de la Corte Suprema de Justicia

EXTRACTO DEL DISCURSO DEL JUEZ FERNANDO CRUZ, MARZO DEL 2000³

Respecto a la carrera judicial, hay muchas limitaciones e incongruencias... Pareciera que se acumularon los interinazgos para asfixiar la carrera judicial. La acumulación de interinos, la debilidad de la carrera, su escasa trascendencia y su debilidad, han impedido la vigencia efectiva del concurso de antecedentes y de un auténtico escalafón judicial. Tampoco en estos casos la mayor parte de los perjudicados se atreve a interponer un recurso de amparo, porque sabe que tal recurso significaría su exclusión frente a un concurso que sólo sirve para designar a tres finalistas, en el mejor de los casos, y entre de tales finalistas la Corte escoge, discrecionalmente, a cualquiera de los tres. En estas condiciones, de los posibles candidatos, ¿quién se atrevería a interponer un recurso de amparo? Teme que tal antecedente pueda perjudicarlo en un sistema de nombramiento esencialmente discrecional y sin control. Pero además, la propia Corte adopta decisiones

que contradicen frontalmente lo que establecen el artículo 67 del Estatuto del Servicio Judicial, pues en sesión 50-99, resolvió, en primer lugar, que para las vacantes se deben enviar "sextetas", es decir, ya no son tres candidatos, sino que la discrecionalidad incontrolada se amplía a seis. En segundo lugar, tampoco se trata de sextetas, sino de sextetas ampliadas, porque debe incluirse, además, al funcionario que haya estado interinamente en el puesto durante dos años y que obtenga una nota de siete (...) Realizar un concurso de antecedentes para que se pueda escoger entre seis candidatos o entre tres, es realmente una burla a un sistema de méritos. Curiosamente, en materia de contratación administrativa ha existido un vigoroso desarrollo doctrinal y jurisprudencial que ha establecido que la Administración debe escoger la mejor oferta.

FUENTE: CRUZ, 2000.

CUADRO 7.23

Tribunal de Servicio Civil: gestiones de despido tramitadas del 1 de enero de 1996 al 30 de junio de 1999

Año	Gestiones de despido con lugar		Gestiones de despido sin lugar		Total	
	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje	Absoluto	Porcentaje
1996	98	79	26	21	124	100
1997	314	85	54	15	368	100
1998	95	70	41	30	136	100
1999 ^{a/}	57	77	17	23	74	100
TOTAL	564	80	138	20	702	100

a/ Solamente el primer semestre.

FUENTE: ÁREA DE INNOVACIÓN, DIRECCIÓN GENERAL DE SERVICIO CIVIL.

CUADRO 7.24

**Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia:
jurisprudencia sobre el régimen de empleo público durante el período 1994-1999**

Sentencia-año	Materia
159-94	Convención colectiva de trabajo. Homologación por parte de la Autoridad Presupuestaria. Alcance.
366-94	Parqueo a favor de los trabajadores, no constituye derecho adquirido, ni salario en especie. Liberalidad del patrono.
253-96	Derecho a la anualidad. Ley de Salarios de la Administración Pública. Alcance.
263-96	Derecho a la jornada de trabajo. Regulación en el contrato de trabajo. Alcance.

FUENTE: REELABORACIÓN A PARTIR DE BAUTISTA, 1999.

de proyectos o programas específicos. Su período de nombramiento está claramente definido para los cuatro años de gobierno. No se pudo obtener información sobre el número de funcionarios de confianza que tiene la administración pública y sus funciones típicas. La Dirección General de Servicio Civil y la Autoridad Presupuestaria no tienen información al respecto.

RA La legislación imposibilita que un funcionario de confianza reemplace en el puesto a un funcio-

nario bajo Régimen de Servicio Civil, o bien a un funcionario en un puesto interino, esto acorde con el principio de estabilidad del empleo. No obstante, el jerarca de la institución y el funcionario que ocupa la plaza pueden llegar a un arreglo o negociación sobre un traslado temporal a otro puesto, lo que facilita el nombramiento del funcionario de confianza en el puesto que se está dejando; sin embargo, el antiguo funcionario continúa siendo el dueño de la plaza y podrá volver cuando lo estime conveniente.

RECUADRO 79

Legislación sobre los servidores de confianza

L La Constitución Política dice en su artículo 140: "Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno: 1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, a los empleados y funcionarios que sirvan cargos de confianza y a los demás que determine en casos muy calificados la Ley del Servicio Civil."

RA En relación con los puestos de confianza, el Estatuto del Servicio Civil (artículos 3 a 7) establece que cada ministro y viceministro podrán nombrar hasta 10 puestos de confianza. De igual manera, serán puestos de confianza los directores, subdirectores generales de los ministerios, las oficinas adscritas, las desconcentradas y descentralizadas (artículo 4, incisos f y g).

Todo el personal de la Presidencia de la República está constituido por funcionarios de confianza, que el Presidente puede nombrar o cambiar sin limitación alguna. Algunos de estos funcionarios, sin embargo, han ido incorporándose al Régimen de Servicio Civil. Una situación

similar se observa en la Asamblea Legislativa.

La jurisprudencia dictada al respecto por la Sala Constitucional¹⁴ aclara que estos nombramientos no siguen las reglas del Estatuto de Servicio Civil, sino únicamente la discrecionalidad del jerarca que hace la designación. Por lo tanto, los empleados nombrados en puestos de confianza no están sujetos al Régimen de Servicio Civil, e independientemente de los atributos personales que pueden hacer a una persona idónea para el ejercicio del cargo que desempeña, el Poder Ejecutivo puede libremente, sin sujeción alguna, ni trámite, ni procedimiento, dejar sin efecto el nombramiento.

El servidor de confianza sí tendrá las garantías laborales mínimas que la legislación establece, incluyendo el derecho de acudir a la vía respectiva para el pago de los derechos laborales correspondientes en caso de despido. Sus condiciones de trabajo no podrán ser inferiores a las que rijan para trabajos semejantes dentro de la institución.

Las y los extranjeros pueden adquirir residencia o naturalización por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles

En una democracia las instituciones públicas tienen el deber de tratar a los extranjeros de manera respetuosa y diligente. El artículo 19 de la Constitución Política indica que: “Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses.” El maltrato a las personas extranjeras fue estudiado mediante investigaciones sobre denuncias en la Sala Constitucional y la Defensoría de los Habitantes y fue presentado anteriormente (ver la sección sobre trato no degradante). Esta última parte del capítulo se centra en un punto específico del trato a las personas extranjeras: el que reciben cuando emprenden trámites de residencia legal o de naturalización como ciudadanos costarricenses. Pese a ser un tema puntual, es uno muy importante, porque es precisamente mediante la regularización de su *status* en el país que las personas extranjeras pueden obtener libre acceso a los servicios que prestan las instituciones públicas y defender sus derechos.

La aspiración de que las personas extranjeras puedan adquirir la residencia o naturalización mediante normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles fue investigado por la Auditoría con base en cuatro factores:

- La ubicación de sucursales de las instituciones encargadas de este tipo de trámites en zonas geográficas donde existe concentración de personas extranjeras (facilita el acceso a los servicios prestados por las instituciones públicas).

- La existencia de personal capacitado y suficiente para tramitar las solicitudes de residencia y naturalización.
- La aplicación de la normativa de manera cabal y sin discriminación por parte del personal encargado.
- El conocimiento que tienen las personas extranjeras residentes en el país sobre los requisitos para obtener la residencia legal o la ciudadanía.

Los trámites para la residencia y la naturalización son realizados por dos instituciones. La primera está a cargo de la Dirección General de Migración y Extranjería y la segunda compete a la Dirección de Registro Civil. Se solicitó información en ambas entidades. Además se obtuvo información de diversos entes públicos, sobre denuncias de discriminación planteadas por extranjeros. El bajo número de denuncias encontrado puede estar influido por el hecho de que una proporción importante de la población extranjera vivía, hasta la amnistía migratoria de 1998-1999, en condiciones ilegales.

CUADRO 7.25

Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles

PRINCIPALES EVIDENCIAS ENCONTRADAS



- Pocas denuncias ante la Defensoría de los Habitantes y la Sala Constitucional por irregularidades en los procesos para la adquisición de residencia o ciudadanía. Las denuncias encontradas se relacionan con la demora en los trámites o el manejo de los documentos solicitados.
- Fueron declarados con lugar 8 de los 15 recursos de amparo presentados ante la Sala Constitucional contra la Dirección General de Migración y contra el TSE, por negación de residencia o ciudadanía, respectivamente, durante el período 1994-1999.
- Las leyes sobre naturalización o adquisición de residencia legal no contienen elementos discriminatorios ni márgenes de discrecionalidad que se puedan presentar en la tramitación de las solicitudes por parte de los funcionarios de la Dirección General de Migración o el Registro Civil.
- No se puede precisar el nivel de conocimiento de la población extranjera sobre la normativa y los requisitos para realizar los trámites de residencia legal o ciudadanía. La información está fácilmente disponible, tanto en las oficinas centrales como en las oficinas regionales de las instituciones encargadas

CUADRO 7.26

Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles

OTRA INFORMACIÓN RELEVANTE



- El 97% de las solicitudes de residencia permanente recibidas durante el régimen de excepción o amnistía migratoria correspondía a nicaragüenses.
- La Dirección General de Migración, además de otorgar residencias a extranjeros, es la dependencia encargada de la emisión de pasaportes (80.638 en 1999), permisos temporales de estadía en el país (6.485 en 1999), visas de salida, visas de ingreso, prórrogas de visas de turismo, renovación de residencia y renovación de pasaportes.
- Durante el régimen de excepción, en 1999, la Dirección General de Migración recibió 155.316 solicitudes de residencia permanente. A mediados de abril del 2000 se habían concedido 122.919 y se había denegado 6.890 solicitudes de residencia.
- A enero del 2000 había en el país 239.114 residentes extranjeros permanentes y temporales en el país legalmente registrados.

EVALUACION DEL PANEL

Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles



Valoración general de la aspiración	CUMPLIMIENTO MEDIO Balance de logros e incumplimientos en la obtención de la ciudadanía y la residencia por medio de la aplicación de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de los derechos civiles.
Nivel de acuerdo	UNANIMIDAD Unanimidad en todos los asuntos evaluados.
Asunto mejor calificado	CUMPLIMIENTO GENERAL ■ Aplicación cabal y sin discriminaciones de la normativa para adquirir la residencia o la ciudadanía costarricense.
Asuntos peor calificados	CUMPLIMIENTO MEDIO ■ Conocimiento de requisitos legales para obtener la residencia o ciudadanía por parte de las personas extranjeras. ■ Existencia de personal adecuado en las oficinas donde se tramita la residencia o ciudadanía.
Asunto sin acuerdo	NO HAY

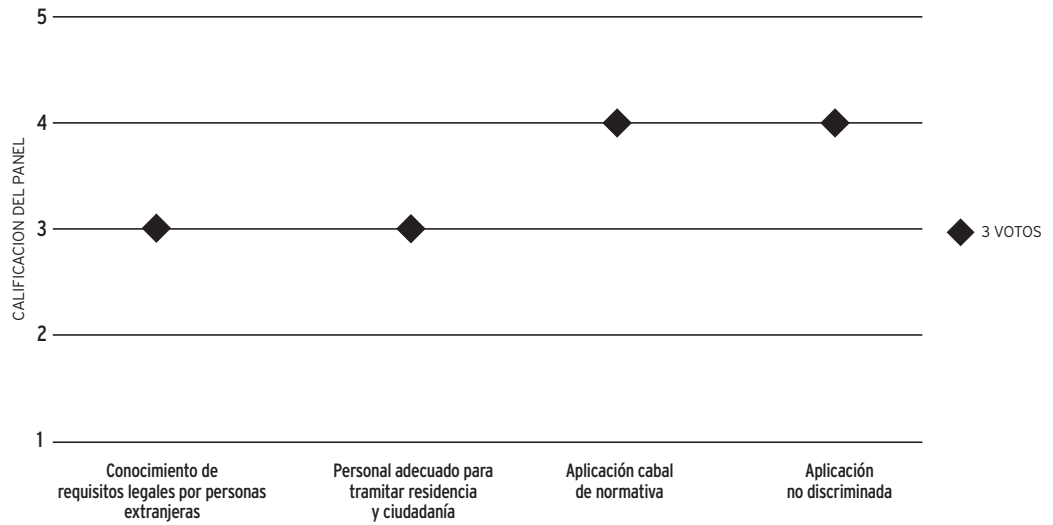
Comentario general

De acuerdo con la información disponible, el panel de evaluadores concluyó que los funcionarios de las instituciones encargadas de tramitar las residencias y ciudadanía, en general, aplican la normativa de manera cabal y sin discriminaciones hacia personas de determinada nacionalidad.

Los panelistas llamaron la atención sobre el hecho de que las investigaciones de la Auditoría se realizaron durante el período de la amnistía migratoria, que implicaba un volumen de demanda de residencias y una carga de trabajo excepcionales en la Dirección General de Migración. También sugirieron estudiar separadamente el Registro Civil, encargado de las naturalizaciones, y la Dirección General de Migración, encargada de las residencias.

GRAFICO 7.10

Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles



1= INCUMPLIMIENTO SEVERO, 2 = INCUMPLIMIENTO GENERAL, 3 = CUMPLIMIENTO MEDIO, 4 = CUMPLIMIENTO GENERAL, 5 = CUMPLIMIENTO PLENO.

CUADRO 7.28

Los extranjeros pueden adquirir la ciudadanía por medio de normas y procedimientos claros, lícitos y respetuosos de sus derechos civiles

EVALUACIÓN DE LOS INDICADORES DE COMPROBACIÓN

Cumplimiento	Indicador de comprobación
✓	Desconcentración geográfica adecuada de las oficinas encargadas de tramitar la residencia legal y la naturalización

Número de indicadores de comprobación	1
Número de indicadores cumplidos	1

- ✓ = se cumple,
- ⊕ = se cumple parcialmente,
- X = no se cumple,
- ? = no se logró reunir información.

Información de base

¿Existen oficinas para recibir solicitudes de residencia legal o naturalización en las regiones donde hay grandes concentraciones de extranjeros?

Según un estudio sobre las condiciones socio-demográficas de los extranjeros que se acogieron a la amnistía migratoria, las mayores concentraciones de población migrante se dan en tres regiones: el Valle Central y las regiones Huetar Norte y Huetar Atlántica. En las regiones existen sucursales del Registro Civil y de la Dirección General de Migración y Extranjería. Por ejemplo, en San Carlos hay oficinas de ambas instituciones. En San Carlos y en la zona sur se localiza el 13% de los migrantes nicargüenses (Morales, 1999).

CUADRO 7.29

Distribución geográfica de las oficinas del Registro Civil en 1999

Ubicación	Funcionarios
1. Aguirre	2
2. Orotina	2
3. Alajuela	8
4. Osa	2
5. Cañas	3
6. Pérez Zeledón	6
7. Cartago	8
8. Pococí	6
9. Corredores	2
10. Puntarenas	6
11. Coto Brus	2
12. Puriscal	3
13. Golfito	2
14. San Carlos	6
15. Grecia	4
16. San Ramón	4
17. Guatuso	2
18. Santa Cruz	2
19. Heredia	8
20. Sarapiquí	2
21. Liberia	5
22. Talamanca (Bribri)	2
23. Limón	6
24. Tarrazú	2
25. Los Chiles	2
26. Turrialba	4
27. Nicoya	4
28. Upala	2

FUENTE: REGISTRO CIVIL, 1999.

RA Para el trámite de adquisición de ciudadanía, tanto para nacionales como para extranjeros, el Registro Civil cuenta con un total de 28 oficinas regionales. También existe la Oficina de Empadronamiento Ambulante, encargada de realizar trámites civiles y electorales en aquellas zonas donde no hay oficinas regionales, como en las comunidades indígenas y algunas zonas de difícil acceso. La localización de estas oficinas responde a la densidad de la población.

Con respecto a los trámites de residencia legal, la Dirección General de Migración y Extranjería tiene 21 oficinas regionales en todo el país, además de sus oficinas centrales. La ubicación de las primeras corresponde a los principales puntos de entrada al país, por ejemplo los aeropuertos y puertos marítimos, las fronteras y algunas ciudades en las que hay mayor demanda de sus servicios.

RECUADRO 7.10

Una nota de precaución del panel de evaluadores



El panel de evaluación señaló que la interpretación de los resultados de esta sección debe tener en cuenta que, en las últimas dos décadas, el país ha recibido un fuerte flujo de población migrante. Además solicitó incluir información que permita una mirada comparativa sobre la importancia de la migración en Costa Rica.

En febrero de 2001 no se conocían datos ciertos sobre la magnitud de la población migrante, pero en el año 2000 el Observatorio de Población de la Universidad de Costa Rica estimó que ronda entre 350.000 y 450.000 personas (entre migrantes legales e ilegales). Si se toma la cifra mayor, esto representa una proporción superior al 11% de la población total del país, similar a la reportada por dos países tradicionalmente receptores de migración, Estados Unidos y Canadá, dos de las economías más desarrolladas del mundo. En el 2000 se estimó que la población nacida en el extranjero que vive en Estados Unidos ascendía a 28,4 millones de personas, de los cuales 34,5% era de origen centroamericano. Esto representa cerca del 10% de los 275 millones de personas que vivían en ese país. En Canadá, el censo de 1996 arrojó que la población nacida en el extranjero era de 4,9 millones de personas, aproximadamente el 16,5% del total nacional de 29,7 millones.

Debe hacerse notar que con la amnistía migratoria aplicada por Costa Rica se aceptó las solicitudes presentadas por la mayoría de las personas extranjeras. Al respecto, la revista *The Economist* señaló que países con economías mucho más desarrolladas y ricas deberían poner atención a la experiencia costarricense, por su apertura y flexibilidad ante las migraciones.

Para una recopilación de la escasa información sobre la población migrante en Costa Rica y sus demandas sobre servicios públicos puede consultarse el *VI Informe sobre el Estado de la Nación*.

FUENTE: PROYECTO ESTADO DE LA NACIÓN, 2000; US POPULATION BUREAU, 2000 Y 2001; CANADA BUREAU OF POPULATION, 2001.

¿Tienen personal adecuado las oficinas que reciben las solicitudes de residencia y naturalización?

RA En 1999 el Registro Civil y sus sedes eran atendidos por 107 funcionarios. Además, la Oficina de Empadronamiento Ambulante contaba con 28 empleados. En ese año, la Dirección General de Migración y Extranjería tenía 204 personas trabajando en sus sedes regionales y 275 en las oficinas centrales. El número de funcionarios en cada oficina regional está determinado por el volumen de trabajo y la cantidad de población que se atiende. Las oficinas regionales del Registro Civil en las cabeceras de provincia tienen en promedio 6 funcionarios; otras oficinas con más de 3 empleados son las de Grecia, Liberia, Nicoya, Pérez Zeledón, San Carlos y Pococí, entre otras. No se logró recopilar información suficiente para valorar la preparación e idoneidad de los funcionarios de ambas instituciones (Registro Civil, 1999).

OE Ejercicios de observación experimental, realizados en Ciudad Quesada y en San José, sobre el proceso de trámite para acogerse a la amnistía migratoria evidenciaron que, en general, para las personas extranjeras (nicaragüenses todas) el trámite era sencillo. Los entrevistados manifestaron que los empleados atendían bien y daban la información correctamente y por escrito. En San Carlos se hizo un experimento en el que uno de los consultores se hizo pasar por un usuario; se le atendió bien y se le brindó mucha información para que no cometiera errores. Como aspecto negativo se señaló los gastos en que las personas debían incurrir.

Los entrevistados dijeron que invertían 25.000 colones en el trámite y manifestaron que sus ingresos promedio mensuales eran de 70.000 colones (35% del ingreso mensual). Además, mencionaron que tenían que esperar muchas horas de pie, en la calle y en condiciones climáticas no deseadas. Quienes deseaban evitar estas molestias, acudían a una de las improvisadas oficinas de abogados tramitadores, en las cercanías de las oficinas de migración. Allí les hacían todo el trámite por un pago adicional que oscilaba entre 10.000 y 25.000 colones (Borge, 1999).

¿Es aplicada cabal y no discriminatoriamente la normativa que rige los trámites de residencia y naturalización por el personal de las oficinas encargadas?

IT En 1999 la Defensoría recibió 2 denuncias por irregularidades en los trámites de expedición de documentos a extranjeros. Entre 1998 y 1999 se presentaron 6 casos de negación, retardo injustificado o destrucción de documentación personal, 2 de ellos relacionados con trámites de residencia y 4 de naturalización. La demora en los trámites y la continua extensión de plazos ha sido la principal causa de denuncia. A ello se unía, anteriormente, la exigencia de entregar el original de la cédula de residencia, lo que obligaba a los usuarios a desplazarse sin sus documentos de identidad, y les impedía salir del país durante el transcurso de las gestiones. Las denuncias presentadas ante la Defensoría de los Habitantes motivaron que la Dirección General de Migración dispusiera pedir fotocopia de la cédula de residencia del usuario, y no el documento original.

CUADRO 7.30

Sala Constitucional: votos relacionados con discriminación contra extranjeros en los trámites de residencia y ciudadanía, 1990-1999

Número de votos	Asunto	Institución demandada	Declaradas con lugar
16	Deportaciones ilegítimas	Dirección General de Migración y Extranjería	5
7	Negación o cancelación de residencia	Dirección General de Migración y Extranjería	4
3	Negación de asilo político	Ministerio de Relaciones Exteriores	0
4	Negación de nacionalidad o ciudadanía	Tribunal Supremo de Elecciones	4
4	Impedimento de entrada al país	Dirección General de Migración y Extranjería	2
Total	34 casos	Total con lugar	15 (44,1%)

FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON BASE EN SALA CONSTITUCIONAL, 2000.

La recopilación de casos resueltos por la Sala Constitucional referentes a discriminación contra extranjeros indica que los problemas más recurrentes a esta instancia son la negación de la residencia, las deportaciones o la negación de entrada al país.

OE Durante los ejercicios de observación experimental se entrevistó a una persona nicaragüense y otra persona de origen chino, que hicieron sus trámites para nacionalizarse como costarricenses. Ninguno manifestó haber tenido algún problema por su origen nacional y cultural; ambos se manifestaron satisfechos con la duración y el resultado del trámite. Ellos y otro conjunto de entrevistados indicaron que los problemas que se presentan se relacionan con el trámite mismo. Específicamente, hubo amplia coincidencia en la duración de las gestiones y en que los empleados que atienden no dan información completa; algunos entrevistados dijeron que esto era por desidia o por desconocimiento, no por racismo (Borge, 1999).

¿Las personas extranjeras residentes en el país conocen los requisitos legales para obtener la residencia legal o ciudadanía?

No existen investigaciones o estudios que permitan precisar el grado de conocimiento que tiene la población extranjera sobre la normativa de los trámites de residencia legal y naturalización. No obstante, cualquier interesado en realizar estas gestiones puede obtener la información necesaria en todas las oficinas del Registro Civil y de la Dirección General de Migración.

La información está disponible en fotocopias, no hay publicaciones impresas o afiches fácilmente visibles. En el Registro Civil, a quienes solicitan información se les proporciona una hoja que especifica los requisitos para obtener la nacionalidad por naturalización. En cuanto al conocimiento de los requisitos para obtener la residencia legal, los interesados pueden consultar el procedimiento y los documentos requeridos en el mostrador de información de la Dirección General de Migración, en sus oficinas centrales o en las oficinas regionales. Ambos trámites deben realizarse personalmente.

OI Un estudio auspiciado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), efectuado durante el período del régimen de excepción migratoria (amnistía migratoria), encontró que las instituciones realizaron un esfuerzo adicional de divulgación sobre los trámites y sus requerimientos, con el fin de motivar a los

inmigrantes ilegales a acogerse a la amnistía. Los anuncios fueron divulgados masivamente y orientados a promover el proceso de registro. Sin embargo, el estudio encontró opiniones que cuestionaban la claridad del mensaje y detectó que la desinformación fue una característica generalizada en las personas que llegaban a las oficinas de Migración (Morales, 1999).

OE En los ejercicios de observación realizados en la Dirección de Migración y Extranjería, las personas que llegaron a hacer sus trámites previamente habían solicitado allí mismo la información sobre los requisitos para la residencia. Los extranjeros entrevistados discreparon en sus opiniones sobre el servicio. Dos nicaragüenses consideraron que los atendieron bien, les dieron toda la información por escrito y se las explicaron detalladamente. Un canadiense se quejó porque los funcionarios “no conocen bien los trámites o se les olvida, y cuando llega con los papeles, resulta que faltaba uno...” Por otro lado, una persona de origen asiático manifestó que prefirió contratar a un abogado y no preocuparse de nada (Borge, 1999).

RECUADRO 7.11

Valoración del panel

De acuerdo con los miembros del panel de evaluación, prácticas como las “mordidas” o los tratos diferenciados para los extranjeros, según sea su país de origen, no son generalizadas. Sin embargo, calificaron como preocupantes las denuncias periódicas en los medios de comunicación colectiva sobre irregularidades en gestiones de adquisición de ciudadanía. Considerando que anualmente se recibe cerca de 25.000 solicitudes de residencia, las denuncias ante la Sala Constitucional por rechazos injustificados de residencia o ciudadanía no representan una tasa significativa: son menos de 30 denuncias anuales (1,25 por cada mil).

Aunque no hay evidencia sobre discriminación en los trámites de residencia por nacionalidad o etnia, los evaluadores señalaron la importancia de estudiar con más profundidad el caso de las personas de origen nicaragüense. Por último, indicaron que sería útil analizar con más detenimiento si existen prácticas discriminatorias en el trámite de solicitudes dentro de la institución, pues aunque en “la ventanilla”, al recibir las solicitudes, no ocurra un maltrato, sí puede existir discriminación durante el proceso.

Notas

1 Existe una dimensión del trato al ciudadano que no es considerada por esta pregunta: el trato que dispensan las personas a sus conciudadanos, es decir, el modo en que las personas conviven dentro de una democracia. Este es un tema relevante, aunque debe reconocerse que su conexión con las teorías de la democracia debe ser todavía mejor investigada. El concepto de capital social y su relación con el funcionamiento democrático es, precisamente, un esfuerzo en esta dirección. Los trabajos pioneros y más destacados en esta materia siguen siendo los de Robert Putnam (Putnam, 1993; Putnam, 1997). Con el fin de no mezclar en un mismo capítulo un tema tan o más complejo que el del trato de las instituciones al ciudadano, no se incluyó en el presente capítulo. Véase el capítulo 13 de este informe.

2 Se emplea la expresión de trato “ciudadano” para lograr un término más conciso y subrayar el hecho de que la mayoría de las interacciones entre las personas y las instituciones públicas son realizadas por ciudadanos. No obstante, debe entenderse que el deber de las y los funcionarios, de respetar los derechos y la dignidad, no se limita a las personas que son ciudadanas, sino que se extiende a todas las personas (de hecho, una de las aspiraciones se refiere expresamente al trato a extranjeros). Por lo tanto, pese a ser poco preciso, debe entenderse que el concepto de trato al ciudadano se aplica también a las personas no ciudadanas.

3 No todos los derechos y deberes son irrenunciables, como sí lo son los derechos que le son reconocidos a los individuos como personas humanas. Una persona puede renunciar a una nacionalidad y con ello a los derechos y deberes ciudadanos que tal nacionalidad implica.

4 Sobre el concepto de régimen político véase el recuadro 2.1, del capítulo 2.

5 La democracia moderna es una democracia representativa. En ella la soberanía del poder reside en última instancia en la ciudadanía, pero delegada en representantes que pueden, por ello, legítimamente ejecutar las funciones públicas (Held, 1996). De acuerdo con Przeworski, Stokes y Manin, la estructura básica del gobierno representativo se ha mantenido estable en los dos últimos siglos. Esta estructura básica es la siguiente:

te: “a) Los gobernantes son escogidos mediante elecciones. b) Pese a que los ciudadanos son libres de discutir, criticar y demandar, en general no tienen la potestad de dar instrucciones legalmente vinculantes al gobierno. c) Los gobernantes están sujetos a elecciones periódicas.” (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). La representación política contiene varios componentes: la relación entre las señales que la ciudadanía envía a los gobernantes y las políticas públicas (*responsiveness*); la relación entre mandatos electorales y políticas públicas (fiabilidad) y la relación entre resultados de las políticas públicas y las sanciones (*accountability* o rendición de cuentas) (Przeworski, Stokes y Manin, 1999). Siguiendo a O’Donnell, existen dos tipos de mecanismos de rendición de cuentas: la rendición vertical entre ciudadanos y el Estado- y la rendición horizontal de cuentas, entre las instituciones del mismo Estado (O’Donnell, 1997; O’Donnell, 2000).

6 La expresión autoridad delegada se refiere a que las autoridades gobiernan en calidad de representantes políticos de la ciudadanía, quien tiene el poder de elegirlos y removerlos (Dahl, 1989). No implica que los ciudadanos den instrucciones específicas a estos representantes sobre como proceder, ni que estos respondan a los intereses o preferencias ciudadanas (Przeworski, Stokes y Manin, 1999; Stokes, 1999).

7 La democracia solo puede justificarse bajo el supuesto de que las personas comunes y corrientes están, en general, calificadas para autogobernarse. Dahl llama a esto el supuesto de la autonomía personal: “En la ausencia de evidencia convincente al contrario, debe presumirse que todas las personas son los mejores jueces de sus intereses” (Dahl, 1989). Este supuesto implica reconocer, a la vez, que las personas tienen una dignidad intrínseca a su condición de seres humanos y un respeto adscrito a esta dignidad (Margalit, 1996).

8 Un Estado que cumpliera escrupulosamente con la protección de los derechos y libertades democráticas durante los procesos de elección de las autoridades de gobierno, pero que no lo hiciera en la administración del gobierno durante períodos no electorales, tendría evidentemente un cariz autoritario.

9 Esta aspiración fue modificada en su contenido origi-

nal, de forma tal que también se incluyera los trámites para la obtención de residencia, pues éstos son realizados por distintas instituciones.

10 Tratar significa “manejar, gestionar o disponer algún negocio” y “comunicar, relacionarse con un individuo”. (Real Academia Española, 1992).

11 Los llamados “tramitadores” son comunes en casi todos los procesos en que se requiere hacer un trámite gubernamental. Los hay desde el más simple, que se ubica en la Oficina de Licencias del MOPT, los medianos, que son políticos de pueblo que brindan el servicio de tramitar un asunto ante la municipalidad local o ante un ministerio, y los abogados, graduados generalmente en universidades privadas, que ofrecen sus servicios de tramitadores en los pasillos de los tribunales.

12 Debe aclararse, sin embargo, que la división entre tipos de maltrato al ciudadano se hace para efectos analíticos, pero no puede afirmarse de manera tajante, ni mucho menos, que no haya en estos casos ninguna intervención de la “capacidad institucional”. Variables de carácter más bien estructural, como la desmotivación de los empleados públicos por razones vinculadas con el salario, o las condiciones de la relación de servicio (interinidad, propiedad, contrato por tiempo definido, etc.), entre otros, son factores por considerar en la compleja red de relaciones entre instituciones, funcionarios y usuarios.

13 El contenido de este discurso fue apoyado por veinticinco jueces del Poder Judicial, mediante una carta publicada en *La Nación* el domingo 2 de abril del 2000. Los miembros de la Corte Plena han insistido en negar estas acusaciones, que catalogan como un “movimiento de insubordinación y rebeldía” y han exigido a los jueces firmantes las pruebas y nombres de los acusados. (*La Nación*, martes 4 de abril del 2000, página 19A).

14 Ver resoluciones 1119-90, 1692-90 y 5778-94 de la Sala Constitucional.