

*Revista Posgrado y Sociedad*  
*Sistema de Estudios de Posgrado*  
*Universidad Estatal a Distancia*  
*ISSN 1659 – 178X*  
*Costa Rica*  
*revistaposgradoysoci@uned.ac.cr*

**La Certificación en el Sector Público: una necesidad de  
competencia o un deber de eficiencia administrativa**

The Certification in the Public Sector: a competition necessity or to have of administrative  
efficiency

Helmut Johnson Madrigal.  
Municipalidad de Santa Ana  
San José, Costa Rica

Volumen 9, Número 1  
Marzo 2009  
pp. 80 – 107

*Recibido:* febrero, 2009  
*Aprobado:* marzo, 2009

## **Resumen**

La certificación considerada para el sector público, no es una condición determinante en el cumplimiento de su deber, tendiente a alcanzar la calidad y a su vez la eficiencia administrativa. Deber claramente definido en la legislación nacional y fiscalizada por la Contraloría General de la República de Costa Rica. En este sentido, la búsqueda de la eficiencia administrativa permite para su impulsor, el uso o implementación de normas internacionales, siempre y cuando éstas no sean contradictorias a las establecidas en la legislación nacional. Además, si bien es cierto en el sector público no existe la competencia, si se da el deber de coordinación de esfuerzos entre instituciones, a fin de brindar a la ciudadanía cada vez un mejor servicio público.

Palabras clave: CERTIFICACIÓN, SECTOR PÚBLICO, CALIDAD, EFICIENCIA ADMINISTRATIVA

## **Abstract**

The certification considered for the public sector is not an indispensable condition in the fulfillment of duty, but it must strive to obtain the best quality and administrative efficiency. This duty is clearly defined in public legislation and supervised by the Contraloría General of the Republic of Costa Rica. In this sense, the search of administrative efficiency promotes the use of international norms, as long as these are not in contradiction with the national norms established by Costarrican legislation. It is true that in public sectors there is no competition but it is a duty to strive to coordinate different institutions in order to offer our citizens the best public service possible.

Keywords: CERTIFICATION, PUBLIC SECTOR, QUALITY, ADMINISTRATIVE EFFICIENCY

## Introducción

En la revisión de diferentes normas internacionales, el concepto de calidad ha sido definido como la capacidad de lograr los objetivos operativos establecidos por la organización. Según el ISO 8402-94, la calidad es el conjunto de características de una entidad que le otorgan la capacidad de satisfacer necesidades expresas e implícitas. Y de acuerdo con el ISO 9000:2000, se percibe como la capacidad de un conjunto de características intrínsecas para satisfacer requisitos.

En la práctica, según Pillou (2004) se dan dos tipos:

- La *Calidad Externa*, orientada a la satisfacción de los clientes. Busca proporcionar productos o servicios que cumplan con sus expectativas y estableciendo lasos de lealtad con el cliente, lo que puede mejorar la participación de la empresa privada en el mercado.
- La *Calidad Interna*, busca la mejora operativa a lo interno de la organización. Para ello se implementan procedimientos que permitan mejor la descripción de la organización, detectando y limitando los funcionamientos incorrectos. Los beneficiarios de la calidad interna se componen por la administración y los empleados de la organización.

A primera vista, pareciera que la búsqueda de la calidad en el Sector Privado, se orienta a una mejora a favor del cliente, sin embargo, la verdadera pretensión no es la de satisfacer exhaustivamente sus expectativas, sino más bien, satisfacerle mejor que la competencia (Pillou 2004). Por el contrario, la búsqueda de la calidad en el Sector Público, le permite demostrar que los fondos públicos recaudados mediante distintos mecanismos de recaudo (impuestos,

tasas, cánones y demás) son utilizados con habilidad y racionalidad, brindando un servicio público que cumpla con buena parte de las expectativas de los ciudadanos.

Para obtener el reconocimiento público de la mejora en calidad de la organización, se procede a buscar la certificación o acreditación, como proceso voluntario al que se somete dicha organización, en donde se evalúa, monitorea y otorga por escrito (certificado), su buena labor en mejora de la calidad externa e interna. El proceso de certificación es llevado a cabo por un ente independiente a la organización, haciendo constar que dicha organización, producto, proceso, servicio o gestión del sistema, cumple con cierto nivel de calidad, en comparación con los requerimientos asociados a una norma específica de aceptación internacional (Rainforest Alliance 2003; Pillou 2004).

Dentro del grupo de normas que atienden el asunto ambiental, son reconocidas para el proceso de certificación la: ISO-14001<sup>1</sup>, EMAS<sup>2</sup>, BS-7750<sup>3</sup>, CEFIC<sup>4</sup> y Keidanren<sup>5</sup> (Wheeler 1998). Particularmente dichas normas le permiten al sector privado, desarrollar procesos de gestión orientados a mejora su imagen de no afectados del ambiente, o bien, que sus procesos empresariales son amigables con el ambiente, para lo cual solicitan voluntariamente la certificación de un tercero independiente (auditor) que evidencie dicha condición de cumplimiento a través de un certificado escrito, siendo a la vez de manifestación pública.

Para el sector público, el querer desarrollar cualquier norma referida a la calidad ambiental con el objetivo de mejorar sus procesos de gestión interna, no

---

<sup>1</sup> [www.eqa.org/productos/14001.htm](http://www.eqa.org/productos/14001.htm)

<sup>2</sup> [www.eqa.org/productos/emas.htm](http://www.eqa.org/productos/emas.htm)

<sup>3</sup> [www.sabanet.unisabana.edu.co/ingenieria/especializacion/ambiental/material/cicloII/2iso/AUDIT-MANUAL-Protocolo-GVV.PDF](http://www.sabanet.unisabana.edu.co/ingenieria/especializacion/ambiental/material/cicloII/2iso/AUDIT-MANUAL-Protocolo-GVV.PDF)

<sup>4</sup> [www.sqas.org/esad/downloads/SQAS%20Distributor%20G2006-V5-SPA.pdf](http://www.sqas.org/esad/downloads/SQAS%20Distributor%20G2006-V5-SPA.pdf)

<sup>5</sup> [www.keidanren.or.jp/english/policy/pol046.html](http://www.keidanren.or.jp/english/policy/pol046.html)

implica desde la perspectiva de la competencia, la necesidad de lograr obtener una acreditación que le demuestre al públicamente (a quién le sirve) su eficiencia. Se trata en sí de un asunto de eficiencia administrativa, no establecida en una norma internacional, sino que se encuentra claramente definida en la normativa nacional, es decir, desde la legislación que la regula.

En el presente documento se brindarán algunos argumentos que sustentan el razonamiento de que la certificación para el sector público, es un concepto distorsionado con respecto al deber institucional de lograr la eficiencia administrativa, a favor del ciudadano a quien le sirve. Se plantea además que el proceso de gestión requerido para el desarrollo de una norma internacional (en búsqueda de la de calidad), es valido para el sector público, más no determinante para lograr el reconocimiento público a través de una certificación.

### **Cumplimiento de las regulaciones: sector público vs. sector privado**

En varias ocasiones los departamentos legales de los sectores públicos y privados han analizado el deber del cumplimiento de las regulaciones establecidas en la legislación costarricense, llegando a un entendimiento en el que la administración pública no puede hacer nada más allá que lo normado y facultado en la legislación nacional, y la administración privada puede hacer todo aquello que no esté normado o limitado por la misma legislación.

Es quizás esta situación en ambos sectores, la que hace la diferencia a la hora de buscar los niveles de calidad particular para cada uno de los dos sectores. Cuando la legislación nacional busca un marco de entendimiento entre los sectores, gran parte de su contenido normativo se orienta a indicarle al sector

privado, que es lo que no debe hacer y que es lo que si debe de cumplir, dejándole al sector administrativo/público, el papel de control y fiscalizador de la normativa. La legislación como marco regulador, no le define al sector privado, el cómo llegar hacer eficiente y eficaz para el cumplimiento de sus disposiciones (al menos no explícitamente), a fin de alcanzar la eficiencia administrativa necesaria para lograr el buen trato al ambiente, mediante el desarrollo de buenas prácticas ambientales que busquen la sostenibilidad ambiental de sus proceso. Aún cuando la normativa ambiental nacional ha establecido buena parte de estas (CR 2004), la mayor parte del sector privado lo asume como un trámite más de cumplimiento, sin llegar a interiorizar su importancia y mucho menos su significado.

En el actual mundo globalizado (altamente competitivo), el demostrar ante la opinión pública que la empresa privada en el desarrollo de sus productos, procesos, servicios y gestión del sistema cumplen con cierto nivel de calidad, a implicado la incorporación de los criterios de calidad y eficiencia administrativa establecidos en una norma específica de aceptación internacional. El propósito ha sido el buscar el reconocimiento público, por su esfuerzo de ser cada vez mejores que sus competidores en un mismo mercado. Esfuerzo demostrado con el logro de una certificación otorgada a través del análisis minucioso de una auditoria externa, igualmente reconocida en el ámbito internacional.

Caso contrario ocurre en el sector público ya que por encima de éste, tiene la acción de la Contraloría General de la República (CGR), institución auxiliar de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, en la vigilancia de la Hacienda Pública (Constitución Política de la República de Costa Rica, Art` s 183 y 184). Además de ser designa como órgano rector del Sistema de Control y Fiscalización en la hacienda pública (Ley No.7428, Art.12), ejerce la función de ente fiscalizador del buen cumplimiento de los procesos administrativos y financieros, establecidos por

cada institución pública en el desarrollo de los objetivos operacionales, establecidos en su respectivo Plan Anual Operativo (PAO). La CGR posee la facultad de emitir disposiciones, normas, políticas y directrices que coadyuven con la Administración Pública en el logro de sus objetivos (Ley No.7428, Art`s 12 y 24; Ley No.8292, Art`s 3, 4 y 20).

Como es entendible para el sector público, la elección y uso de normas tendientes a mejora sus procesos, sinónimo de aumentar la calidad interna, no es algo que pueda llegar a encontrar limitaciones por parte de la CGR. El logro de la eficiencia administrativa en las instancias públicas, sería un factor motivador para la sociedad civil a la cual sirve, en el sentido de obtener la credibilidad en el sector. El fundamento de esta razón, se daba posiblemente al cumplimiento dos supuestos:

- El sector público brinda diversidad de servicios a través de sus funcionarios o servidores públicos<sup>6</sup>, directamente a los ciudadanos, en procura de satisfacer sus necesidades individuales o bien las de la colectividad (comunidad), bajo un sentido de interés público y colectivo. Por consiguiente, el sector público no tiene clientes, atiende las consultas y necesidades de los ciudadanos recurrentes de sus servicios.
- Su fuente de ingreso para el desarrollo de las actividades, obras o proyectos comunales, así como los servicios que brinda a la comunidad, se obtienen con financiamiento de la misma comunidad a la que le sirve,

---

<sup>6</sup> Según el Art.111 de Ley General de la Administración Pública No.6227, es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva. Son equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario.

es decir, mediante el cobro de impuestos, tarifas, cánones y demás figuras recaudadoras de finanzas para el desarrollo administrativo y operacional de la función pública institucional

## **Competitividad o eficiencia administrativa en el sector público**

En el sector privado se da claramente un proceso competitivo. Cada organización (empresa) busca demostrar que el producto o servicio que brinda es mejor que el ofrecido por sus competidores, aumentando la posibilidad de mantener activa la atención de sus actuales clientes y potenciales futuros. Para lograr un resultado favorable, la empresa debe adoptar y desarrollar procesos de eficiencia administrativa que le permitan alcanzar sus objetivos de mejora en calidad.

Situación contraria se da en el sector público, en donde la organización (institución), no plantea un asunto de competencia con otras instituciones públicas, por el hecho de que su razón de ser, no es la conformación de una cartera de clientes, sino el satisfacer las necesidades individuales (ciudadano recurrente) y colectivas (comunales) de la sociedad civil. En este sentido, el sector público, no coloca productos en el mercado de bienes o servicios para que éstos sean adquiridos por un público exigente y demandante de los mismos.

Tomando como ejemplo lo que sucede en el caso del sector público municipal, es evidente notar que los servicios brindados o prestados por dicha institución a su comunidad específica, se sustentan en la legislación nacional y su deber de eficiencia administrativa. Considérese el caso de la atención del servicio de recolección de residuos sólidos municipales, particularmente los domésticos



(RSD); por un lado es una condición de cumplimiento obligatoria (Ley General de Salud No.5395, Art.280) y por el otro es parte de los servicios establecido a favor de la comunidad (Código Municipal No.7794, Art.74). Además, como parte de las funciones de los entes e instancias públicas del Estado (incluidas las municipalidades), esta el lograr un ambiente sano y ecológicamente equilibrado para las actual y futuras generación (Constitución Política de Costa Rica, Art.50).

Si el punto de discusión se centrara en la tasa que cobra la municipalidad por brindar el servicio de recolección de los RSD, tómesese en cuenta que lo considerado es el costo efectivo del servicio más un diez por ciento (10%) anual de utilidad para su desarrollo (inversión para mejora). Adicionalmente y a diferencia del sector privado, la municipalidad establece un reglamento específico por cada servicio prestado, mismo que norma la forma en que se procede a organizar el sistema y a cobrar la tasa.

Es así que las actividades de los entes públicos, según la Ley General de la Administración Pública, queda sujeta a un conjunto a los principios fundamentales del servicio público, con el objetivo de asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen, y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios. En este mismo sentido, la administración pública tiene el deber de orientar sus procedimientos (actuación administrativa) hacia el logro de un máximo de simplicidad, celeridad y eficiencia, respetando al ordenamiento jurídico; cumpliendo las normas de economía y atendiendo los derechos e intereses del administrado (ciudadano) (Ley No.6227, Art` s 4, 225 y 269).

Ahora bien, si por un lado el Estado le ha establecido al sector público el deber de cumplimiento de calidad y eficiencia administrativa en todos sus procesos, ello no le impide sumar a lo ya determinado, cualquier otra herramienta o instrumento que le permita mejorar aún más sus procesos de gestión. En éste

sentido, si con el uso o implementación de un proceso o norma de reconocimiento internacional, le permite cumplir con un objetivo de mejora continua, y a la vez favorecer los servicios brindados a la ciudadanía o comunidad, ello puede ser considerado un plus; claro está, siempre y cuando la normativa internacional no llegue a ser contradictoria a la ya impuesta por la legislación nacional.

En el caso de Costa Rica, las instituciones de enseñanza superior y algunas empresas consultoras, se han dedicado a formar y capacitar en el uso correcto de normas internacionales, a una amplia gama de profesionales con puestos directivos dentro del sector público. Un ejemplo de ello ha sido el Programa de Estudios de Calidad y Metrología (PROCAME) de la Escuela de Ciencias Ambientales en la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA), impartido el curso "La Serie ISO 14.000: Documentación e Implementación de los Sistemas de Gestión Ambiental". En otros países como Argentina, el Gobierno ha buscado que sus funcionarios públicos cuenten con los instrumentos necesarios para enfrentar procesos de transformación y elevación de la calidad institucional, principalmente en la formulación de proyectos de gestión de la calidad, aplicables a sus propios equipos de trabajo (AR 2007).

Nuevamente se plantea la diferencia de intencionalidad con el uso de una norma internacional por parte del sector privado vs. el sector público. El primero pretende con la mejora en calidad de sus procesos de gestión, bienes o servicios, el reconocimiento público de su buen proceder, mediante la extensión por parte de un auditor independiente, de un certificado o acreditación; mismo que implica un costo oneroso y sólo válido para un período determinado. Por su parte el sector público, con la implementación de la norma internacional, muy probablemente le facilite el cumplimiento del mandato de eficiencia administrativa, a favor de los servicios brindados a la sociedad civil. El conflicto, al menos en el sector público de Costa Rica, puede surgir al momento de solicitar

los recursos financieros por medio de presupuesto ordinario, durante la elaboración del PAO. La pregunta es: ¿cómo justificar una solicitud de aprobación de recursos públicos, para el pago de un servicio de certificación a favor de un ente auditor externo?, más cuando es sabido que dicho pago es de carácter periódico. Su justificación ante la CGR es una situación difícil de establecer, considerando que nuestra legislación, brinda una serie de herramientas de control para la administración pública. Entre éstas se citan la Ley General de Control Interno No.8292 (CR 2002), el Manual de Normas Generales de Control Interno para la Contraloría General de la República y las Entidades y Órganos Sujetos a su Fiscalización (PGR 2003), el Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoria Interna en el Sector Público (PGR 2004) y el Manual de Normas Generales de Auditoria para el Sector Público (PGR 2006).

De lo anterior expuesto queda claro que en lo referente a la eficiencia administrativa, para el sector privado su esfuerzo de reconocimiento público de su buena labor, significa lograr la confianza de sus clientes en el producto o servicio ofertado para que lo sigan consumiendo. Para el sector público, más que un reconocimiento por parte de los administrados, su esfuerzo de mejora se acepta como una obligación normada (legislación) de eficiencia administrativa.

## **El proceso de gestión ambiental del sector público costarricense en respuesta a la iniciativa Paz con la Naturaleza (sello C-neutral)**

Una forma de percibir con mayor detalle la incidencia de la certificación en el sector público, es considerar una situación actual, misma que genera polémica en la sociedad costarricense. Situación en la que el mismo proceso de auditoria externa requerido para el logro de certificación, dejaría con duda en la sociedad

civil, si dicha certificación se estaría logrando con la rigurosidad e imparcialidad exigida por cualquier metodología normada a nivel internacional.

Es así que, un interesante proceso de gestión ambiental emanado del sector público, particularmente en el gobierno del Presidente Dr. Oscar Arias (Gobierno 2006-2009), permite considerar la pertinencia en el justo otorgamiento o no del así llamado sello carbono neutral (C-neutral), a partir de la implementación de la iniciativa "Paz con la Naturaleza".

En dicha iniciativa, busca que todas las naciones en un esfuerzo conjunto, fortalezcan la acción y el compromiso político de revertir las tendencias de degradación ambiental, causadas por el impacto antrópico sobre los ecosistemas del planeta. La propuesta se fundamenta en el principio de responsabilidad socioambiental, común para el sector público, privado, sociedades e individuos, a fin de que se asuma la responsabilidad individual y colectiva ante el planeta por el deterioro ocasionado, revertiendo los procesos inconformes a favor de las generaciones presentes y futuras.

En el año 2006 el Gobierno de Costa Rica a través de sus instituciones, da inicio a éste proceso de gestión ambiental (D.E.No.33487-MP), declarando la iniciativa de interés público (D.E.No.024-MP) bajo el rango de directriz y de acatamiento obligatorio para todos los entes públicos. Mediante un acto público en el año 2007, se hizo entrega a la comunidad nacional e internacional, la política del gobierno costarricense sobre la iniciativa "Paz con la Naturaleza" (CR 2007).

A partir de ese momento, quedó establecido para el sector público, su deber de prestar apoyo y colaboración a dicha iniciativa, conforme a sus posibilidades técnicas, de recursos humanos, financieros y logísticos, para el desarrollo de las actividades necesarias en su cumplimiento. De aquí en adelante, la administración pública costarricense debe tomar las previsiones necesarias para

que sus actos, decisiones, programas, planes y políticas coadyuven al cumplimiento de los fines y objetivos de Paz con la Naturaleza. Es así que cada institución de servicio público, deberá desarrollar un Plan de Gestión Ambiental Institucional a ser entregado para su revisión en el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). Para los demás Poderes del Estado y las Municipalidades del país, se dio una invitación a participar y apoyar política, financiera e institucionalmente, en el marco de sus competencias y responsabilidades, programas y prioridades.

Es así que todo el aparato estatal costarricense, fue convocado al lograr la eficiencia administrativa en materia ambiental, en razón a las conclusiones de la "Evaluación de los Ecosistemas del Milenio" (PNUMA 2005). En el documento, se establece que el desafío de revertir la degradación de los ecosistemas y al mismo tiempo satisfacer las mayores demandas de sus servicios, puede ser parcialmente resuelto con la introducción de cambios significativos en las políticas, instituciones y prácticas de los Estados, que en la actualidad no están siendo ejecutados.

Particularmente la cuarta conclusión, hace mención que la solución es una responsabilidad de todos, debiendo enfrentar las causas antropogénicas de los problemas ambientales con acciones impostergables. La posición del gobierno de Costa Rica ha sido la de asumir una responsabilidad común entre los Estados, es decir, todos los países deben de integrar como un eje fundamental de su políticas de desarrollo, la sostenibilidad ambiental (PNUMA, 2005: 7º Objetivo) como base del crecimiento económico, así como la equidad social.

### ***Modelo de Gestión Ambiental del Estado costarricense y reconocimientos***

En la constitución de una norma para el desarrollo de un Sistema de Gestión Ambiental (SGA) en cualquier tipo de organización, debe implementarse una serie de herramientas, funciones y mecanismos que permiten su registro o

certificación, bajo un sistema aceptado internacionalmente. Un ejemplo de este sistema es la norma ISO 14.001, en donde el Modelo de Gestión, según Moreno (2008) debe de cumplir los siguientes requisitos o etapas subsiguientes:

<b>Etapa</b>	<b>Proceso</b>	<b>Etapa</b>	<b>Proceso</b>
I	Política ambiental	IV	Mejora continua
II	Planificación	V	Revisión por la dirección
III	Implementación y operación	VI	Verificación y acciones correctivas

La certificación como proceso voluntario que evalúa, monitorea y otorga un certificado escrito, hace constar que una empresa, producto, proceso, servicio o gestión del sistema, cumple con los requerimientos asociados a una norma específica (Rainforest Alliance 2003). El mismo es el medio utilizado por la organización para el reconocimiento público de la buena labor ambiental desarrollada.

Considerando la gestión ambiental en el caso de Costa Rica, su Etapa I (política ambiental) es asumida a través de la iniciativa Paz con la Naturaleza. La Etapa II (planificación) es propuesta mediante la elaboración de dos agendas de trabajo, una a lo interno y otra al exterior; éstas utilizan como eje transversal, la consecución de la sostenibilidad ambiental para el mantenimiento y la recuperación de los ecosistemas (Cuadro 1).

**Cuadro 1. Agendas de trabajo a lo interna y hacia el exterior para el cumplimiento de la Iniciativa Paz con la Naturaleza.**

***Hacia lo interno***

- Articular esfuerzos y voluntades mundiales.
- Consolidar sus innegables logros obtenidos en la agenda "verde".
- Atender aquellas áreas de la gestión ambiental que han sido abordadas más tímidamente.
- Desarrollar la coherencia entre el discurso y la acción política de gobierno; haciendo de la sostenibilidad ambiental una política de Estado de largo plazo, atendiendo las áreas del desarrollo económico y social sin importar los gobiernos de turno.

***Hacia el exterior***

- Desarrollar una agenda internacional pro-activa a favor de los objetivos globales derivados de las convenciones ambientales, promoviendo un mayor compromiso y acción política.
- Facilitar el diálogo y el consenso entre países, con miras a ofrecer una respuesta rápida a la crisis ambiental.
- Propiciará una plataforma de negociación para el establecimiento de alianzas entre los países desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. No mediante el una cooperación de tipo asistencia sino de interdependencia, con responsabilidades comunes pero diferenciadas entre los dos grupo de países.

En Etapa III (implementación), con los fines y objetivos establecidos para la iniciativa "Paz con la Naturaleza", el gobierno de Costa Rica ha propuesto una serie de decisiones tendientes a:

- La "ambientalización" de la Administración Pública: La sostenibilidad ambiental no puede depender sólo del MINAE sino del Estado en su conjunto, por lo que todos los entes y órganos públicos mediante una directriz del gobierno, la integrarán dentro de sus políticas y planes estratégicos, coadyuvando a su cumplimiento (D.E.No.024-MP).
- La instauración de buenas prácticas ambientales en la Administración Pública: Al ser los entes y órganos públicos los primeros llamados a cumplir con la directriz, deberán de presentar un plan de gestión ambiental según los lineamientos establecidos por el MINAE.

- La elaboración de planes de acción en áreas prioritarias de la gestión ambiental: Inicialmente se han establecido doce temas prioritarios para el país, facilitando la elaboración de los planes de acción: 1) Cambio climático, 2) Organización del sistema nacional de áreas silvestres protegidas, 3) Financiamiento para las áreas silvestres protegidas, 4) Política exterior y agenda internacional, 5) Recurso hídrico, 6) Energía, 7) Reducción y manejo de desechos y residuos, 8) Educación, 9) Turismo, 10) Recursos marinos, 11) Planificación y ordenamiento territorial y 12) Materiales tóxicos y peligrosos.

En la operación de esta tercera etapa, el coordinador nacional de la Iniciativa Paz con la Naturaleza, Ph.D. Pedro León (2008), ha señalado cuatro acciones nacionales como ejes de trabajo: 1) aumentar la cobertura boscosa, 2) incrementar el tamaño de las áreas protegidas y 3) la "ambientalización" del sector público, con la implementación de comportamientos eco-amigables que a la vez implican ahorro de electricidad, agua y reciclaje de residuos, y 4) convertir a Costa Rica en un país carbono-neutral para el año 2021; establecimiento por ello la creación de un sello que certifique el cumplimiento de dicha condición, denominado C-neutral.

En relación a éste último eje, Costa Rica ha invitado a los demás países para que actúen con urgencia en la reducción y compensación de las emisiones de gases de efecto invernadero, para que asuman también el sello C-neutral. A lo interno, con la aceptación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010, se dio inicio al compromiso adquirido de enfrentar los impactos potenciales del cambio climático a través de una agenda de trabajo prioritaria; brindando una imagen de país comprometido con el desarrollo sostenible; y el establecimiento



de un Plan Nacional de Cambio Climático dirigido a mitigar los gases de efecto invernadero (Roldán 2007).

Sumado a la Estrategia de Cambio Climático y con el afán de maximizar otros esfuerzos a nivel nacional, el Gobierno vinculó el Programa Bandera Azul Ecológica (PBAE) del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (AyA), al ser éste percibido como un instrumento para la organización social local, fomentando la concientización para la protección de los recursos naturales, en especial el hídrico. Para ello, en junio de 2008 se crea la sexta categoría del PBAE denominada "Acciones para enfrentar el Cambio Climático" (CR 2008a).

La sexta categoría busca incentivar la organización en los sectores industriales, de salud y en las entidades públicas y privadas, para maximizar la competitividad y minimizar el riesgo provocado por los efectos del cambio climático en los diferentes sectores del país. Para participar y ganar un galardón (reconocimiento público), cada entidad interesada deberá crear un comité local pro-bandera azul ecológica, el cual preparará un programa de trabajo anual, en concordancia con los parámetros de evaluación de la categoría, a saber:

<b>Parámetros obligatorios</b>	<b>Puntaje general</b>
1. Reducción en el uso de combustibles fósiles.	30
2. Reducción en el uso de energía eléctrica.	20
3. Reforestación y reducción del uso de papel.	15
4. Tratamiento de desechos sólidos y aguas residuales con recuperación de metano.	15
5. Eliminación de aerosoles.	10
6. Ahorro en el uso de agua potable.	5
7. Educación ambiental.	5
<b>Total general</b>	<b>100</b>

Si bien es cierto que el galardón no está concebido como una certificación, el PBAE es parte de un proceso de Gestión Ambiental y por consiguiente el

galardón representa una certificación del buen cumplimiento de los parámetros ambientales obligatorios.

Comparado en forma similar con el Modelo de Gestión Ambiental derivado de la Norma ISO-14.001, tanto el pretendido cello C-neutral y la sexta categoría del PBAE, son en si mismos formas de certificar o reconocer ante la opinión pública, el esfuerzo de mejora en calidad de los procesos administrativos en el sector público planteadas por Pillou (2004). La propuesta del Gobierno Central, con el objetivo de mejora del entorno natural, que a su vez brinde beneficios para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, se perfila como una alternativa razonable en el cumplimiento del deber que emana del derecho constitucional establecido en el artículo 50 de la Constitución Política.

### ***Dificultad en el logro de la certificación internacional para el sector público***

Cuando se consideran los aspectos sencillos de implementación para el cambio interno en la institución (Etapas IV: mejora continua) en cumplimiento de la norma ISO 14.001, no son tan preocupantes ya que basta con una correcta dedición administración central para la ejecución de los mismos. Decisiones tendientes a la implementación de las Compras Verdes (CEGESTI 2008), una mejora el sistema de tratamiento de aguas negras en la institución, el uso eficiente de los vehículos oficiales, el establecimiento de una Comisión de Salud Ocupacional en la institución, y demás aspectos de orden institucional.

Al pasar a la Etapa VI (verificación y acciones correctivas) por parte de la auditoria interna y su eventual aceptación, la subsiguiente etapa lógica sería la solicitud de la auditoria externa para la obtención de la certificación. Claro está, si es que la CGR lo llegara a acepar y en el mejor de los casos, lo posible de

conseguir, sea la revisión del asunto por parte de dicha entidad, así establecido en la legislación nacional como proceso normal interno.

Cuando el proceso de Gestión Ambiental en el sector público, pretende un reconocimiento internacional (como es el caso del sello C-neutral), surge una contradicción o paradigma al incluir dentro del proceso administrativo el asunto de la política y modelo de desarrollo ambiental pretendido, en relación con la realidad del aprovechamiento de los recursos naturales del país. La ejecución ("si se pudiera") de la Etapa VI, podría llegar hacer un asunto realmente limitante o bien de doble moral, más si se quisiera proseguir con la fase de certificación.

Para un planteamiento más concreto de este aspecto, considérese nuevamente la Iniciativa Paz con la Naturaleza y la imagen del Gobierno Central ante la opinión pública nacional e internacional en un caso que en la actualidad es polémico. En el año 2004 la Sala Constitucional resolvió paralizar la explotación minera a cielo abierto del Proyecto Crucitas, perteneciente a la Empresa Industrias Infinito (subsidiaria de la compañía canadiense Vanessa Ventures), dándole la razón a los ambientalistas nacionales y a los vecinos del Distrito Cutris de San Carlos. A inicios de mayo de 2008, el MINAE emitió un comunicado oficial en el que anunció la habilitación del Proyecto Crucitas a razón de las mejoras en las condiciones de explotación minera presentadas por Industrias Infinito, señalando que cumplían con los requisitos por lo que se les otorgó la viabilidad ambiental, social y económica (Resolución No.170-2008-SETENA, 4 de febrero del 2008).

Según el MINAE, el futuro de la minería en el país deberá regirse por una estricta reglamentación que comprende una larga serie de salvaguardas ambientales y mineras, brindándole seguridad jurídica a los inversionistas y garantía ambiental al país (FECON 16-05-08). La decisión del MINAE generó polémica ante la Federación Conservacionista de Costa Rica (FECON) a la que se

les sumó el Expresidente Dr. Abel Pacheco (Gobierno 1998-2002): Durante su mandato se había aprobado el Decreto No.30477-MINAE a favor de una moratoria a la explotación minera a cielo abierto y a la explotación petrolera, por considerarlas actividades amenazantes contra el ambiente. El Dr. Pacheco ha manifestado su esperanza de que el Gobierno de Dr. Óscar Arias "le declare la paz a la naturaleza verdaderamente y no retóricamente"(Radio Nacional, domingo 4 de mayo de 2008).

Es aquí en donde el discurso de la iniciativa "Paz con la Naturaleza" parece ser una demagogia. En el Art.1 del Decreto Ejecutivo No.34801-MINAET (CR 2008b) se declara de interés público y conveniencia nacional el Proyecto Crucitas desarrollado por la Empresa Industrias Infinito S.A., generando el malestar de la ONG Asociación Norte por la Vida (UNOVIDA). Su presidente, Lic. Edgardo Araya Sibaja, interpuso un recurso de amparo ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (Sala IV), dando ésta a lugar al mismo el 19 de octubre de 2008 bajo el Exp.No.08-0140068-0007-CO, con lo cual se suspendió el efecto del decreto citado que favorece la minería a cielo abierto, que implicaba la devastación de aproximadamente 200 has entre bosque primario y secundario (UFIC-ANEP, 2008. Villalobos y Mata 22-10-08).

El Proyecto Crucitas anteriormente había generado un conflicto de orden internacional, por encontrarse a solo tres kilómetros del Río San Juan, siendo que la Ministra de Ambiente de Nicaragua, Sra. Juanita Argeñal, había enviado una carta (8 de abril de 2008) al Ministro Roberto Dobles del MINAE, en la que alega el incumplimiento de acuerdos bilaterales en materia ambiental. Indicaba la Sra. Argeñal que el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto no contempla la afectación y generación de impactos negativos al ambiente del Río San Juan y que trasciende hasta Nicaragua; solicitando la anulación de la viabilidad ambiental y recomendando realizar un nuevo estudio de impacto ambiental que

considere el aspecto transfronterizo del proyecto minero, al involucrar una cuenca binacional compartida (Cable reproducido por la Agencia AFP, citado por FECON 16-05-08).

Lograr obtener una imagen de país cumplidor del proceso de gestión ambiental amigables con el ambiente, tanto nacional como internacional, deja mucho que pensar considerando lo sucedido con el Proyecto Minero Crucitas. Si como país se pretende un reconocimiento C-neutral en apego a la iniciativa "Paz con la Naturaleza", el cambio en la política y en el modelo de desarrollo como país, debe ser considerado con mayor atención. Si fuera posible la aplicación de una auditoria externa que evaluara el proceso de Gestión Ambiental actual del gobierno, el lograr obtener la certificación escrita para el sector público, sería inotorgable, con tan solo considerar la situación minera conflictiva expuesta; más si se toma en cuenta que la misma ya ha trascendido a un conflicto internacional con Nicaragua.

El planteamiento en cuestión no es si la empresa privada que pretende la explotación minera esté bien o mal, es el hecho que si la administración pública ha declarado la existencia de una policía amigable con el ambiente (junto con toda una estrategia para su desarrollo), en la práctica se le hace poco factible su implementación. Es innegable que la actividad minera es buena generadora de recursos económicos para el Estado, sin embargo desde la perspectiva del riesgo, presenta una alta amenaza a un ambiente altamente vulnerable, con las posibles consecuencias de un eventual accidente durante el procesamiento del oro.

## **Conclusiones**

La búsqueda de la calidad en el Sector Privado, se da como un medio que permita satisfaga las expectativas de un clientes determinado hacia una empresa particular, en donde la oferta de sus bienes o servicios, sean mejores que los posibles de brindar por las demás empresas competidoras (Pillou 2004). En el caso del sector público, la búsqueda de la calidad le permite demostrar a la ciudadanía que los fondos públicos obtenidos de las tasas, tarifas e impuestos propios del recaudo público, son utilizados con habilidad y racionalidad, adaptándose a las expectativas de los ciudadanos y satisfaciendo las necesidades de la colectividad.

La implementación de cualquier norma internacional referida a la calidad ambiental, a fin de mejorar el proceso de gestión de la organización, implica desde la perspectiva de la competitividad en el sector privado, la posibilidad de obtener o lograr una acreditación de reconocimiento público, dada su eficiencia ambiental, Dicha situación le permite a una empresa acreditada, una mejor posición de imagen empresarial (confianza de sus usuarios en el uso de sus productos) a nivel de mercado, haciendo la más competitiva que cualquier otra empresa que no tenga dicha acreditación. En el sector público, el asunto trasciende más allá de contar con un documento o reconocimiento público de su buen actual ambiental, ya que en el fondo se trata obligatoriamente de cumplir (con la mayor responsabilidad) con la condición de eficiencia administrativa, mandato normada en la legislación nacional y por consiguiente obligatoria para las instancias públicas.

El sistema institucional del sector público, no se fundamenta en la competencia entre instituciones, más si en el deber de coordinación entre estas. Se estable con claridad la existencia de Entes Rectores de materias específicas como lo son salud, ambiente, justicia y demás del aparato estatal centralizado, pero además existen otras instancias descentralizadas (incluyendo las

Municipalidades) que siendo de orden público, les compete la responsabilidad de satisfacer las necesidades de los ciudadanos, sean individuales (ciudadano recurrente) ó colectivas (comunales) de la sociedad civil. Dicho en otra forma, ninguna organización de orden público, buscará la "captura" del mayor número de usuarios para el o los servicios que brinda, más si deberá procurar la atención del mayor número posible de usuarios en función de sus necesidades y la competencia institucional para brindar el o los servicios solicitados.

El sector público tiene el deber de orientar sus procedimientos hacia el logro de un máximo de simplicidad, celeridad y eficiencia, respetando al ordenamiento jurídico, cumpliendo con las normas de economía y atendiendo los derechos e intereses de los ciudadanos. No se ve impedida para utilizar cualquier medio posible para lograr su eficiencia administrativa, como es el caso de las normas internacionales, siempre y cuando estas sean concordantes con el cumplimiento de la legislación nacional.

Las certificación o acreditación en el sector público, plantea un problema de aprobación por parte de la CGR, de los recursos públicos necesarios para la contratación de una auditoria externa, más aún cuando en la legislación nacional existen las herramientas de control y auditoria necesarias para realizar dicha tarea, sin necesidad de la participación de un ente externo. Es por ello que la búsqueda de tal certificación, podría considerarse un PLUS innecesario, cuando es claro el deber de eficiencia administrativa que deben de ser cumplido por todas las organizaciones de orden público.

Aún cuando se lograra obtener el visto bueno para la realización de una auditoria externa, el conseguir la certificación para algunos segmentos del sector público, sería una ardua tarea y casi inalcanzable. El Estado costarricense requiere una mayor revisión de sus políticas y modelo de desarrollo, para realmente alcanzar al adecuado manejo de los recursos naturales, en busca de la

tan ansiada sostenibilidad ambiental, sin comprometer su imagen ante la opinión pública nacional e internacional.

Casos como el Proyecto Minero Crucitas, el desarrollo urbanístico desmedido y sus impactos ambientales sobre la flora y fauna del Cantón de Osa y demás asuntos de carácter ambiental, dejan en tela de duda el discurso de la iniciativa "Paz con la Naturaleza", dan los argumentos necesarios para considerarla más una demagogia, en la que se pretende levantar la imagen internacional de Costa Rica como país conservacionista de las riquezas naturales, sin considerar, quedando entre dicho si el concepto de desarrollo sostenible es una posibilidad o una utopía.

Bajo estas condiciones es imprudente pensar en buscar cualquier tipo de certificación otorgable por un auditor externo, ya que de hecho, actitudes y posiciones de identificadas organizaciones del sector público, difícilmente pueden cumplir con el principios fundamentales de la Gestión Ambiental, es decir, la correcta administración de los recursos naturales de forma sostenible, a favor de la comunidad y en procura de la mejora de su calidad de vida.

## **Referencias**

Centro de Gestión Tecnológica e Informática Industrial (CEGESTI). 2008. Manual para la implementación de Compras Verdes en el sector público de Costa Rica. CEGESTI. San José, CR. 52 p.



Contraloría General de la República (CGR). 2003. Manual de normas generales de control interno para la Contraloría General de la República y las entidades y órganos sujetos a su fiscalización (M-1-2002-CO-DDI). Diario Oficial de la República La Gaceta No.107 del 05-06-02 y sus modificaciones publicadas en La Gaceta No.248 del 24-12-03. San José, CR.

\_\_\_\_\_. 2004. Manual de Normas para el Ejercicio de la Auditoria Interna en el Sector Público (M-1-2004-CO-DDI). Diario Oficial de la República La Gaceta No.246 del 16-12-04. San José, CR.

\_\_\_\_\_. 2006. Manual de Normas Generales de Auditoria para el Sector Público (M-2-2006-CO-DFOE). Diario Oficial de la República La Gaceta No.236 del 08-12-06. San José, CR.

Federación Conservacionista de Costa Rica (FECON). "¿Paz con la naturaleza, o Naturaleza descansa en paz?". San José (CR). 16-05-08. Disponible en [http://www.feconcr.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=606&Itemid=73](http://www.feconcr.org/index.php?option=com_content&task=view&id=606&Itemid=73)

ISO 8402:94. Gestión de la Calidad y aseguramiento de la Calidad. Vocabulario.

ISO 9000:2000. Sistema de Gestión de Calidad. Fundamentos y Vocabulario. p.45

León, P. 2008. "Queda mucho por hacer, pero vamos por buen camino", en Opinión, La Nación.com. San José (CR); Abr. Disponible en [http://www.nacion.com/In\\_ee/2008/abril/13/opinion1496167.html](http://www.nacion.com/In_ee/2008/abril/13/opinion1496167.html)

Moreno, C. 2008. Normas ISO 14000. Editor: www.normasycertificaciones.com. Disponible en <http://www.normasycertificaciones.com/normas-iso-14000>. Consulta a la página: 14 de julio de 2008.

PNUMA. 2005. Evaluación de los Ecosistemas del Milenio. Informe de Síntesis (Borrador final). Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. 43 p. Disponible en <http://www.millenniumassessment.org/documents/document.439.aspx.pdf>

- Rainforest Alliance. 2003. The Sustainable Stewardship Council Initiative. Sauipe, Brasil. 39 p. Disponible en [http://turismo-ostenible.rds.hn/documet/iniciativas/ Green Deal Red CA.pdf](http://turismo-ostenible.rds.hn/documet/iniciativas/Green_Deal_Red_CA.pdf)
- Pillou, J-F. 2004. La Calidad. Disponible en <http://es.kioskea.net/qualite/qualite-introduction.php3>
- República de Costa Rica (CR). 1978. "Ley General de la Administración Pública No.6227". Diario Oficial de la República La Gaceta del 02 de mayo de 1978. San José, CR.
- \_\_\_\_\_. 1994. "Ley Orgánica de la Contraloría General de la República No.7428" Diario Oficial de la República La Gaceta No.210 del 04 de noviembre de 1994. San José, CR.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Ley General de Control Interno No.8292". Diario Oficial de la República La Gaceta No.169 del 04 de setiembre de 2002. San José, CR.
- \_\_\_\_\_. 2004. "Manual de Instrumentos Técnicos para el Proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (Manual de EIA). Anexo 2: Código de buenas prácticas ambientales". Decreto Ejecutivo No.32079-MINAE. Diario Oficial de la República La Gaceta No.217 del 05 de noviembre de 2004. San José, CR.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Iniciativa Paz con la Naturaleza". Decreto Ejecutivo No.33487-MP. Diario Oficial de la República La Gaceta No.250 del 29 de diciembre de 2006. San José, CR. pp. 2-3.
- \_\_\_\_\_. 2006. "Declaración de interés público de la Iniciativa Paz con la Naturaleza". Decreto Ejecutivo No.024-MP. Diario Oficial de la República La Gaceta No.250 del 29 de diciembre de 2006. San José, CR. pp. 3-4.
- \_\_\_\_\_. 2007. Documento Conceptual Paz con la Naturaleza: iniciativa presidencial. Presentación Oficial del Gobierno. Teatro Melico Zalazar. San José, CR. 16 p.

- \_\_\_\_\_. 2008a. "Categoría No.6 del Programa Bandera Azul Ecológica: Acciones para Enfrentar el Cambio Climático". Decreto Ejecutivo No.34548-MINAE. Diario Oficial de la República La Gaceta No.116 del 17 de junio de 2008. San José, CR. pp. 27-28.
- \_\_\_\_\_. 2008b. "Declaración de interés público y Conveniencia Nacional el Proyecto Crucitas". Decreto Ejecutivo No.34801-MINAET. Diario Oficial de la República La Gaceta No.201 del 17 de octubre de 2008. San José, CR. p. 5.
- Roldán, C. 2007. Estrategia Nacional de Cambio Climático: mitigación, vulnerabilidad y adaptación, métrica, desarrollo de capacidades, educación y sensibilización. Ver.(02).MINAE-ENCC.CRCh.5/10/2007. Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE). San José, CR. 14 p.
- Secretaría De Gabinete Y Gestión Pública De La República De Argentina (AR). 2007. "Las Normas IRAM-ISO 9000 y su Aplicación en Organizaciones Públicas". Programa 2007. Buenos Aires, Argentina. Disponible en [http://cftp.sgp.gov.ar/contenidos/inap/capacitacion/competencia/docs/Las\\_normas\\_iram\\_iso\\_9000.doc](http://cftp.sgp.gov.ar/contenidos/inap/capacitacion/competencia/docs/Las_normas_iram_iso_9000.doc)
- Villalobos, C.; MATA, E. 2008. Fiscalía investigará a Arias por avalar mina Las Crucitas. LA NACIÓN/el país. 22 de octubre de 2008. Disponible en [http://www.nacion.com/ln\\_ee/2008/octubre/22/pais1746475.html](http://www.nacion.com/ln_ee/2008/octubre/22/pais1746475.html)
- UFIC-ANEP. 2008. Sala IV suspendió efectos de decreto que favorece minería a cielo abierto. Unidad de Formación, Información y Comunicación (UFIC), Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP). Disponible en <http://www.anep.or.cr/leer.php/2502>
- Wheeler, D. 1998. Capítulo 4: Responsabilidad medioambiental y social: dos enfoques iguales para medir el aspecto sostenibilidad de los negocios. En:

**Helmunt Johnson Madrigal**

Suplemento del manual de auditoria medioambiental: higiene y seguridad / coord. por Lee Harrison, 1998, ISBN 84-481-1189-3. McGraw-Hill Interamericana. España. pp. 52-88.

### **Nota acerca del Autor**

*Helmunt Johnson Madrigal*

Licenciado en Ingeniería Forestal. Actualmente trabaja como Coordinador del Área de Riesgo Ambiental y Contralor Ambiental de la Municipalidad de Santa Ana. Telefax: (506) 2203-5559 ext.3.

**Contacto:** [hjohnsonm@yahoo.com](mailto:hjohnsonm@yahoo.com)