

SERVICIOS PUBLICOS: MOTORES DE NUESTROS DERECHOS

Fortalecer las capacidades de las personas usuarias de servicios públicos para aprovecharlos mejor y contribuir a que dichos servicios sean cada vez de mayor calidad es una necesidad. Este documento resume los principales aspectos conceptuales necesarios para un análisis y acción desde el punto de vista de las personas usuarias.

La rendición de cuentas y la participación ciudadana son una oportunidad para mejorar.

*Aumentando
nuestros
conocimientos:
¿Cómo recibir
mejores
servicios
públicos?*

Introducción: ¿por qué “nos debe interesar” el tema?

“El derecho que no se conoce no se defiende y el derecho que no se defiende, se pierde.”

La Defensoría de los Habitantes

¿Utilizamos servicios públicos? ¿Es satisfactorio el servicio que se nos ofrece? ¿Estaríamos en disposición de hacer algo para cambiar esa situación y contribuir a mejorar los servicios en nuestra comunidad?

La Defensoría de los Habitantes desarrolla el Programa **Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos** cuyo fin es responder a las preguntas del recuadro y, principalmente, que actuemos para producir un cambio que beneficie y logre mayor satisfacción de las personas usuarias de esos servicios. El

Programa tiene la virtud que, en vez de ser una especie de “receta” igual para todos los casos, se ajusta a cada comunidad o grupo, así como también toma en cuenta los intereses, avances y necesidades.

Lo primero que tenemos que aclarar es:

¿de qué estamos hablando?, ¿cómo se pueden entender los servicios públicos, principalmente desde la perspectiva de las personas usuarias de los mismos?, ¿cómo se pueden comunicar de manera efectiva quienes reciben y quienes brindan los servicios?, entre otras interrogantes.

Este documento pretende poner a discusión las bases para que las personas y sus organizaciones adquieran o profundicen en temas que se constituyan en una sólida base conceptual. Dichos conceptos permitirán proyectar de manera más efectiva la labor conducente a proponer formas de mejoramiento de los servicios públicos.

El Programa Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos enfatiza en el hecho de que el éxito de una acción para el cambio comienza por entender claramente los conceptos utilizados, tanto los de la comunidad como los de las instituciones que prestan los servicios. Este entendimiento también requiere de análisis, porque no todo lo que se hace en las instituciones está escrito, y no todo lo que se escribe se hace. Y una situación similar ocurre en las comunidades y grupos: una de las áreas en que deben mejorar es en la documentación o registro.

Trataremos brevemente qué son los derechos humanos, y revisaremos cómo los servicios públicos tienen entre sus propósitos que las y los habitantes los hagan efectivos, porque los derechos humanos no son un discurso, es una realidad que debe crearse por prestadores y receptores.

Tabla de contenido

Los tres pilares fundamentales

Los derechos humanos

Servicios públicos

Servicios públicos como garantía de los derechos humanos

La construcción conjunta o co-construcción

El punto de partida: compromiso ciudadano.



La primera decisión que debe tomar una organización o grupo de personas que pretendan influir en el mejoramiento de uno o varios servicios públicos es la de valorar su real interés por realizar esta actividad¹.

Es necesario que las personas manifiesten y sean conscientes que tienen una necesidad.

De la carencia a la necesidad y como la resolvemos?

El punto de partida es la carencia, definida en su significado más simple, es decir como algo que no se tiene o se tiene en cantidad insuficiente. Si existe la carencia, esta puede convertirse en necesidad en el caso de que se tome conciencia de que esa carencia nos afecta como tal. No es una necesidad contar con un bien o servicio de X marca, sino lo que se necesita es dicho bien o servicio para satisfacerla. Pero igualmente, aunque exista una necesidad, quienes la tienen objetivamente (sufren sus consecuencias) pueden decidir si la enfrentan o no. Y aún más una necesidad enfrentada puede conducir a una movilización social, generalmente limitada en el tiempo (por ejemplo una marcha u otro tipo de manifestación popular) o bien, dar origen a una organización (un proceso organizativo), con lo cual se realizarán acciones permanentes e inclusive crecientes para atender esa necesidad con el propósito de satisfacerla o reducir sus efectos negativos.

La participación ciudadana, requiere de personas con una clara disposición a realizar el trabajo y que en la mayoría de los casos, por no decir en todos, debe ser realizado sin recibir ningún tipo de remuneración, es decir, como trabajo voluntario, compensado casi exclusivamente por los cambios en la prestación del servicio que beneficiarán no a una persona, sino a toda la comunidad.

Sentando nuestras responsabilidades: Carta de intenciones

Es recomendable que, como resultado de la decisión de iniciar el análisis y formulación de propuestas

Es importante incorporar en el cronograma la vinculación con el Programa "Red Personas Usuarías de Servicios Públicos", impulsado por la Defensoría de los Habitantes (DHR) o bien con alguna otra organización que colabore en este tipo de actividades de promoción y defensa de derechos en materia de la direccionalidad en los servicios públicos. En la Dirección Mayor de Asesoría Jurídica y Asesoría Legal, las decisiones sobre los servicios públicos. R. (1982). "Planificación a el Presente". En Revista Centroamericana de O-Muñiz. A. (1984). "Planificación y Programación de Costa Rica

¹ Desde hace ya casi 30 años señalábamos otra fuente de cambio en las instituciones: la incidencia de la Planificación Estratégica en el accionar institucional, fundamentada en la direccionalidad en



sobre un servicio público se prepare y suscriba una Carta de Intenciones o manifiesto por parte de las organizaciones locales, que no tiene por qué ser complicada ni en su contenido ni en los trámites para aprobarla.

La Carta de intenciones tiene el propósito de poner en claro los alcances y compromisos del trabajo a realizar: quiénes lo harán, cómo, cuándo, cuál es el aporte en recursos, en caso de que se requiera, así como otros datos que son importantes de consignar o anotar desde el punto de vista de quienes la firmarán. De ser posible es recomendable agregar a la Carta de Intenciones un cronograma o calendario para que esté claro cuánto tiempo durará el trabajo que se realizará y cómo se programa avanzar².

Todo el trabajo a realizar debe estar enmarcado dentro de las expectativas y aspiraciones de las personas que habitan en el lugar en que se está realizando el proceso, es decir, debe ser “a la medida” para que se lleve a la práctica y posteriormente se le dé el seguimiento correspondiente, de modo que la mejora se consolide de manera satisfactoria para las personas usuarias del servicio y sea sostenible.

Esta adecuación a un territorio específico no debe significar que el alcance de las acciones no se plantee una cobertura nacional. Hay que pensar siempre que vivimos en un barrio, pero somos habitantes del país. Es decir, en este proceso se debe pensar en grande y podemos comenzar en el entorno inmediato, procurando la realización de acciones en el plazo más corto posible.

Con una visión que va más allá de atender un problema personal o puntual, sino que la atención se pone en cómo mejorar los servicios públicos, será posible “sumar” un conjunto de acciones puntuales con perspectiva de mayor alcance, logrando cada vez más influencia a escala nacional, traduciéndose en un mejoramiento efectivo de tales servicios.

Revisemos en grupo:

- 1. Qué es una carencia, qué es una necesidad y cuál es la relación entre una carencia y una necesidad?***
- 2. Para iniciar un proceso de revisión de servicios públicos y participar cuál es la actitud que tiene que tener el grupo?***

² Según lo acuerden, el período en que se dividirá el tiempo de trabajo puede ser semestres, trimestres, bimestres, o bien quincenal, semanal o día a día, ajustándose al tipo de actividad de que se trate y su duración.

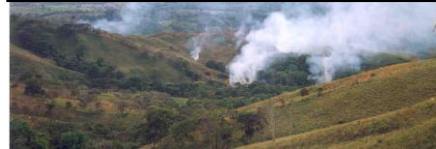
3.

Los tres pilares para la acción en promoción y defensa de los derechos humanos³

En materia de servicios públicos, incluyendo aquellos servicios públicos que son brindados por entidades privadas, cuando una persona usuaria se queja de mal servicio o de que no tiene acceso al mismo, generalmente es después de una experiencia negativa. Por tanto, su ánimo está

perturbado por esa situación⁴. Su queja, comentario u observación se plantea en esa condición, por lo que fácilmente se llega a enfrentamientos evitables. Esto difícilmente conduce a un mejoramiento sustancial en la prestación de los servicios, limitándose en muchas ocasiones como máximo a corregir o ajustar lo que es evidente que no funciona apropiadamente.

Existen una gran variedad de servicios públicos, en transporte, en servicios ambientales, en salud, en educación, y más



Antes de continuar revisemos el concepto de servicio público: **Un servicio público es la actividad desarrollada por una institución pública o privada con el fin de satisfacer una necesidad social determinada.**

De ahí que cuando hablamos de servicios públicos es para referirnos al conjunto de actividades y prestaciones permitidas, reservadas o exigidas a las administraciones públicas por la legislación en cada Estado que tienen como fin responder a diferentes imperativos del funcionamiento social y, en última instancia, favorecer la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social.

Aunque en Costa Rica está consignado así en la Constitución Política y otra normativa, en muchos otros países también suelen tener un carácter gratuito, siendo financiados por el Estado.

Este carácter gratuito en algunas ocasiones se combina con contribuciones o impuestos específicos para financiarlos, con lo cual se introduce una confusión entre servicio público (gratuito) y servicios prestados contra un pago individual (que se paga directamente y de inmediato a quien lo presta) o colectivo (por ejemplo, un seguro al que las personas trabajadoras aportan una cuota mensual).

De este modo se genera una confusión en quienes reciben servicios, por ejemplo de salud, pues tienen acceso a servicios financiados por el Estado, los costeados mediante su seguro de salud y aquellos que deciden adquirir sin que estén incluidos en ninguno de los casos anteriores, o sea, que pagan directa e individualmente.

³ Estos pilares son aplicables a muchas iniciativas de las organizaciones, es decir, no sólo a las de promoción y defensa de los derechos humanos.

⁴ Recuérdese que en prácticamente todas las entidades que prestan servicios públicos existen las Contralorías de Servicios, entre cuyas funciones está la de atender todo tipo de quejas y reclamos de las personas usuarias de los servicios de cada institución.

Esta confusión contribuye a que las quejas, comentarios u observaciones no obtengan respuestas oportunas y satisfactorias. A ello se agrega lo descrito arriba sobre la condición emocional de la persona que expresa una queja. De ahí que esta vía “negativa” difícilmente puede conducir a una mejora en la prestación de los servicios públicos.

De ahí que, desde la Defensoría de los Habitantes propongamos lo que esperamos es un cambio de paradigma: crear condiciones para que las y los funcionarios públicos encargados de la prestación de servicios no esperen a que las personas usuarias manifiesten sus quejas, sino más bien buscar (preventivamente) posibles mejoras en la prestación de los servicios, centrando las propuestas y acciones desde la perspectiva de las personas usuarias.

Esta búsqueda se debe hacer no a partir de juicios (prejuicios) u ocurrencias, sino basándose en conocimientos suficientes sobre el impacto y satisfacción de dicho servicio por parte de las personas destinatarias del mismo, en particular de aquellas que deciden emprender un análisis del servicio, sea de manera directa o como representantes de organizaciones que tienen entre sus propósitos la defensa de los intereses de tales personas usuarias.

Los resultados del análisis de los servicios públicos desde las personas usuarias constituyen insumos que bien canalizados pueden fortalecer a las instituciones. Los resultados hablarán por sí mismos.

Planificar y decidir con las personas es democracia



Con esta nueva visión la búsqueda de mayor satisfacción, tanto de las personas que utilizan los servicios como de las encargadas de su prestación, complementan un enfoque basado en el “mejoramiento continuo” (obligación de quienes prestan el servicio) con una

visión desde la perspectiva de los destinatarios finales, es decir, pasarían desde un enfoque “tecnocrático” a uno centrado en el desarrollo humano.



Avanzando en esta dirección el proceso requiere que quienes buscan mejorar un servicio público fortalezcan sus capacidades para comprenderlo y, a partir de ello, elaboren y gestionen propuestas que conduzcan a su mejoramiento.

Tres aspectos o pilares sobre los que se fundamenta el éxito de su trabajo son:

1. Información / Conocimiento.
2. Cohesión - Unión de Grupo.
3. Estrategia: Habilidades para lograr respuestas positivas a nuestras peticiones.

Requerimos sugerencias o recomendaciones muy claras para exigir respuestas también precisas y concisas.

Específicamente cada pilar clave para este fortalecimiento de las capacidades de las personas y sus organizaciones consiste en:

1.

Información

Información / conocimiento.

Conocer cómo se presta o debería prestarse el servicio en nuestra comunidad y cuáles son nuestros derechos.

Esto comprende normativa y datos relevantes que permitan entender cómo funciona el proceso, especialmente la forma en que se toman las decisiones críticas sobre la calidad con que el mismo es ofrecido o debe entregarse a las personas usuarias.

Indicadores

Usualmente se habla de indicadores como señales o signos, (generalmente expresados como datos o relaciones entre cifras). Esto es de especial interés, dado que muchos de ellos no son presentados de manera “amigable”, es decir, no son expuestos de modo que sean comprendidos fácilmente por la mayoría de las personas, sea saber qué es lo que miden o en cómo utilizarlos para afirmar o negar la presencia y características de una situación. En este



sentido debe procurarse que todas las personas involucradas en el proceso estén en capacidad de comprender qué significan tales indicadores y cómo utilizarlos en beneficio de las personas usuarias⁵. Así, la información entregada por quienes prestan el servicio se convertirá en nuevos conocimientos que les permitirán hacer propuestas más acertadas para mejorar los servicios que reciben.

El propósito de ampliar las informaciones o, mejor aún profundizar su conocimiento del servicio, por ejemplo utilizando apropiadamente indicadores, es que las personas usuarias o sus representantes en las organizaciones estén en capacidad de dialogar positivamente con quienes prestan el servicio de que se trate. Por otra parte, si cuentan con conocimientos sobre cada servicio, las personas, dirigencia y organizaciones estarán en capacidad de orientar a sus vecinos para un mejor aprovechamiento del servicio de que se trate, es decir, se está contribuyendo a crear o fortalecer un “círculo virtuoso” mediante el cual se provocan efectos positivos tanto en la oferta del servicio como en la forma más apropiada de satisfacer la demanda por el mismo. Y por tanto, logrando una más efectiva satisfacción de la necesidad que se pretende atender con el servicio de que se trate.

Un esfuerzo muy importante a realizar es para que las personas usuarias de servicios públicos y sus organizaciones tomen conciencia de que es muy importante hablar con conocimientos suficientes para entender y hacer entender sus planteamientos acerca del servicio.

Esto es fundamental a la hora de elaborar una petición dirigida a las autoridades de la entidad que presta los servicios, pues permite fundamentar mejor cada uno de los planteamientos o solicitudes. Esto induce a que quienes ofrecen el servicio que se está analizando deban responder con más precisión y claridad a cada una de las peticiones formuladas.

2.

cohesión

Unión de grupo y confianza mutua: “Mirar en la misma dirección” y apoyarnos mutuamente.

Los planteamientos que se realicen deben cubrir a la mayoría de las personas o bien a un grupo o personas en desventaja, por ejemplo adultos mayores, niños y niñas o jóvenes. En ambos casos debe procurarse fortalecer la solidaridad de todas las personas.

A lo interno del grupo debe convenirse en que cada uno de tales planteamientos una vez acordado deja de ser “propiedad” de alguna persona o grupo en particular

⁵ En el Área de Promoción y Divulgación de los Derechos Humanos de la Defensoría de los Habitantes se ha utilizado una técnica de construcción de indicadores a partir de la realidad inmediata que viven las personas antes de presentar los números oficiales. Por ejemplo, consultando a las personas que han observado en horarios, número de personas atendidas, cantidad de personal técnico, etc. para llegar a la cifra de cantidad de personas que probablemente se atienden. Luego se compara ese dato obtenido de la experiencia de las personas que participan en su construcción con la cifra oficial.

para pasar a ser considerado una reivindicación o demanda de todo el conjunto de personas usuarias del servicio y sus organizaciones. Esto es, no se trata de casos individuales o de una parte de quienes utilizan el servicio como “suma de casos” o agregación de demandas de diferentes personas, sino de llegar a planteamientos conjuntos que requieren acciones que, de aceptarse, llevarán a un mejoramiento del servicio, sea que sean realizadas por la entidad que presta el servicio o bien acciones que serían realizadas por parte de quienes utilizan el servicio.

La cohesión social⁶ o unión entre todas las personas que impulsan el proceso de análisis y propuestas para el mejoramiento de los servicios es otro elemento fundamental para el éxito. Conviene recordar asimismo que generalmente las instituciones valoran mucho no sólo la calidad de los planteamientos, sino también –y a veces en mayor medida- la cantidad de personas que apoyan cada una de las iniciativas.

Adicionalmente la cohesión social no sólo se trata de la unión a lo interno del grupo. Pesa cada vez más el establecimiento de alianzas o compromisos de actuación conjunta sea con grupos con propósitos similares de otras localidades o bien con grupos que apoyan y son apoyados en planteamientos propios de otros sectores o temas.

De ahí que un propósito de la Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos es llegar a ser una instancia de análisis y propuestas con cobertura nacional, pero con presencia en cada territorio, tanto desde el punto de vista geográfico como abarcando la totalidad de los servicios públicos que se prestan en el país.

De este modo, este segundo pilar tiene una doble alimentación: es una condición para el éxito de las propuestas y, al mismo tiempo, el ponerse de acuerdo sobre planteamientos comunes que se procuran alcanzar, fortalece esa cohesión social, llevándola a mayores niveles de realización.

3.

estrategia

Elaborar y poner en marcha una estrategia: ensayar posibles reacciones y prever nuestros movimientos presentes y futuros.

El conocimiento y la cohesión o unión del grupo son imprescindibles para el éxito, pero podrían ser insuficientes para conseguir nuestro propósito. Es de gran relevancia la definición de una estrategia: “andar un paso adelante”, buscando formas positivas para presentar nuestros planteamientos, en particular nuestras peticiones ante las autoridades de las entidades que prestan el servicio.

⁶ “La cohesión social es un atributo de las sociedades que implica la igualdad de oportunidades para que la población pueda ejercer sus derechos fundamentales y asegurar su bienestar, sin discriminación de ningún tipo y atendiendo a la diversidad. Desde una perspectiva individual, la cohesión social supone la existencia de personas que se sienten parte de una comunidad, participan activamente en diversos ámbitos de decisión y son capaces de ejercer una ciudadanía activa. La cohesión social también implica el desarrollo de políticas públicas y mecanismos de solidaridad entre individuos, colectivos, territorios y generaciones”. <http://www.eurosocial-ii.eu/eurosocial/que-hacemos/cohesion-social>

En el caso de que se haya formulado peticiones, es fundamental expresar con claridad y respeto nuestros requerimientos, e idealmente, colaborar con posibles soluciones para recibir mejores servicios.

Tenemos que persuadir a quienes tienen responsabilidad de decisión para que sus respuestas a nuestras peticiones sean oportunas y favorables. Por ejemplo, comunicando lo que pretendemos con firmeza a fin de aprovechar el momento oportuno, los canales más adecuados y otros detalles que harán más probable nuestro éxito en el mejoramiento del servicio para satisfacer mejor nuestra necesidad relacionada con el servicio.

Una estrategia supone calcular permanentemente las oportunidades para negociar, dialogar, denunciar o exigir. Así podremos afinar la acción para “apalancar” nuestras probabilidades de éxito. Debemos reajustarla no sólo en función de nuestros intereses particulares, sino en respuesta a los de la entidad prestadora del servicio y de los avances que vamos obteniendo⁷. Si bien es cierto la institución prestadora del servicio debería tratar de entender cuáles son nuestras pretensiones, nosotros tenemos que tener la “inteligencia” de explicarla bien, no importa el esfuerzo que tengamos que hacer. Esto es aún más importante desde la perspectiva de construcción conjunta o co-construcción.

En la definición de la estrategia, de ser posible se trataría de realizar acciones conjuntamente entre la comunidad y la institución o de incluir acciones de la comunidad (por su cuenta) en acuerdo con la entidad responsable de la prestación del servicio. Cualquiera sea la forma (acciones conjuntas o por separado) se trata de que esas acciones resulten en un mejoramiento continuo del servicio.

En todo caso se trata de ampliar el espacio para que las necesidades, las perspectivas y las aspiraciones de las personas usuarias de servicios públicos sean relevantes en la toma de decisiones sobre cada servicio, de modo que **orienten** las mejoras, es decir de actuar desde una clara perspectiva de desarrollo humano en la cual las personas son el centro para la toma de decisiones.

La definición de una estrategia cobra particular importancia en el proceso de preparación y trámite de una Carta de Petición Ciudadana: se debe valorar cuidadosamente y establecer antes de la respectiva sesión para entrega de la Carta la forma en que será presentada y

establecer sólidas bases para el seguimiento de las peticiones, incluso desde antes de preparar la Carta.

De ahí que la estrategia general definida por la organización para incidir en el mejoramiento de los servicios públicos deba ser ajustada o bien debe ser desarrollado un apartado dentro de dicha estrategia destinado a la presentación y seguimiento de la Carta de Petición Ciudadana.

Cuando se ha trabajado en más de un servicio, conviene diseñar y poner en marcha una estrategia general, que abarque a todos ellos, aunque sin restar

⁷ La estrategia debe contener acciones o proyectos para avanzar en la dirección que queremos, generalmente los expresados en las peticiones, además de otros orientados a mejorar nuestra relación o incrementar la fuerza de nuestra organización en relación con nuestra influencia en las decisiones que se toman sobre el servicio analizado.

importancia a las especificidades de cada servicio.

Derechos fundamentales a la información, a la petición y al buen funcionamiento de los servicios públicos

El punto de partida de este nuevo enfoque sobre los servicios públicos es examinar el concepto de Derechos Humanos, dado que esta es la perspectiva que procuramos sea asumida para el análisis de cualquier servicio público⁸.

La Constitución Política de Costa Rica reconoce a todas las y los habitantes la garantía fundamental de solicitar información ante cualquier funcionario/a público/a o entidad oficial y a obtener de su parte una pronta respuesta y resolución de lo planteado.

Artículo 27.- Constitución Política. 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.

También, se garantiza el derecho a la justicia pronta, cumplida y sin denegación, es decir, el derecho que tenemos a que se nos reparen los daños que pudieran habérse nos causado, de acuerdo a lo que establecen las leyes.

Artículo 41.- Constitución Política. *Ocurriendo a las leyes, todos han de encontrar reparación para las injurias o daños que hayan recibido en su persona, propiedad o intereses morales. Debe hacerse justicia pronta, cumplida, sin denegación y en estricta conformidad con las leyes.*

Aun cuando estos derechos están claramente plasmados en nuestra Constitución Política, muchas veces los y las ciudadanas se enfrentan con trámites engorrosos, lentos y poco efectivos para resolver sus peticiones y sus gestiones. Su accionar ante las instituciones públicas a menudo lo hacen sin contar con la información básica sobre cuáles son los plazos que rigen cada trámite; cuáles son sus derechos y cómo hacerlos valer; ante quien acudir y cuáles normas invocar.

Conviene mencionar que, con el propósito de que las personas reciban respuesta oportuna a lo que solicitan con base en su derecho de petición, se aprobó una Ley que lo regula y establece sanciones para aquellas funcionarias o funcionarios que

En los servicios públicos se establece la necesidad de una intervención del Estado en la planificación, dirección, regulación, control y vigilancia sobre los servicios públicos. Este mandato constitucional tiene el fin de impedir que sean tratados exclusivamente como simples negocios, además de garantizar a las personas su acceso en condiciones de alta eficiencia.

⁸ El siguiente texto es tomado de: Defensoría de los Habitantes: **Guía para proteger a la ciudadanía de los excesos de requisitos y trámites administrativos**, Defensoría de los Habitantes. Área de Promoción y Divulgación de Derechos. San José, Defensoría de los Habitantes, 2010, pags. 5 y 6.

no respondan según lo establecen la Constitución y normativa conexa⁹.

Los Servicios públicos y el derecho al buen funcionamiento

Seguidamente se presenta una rápida revisión sobre la normativa vigente en el país sobre derechos humanos, los servicios públicos y cómo operan a nivel nacional. Esta información se complementa con un anexo que describe los principales organismos de supervisión y control establecidos en el país para dichos servicios y otro anexo acerca del apoyo que ofrece la Defensoría de los Habitantes de la República.

Legislación costarricense

La Constitución Política, diversas leyes y otras normas establecen claramente la cualidad de derecho humano en relación con la prestación de servicios públicos.

La Sala Constitucional¹⁰, en concordancia con lo anterior, también elevó a la categoría de derecho fundamental el derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos, asegurando condiciones de prestación que le son consustanciales. Consecuentemente los principios que informan los servicios públicos en cuanto hacen efectivo tal derecho tienen un rango constitucional.

En los servicios públicos se establece la necesidad de una intervención del Estado en la planificación, dirección, regulación, control y vigilancia sobre los servicios públicos. Este mandato constitucional tiene el fin de impedir que sean tratados exclusivamente como simples negocios, además de garantizar a las personas su acceso en condiciones de alta eficiencia.

Ha quedado claramente establecido que el concepto “servicio público” ante todo cumple una función política y social y comprende ciertas actividades que afectan la vida individual y colectiva de las personas, por lo que están sometidas a un régimen jurídico especial. De ahí que se impide su libertad de que operen dentro de la economía de mercado, debiendo garantizarse acceso a todas las personas, independientemente de si pueden o no pagar ese servicio.

La complejidad de la prestación de los servicios públicos se ve aumentada por el hecho de que son ofrecidos por más de 300 instituciones¹¹, cada una de las cuales

⁹ La administración debe acusar recibo de la petición, debiendo responder en el plazo improrrogable de diez días hábiles, contado a partir del día siguiente de la recepción. El funcionario público que no responda en el plazo establecido ante una petición de un ciudadano, será sancionado con el cinco por ciento (5%) del salario base mensual. Ley No. 9097. **Regulación del derecho de petición**. Publicada en La Gaceta No. 52, alcance 49 del 13 de marzo de 2014.

¹⁰ Entre la Jurisprudencia Constitucional (efectos erga omnes) pueden consultarse las sentencias de la Sala números 11.745 del 17 agosto de 2007 y 14.143 del 5 octubre de 2007.

¹¹ El número, tipo y características de las instituciones estatales puede consultarse en: <http://www.mideplan.go.cr/la-organizacion-y-modernizacion/89/343.html>

tiene funciones que, en numerosas ocasiones se superponen, dificultando esa satisfacción de necesidades de las personas que habitan en todo el país. Cada habitante debe recibir servicios públicos de calidad, sin que las entidades que los prestan puedan justificar su inacción o baja calidad del servicio en esta complejidad organizativa institucional.

Servicios públicos y derechos humanos

Hay una estrecha relación entre los servicios públicos y los derechos humanos: los primeros son una forma o mecanismo con que cuenta el Estado costarricense para garantizar la plena vigencia de los segundos.

Las instituciones públicas deben dirigir su actuación a garantizar y satisfacer los derechos e intereses legítimos de la ciudadanía prestando eficientemente los servicios que a cada una le han asignado las respectivas normas.

En este sentido, entre las condiciones indicadas por la Sala Constitucional acerca de los servicios públicos se encuentran:

Las relacionadas con el **principio de solidaridad**, el cual establece que el Estado debe brindar un conjunto mínimo de servicios de calidad especificada al que todos los usuarios finales deben tener acceso, a un precio asequible o por solidaridad (o sea sin ningún pago¹²). El esquema de financiamiento compartido entre trabajadores, patronos y el Estado, con aportes y servicios diferenciados independientemente de sus ingresos, se corresponde con este principio. Así, el costo del servicio no guarda relación directa con las aportaciones de una persona. Puede alguien cuya cuota individual es reducida recibir servicios de costo muy alto, los cuales se cubren con el aporte patronal o del Estado, así como de los realizados por trabajadores de altos salarios.

Otra perspectiva de este principio es que se debe garantizar a las y los usuarios de un territorio, independientemente de su localización geográfica, el acceso a los servicios de salud, es decir, que tengan acceso al servicio sin importar donde residan y con el nivel de calidad especificado sin que la misma esté condicionada por el volumen de sus aportes monetarios (o sea de lo recaudado en ese territorio).

Asimismo deben adoptarse medidas específicas para usuarios con necesidades especiales (por ejemplo: personas con discapacidad, mujeres jefas de hogar, población adulta mayor). El concepto de **acceso universal** implica: que personas

¹² Los servicios de emergencia de la CCSS están obligados a suministrar ese servicio independientemente de que la persona solicitante pueda o no pagar. También el “seguro por el Estado” es, como su nombre lo indica, uno en el cual la persona no debe pagar con sus propios recursos por los servicios de salud, los cuales serán cubiertos con el aporte estatal. Para obtenerlo se requiere presentar su estado de situación económica y la CCSS verificar el estado de necesidad.

con discapacidad, población indígena, población de escasos recursos, etc. tengan a disposición una oferta de similar calidad adaptada a sus necesidades.

La Defensoría de los Habitantes también destaca que un principio rector del servicio público no enunciado en el artículo 4° de la Ley General de la Administración Pública es su **obligatoriedad**. Esto así puesto que, de nada serviría afirmar que los servicios deben ser continuos, regulares, uniformes y generales si el sujeto prestador (la institución que los ofrece) no tiene obligación de prestarlos.

Complementariamente, la administración pública prestadora del servicio no puede escoger su clientela o usuarios: debe brindárselo a cualquiera que se lo requiera. También ha reiterado la Defensoría que dicha administración debe poner en marcha medidas específicas para usuarios con necesidades especiales (personas con discapacidad, mujeres jefas de hogar, población adulta mayor).

Otro señalamiento de gran relevancia hecho por la Defensoría es que un débil o ineficiente control estatal sobre la prestación de servicios por “terceros”, sea subcontratos o concesiones, puede derivar con facilidad en espacios de violación a los derechos humanos de las personas por parte de sujetos privados. Se crearían diferenciaciones odiosas e injustificables en la tutela de sus derechos entre habitantes que se desenvuelven en el ámbito de lo público y quienes acceden al campo de acción de los sujetos privados, es decir, por ejemplo, entre quienes reciben servicio en una entidad pública y quienes acuden a establecimientos privados.

Esto adquiere mayor relevancia al comprobar que importantes servicios públicos empiezan a ser brindados por la empresa privada, tendencia que se hace más fuerte en siglo XXI. Esto ya sea por subcontratación, por haber ganado una licitación o, más recientemente, bajo el esquema de concesión de obra pública¹³.

Al respecto surgen nuevas interrogantes y desafíos tanto para la estructura institucional como para las personas:

¿si los ejecuta la empresa privada se logran los criterios de universalidad, acceso, eficiencia, cobertura y continuidad de los servicios públicos?

Y aún más:

¿Cuáles serían las medidas que el Estado social de derecho debería tomar para

¹³ En esta última modalidad es que tiende a existir mayor confusión tanto entre las personas que utilizan el servicio como por parte de quienes lo prestan, pues se pretende aplicar la lógica empresarial más orientada a obtener una ganancia y menos la constitucionalmente establecida del servicio como derecho humano y, por tanto, de acceso garantizado para todas las personas independientemente de su lugar de residencia, condición económica y otras características personales. El caso más reciente que ha causado controversia es la administración de los puestos de salud de los EBAIS ubicados en Montes de Oca, Curridabat y La Unión, que administraba la Universidad de Costa Rica y ahora lo hace la Universidad Iberoamericana (UNIBE).

que los servicios públicos sigan respondiendo a esos criterios?

Las respuestas a ambas no sólo corresponden al Estado, sino también a todas las personas que vivimos en Costa Rica, de modo que se mantenga, consolide y profundice la cualidad de garantía de los derechos humanos en la prestación de los servicios públicos.

La construcción en conjunto, o Co-construcción

El enfoque o sugerencia de trabajo planteado en este documento es el de la construcción conjunta, también denominado co-creación o co-construcción, muy consistente con la perspectiva de los derechos humanos para realizar análisis y propuestas para mejorar los servicios.

La Defensoría de los Habitantes está impulsando la idea de que, sin restar responsabilidad a cada institución sobre su razón de ser y el alcance de sus tareas, la población -y en especial quienes utilizan sus servicios- se involucren más activamente, de modo que pueda lograrse una real cooperación entre cada prestador de servicios y la población organizada, para incidir en el mejoramiento de tales servicios.

En otras palabras, potenciar la incidencia de las personas usuarias de servicios públicos en las decisiones que se toman y se ponen en marcha para mejorar continuamente la calidad de los mismos, en armonía con las acciones institucionales dirigidas a tal propósito¹⁴.

Es decir, se pretende que tanto quienes representan a las y los habitantes en un territorio como quienes dirigen y laboran en la institución o servicio de que se trate, unos encontrarán mejores servicios y los otros mejores condiciones y comunicación con aquellas personas a quienes deben servir, uniendo sus esfuerzos, de manera ordenada, respetuosa y efectiva.

La co-construcción requiere de información, cohesión de grupo y estrategia política por parte de las personas usuarias, los mismos elementos que fueron expuestos arriba. Se trata de que cada una de las personas realice sus aportes en igualdad de condiciones con las otras que participan, independientemente de su ubicación en la jerarquía institucional, el lugar donde reside o su posición en la sociedad.

Cada persona y sus criterios tienen el mismo valor que los de otra. La posición del grupo se irá construyendo con los mejores aportes, tanto a la hora del análisis como cuando se están identificando propuestas de acción, fortaleciendo la cohesión o definiendo la estrategia. Esta perspectiva adicionalmente fortalecerá las bases para que exista un compromiso sólido de actuación tanto de las

¹⁴ No se trata de que las personas que -dentro de su organización- asuman la función de monitoreo un servicio de salud sustituyan –o pretendan hacerlo- a la institución o entidad que presta el servicio. Tampoco de imponer criterios, inclusive algunos poco fundamentados, para hacer peticiones a las autoridades de las entidades que prestan los servicios.

personas como de las organizaciones ahí representadas.

Para la co-construcción o co-creación se debe considerar el concepto y características de los **Espacios de participación ciudadana**.

En concordancia con la “apertura” de las instituciones a la participación ciudadana, que en buena medida responde a demandas de la población con tal propósito, desde hace mucho tiempo, pero con mayor frecuencia en los años más recientes, quienes utilizan servicios públicos y la población en general, han procurado incidir en las decisiones que se toman sobre cada uno de los servicios, sea por medio de organizaciones o en forma individual.

Las acciones que ha tomado la ciudadanía para participar abarcan desde presentación de quejas o reclamos ante las jefaturas o ante la respectiva Contraloría de Servicios hasta la organización comunitaria para establecer “observatorios”, “auditorías ciudadanas” e instancias similares que permanentemente recolectan, valoran y difunden información sobre esos servicios.

De manera complementaria existen en el país un gran número de espacios de participación que comprenden desde los que tienen propósitos más generales, como las Asociaciones de Desarrollo Comunal, hasta los creados con alcance específico, tales como las Juntas de Salud, Juntas de Educación y Patronatos Escolares, etc y hasta aquellos que le dan injerencia directa a la ciudadanía en Juntas directivas u órganos colegiados.¹⁵

Mediante dichos espacios se trata de aprovechar las posibilidades que brinda la participación para la construcción de una sociedad consciente y sosteniblemente democrática, teniendo claro que el camino no puede estar en prioridades de unos versus otros, sino en construir los puentes de comunicación necesarios para la interrelación, tanto entre diversos actores sociales como entre estos y las instituciones¹⁶.

Organización social

Desde el punto de vista de las personas usuarias de servicios públicos, las acciones realizadas por las instituciones o aquellas emprendidas por instancias creadas para la participación ciudadana con un carácter de tipo

Es muy importante tomar en cuenta lo siguiente:

La participación no es un discurso, es una práctica posible si las instituciones la toman con seriedad.

La participación no es una mera consulta, implica escuchar y modificar.

No es un ejercicio para cumplir, es una práctica para mejorar.

La participación tiene sus formalidades y ***parte de escuchar, modificar y devolver los resultados.***

Para ello desde las instituciones ***tiene que romperse la práctica de ir a “talleres de participación” para luego olvidarse del asunto y volver al fin del programa con los cambios ajustados.***

¹⁵ Este tipo de organización, que generalmente se denomina “capital social”. Dicha acumulación de capacidades de sus organizaciones explica las diferencias en el desarrollo como en regiones o territorios de un mismo país.

¹⁶ Una nueva área de responsabilidad del Estado es el intercambio político que abran vías a la participación institucional. Esto se ha acordado en el Convenio de la Cumbre Iberoamericana de Participación Ciudadana. La última manifestación en el mismo sentido es la Declaración del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. <http://clad.org/declaraciones>

“sectorial”¹⁷ no han sido lo satisfactorias que podría esperarse.

En las instituciones muchas veces han prevalecido criterios de gremio defendiendo sus “conquistas laborales”. Por su parte, las organizaciones también a menudo han sido poco beligerantes para procurar ese mejoramiento en la calidad de los servicios que deben recibir, sea por su insuficiente claridad de planteamientos o, peor aún, debido a que sus solicitudes no son atendidas. Y, en vez de realizar más acciones para conseguir que se atiendan sus planteamientos, han abandonado parcial o totalmente sus pretensiones. Con esta forma de actuar, los servicios continúan con las deficiencias detectadas e inclusive se deterioran aún más.

De ahí que, de conformidad con lo que se expone más adelante, se insista en la imprescindible organización social¹⁸, en particular aquella que trasciende el ámbito de un sector o “parcela” de la realidad, de modo que se puedan superar las limitaciones señaladas: Es decir, se pretende que en cada territorio se canalice suficiente energía no sólo para vigilar y fiscalizar la labor de quienes prestan cada uno de los servicios públicos, sino también -y principalmente- para proponer y construir conjuntamente (co-construir) con la respectiva institución formas cada vez más satisfactorias de actuación que conduzcan a un mejoramiento efectivo en la prestación de servicios públicos.

Por otra parte, en vez de crear una nueva estructura para la participación ciudadana cuyo propósito sea el mejoramiento de los servicios públicos¹⁹ se ha decidido impulsar el trabajo con Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)²⁰ debido a que las mismas han tomado cada vez más fuerza²¹. Dichas organizaciones se han creado sin fines de lucro y sin dependencia gubernamental²² y están integradas por ciudadanos y ciudadanas que se organizan voluntariamente para lograr metas enmarcadas en intereses públicos.

En el caso del Programa “Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos”

¹⁷ Tales como las Juntas de Salud, Juntas de Educación y Patronatos Escolares.

¹⁸ La movilización social, expresada en manifestaciones o concentraciones de personas en apoyo a una causa o defendiendo un derecho, si bien son una clara expresión de la exigencia de cambios, no necesariamente tienen efectos sostenidos. A veces consiguen su propósito de que se modifique o elimine una decisión, pero también puede ocurrir que lo que se pretende combatir más adelante sea puesto en marcha mediante formas más sutiles para las cuales no se consigue el suficiente apoyo para continuar manifestándose.

¹⁹ Esta ha sido una costumbre que ha llevado a una gran confusión, sobre todo en zonas rurales. Hay tantos espacios de “participación” que a veces no se cuenta con personas dispuestas a asumirlos. En muchos casos, la misma persona forma parte de varias organizaciones, debiendo cumplir con las formalidades de cada una de ellas.

²⁰ El universo de las OSC es amplio y heterogéneo; sus características varían entre países y dentro de cada país; pueden o no contar con personería jurídica; suelen tener libertad para actuar, dado que la ciudadanía cuenta con los derechos de asociación y libre expresión reconocidos constitucionalmente y en varios instrumentos internacionales de derechos humanos.

²¹ En años recientes las OSC han ido incorporando nuevos objetivos estratégicos orientados a la calidad de la gestión pública, al desarrollo sostenible, la democratización y la promoción de los derechos humanos.

²² No obstante esta característica en numerosas ocasiones se desarrollan acciones desde el Estado para “alinearlas” a la posición oficial en la materia de que se trate.

impulsado por la Defensoría de los Habitantes, entre el gran número de organizaciones que operan en Costa Rica, han sido las asociaciones de desarrollo comunal y sus estructuras de integración (uniones, federaciones, confederación) las que han mostrado mayor interés en el tema de incidencia en los servicios públicos²³.

Precisamente debido a la presencia en el país de una gran cantidad y dispersión de organizaciones, se ha sugerido a estas Asociaciones y sus Uniones Cantonales que a lo interno de su estructura establezcan comisiones, comités o grupos específicos de trabajo para la consideración y programación de acciones en materia de servicios públicos en forma continua. Esta sugerencia no excluye a ningún otro tipo de organización. Más bien se promueve la constitución de una “plataforma social local” que una esfuerzos para hacer más efectivo el trabajo.

Se pretende que estas organizaciones, incorporen la función de monitoreo (seguimiento) de los servicios públicos -como ya de por sí lo realizan- incorporando el análisis y presentación de propuestas sobre cómo mejorar los servicios públicos desde la perspectiva de las personas usuarias.

Aunque la tarea que se les propone es muy amplia, se considera que las propuestas generadas y gestionadas desde los comités o grupos específicos de Personas Usuarias de Servicios Públicos estarían dirigidas, principalmente hacia dos direcciones:

- a) Recibir, analizar y dar seguimiento a las respuestas de las instituciones que prestan un servicio ante sus peticiones (presentadas a las autoridades responsables del servicio), y
- b) Discutir, programar y realizar acciones desde las organizaciones con el propósito de que las personas usuarias reciban servicios cada vez de mejor calidad y con mayor cobertura.

Si -como esperamos- se logra esto que pretendemos, el Programa “Red de Personas Usuarias de Servicios Públicos podría estar contribuyendo:

- al surgimiento o fortalecimiento de una ciudadanía con mayor conciencia ética, responsabilidad social y articulación interna, que busca afianzar y capitalizar sus propias fortalezas como sociedad en beneficio de quienes forman parte de ella.
- a hacer emerger al pueblo como sujeto colectivo protagonista de su historia.
- a lograr una verdadera participación, donde se escucha, se promueve y se responde a la población en sus demandas por la calidad de vida y por el ejercicio de sus derechos.

Y por tanto, con base en ambos procesos, estaríamos apoyando de manera decisiva la revitalización de la democracia, además de apuntalar la gobernabilidad a lo largo y ancho del país.

²³ Esta forma de abordar nuestro trabajo no es excluyente para otras organizaciones de consumidores, gremiales, etc., cuya integración al proceso será de gran utilidad.

¿Cómo haremos el trabajo de analizar, proponer y poner en marcha el mejoramiento continuo de los servicios públicos desde la perspectiva de las personas usuarias?

Con base en revisión de diversos materiales al respecto y la experiencia acumulada desde 2010 – 2011 en adelante ha sido posible formular una metodología de los siguientes 7 pasos:

<i>Los siete pasos</i>	
<i>para el análisis y participación en un servicio público</i>	
Primero:	Identificar el Servicio público y analizarlo bajo la óptica de los derechos humanos
Segundo:	“Descubrir” e informarse
Tercero:	¿Cómo quisiéramos que sea?
Cuarto:	Peticiones a prestadores del servicio a las cuales las denominamos Cartas de petición
Quinto:	Diseño de la intervención a realizar
Sexto:	Elaborar o ajustar la planificación
Sétimo:	Seguimiento y consolidación

En otro documento con este propósito se detalla el procedimiento general y el contenido de cada uno de estos pasos o etapas, los cuales permiten que quienes los sigan puedan concretar en acciones los resultados de los tres pilares descritos arriba, a saber: información / conocimiento; cohesión de grupo y estrategia.

Aplicando esta secuencia las personas y sus organizaciones están en capacidad de contribuir efectivamente al mejoramiento del servicio público que hayan seleccionado y, en un futuro que esperamos sea lo más cercano posible, constituir una red que cubra no sólo diversos servicios, sino también todo el territorio nacional.

