

ISSN 1409-2123

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

N.23

www.sercivil.go.cr

Diciembre 2008



DIRECCIÓN GENERAL
DE SERVICIO CIVIL

San José, Costa Rica



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ISSN 1409-2123

Dirección General de Servicio Civil (DGSC)

Apartado Postal 3371-1000, teléfono 2227-2133, fax 2227-0231

San José, Costa Rica. www.sercivil.go.cr

DIRECTOR GENERAL DE SERVICIO CIVIL

José Joaquín Arguedas Herrera

SUBDIRECTOR GENERAL DE SERVICIO CIVIL

Omar Rodríguez Rodríguez

DIRECTORA DE LA REVISTA

Ruth Piedra Marín

rpiedram@sercivil.go.cr

EDITOR

Juvenal Ramírez Artavia

jramirez@sercivil.go.cr

CONSEJO EDITORIAL

José Joaquín Arguedas Herrera

Ruth Piedra Marín

Ferdinando Goñi Ortiz

Róger Umaña Chacón

Juvenal Ramírez Artavia

Mauricio Álvarez Rosales

Sergio Ulloa Matthey

Flory Cordero Meléndez

LEVANTADO DE TEXTO Y

CORRECCIÓN DE ESTILO

Juvenal Ramírez Artavia

IMPRESIÓN Y ARTES FINALES

Imprenta Nacional

La Uruca, San José, Costa Rica

Tel. 296-9570. Dirección Electrónica: www.lagaceta.go.cr

REVISTA DE SERVICIO CIVIL es una publicación semestral sobre temas alusivos al Régimen de Servicio Civil, la administración del Estado y la administración de recursos humanos. Admite una amplia gama de ideas que no coinciden necesariamente con las de la Dirección General de Servicio Civil, por lo que las opiniones contenidas en los ensayos y artículos son responsabilidad de sus autores y no de la institución.

Esta edición consta de 1000 ejemplares.



CONTENIDO

EDITORIAL: Aniversario 55 de la promulgación del Estatuto de Servicio Civil: 30 de mayo de 1953-30 de mayo de 2008 5

Consejo Editorial

ENTREVISTA

Francisco Longo, abanderado de la Función Pública 9
José Joaquín Arguedas Herrera, Ruth Piedra Marín, Róger Umaña Chacón

ACONTECER INSTITUCIONAL

Régimen de Servicio Civil, impulsor del desarrollo económico: desafíos ante la transformación del Estado y la apertura comercial 19
José Joaquín Arguedas Herrera

Ceremonia conmemorativa 24
Ruth Piedra Marín

Momentos emotivos 28
Ruth Piedra Marín

FUNCIÓN PÚBLICA Y ESTADO

Código Iberoamericano de Buen Gobierno 31
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo-CLAD

Méritos, Gobierno y reparto del botín político: la Constituyente de 1949 y la institución del Servicio Civil 37
William Elizondo Calderón

Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico 71
Resolución 18 Declaración de Santiago

ECOS DEL V CONGRESO DE RECURSOS HUMANOS

V Congreso de Recursos Humanos: Enfoques innovadores en la gestión de personas. Un cambio cultural con compromiso social 91
Ruth Piedra Marín



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Entrevista a Pablo Fernández Berrocal: Los sentimientos en el nuevo milenio.....	97
Ruth Piedra Marín	
Entrevista a Rafael Fernández Guerrero: Costa Rica tiene la oportunidad de robustecer la función pública.....	104
Ruth Piedra Marín, José Joaquín Arguedas Herrera	
Entrevista a José Zendejas: El Coaching transformó mi propia vida	111
Ruth Piedra Marín, José Joaquín Arguedas Herrera	
RECURSOS HUMANOS	
La inteligencia emocional antesala de la gestión de la Diversidad	117
Rafael Fernández Guerrero	
Gestión de Recursos Humanos en la Administración Central costarricense, una propuesta de operacionalización.....	126
Rolando Bolaños Garita	
La formación en administración universitaria	144
Víctor Hernández Cerdas	
JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA	
Permisos sin goce de salario no suspende la relación laboral.....	165
Sala Segunda de la Corte Suprema de Justicia	
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	
Desarrolla tu Inteligencia Emocional	189
Construcción del Pensamiento Prospectivo Técnicas para su desarrollo	189
Prácticas organizacionales y técnicas de entrevista en la gestión del potencial humano.....	190
Clasificación de Puestos	190





EDITORIAL

ANIVERSARIO 55 DE LA PROMULGACIÓN DEL ESTATUTO DE SERVICIO CIVIL 30 DE MAYO 1953-30 DE MAYO 2008

La Promulgación del Estatuto de Servicio Civil el 30 de mayo de 1953 es uno de los mayores logros en la gobernabilidad democrática de Costa Rica. La instauración de un sistema de mérito permitió al Estado costarricense controlar el clientelismo político, profesionalizar la función pública, incrementar la calidad de los empleos y garantizar la transparencia en el acceso y desarrollo de carrera de los funcionarios.

Del año 1953 al año 2008 ha pasado mucha agua bajo el puente. Son muchos los logros, otros tantos los yerros; la contractura institucional ha requerido en ocasiones de un buen masaje para enfrentar los retos de la improvisación o la mala política, que intentaron debilitar los principios del régimen de carrera.

Hoy, el mundo reconoce que los sistemas de mérito en la función pública son una condición para el buen gobierno democrático y, más aún, para el desarrollo institucional, social y económico de las naciones.

William Elizondo Calderón, Historiador y Administrador de Empresas de la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica, nos da un valioso aporte sobre las principales incidencias que ocurrieron en el proceso anterior a la promulgación del Estatuto de Servicio Civil. En su artículo “Méritos, gobierno y reparto del botín político: La Constituyente de 1949 y la institución del Servicio Civil”, describe cómo los miembros de la Asamblea Constituyente de 1949, tenían un claro bagaje conceptual sobre el significado y trascendencia del Servicio Civil para Costa Rica. Ese bagaje “se debía a la observación durante varias décadas del reparto de puestos públicos por los gobiernos de turno entre los partidarios políticos logrando mantener y ampliar el rango constitucional de los principios del régimen de Servicio Civil, particularmente en lo que se refiere al nombramiento y remoción de los empleados públicos”.

En esta edición conmemorativa, queremos compartir con ustedes un análisis sobre los principales desafíos que enfrentan el Régimen de Servicio Civil y, en particular, su órgano rector, la Dirección General de Servicio Civil, en materia de modernización, actualización de sistemas informáticos, descentralización, desregulación, desconcentración y presupuesto.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

El tema del presupuesto es uno de los más sensibles para la institución y, en tal sentido, resulta ilustrativo lo indicado por el economista Alberto Delgado Paniagua (2008). De acuerdo con su análisis, hace una década (en 1999) el Presupuesto Nacional sumaba ₡815.000 millones, de ellos, se asignaron ₡1.913 millones de colones a la Presidencia de la República, de los cuales, 552 millones de colones se concedieron a la Dirección General de Servicio Civil.

Desde entonces, el Presupuesto Nacional ha tenido incrementos anuales que fluctúan entre el 6% y el 32%, con un incremento promedio del 19%. Por su parte, el presupuesto de la Presidencia de la República, ha mostrado crecimientos del 5% al 90% (incluyendo una reducción del 6% en el 2003), para un crecimiento promedio, también del 19%, mientras que el presupuesto de la Dirección General de Servicio Civil ha aumentado entre el 5% y el 24%, para un aumento promedio del 12%.

Es decir, durante la última década, el presupuesto de la Dirección General de Servicio Civil aumentó en un promedio del 12% anual. Valga destacar, además, que, durante los dos últimos años es cuando el presupuesto de la institución muestra los incrementos más agresivos en esos 10 años (24% en el 2008), lo que significa un incremento del 203%.

Con base en los anteriores datos porcentuales, se puede estimar que, si el presupuesto de la Dirección General de Servicio Civil, hubiese crecido durante los últimos diez años al mismo ritmo que el Presupuesto Nacional, en el año 2008, la institución hubiese contado con ₡1.190 millones más, es decir, con un presupuesto 68% mayor.

Como se puede observar, el presupuesto institucional se ha incrementado durante esta administración, sin embargo continúa siendo insuficiente para que la Dirección General de Servicio Civil cumpla con los compromisos derivados de las metas del Plan Nacional de Desarrollo y, por ende, esté en capacidad de brindar una respuesta adecuada a las necesidades de su público meta.

Consideramos que, entre los citados desafíos del Régimen de Servicio Civil, el presupuesto institucional, es un tema neurálgico para su órgano rector. Consecuentemente, este nuevo aniversario de la promulgación del Estatuto de Servicio Civil debe estimularnos a reflexionar sobre el rezago que, en materia presupuestal, ha experimentado históricamente la Dirección General de Servicio Civil y, producto de esa reflexión, establecer la estrategia que revierta tal comportamiento, a la luz de sus compromisos institucionales contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y aquellos que, pese a no formar parte de este Plan, permiten, día a día, su fortalecimiento como institución rectora y líder de la Función Pública. Por la incidencia que lo anterior tiene en la gobernabilidad democrática y la calidad del servicio público, superar un escollo de tal naturaleza es un beneficio para Costa Rica.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ENTREVISTA

Ruth Piedra Marín
José Joaquín Arguedas Herrera
Róger Umaña Chacón

ENTREVISTA

FRANCISCO LONGO, ABANDERADO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA



Ruth Piedra Marín
José Joaquín Arguedas Herrera
Roger Umaña Chacón

En el marco del V Congreso de Recursos Humanos: Enfoques innovadores en la Gestión de Personas, organizado por la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), la Universidad de Costa Rica (UCR) y la Universidad Estatal a Distancia (UNED), y realizado en Costa Rica en marzo de 2008, el profesor Francisco Longo, connotado estudioso de la Función Pública de América Latina y Europa, compartió algunos comentarios sobre su trayectoria, proyectos actuales y desafíos de la función pública en la región latinoamericana.

Francisco Longo es Profesor del Departamento de Dirección de Recursos Humanos y Director del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE, en Barcelona (España). En la actualidad, es Presidente del Claustro del Profesorado de ESADE.

Ha sido Director de Recursos Humanos y Gerente de los Servicios Centrales del Ayuntamiento de Barcelona, y Director Ejecutivo del Centro Municipal de Operaciones de los Juegos Olímpicos de 1992, así como asesor del Alcalde de Barcelona y miembro de los consejos de administración de varias empresas públicas.

¿QUÉ LO MOTIVÓ A REALIZAR INVESTIGACIÓN Y PUBLICACIONES EN EL ÁMBITO DEL EMPLEO PÚBLICO?

En mi caso tiene que ver, con el hecho de haber sido, como decimos en España, “cocinero antes que fraile”. El haber experimentado los problemas de la gestión de personas en organizaciones del sector público profesionalmente, como directivo, como responsable, fue el camino que despertó ese interés.



¿SE HACE USTED ACOMPAÑAR EN ESA AVENTURA DE DON QUIJOTE O DE SANCHO PANZA?

Cualquier persona que profundiza en el análisis del comportamiento de las personas, se mueve por dos tipos de influencias: por las influencias quijotescas que dan la dimensión, si se quiere, altruista, de valores, por aficiones, o, nos movemos por motivaciones que tienen que ver con el interés, el cálculo racional, el homo economicus que tiene que ver con la economía neoclásica.

¿QUÉ PESO TIENEN UNAS Y OTRAS MOTIVACIONES EN CADA UNO?

Pues, es muy difícil valorarlo para los demás, mucho más, yo creo, para uno mismo. Por lo tanto yo diría que he estado trabajando en este campo fundamentalmente porque me ha interesado; nadie dedica muchas horas a una actividad si no le interesa mucho lo que hace. Hay actividades que uno puede realizar estrictamente por cálculo económico, pero no precisamente aquellas actividades que tienen una dimensión más pensante, más creativa, más de aportación intelectual.

¿EVANGELIZADOR, ACADÉMICO O EMPRESARIO?

Soy un académico interesado por los temas del empleo público, muy atraído por la realidad de América Latina y de sus diferentes países, iniciando por supuesto, por la realidad de mi propio país. Estoy convencido de la importancia que tienen estos temas para el mejor funcionamiento de las instituciones; las instituciones lo son casi todo, en relación con el progreso de las sociedades, y es evidente que todo esto tiene una dimensión motivadora para mí.

Pero al mismo tiempo, claro, esto se tiene que traducir en contratos aceptables; en la posibilidad de contar con equipos y profesionales valiosos para trabajar y con márgenes de autonomía suficientes para conseguir los resultados. Si no se hubieran venido dando en el camino, posibilidades para realizar un trabajo útil y condiciones aceptables para poder hacerlo, el trabajo no lo hubiera hecho.

Usted es autor de varios libros; entre ellos: Mérito y flexibilidad, La gestión de las personas en las organizaciones del sector público, y La responsabilización por el rendimiento en la gestión pública: problemas y desafíos. Entre estos libros-hijos que usted ha tenido **¿HAY ALGUNO QUE HAYA HA TENIDO UN DESTINO INGRATO, QUE HAYA SIDO MAL INTERPRETADO?**

La verdad es que no. Me siento razonablemente cómodo con lo que he ido produciendo. Evidentemente uno reescribiría cosas en la medida que pasa el tiempo. Hace poco me preguntaban por un artículo que publiqué en una revista española en el año 1995, hace trece años. Y la verdad es que yo ni recordaba casi lo que había escrito. Era un artículo que tiene un título freudiano. Reforma del empleo público tótem y tabú, y releuyéndolo pensaba, pues, en el fondo hoy seguramente diría lo mismo. A lo mejor con otras palabras; pero lo mismo.

Otra cosa es que haya servido más o menos. En realidad en el mundo académico lo que predomina es la óptica de entender la realidad. Los académicos están para entender lo que ocurre y contar las conclusiones obtenidas. Por lo tanto, la actividad académica es más descriptiva o analítica que normativa o prescriptiva. Pero los que estamos en el mundo del management, no nos sentimos cómodos si no hay una dimensión normativa de lo que producimos; es decir, si no hay una orientación a la acción.

Yo no me sentiría cómodo simplemente analizando ¿por qué en América Latina fracasan sistemáticamente las reformas profesionalizadoras del empleo público? Lo que interesa es intentar averiguar algunas claves que hagan posible que no fracasen y recomendar algunos caminos que, sin garantizar nada, pero plausiblemente faciliten ciertos recorridos.

¿CÓMO MANTIENE EL INTERÉS EN EL TEMA DEL EMPLEO PÚBLICO SIN PERDER LA MOTIVACIÓN?

En mi caso creo que una serie de circunstancias ha favorecido el mantenimiento de ese interés. El trabajar en la organización en la que estoy, el disponer de un margen amplio para investigar en los campos que me interesan, el haber tenido peticiones específicas por parte de organismos que me han interesado y que me han permitido financiar una parte significativa de mis investigaciones como el BID y las Naciones Unidas, eso ha ido contribuyendo con el mantenimiento de ese interés.

Hablemos concretamente del BID. Usted propuso una metodología para realizar el Plan de Acción de Fortalecimiento y Modernización de las Administraciones Públicas de Centroamérica y República Dominicana. **¿EN QUÉ CONSISTE Y CUÁL ES EL ÉXITO DEL PROYECTO?**



Creo que lo que podemos llamar el éxito del proyecto, se debe a que el Banco Interamericano de Desarrollo coincidió en la necesidad de impulsar un trabajo de evaluación comparada de sistemas de empleo público en América Latina.

Yo propuse las características que podía o debía tener un trabajo de este tipo y tras un acuerdo bastante preciso se analizaron



distintas variables, así como la conveniencia de estudiarlas. La metodología tiene el objetivo de evaluar lo que ocurre en realidad, ¿en qué medida la gestión del empleo público puede considerarse o no, una gestión profesional?, ¿en qué medida y esto en términos dinámicos, unas y otras naciones se están aproximando o no a un cierto desideratum de lo que debería ser en empleo público?

Se trata de trabajo complejo porque hay que buscar unos determinados parámetros de lo que llamamos profesionalización; unas determinadas pautas que nos digan si nos aproximamos, aquí estamos bien y si no nos acercamos estamos deficitarios y en problemas. Llegamos a identificar hasta veintitrés indicadores.

Pero estos indicadores cuantitativos siguen sin decirnos más que una parte de la realidad. Yo puedo intentar medir muchas cosas, todas ellas importantes, pero se me queda mucha información en el camino.

¿UN EJEMPLO?

Para citar un caso hipotético, yo puedo definir un indicador de ausentismo o un indicador de rotación, pero ahora me hace falta que los países tengan un sistema de información fiable, que me permita obtener esos datos, porque si no lo tienen, no me sirven para gran cosa. Vamos apuntando a lo que es esencial: lo que nos interesa saber no es tanto ¿cuál es el índice de ausentismo sino qué países están en condiciones de disponer de él y qué países no?.

Otro ejemplo sería identificar ¿qué países han desarrollado capacidad, en sus sistemas de información, como para poder disponer de los datos más relevantes sobre empleo público?

Para llegar a ese punto necesitamos ineludiblemente técnicas de investigación cualitativas, necesitamos que conocedores de la realidad a través de un procedimiento, lo más inteligente pero a la vez lo más simple posible, determinen lo que ocurre y entonces recojamos esa información, la empaquetemos de un modo contrastable para poder compararla.

El resultado es ampliamente satisfactorio en el sentido de que es el único instrumento que permite comparar. Para un organismo multilateral como el banco, es fundamental porque le está indicando en qué países y en qué materias es más importante invertir en un determinado momento.

¿EN QUÉ SE BENEFICIAN LOS PAÍSES?

Para los países tiene la utilidad de verse en un espejo de bastante buena calidad, que refleja muy bien su imagen, un espejo en el que se ven conjuntamente con todos sus vecinos, con toda la gente de su región. Entonces ven en qué medida salen, es decir, “más guapos o más feos”, y a partir de ahí intentar explorar sus fortalezas y sus debilidades.

¿CUÁL HA SIDO LA REACCIÓN DE LOS PAÍSES?

Hay que decir que la recepción por parte de los países ha sido buena, incluso en aquellos países en los que era más difícil asumirlo o aceptarlo. Yo creo que en realidad hay muchos países realmente conscientes de su realidad. Algunos eran conscientes de lo que ocurría y uno se los encontraba con una gran voluntad de superación en el marco de operaciones de reforma; otros, son conscientes de la situación pero decían bueno, al menos en el corto plazo eso va a seguir siendo así porque no vemos impulso interno para las innovaciones.

La gestión del empleo público enfrenta hoy un bombardeo de metodologías para alcanzar la eficiencia y la eficacia. Dentro de esa maraña de opciones, **¿EXISTE UN HILO DE ARIADRA, UNA GUÍA PARA ESE LABERINTO?**

Muchas de estas aportaciones, seguramente son valiosas en el sentido de que encuentran su posibilidad de ser útilmente aplicadas a la gestión de personas a condición de no convertirlas en la panacea que resuelve todos los problemas. Yo creo que muchas veces las cosas de management acaban produciendo ese fenómeno.



Esto ha pasado por ejemplo, con la gestión de la calidad y ahora está pasando con las competencias y va a pasar seguro con el coaching y bueno, los que estamos en una posición más académica si se quiere, ponemos cierta distancia, que no es excesiva, porque creo que en todas estas aportaciones hay cosas interesantes.

Existe una crítica de que se está aplicando nomenclatura del sector privado a la gestión del empleo público, que se habla de clientes y no de usuarios. **¿QUÉ OPINA USTED DE ESTA CRÍTICA?**



Yo creo que es evidente que la expresión cliente es una expresión pobre para definir las relaciones de las personas, los extraños, con los poderes públicos. Si pensamos en el ciudadano como un cliente, nos obligamos a pensar a nosotros mismos como alguien que no tiene cautivo al mercado, sino alguien a quien hay que reconocerle ciertos derechos, ciertas capacidades de elección, hay que tratarlo mejor de como se le ha tratado, hay que producir pensando en sus intereses, en sus expectativas, en sus preferencias.

Y esto es bueno. Muchos se opusieron de entrada diciendo que eso es limitativo, está fijándose en una parcela de lo que hacen los poderes públicos que es prestar determinados servicios y se cuestionó el hecho de cómo vamos iban a llamar cliente al contribuyente, al que paga impuestos, a quien, por ejemplo, gestiona una prisión. Pero bueno, eso también es verdad, porque probablemente las relaciones entre las personas y las administraciones públicas son demasiado complejas y heterogéneas como para encerrarlas en una sola palabra.

Costa Rica conmemora el 30 de mayo de 2008, cincuenta y cinco años de la promulgación del Estatuto de Servicio Civil. En algunos aspectos el régimen de Costa Rica está muy adelantado, mucho más avanzado que el de otros países, sin embargo se experimenta un letargo en su accionar.

¿QUÉ LE HARÍA FALTA AL RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL PARA QUE PUEDA SALIR DE ESA CONDICIÓN?

Costa Rica tiene uno de los Regímenes de Servicio Civil más antiguos de la región, sin duda y además esto es visto y reconocido por los distintos países. Por lo que yo conozco y la verdad es que mi conocimiento no es personal ni directo, no he estado por acá anteriormente, seguramente abordan dos tipos de problemas que los podemos situar dentro de este binomio que es el mérito y la flexibilidad.

Costa Rica tiene un sistema de mérito; pero los sistemas de mérito como tales nunca son perfectos y siempre la noción de mérito es perfeccionable. Lo que hoy es mérito es, además, una cuestión que va cambiando, en general en todos los países, especialmente si lo consideramos desde una dimensión material, no estrictamente formal.

Yo creo que Costa Rica probablemente necesita revisar su viejo antiguo sistema de méritos y lo digo en el sentido más positivo, y ver qué áreas de mejora tiene planteadas. Intuyo que las tiene planteadas, en el campo de robustecer algunas garantías meritocráticas, sobre todo yendo a ese concepto sustantivo del mérito, de la idoneidad e, incorporar algo más de flexibilidad.

Los sistemas de mérito cuando se van haciendo mayores, se van volviendo más rígidos. La mayor parte de las reformas en Europa en estos momentos, son reformas que no apuntan al mérito, apuntan a la flexibilidad.



Costa Rica cuenta con un Régimen de Servicio Civil afianzado, pero según muchos, poco flexible. El Servicio Civil perdió presencia política en el ámbito de las campañas, de los planes de desarrollo, de una forma notoria, especialmente en los últimos 20 años. Por los bajos salarios el gobierno perdió competitividad y presencia política. **¿CÓMO RECUPERAR LA POSICIÓN QUE CONSTITUCIONALMENTE TIENE?**

En realidad es un diagnóstico que también serviría en buena medida para España. No cambiaría mucho. Yo estuve en el grupo de expertos que

creó el gobierno español para elaborar el informe previo al nuevo estatuto del empleado público y, como suele ocurrir, entre el informe que está publicado y el texto aprobado por el Congreso ha habido una diferencia que hace que ya no mantenga la paternidad del producto final.

Pero las discusiones en esta comisión de expertos fueron de esta índole. Yo recuerdo que en un momento determinado dije, bueno, apareció la cuestión del despido, de la inamovilidad, aquí nos conocemos todos, por lo tanto todos estáis esperando que yo diga algo al respecto, porque si no, no estaría aquí, al fin y al cabo a mí se me conoce en este campo en España por ir más lejos que donde van la mayoría de los especialistas o expertos en materia de empleo público.

Por lo tanto dije, aunque solo sea para que quede de testimonio, yo creo que hay que revisar el concepto de inamovilidad, que hay que abrir el paso a la restricción del empleo por razones técnicas, organizativas, económicas o de producción, de la misma manera que lo establece el estatuto de los trabajadores, para el conjunto del personal asalariado. Otra cosa es hacerlo por un sistema de garantías. Evidentemente eso no prosperó.

Sin poder político no se hacen reformas. Se puede tener el discurso más elaborado, más consistente, pero las reformas exigen liderazgo y ese liderazgo tiene que estar anclado. Ese poder político a veces no es tanto formal, puede ser informal.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

ACONTECER INSTITUCIONAL

RÉGIMEN DE SERVICIO CIVIL IMPULSOR DEL DESARROLLO ECONÓMICO: DESAFÍOS ANTE LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO Y LA APERTURA COMERCIAL.

JOSÉ JOAQUÍN ARGUEDAS HERRERA

COSTA RICA. POLITÓLOGO;
ADMINISTRADOR DE RECURSOS HUMANOS, DIRECTOR GENERAL
DE SERVICIO CIVIL



Fotografías: Oscar Jiménez Arias

Esta mañana asistimos con orgullo a la conmemoración del quincuagésimo quinto aniversario de la promulgación del Estatuto de Servicio Civil. Sirva esta fecha para recordar la importancia que reviste el sistema de méritos en la función pública como condición para el buen gobierno democrático, y más aún para el desarrollo institucional, social y económico de las naciones.

Hoy es un día histórico para nosotros por esta y otras razones igualmente relevantes. Veamos: A partir del año anterior, celebramos también el “Día del funcionario Público y del Sistema de Méritos en la función Pública Costarricense” según Decreto Ejecutivo # 33657 MP-2007, suscrito por el señor Presidente de la República, Doctor Oscar Arias Sánchez.

Hoy tenemos ante nosotros, otro hecho histórico. Nos visita y acompaña en este acto el Doctor Francisco Antonio Pacheco Fernández. Su sola presencia, considerando sus laureles académicos y de figura política connotada, ya serían un gran honor para nosotros, pero además nos visita, en nuestro humilde recinto, como Presidente de la Asamblea Legislativa, Primer Poder de la República, hecho ignoto en mi experiencia institucional, que ya se acerca a las tres décadas.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

El Régimen de Servicio Civil se institucionalizó en Costa Rica con la Promulgación de la Constitución Política de 1949. En el año 1953 se promulgó el Estatuto de Servicio Civil, que sentó las bases para el desarrollo de la carrera administrativa dentro del ámbito del Poder Ejecutivo. Su influencia se extendió hacia otros poderes de la República, municipalidades e instituciones autónomas.

La Dirección General de Servicio Civil (DGSC) fue creada en junio de ese mismo año; siendo así la institución responsable de conducir, orientar y asegurar la debida aplicación del Estatuto de Servicio Civil.

William Elizondo Calderón, Historiador costarricense, Administrador de Empresas y funcionario nuestro, en artículo reciente, destaca cómo el Servicio Civil se inició como un recurso institucional y legal, para garantizar que la administración del Estado estableciera un mecanismo para garantizar que los nombramientos de los servidores públicos, se realizaran con base en la idoneidad comprobada, y de acuerdo con lo que estipula “una ley de Servicio Civil”.



Don William Elizondo describe cómo los miembros de la Asamblea Constituyente de 1949 tenían un claro bagaje conceptual sobre el significado y trascendencia del Servicio Civil para Costa Rica, que se debía a la observación durante varias décadas del reparto de puestos públicos por los gobiernos de turno, entre los partidarios políticos, logrando mantener y ampliar el rango constitucional de los principios del régimen de Servicio Civil, particularmente en lo que se refiere al nombramiento y remoción de los empleados públicos.

De esa época hasta hoy muchas acciones han evitado esa vieja costumbre, sin embargo, pese a ese alto nivel de institucionalización que alcanzó la carrera administrativa a una temprana edad, los fantasmas de la corrupción y los resabios de la influencia clientelar –verbigracia en los últimos años- el preocupante sistema docente, que intenta recuperar el clientelismo político; así como las exigencias de la apertura comercial, plantean al Régimen de Servicio Civil, nuevos y desafiantes retos.

Solo para citar un caso, mientras nosotros debemos recorrer largos caminos procedimentales para la toma de decisiones político-administrativas, en América Latina, quienes ostentan el cargo de Director de Servicio Civil o de la Función Pública, están transformando sus Despachos en Viceministerios, Secretarías o Subsecretarías de Estado, otorgándoles un rango político de mayor nivel, sin que necesariamente esas oficinas realicen la misma cantidad y diversidad de funciones que se realizan en nuestro entorno.

Un aspecto al que definitivamente debemos prestar atención, es el rezago tecnológico presente en algunas instituciones públicas. Esta situación las tiene atoradas en funciones operativas totalmente prescindibles; los profesionales tienen un limitado conocimiento de las tecnologías de la comunicación, el parque de hardware y software es sumamente limitado y el uso de Internet se limita principalmente al envío de correos electrónicos.

Por otra parte, las páginas electrónicas no actúan como instrumentos dinámicos para cumplir con los estándares del “e-gobierno”. Todavía encontramos personas que se conformaron con la obtención de un título hace 10, 20 o 30 años, sin analizar nuevas tendencias, nuevas tecnologías aplicadas a su materia; en su lugar se han quedado atoradas en una total obsolescencia de conocimientos.

Ese letargo es lo que hoy nos cobra la modernidad. No es uno ni dos, los artículos publicados en medios de prensa, los criterios emitidos en programas de radio o televisión, o bien, las amenazas latentes de muchos, que encuentran en la ineficiencia del Estado, la mejor excusa para sugerir cambios estructurales, que minen la existencia misma del Régimen de Servicio Civil, y retornar a la vieja política de nombramientos a dedo o al clientelismo.

Algunos foros internacionales señalan que las administraciones centroamericanas se caracterizan por una parálisis ante los cambios en las jerarquías, una lentitud e indisciplina al reorganizarse o reorientar sus prioridades, que no cuentan con talento directivo proactivo, no gestionan su talento y experiencia institucional, no generan confianza, credibilidad y valor hacia la ciudadanía, favoreciendo el patrimonialismo, el clientelismo y la impunidad.

En febrero de este año, se realizó en Cartagena de Indias, Colombia, un foro organizado por la Agencia Española Internacional para el Desarrollo AECID y FLACSO, con el fin de analizar un *Plan de Acción de Fortalecimiento y Modernización de las capacidades de las Administraciones Públicas Centrales en Centroamérica y República Dominicana*.

Uno de sus objetivos categoriza que se debe situar a la profesionalización del Servicio Civil en la agenda política y conseguir su valoración positiva por los ciudadanos. Otro objetivo propone elevar el grado de formación y cualificación de los funcionarios y empleados públicos.



Para eso se promoverá el establecimiento de programas de formación continua con los mismos contenidos y adaptables a cada país, que propicien la mejora de la cualificación administrativa, jurídica y de conocimiento en materias claves para el fortalecimiento del Servicio Civil, de los profesionales que estén a cargo de los mandos medios y gerenciales de la Administración Pública.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

Asimismo, se crearán programas de alta gerencia con el fin de apuntalar el talento directivo, cuyos destinatarios serían los altos cargos de la administración y mandos como los directivos y gerencias de las instituciones. Esto nos hace mirar de nuevo el trabajo que estamos haciendo, valorarlo y replantearnos si es necesario cambiar o fortalecer nuestros procesos.

La falta de recursos para la capacitación es una limitante que sufren casi todos los países. En el caso de Costa Rica son solo algunas instituciones del Estado, las que cuentan con suficientes medios para ofrecer capacitación adecuada. Esperamos que a partir de este plan, podamos ofrecer aquella que requiera la administración central.

Por otra parte, el Décimo Tercer Informe del Estado de la Nación, nos habla de los problemas en la capacidad de gestión de las instituciones costarricenses, al indicar que esos problemas se reflejan en aspectos como el tiempo que tardan los procesos de contratación y duplicación de funciones.

Muchas de estas inconsistencias se resolverían, si por una parte nuestras instituciones contaran con mejor presupuesto o mejor infraestructura. Aquí, sin duda, vale mencionar un aspecto de gran relevancia para la toma de decisiones de la DGSC; se trata de la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa del Proyecto de Ley para dotarnos de personalidad jurídica instrumental.

El actual gobierno busca una mayor eficacia en la gestión administrativa, para ello se creó el Ministerio de la Competitividad, se espera la entrada en vigencia sin más dilaciones del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y Estados Unidos, así como la firma de convenios comerciales con la Unión Europea y China.

Todos estos cambios van a ejercer una fuerte presión sobre quienes tenemos la responsabilidad de mantener el engranaje del aparato estatal. Por tanto, cuando se analiza el papel y los desafíos del Sistema de Méritos hacia el futuro, se puede concluir que:

- El Servicio Público, es un honor, es un premio que se da por servir a los demás
- El mérito y la idoneidad deben ser permanentes
- Debemos saber vender nuestras ideas y saber cuánto cuesta desarrollarlas
- Debemos maximizar el uso de los recursos
- Debemos entender que la capacitación es un insumo que nos convierte en profesionales de alto nivel, conocedores no solo de la técnica, sino de todas las transformaciones sociales que nos afectan.

Necesitamos un Estado robusto, fuerte, integrado por técnicos y profesionales debidamente capacitados. Las instituciones estatales, han sido creadas con el fin de ofrecer a la ciudadanía productos y servicios útiles y que realmente satisfagan necesidades específicas: atención de la salud,

educación, seguridad y, por ejemplo, en el caso nuestro, el acceso en condiciones de igualdad a los empleos dentro del aparato estatal y así poder seguir contribuyendo a la gobernabilidad democrática de Costa Rica, como lo hemos venido haciendo en los últimos 55 años.

Ante las perspectivas de apertura comercial, los cambios políticos y el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, es urgente preparar y fortalecer todo el andamiaje de recursos humanos del Estado y reconvertir su potencial humano, para atender, de mejor manera, las demandas de la ciudadanía.

Como bien lo apunta Jordi Sevilla, Exministro de las Administraciones Públicas de España, en escrito reciente, es urgente el fortalecimiento del aparato estatal; dado que “donde no hay estructuras de gobierno sólidas se desata la corrupción, la pobreza y el subdesarrollo” y, en este contexto, “la debilidad del Estado no lleva a la libertad, sino al desastre. Un entramado institucional débil, limita la capacidad para implantar de manera efectiva, políticas económicas o sociales necesarias, y priva a este de la legitimidad necesaria para acometer reformas esenciales”.

Es claro que “la alternativa a un mal Estado no es un no-Estado, sino un buen Estado”. Por tanto, el Estado vuelve a estar de moda, a ser visto como necesario y en esta nueva visión, la administración pública debe funcionar bien, ser imparcial, profesional, propulsora de una garantía de los derechos y libertades de los ciudadanos y del progreso de las naciones.

**CEREMONIA CONMEMORATIVA
30 DE MAYO DE 2008
QUINQUAGÉSIMO QUINTO ANIVERSARIO DE LA PROMULGACIÓN
DEL ESTATUTO DE SERVICIO CIVIL
DÍA DEL FUNCIONARIO PÚBLICO Y DEL SISTEMA DE MÉRITO EN LA
FUNCIÓN PÚBLICA**

**Periodista Ruth Piedra Marín
Fotografías: Oscar Jiménez Arias**



Con la presencia del Dr. Francisco Antonio Pacheco Fernández, Presidente de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, y la juramentación de once funcionarios que ingresan al Sistema de Méritos, la Dirección General de Servicio Civil conmemoró el Quincuagésimo Quinto Aniversario de la Promulgación del Estatuto de Servicio Civil y Día del Funcionario Público y del Sistema de Méritos en la Función Pública. El acto se llevó a cabo el viernes 30 de mayo bajo la temática “Régimen de Servicio Civil impulsor del desarrollo económico: Desafíos ante la transformación del Estado y la apertura comercial”.

Esta visita es considerada un hecho histórico para la Dirección General de Servicio Civil (DGSC), ya que en 55 años desde la Promulgación del Estatuto de Servicio Civil, es la primera vez que un Presidente del Congreso se acerca a la institución. “La presencia del Dr. Francisco Antonio Pacheco, considerando sus laureles académicos y de figura política connotada ya serían un gran honor para nosotros, pero visitarnos, en nuestro humilde recinto, como Presidente de la Asamblea Legislativa, Primer Poder de la República, es un hecho ignoto en mi experiencia institucional, que ya se acerca a las tres décadas”, manifestó el Director General, José Joaquín Arguedas Herrera.

“Debo agradecer la invitación a esta actividad”, señaló el Presidente de la Asamblea Legislativa al mencionar que se encontraba en el lugar que “me permite mirar de cerca la sangre y los nervios que sostienen el aparato público costarricense. Ustedes son quienes cargan sobre sus espaldas la responsabilidad por la existencia de ese sistema que se renueva cada día”.



“Conozco las ventajas de los funcionarios públicos, sus dificultades, su abnegación y también sus defectos. A los funcionarios públicos les pasa lo mismo que a los diputados, nunca quedamos bien; pero esa no es una razón para desanimarnos”, agregó.

“Al contrario, señaló el legislador, no podemos desertar del reconocimiento de nuestro propio valor; hay que superar la barrera de la victimización y recuperar la autoestima que tenemos”. “El Estado nace en torno a la burocracia y la burocracia es profesionalización, es cumplir un objetivo”, indicó.

Finalizó su mensaje invitando a las funcionarias y funcionarios de la DGSC a formar parte del Proyecto Costa Rica, a seguir adelante y entre todos “hacer mover la carreta”.

Por su parte, el Director General de Servicio Civil, José Joaquín Arguedas Herrera, señaló que los principales retos que afrontan las funcionarias y funcionarios públicos están relacionados con la búsqueda -por parte del actual gobierno- de una mayor competitividad en la gestión administrativa, ejemplo de lo cual, es la creación del Ministerio de la Competitividad, la esperada entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica y Estados Unidos, así como la firma de convenios comerciales con la Unión Europea y China.



“Todos estos cambios van a ejercer una fuerte presión sobre quienes tenemos la responsabilidad de mantener el engranaje del aparato estatal”, indicó, al afirmar que Costa Rica necesita un “Estado robusto, fuerte, integrado por técnicos y profesionales debidamente capacitados”.

Rocío Quesada Monge, asistente administrativa del Centro de Capacitación y Desarrollo de la Dirección General de Servicio Civil –CECADES- recordó que uno de los principios del Régimen de Servicio Civil es la estabilidad laboral y el desarrollo profesional, al indicar que “el trabajar para una institución como esta (DGSC) me ha permitido desarrollarme, no solo como persona sino también como una funcionaria comprometida con los principios que debe distinguir a toda funcionaria y funcionario público”.



La Coordinadora de Recursos Humanos de la DGSC, señora María Lucrecia Siles Salazar fue la encargada de dirigir el acto de juramentación en la que once funcionarios y funcionarias fueron juramentados por el Presidente de la Asamblea Legislativa Francisco Antonio Pacheco Fernández.

Siles enfatizó que “ingresar al Régimen de Servicio Civil de Costa Rica, implica la participación activa dentro del Estado y cumplir con distintos principios del Decálogo del Servidor Público, conformado por postulados tales como: Lealtad, Vocación de Servicio, Probidad, Honradez, Responsabilidad, Competencia, Eficacia y Eficiencia, Civismo y Transparencia, destacando el primero y más importante: el Juramento Constitucional.

MENSAJE DE ROCÍO QUESADA MONGE
ASISTENTE ADMINISTRATIVA, CENTRO
DE CAPACITACIÓN Y DESARROLLO (CECADES)
FOTOGRAFÍAS: OSCAR JIMÉNEZ ARIAS

Como asistente administrativa de esta Dirección General, y tomando en cuenta la experiencia laboral que he tenido durante todos estos años al servicio de la institución, me siento muy satisfecha y orgullosa de ser una funcionaria pública protegida por el Régimen de Servicio Civil.

El trabajar para una institución como esta me ha permitido desarrollarme, no solo como persona sino también como una funcionaria comprometida con los principios que deben distinguir a toda funcionaria y funcionario público.



Es por esto que, muy honrada por el mérito de ser una funcionaria del Servicio Civil costarricense, diariamente en mi práctica laboral pongo todo mi empeño por brindar un servicio adecuado a los usuarios (externos e internos) que requieren de mi colaboración, manteniendo siempre como estandarte el respeto, la cortesía, la solidaridad y la tolerancia hacia los demás.

Para mí lo más importante es que nuestros usuarios se sientan satisfechos con el servicio que reciben, y eso

Ruth Piedra Marín

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

significa darle una atención esmerada que permita aclararle y resolverle sus dudas, inquietudes y necesidades, de conformidad con las competencias y la normativa que rige nuestro quehacer.

Estoy segura de que con el esfuerzo de mi parte y el de mis compañeros y compañeras, presentes hoy aquí, lograremos que la imagen de la institución rectora del sistema de administración de recursos humanos, sea digno ejemplo de la excelencia en la función pública.



Muchas gracias por permitirme dirigirles este mensaje y los insto a vivir y celebrar en nuestros corazones este 55 aniversario de nuestra institución; espero que esas actitudes positivas de nuestra parte sean la mejor evidencia del compromiso que tenemos con la sociedad costarricense.

MOMENTOS EMOTIVOS...

Periodista Ruth Piedra Marín



Los funcionarios de la Dirección General de Servicio Civil, Ligia Espinoza del Área de Carrera Docente y José Alberto Rodríguez, Director del Área de Asistencia para el Desarrollo del Sector Descentralizado, fueron los responsables del ingreso y retiro del Pabellón Nacional.

Posterior a la juramentación, se realizó una firma simbólica de ingreso al Régimen de Servicio Civil. Le correspondió en esta ocasión al joven Luis Fernando Córdoba Carmona, funcionario de Carrera Docente.



Durante la ceremonia conmemorativa, el Director General de Servicio Civil hizo entrega de una placa al Presidente del Congreso en recuerdo de su visita a la Dirección General de Servicio Civil (DGSC). “Eso sí que no me lo esperaba”, dijo don Francisco Antonio Pacheco.

En nombre de los funcionarios de la DGSC, Leonel Obando, Director de Carrera Docente y Mauricio Calvo de Servicios Generales entregaron una placa de reconocimiento a don José Joaquín Arguedas por su excelente labor.



Durante la Ceremonia Conmemorativa se realizó la presentación de un trío de maderas de la Banda Nacional de San José, quienes orgullosamente indicaron que la Banda tiene 167 años de fundada y que ellas al igual que el resto de músicos y músicas son orgullosamente Funcionarias Públicas.



REVISTA
DE SERVICIO CIVIL

FUNCIÓN PÚBLICA
Y ESTADO

CÓDIGO IBEROAMERICANO DE BUEN GOBIERNO

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo C L A D

PREÁMBULO

Los Gobiernos abajo firmantes, conscientes de la necesidad de acercar a representantes y representados y de la conveniencia de facilitar la unión de gobierno y ciudadanía en un proyecto mutuamente compartido de desarrollo y justicia, movidos por el deseo de promover gobiernos sostenidos por la confianza generalizada y el respeto a las instituciones democráticas, suscribimos este compromiso con la ciudadanía y los pueblos y nos comprometemos a implantarlo con pleno apego a los valores que lo sustentan.

El Código se inserta en dos tradiciones diversas aunque complementarias. Por una parte, es un peldaño más en la búsqueda de una ética universal que sea fruto de un consenso en los principios y valores básicos de la convivencia global, a saber: el respeto a la soberanía, al derecho internacional, la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados, la tolerancia, la convivencia pacífica, la solidaridad y la cooperación; en suma, una ética que sea consecuencia de un diálogo de civilizaciones respetuoso de la pluralidad cultural y social de los diversos pueblos del planeta. Por otra parte, el Código se inserta en las tendencias universales promotoras de la construcción de códigos deontológicos o de conducta que guíen el ejercicio correcto de las diversas prácticas profesionales.

Los firmantes creemos que cualquier sociedad razonablemente ordenada y que busque la justicia como fundamento de su convivencia debe respetar aquellos principios y valores que permiten a todos los afectados por las normas opinar, debatir, argumentar en condiciones de igualdad sobre las bases constitucionales de la convivencia, para impulsar desde el debate modelos de desarrollo que promuevan la participación ciudadana, la eliminación de la pobreza y todo tipo de exclusión. Ello nos lleva a establecer como fundamento de este Código el principio de la dignidad de la persona humana y como valores esenciales de desarrollo los de la libertad y autonomía del ser humano y su esencial igualdad intrínseca.

De ahí que, para garantizar estas opciones esenciales, sea preciso que un buen gobierno reconozca, respete y promueva todos los derechos humanos -civiles, políticos, sociales, culturales y económicos-, en su naturaleza interdependiente y universal.

Con este Código pretendemos contribuir a dignificar socialmente el servicio público y permitir a sus integrantes -autoridades y funcionarios- sentir el orgullo de realizar una labor esencial para su comunidad. En definitiva queremos que la actuación gubernamental consista en la práctica de la promoción del interés general, y se aleje del reprochable abuso de los recursos públicos para fines de interés partidista o particular.



En conclusión, a partir del compromiso adquirido con la ciudadanía y los pueblos, y de nuestro apoyo a los valores del pluralismo democrático, manifestamos de forma explícita lo siguiente:

Consideramos inaceptable:

1. Un Gobierno que ampare y facilite la corrupción.
2. Un Gobierno que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones.
3. Un Gobierno que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos.
4. Un Gobierno irresponsable y que no rinda cuentas.

Por todo ello, establecemos las obligaciones y principios que se detallan a continuación.

I. FUNDAMENTOS

1. **Ámbito de aplicación.** Este Código será aplicable a los Presidentes de República, Vicepresidentes, Presidentes de Gobierno o de Consejo de Ministros, Primeros Ministros, Jefes de gabinete de ministros, ministros, secretarios de Estado o equivalentes, y, en general, a todos los altos cargos del Poder Ejecutivo, tales como: viceministros, subsecretarios, directores de entes públicos o directores generales.

2. Los principios básicos que guiarán la acción del buen gobierno son:

- a. El respeto y reconocimiento de la dignidad de la persona humana.
- b. La búsqueda permanente del interés general.
- c. La aceptación explícita del gobierno del pueblo y la igualdad política de todos los ciudadanos y los pueblos.
- d. El respeto y promoción de las instituciones del Estado de Derecho y la justicia social.

3. Los valores que guiarán la acción del buen gobierno son, especialmente: Objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente.

4. Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho.

Este Código, a partir de los principios y valores fundamentales reconocidos, se articula en tres tipos de reglas de conducta, las vinculadas a: la naturaleza democrática del gobierno, a la ética gubernamental y a la gestión pública.



II. REGLAS VINCULADAS A LA NATURALEZA DEMOCRÁTICA DEL GOBIERNO

EL PODER EJECUTIVO:

5. Promoverá, reconocerá y protegerá los derechos humanos y las libertades de los ciudadanos y los pueblos, evitando toda actuación que pueda producir discriminación por razón de nacimiento, etnia, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana.

6. Perseguirá siempre la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y los pueblos, y sus decisiones y actuaciones se fundamentarán en consideraciones objetivas orientadas hacia el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.

7. Impulsará y garantizará el debate político con transparencia y los mecanismos de información y participación para el desarrollo de dicho debate.

8. Se someterá a la ley y al Derecho, y promoverá y respetará la independencia e imparcialidad del Poder Judicial, colaborando activamente en sus actividades investigadoras.

9. Procurará que, en los casos en que corresponda, y en el ámbito de sus competencias, las Cortes Supremas o Tribunales Constitucionales sean ocupados por juristas de reconocida trayectoria, honestidad probada e independencia acreditada.

10. Promoverá, en virtud de su iniciativa legislativa, y en el ámbito de sus competencias, normas de financiamiento político que: garanticen la igualdad entre los participantes en elecciones, resguarden la independencia de sus decisiones en los cargos a los que acceden, limiten razonablemente los gastos de campaña, aseguren la transparencia de ingresos y gastos, sancionen equitativa y eficazmente los incumplimientos y protejan las actividades investigadoras de los órganos de control.

11. Respetará la independencia y asegurará los medios materiales, personales e informativos necesarios para que los tribunales y órganos electorales desempeñen eficaz e imparcialmente su función.

12. Asegurará la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas.

13. Promoverá la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre hombres y mujeres, y removerá los obstáculos que puedan dificultar la misma.
14. Combatirá la pobreza y la exclusión social y cultural.
15. Propiciará, en el ámbito de su iniciativa legislativa, el reconocimiento de los derechos ancestrales de los pueblos y comunidades indígenas, y promoverá acciones afirmativas para su logro.

III. REGLAS VINCULADAS A LA ÉTICA GUBERNAMENTAL

LOS MIEMBROS DEL PODER EJECUTIVO:

16. Evitarán el uso abusivo del poder, en especial los privilegios informativos, reguladores y competenciales para perseguir a personas, instituciones o empresas que actúen en el marco de la legalidad.
17. Se abstendrán de toda actividad privada que pueda constituir un conflicto de intereses con su cargo público, entendiéndose que existe conflicto cuando los altos cargos intervienen en las decisiones relacionadas con asuntos en los que real o aparentemente, de acuerdo a criterios razonables, confluyan a la vez, o puedan confluir en el futuro, intereses de su puesto público e intereses privados propios, de familiares directos, o intereses compartidos con terceras personas.
18. Se someterán a las condiciones y exigencias previstas para el resto de los ciudadanos en las operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos que realicen, sin propiciar ni admitir favoritismos.
19. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o jurídicas.
20. Rechazarán cualquier regalo, favor o servicio, personal o familiar, en condiciones ventajosas que, más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, puedan condicionar el desempeño de sus funciones.
21. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de esos cargos o su entorno familiar y social o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros, e impedirán el tráfico de influencias.

22. Se responsabilizarán políticamente en todo momento por las decisiones y actuaciones propias y de los organismos que dirigen, sin perjuicio de otras que fueran exigibles legalmente; y asumirán las responsabilidades ante los superiores y no las derivarán hacia los subordinados sin causa objetiva.
23. Ejercerán sus competencias de acuerdo a los principios de buena fe y dedicación al servicio público, absteniéndose no sólo de conductas contrarias a los mismos, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos que tuvieran encomendados.
24. Evitarán todo uso indebido de la información que conozcan por razón del cargo.
25. Se comprometerán a que el desempeño de cargos en órganos ejecutivos de dirección de partidos políticos, o en asociaciones y fundaciones, en ningún caso menoscabará o comprometerá el ejercicio eficaz e imparcial de sus funciones.

IV. REGLAS VINCULADAS A LA GESTIÓN PÚBLICA

LOS MIEMBROS DEL PODER EJECUTIVO:

26. Actuarán de acuerdo con los principios de legalidad, eficacia, celeridad, equidad y eficiencia, y vigilarán siempre la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos del Estado.
27. Garantizarán que la gestión pública tenga un enfoque centrado en el ciudadano, en el que la tarea esencial sea mejorar continuamente la calidad de la información, la atención y los servicios prestados.
28. Garantizarán el ejercicio del derecho de los ciudadanos y de los pueblos a la información sobre el funcionamiento de los servicios públicos que tengan encomendados, con las especificaciones que establezcan las leyes.
29. Serán accesibles, en el desempeño de sus cargos, a la ciudadanía y a los pueblos, y atenderán eficazmente y contestarán oportuna y fundadamente a todos los escritos, solicitudes y reclamaciones que aquellos realicen.
30. Procurarán, en el ejercicio de sus funciones, que su desempeño sea una efectiva referencia de ejemplaridad en la actuación de los empleados públicos. Esta ejemplaridad habrá de predicarse, igualmente, para el cumplimiento de las obligaciones que, como ciudadanos, les exigen las leyes.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

31. Administrarán los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio.
32. Protegerán el patrimonio cultural y el medio ambiente en el marco de sus competencias.
33. Garantizarán la integridad, conservación y permanencia de los documentos y archivos oficiales, con el objeto de mantener la información esencial para el Estado y transmitirla a los posteriores responsables.
34. Promoverán la creación, la mejora de la calidad y el uso compartido de estadísticas, bases de datos, portales de gobierno en línea y, en general, todo aquello que facilite la labor interna de sus empleados y el mejor acceso de la ciudadanía a la información y los servicios públicos.
35. Fomentarán la participación de los ciudadanos y los pueblos en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas, en condiciones de igualdad y razonabilidad.
36. Promoverán la evaluación permanente de sus políticas y programas para asegurar el rendimiento y la eficacia. También propiciarán una regulación que considere los impactos de las normas y la rendición de cuentas de acuerdo con la normativa de cada país.
37. Promoverán y garantizarán políticas y programas de carrera, capacitación y formación que contribuyan a la profesionalización de la administración pública.
38. Darán un trato adecuado, digno y respetuoso a los funcionarios y empleados públicos, involucrándoles en la definición y logro de los objetivos y resultados de la organización.
39. Promoverán una administración receptiva y accesible, y la utilización de un lenguaje administrativo claro y comprensible para todas las personas y los pueblos.
40. Garantizarán la protección de los datos personales, y la adecuada clasificación, registro y archivo de los documentos oficiales, reconociendo, además, el derecho de cada ciudadano a conocer y actualizar los datos personales que obren en poder del Estado.

V. CUMPLIMIENTO DEL CÓDIGO

41. Los Gobiernos firmantes determinarán autónomamente la forma de incorporación a su práctica y derecho interno del contenido del presente Código.
42. Los Gobiernos firmantes se comprometen a efectuar un seguimiento permanente sobre el cumplimiento del Código para asegurar su eficacia. Por su parte, el Poder Ejecutivo desarrollará las actividades necesarias para promoverlo.

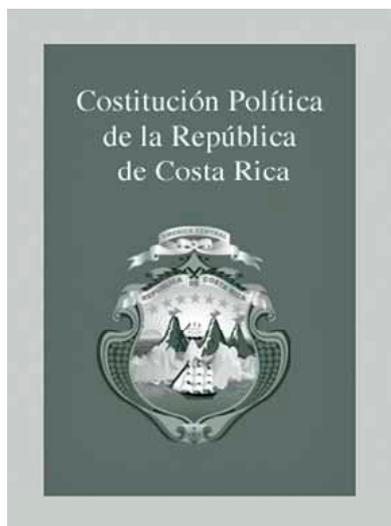
Montevideo, 23 de junio de 2006.

MÉRITOS, GOBIERNO Y REPARTO DEL BOTÍN POLÍTICO:

LA CONSTITUYENTE DE 1949 Y LA INSTITUCIÓN DEL SERVICIO CIVIL

WILLIAM ELIZONDO CALDERÓN

Costa Rica. Historiador y Administrador; funcionario del Área de Auditoría y Control de Recursos Humanos de la Dirección General de Servicio Civil; Profesor de Historia en la Universidad de Costa Rica.



El establecimiento del Servicio Civil es una de las reformas más importantes contenidas en la Constitución Política de 1949, que si bien no fue la que pretendían emitir los triunfadores del levantamiento armado de 1948, es un referente fundamental para explicar la Costa Rica que tenemos. En el transcurso de las décadas el Servicio Civil ha tendido a convertirse en un recurso para la tecnificación de los procesos administrativos, de gran importancia para garantizar a la sociedad costarricense la prestación de servicios públicos con criterios técnicos y de calidad, según las demandas del momento y los objetivos de las autoridades políticas de turno, pero dando continuidad a los programas de desarrollo.

El Servicio Civil se inició como un recurso institucional y legal, para garantizar que la administración del Estado pudiera continuar por los rumbos trazados por los autollamados fundadores de la Segunda República. Aunque tuvo gran oposición de parte de los representantes de las formas de gobernar anteriores a la década de 1940, el proceso de negociación y los acuerdos logrados durante las sesiones de la Asamblea Constituyente, permitieron que la nueva Constitución Política estableciera que los nombramientos de los servidores públicos se realicen con base en la idoneidad comprobada y de acuerdo con lo que estipula una ley de Servicio Civil. Se trata, además, de una institución creada mediante un título propio en la Constitución Política, lo que ha contribuido a darle solidez y seguridad a lo largo de las décadas.

La institución del Servicio Civil estableció sus fundamentos durante la discusión constitucional, pero es resultado de un proceso de creación y desarrollo que inició desde los años de 1940 y ha continuado hasta el presente. Por esto, 1949 es un inicio y a la vez continuidad. La Asamblea Constituyente no da fin a su configuración, sino que marca los enunciados fundamentales por los que continúa su vida institucional, consolidando su papel como ente técnico de los procesos administrativos del sector



público. Con las transformaciones en las que el país va inmerso, el Servicio Civil tiene la capacidad de adaptarse y continuar vigente, mientras existan los criterios de servicio público con equidad y justicia, y la búsqueda de mejores opciones para el desarrollo de los Recursos Humanos.

Aunque ha tenido períodos de estancamiento, e incluso manifestaciones de retroceso, el Servicio Civil tiende a modernizarse continuamente apoyándose en los enunciados constitucionales, que costaron bastante energía a los diputados constituyentes, así como en la existencia de una ley o Estatuto, que por sus contenidos ha permitido adaptar la normativa procedimental a las necesidades del momento. Lo indicado anteriormente no pretende obviar que se requieren recursos para lograr cambios importantes y agilizar los procesos de recursos humanos.

A continuación se presenta un análisis de los elementos más importantes de la discusión de los diputados constituyentes, que en 1949 tuvieron entre sus temas el mantenimiento o no del Servicio Civil como una de las instituciones que serían parte del conjunto, que vino a dar fundamento al desarrollo posterior del país. Se exponen las motivaciones y manifestaciones sobre la administración de los recursos públicos, de las fuerzas sociopolíticas triunfantes, de la confrontación vivida durante la década de 1940, así como el uso político y administrativo: como instrumento para el logro de determinados objetivos por parte de los gobernantes.

La Constitución Política de 1949 sería el instrumento jurídico fundamental de un nuevo estilo de desarrollo, que busca la modernización política y económica, y mantener y ampliar la reforma social desarrollada en la década de 1940. De ahí que, las transformaciones realizadas no constituyeron un viraje radical en nuestro sistema socioeconómico. Se trató de una profundización del modelo capitalista, que requería manifestarse en otras actividades con el fin de generar nuevas fuentes de acumulación, además de la agrícola, centrada en dos productos, uno de capital nacional: el café; el otro de una transnacional estadounidense: el enclave bananero. Además, en el país ya se habían instalado algunas de las grandes corporaciones transnacionales provenientes de los países desarrollados, o según el calificativo de la época: “avanzados” o “más civilizados del mundo”. Paulatinamente, el desarrollo tecnológico y la búsqueda del bienestar han derivado en el atrofiado consumismo que tenemos en nuestro vivir cotidiano de la actualidad.

Para lograr lo anterior, se requería un desplazamiento de las fuerzas políticas que podrían frustrar la continuidad de las relaciones existentes y eventualmente realizar un rompimiento efectivo. En ese sentido, los requerimientos institucionales serían un complemento para modernizar el país, haciéndolos adaptables a las demandas de posguerra, dentro del contexto internacional de la guerra fría y la confrontación geopolítica que continuaría hasta la década de 1990.

Asegurarse que, dentro del aparato estatal, se mantuviera un conjunto de personas afines con la forma de pensamiento y los objetivos políticos de las nuevas fuerzas sociales y políticas, se constituyó en un mecanismo para mantener el ejercicio del poder durante los períodos temporales de reflujo. Asimismo, garantizó que quienes fueron relegados no logran una cuota importante de control en las decisiones de los asuntos públicos, por lo que no serían una fuente de conflicto y menos de oposición para los fines de los triunfadores.

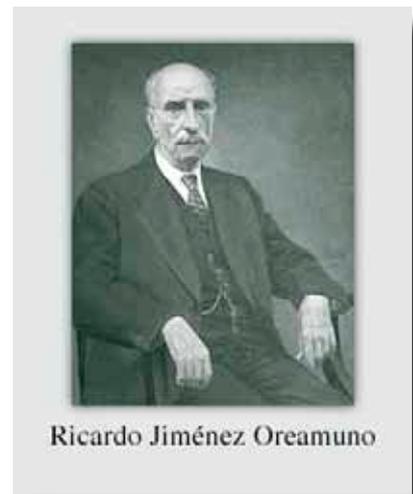
Es posible observar y confirmar que el ejercicio del poder se convierte en una herramienta para reafirmar la calidad de triunfadores frente a los perdedores, desconociendo el logro de quienes fueron desplazados, al menos temporalmente.

ANTECEDENTES INMEDIATOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1949:

En 1946, una reforma a la Constitución Política vigente desde 1871(1), propuesta por diez diputados de oposición, estableció en el nivel constitucional la existencia del Régimen de Servicio Civil. Mediante esa reforma, el artículo 109 estableció entre las atribuciones del Presidente de la República lo siguiente:

“ Artículo 109. Son deberes y atribuciones del Poder Ejecutivo:

1º. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, a los funcionarios y empleados diplomáticos, a los militares y a los otros que indique el Estatuto Civil de la Función Pública y, con sujeción a las prescripciones de este, a los demás funcionarios y empleados de su dependencia. Para la aprobación o enmienda de dicho Estatuto se necesitará el voto de los dos tercios de la totalidad de los miembros del Poder Legislativo y en el no podrá incluirse como impedimento para la admisión al ejercicio de la función pública, ni como causal de destitución, el hecho de sustentar determinadas ideas de carácter político o social. (Así reformado por ley N° 540 de 18 de junio de 1946)”



Este constituye el antecedente constitucional inmediato para la discusión y análisis resultante de la propuesta de reforma presentada a la Asamblea Constituyente instalada en 1949. Como tal no fue producto de una ocurrencia, situación coyuntural, o la simple voluntad de los diputados de entonces. Entre la opinión pública y los actores políticos nacionales existía conciencia de la necesidad de una administración pública profesionalizada.



La herencia ilustrada de la Constitución de 1825 proclamaba el derecho de los ciudadanos para ejercer la función pública sin otra diferencia que la de sus méritos (2). Otro aspecto es la conocida frase de don Ricardo Jiménez, pronunciada en 1928 (3), criticando a ciertos políticos de entonces (...¿acaso ya desaparecieron?...), quienes como gamonales en sus feudos distribuían favores, prebendas y puestos entre los colaboradores de las campañas electorales; un mal que, desde los años 1920, había quienes consideraban necesario erradicar. El Partido Reformista, liderado por el exsacerdote y militar General Jorge Volio Jiménez, fue el primero que se propuso emitir una ley de Servicio Civil en los siguientes términos:



Ley de escalafón y estabilidad en ciertos ramos de la Administración Pública, a fin de preparar una administración Técnica y poner a salvo de la política las más importantes funciones administrativas". (4).

Jorge Volio Jiménez

Líder del Partido Reformista entre 1923 y 1934, primero que incluyó entre sus propósitos una ley de Servicio Civil

De manera similar y en respuesta a la politiquería resultante de la dinámica con que funcionaban los partidos políticos personalistas de esas décadas, el Partido Comunista, fundado en 1931, incluyó como uno de sus objetivos programáticos de corto plazo el establecimiento del Servicio Civil. Por lustros sería el único partido que tenía tal meta dentro de su programa político (6).

Si bien el gobierno de Calderón Guardia, electo en 1940, inició con el apoyo de los sectores oligárquicos, el marco de la situación mundial de ese momento (recordemos la Guerra entre el eje fascista y los denominados Aliados, que incluían a la Unión Soviética) y su impacto nacional, así como las alianzas políticas que se generaron entre diversos sectores sociales, fueron conformando dos bloques principales. El primero, conformado por los sectores populares y progresistas, que impulsaron la reforma social e institucional e incluía a los comunistas y a los seguidores del pensamiento calderonista. Estos últimos tenían influencia socialcristiana, no solo por la participación de personeros de la iglesia católica, sino además por la influencia de los movimientos de esa ideología en Europa, donde el doctor Calderón Guardia había estudiado medicina.

El segundo bloque representaba los intereses opuestos, incluyendo la burguesía tradicional, que fue decantándose como un bloque opositor, pero que también incluía sectores sociales populares y progresistas, entre éstos, un amplio sector de productores agrícolas, pequeña burguesía, intelectuales y burguesía emergente, principalmente industrial, pero que estaban al margen del poder político. Paulatinamente y conforme las contradicciones sociales se fueron manifestando, surgieron organizaciones políticas que los representaban políticamente, como fueron el grupo Acción Demócrata y luego el Partido Socialdemócrata.

El surgimiento de un bloque político opositor al calderonismo llevó a la creación del Partido Demócrata que, con la candidatura de don León Cortés Castro en 1944, perdió frente a don Teodoro Picado, candidato del Bloque de la Victoria. (6). En 1940 Calderón Guardia había sido el candidato oficial del mismo partido de don León Cortés, pero en 1944 fueron, al decir costarricense de la época, “contrarios” políticos. Además, algunos intelectuales, sectores medios y productores agrícolas (como Don Pepe Figueres), fueron formando organizaciones que actuaban contra un gobierno al que atribuían actos de corrupción y de fraude electoral, temas que no eran nuevos en la política nacional, pero que por el efecto en la opinión pública nacional e internacional, resultaban relevantes para disputar el control del poder político.

El fraude electoral, además de ser una práctica generalizada desde muchas décadas atrás, era un recurso discursivo al que se podía acudir ante la eventual derrota y mantener el orgullo de quien no admite que el electorado no le favoreció, mayormente si hubiera ejercido gran influencia ante los



Famosa fotografía durante el desfile de celebración de la promulgación del Código de Trabajo el 15 de setiembre de 1943. Se aprecian los líderes de la reforma Social: Manuel Mora Valverde, líder comunista, el Arzobispo Monseñor Víctor Manuel Sanabria Martínez y Rafael Ángel Calderón Guardia, Presidente de la República 1940-1944. Detrás de Monseñor están Luis Demetrio Tinoco, quien fuera Ministro de Educación y uno de los impulsores de la creación de la Universidad de Costa Rica y Teodoro Picado Michalsky, Presidente de la República entre 1944 y 1948. A la izquierda al frente, el líder comunista Arnoldo Ferreto Segura, quien condujo el vehículo y sería Secretario General del Partido Comunista durante el período de clandestinidad luego de la Guerra Civil.



supuestos seguidores, que al momento de la verdad le negaran su apoyo. Recuérdese, además, que hasta 1949 las mujeres carecían del derecho al voto, por lo que eran los varones quienes definían los resultados electorales, es decir la política era “cosa de hombres”. A pesar de las alusiones a las prácticas fraudulentas, en la conformación de la Asamblea Constituyente de 1949 era notoria la ausencia de quienes habían sido relegados de representación.

En el marco de la problemática década de 1940, las experiencias de otros países serían parte de los argumentos esgrimidos por los diputados que, en 1949, batallaron por mantener y ampliar el rango constitucional del Servicio Civil. Otro elemento era el valor moral de opiniones altamente apreciadas en la coyuntura de ese momento. Entre estas la del expresidente don León Cortés en 1943, entonces candidato presidencial de la oposición al calderonismo, esbozando como uno de sus objetivos de gobierno, la creación del Servicio Civil en los siguientes términos:



León Cortés Castro
Presidente de la República 1936-
1940. Incluyó entre sus metas
como candidato presidencial
en 1943, el establecimiento del
Servicio Civil.

“Con una ley de Servicio Civil, las campañas políticas perderían interés o finalidad de lucro, o en otros términos, en ellas no jugarían papel intereses utilitarios, de mejoramiento de condiciones personales, sino que sus actividades se levantarían sobre más altos y honestos postulados. No se entraría a las lides electorales con el anzuelo levantado para pescar posiciones del presupuesto bien remuneradas y con la oportunidad del turbión electoral. No se pretendería hacer méritos dentro de los viciados procedimientos de infamar y de calumniar, los cuales por desgracia, cada día toman mejor asiento en nuestras campañas políticas. Quien mantiene ese género de ideas con respecto a la reforma constitucional tan necesaria como depuradora de nuestros procesos electorales, no ha de vacilar en hacer promesa a sus conciudadanos de que llegando nuevamente al Poder, propiciaría y defendería la respectiva reforma constitucional para el implantamiento de una bien meditada ley sobre el Servicio Civil” (7).

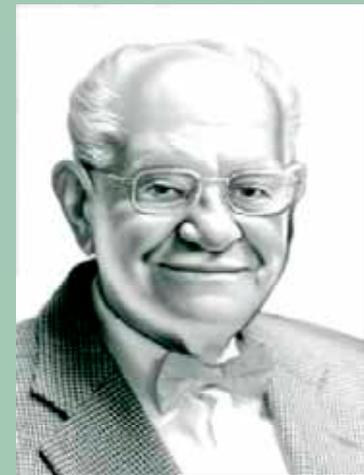
Precisamente para que no estuviera sujeta a los vaivenes políticos del momento, el Diputado don Manuel González Herrán, quien había sido uno de los fundadores del Partido Socialdemócrata pero electo por el Partido Unión Nacional en la Asamblea Constituyente, curiosamente aludió al ejecútese por don León Cortés en 1936, a la derogatoria de una Ley de Servicio Civil que estuvo vigente en la Municipalidad

de San José (8). El Diputado González Herrán no criticaba el aparente discurso contradictorio de quien fuera declarado Benemérito de la Patria por la Junta de Gobierno, sino que se sumaba a los socialdemócratas para defender la necesidad indispensable de que la Ley de Servicio Civil tuviera rango constitucional, lo que impediría decisiones como la tomada por el Presidente de la República en el año 1936.

Otra opinión de gran relevancia por su atingencia en el mismo año 1943, es producto de la consulta que, a manera de encuesta, efectuó el “Grupo Coronas” (9), que emitió, entre sus criterios, lo siguiente:

“... debe promulgarse una ley de Servicio Civil, adecuada para llenar cumplidamente las necesidades de los servicios oficiales y para ir formando una verdadera carrera de funcionarios públicos, en la cual todos los costarricenses tuvieran derecho de ingresar mediante la presentación de exámenes satisfactorios por oposición, de ascender por méritos, competencia y antigüedad, de mantenerse establemente en ella por causas dependientes exclusivamente por su idoneidad y del cumplimiento de sus obligaciones, y de gozar de garantía plena en cuanto a su estabilidad en el escalafón, a una remuneración decorosa y suficiente para hacer frente a las necesidades pecuniarias de su vida, a su jubilación para la vejez y la incapacidad de trabajar, y a la pensión para su familia en caso de fallecimiento. Es claro que habría de exigirse a tales funcionarios competencia y probidad absolutas en el desempeño de sus funciones y en su vida privada, para lograr más cabalmente lo cual, sería necesario crear escuelas de preparación técnica para las diversas ramas de la administración pública, y un tribunal disciplinario encargado de velar por el fiel cumplimiento del Servicio Civil, por el correcto desempeño de los deberes de cada funcionarios del Estado y por la adecuada sanción que habría de imponerse a quien no cumpliera sus obligaciones con eficiencia, actividad y honradez... “ (10).

Los enunciados anteriores no dejan dudas sobre el conocimiento técnico que se tenía sobre la materia en el país, así como los postulados principales de lo que debería contener una ley de Servicio Civil. Entre los miembros del Grupo Coronas estaban Ángel Coronas Guardia, Daniel Quirós Salazar, Eduardo Calzada Bolandí, Fernando Cañas Vargas, Froylán González Luján, Santos Quirós Naviño, Carlos Sáenz Herrera y Arturo Esquivel. Podemos, además, observar aspectos que luego no fueron incluidos dentro del Estatuto emitido en 1953, como el derecho a la jubilación por vejez o por incapacidad para trabajar (11) así como la necesidad de escuelas de capacitación técnica.



Oscar Barahona Streber
Redactor del primer proyecto
del Estatuto de Servicio Civil

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

El Partido Unión Nacional, del que en 1948 sería candidato don Otilio Ulate Blanco, incluyó la creación del Servicio Civil entre los postulados de su programa de gobierno, al constituirse en 1946.

Las publicaciones del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales, enunciaban la necesidad de crear el Servicio Civil en el marco del desarrollo de un nuevo pensamiento político modernizador, aspiración que luego sería parte de los postulados programáticos del Partido Socialdemócrata, fundado en 1945 y definido ideológicamente como socialista y democrático (12).

Don Oscar Barahona Streber, quien durante algunos años fuera miembro del Partido Comunista y luego muy cercano colaborador del Doctor Calderón Guardia y del Presidente de Guatemala don Juan José Arévalo, redactó el primer proyecto de Estatuto de Servicio Civil en 1945, antes de emitirse la reforma constitucional de 1946. Este documento durmió por unos años “el sueño de los justos”, pero sería base para el Estatuto emitido en 1953, al punto que gran parte de su contenido fue transcrito literalmente (13).

El marco anterior nos permite señalar que la discusión en la Asamblea Constituyente, sobre el establecimiento del Servicio Civil en Costa Rica no estaba en terreno estéril, ni los propulsores y oponentes se encontraban en un marco conceptual desconocido. Tampoco lograron abstraerse de las demandas políticas imperantes, ni de las politiqueras, que fueron consustanciales al proceso, en mayor medida por la situación de transición del momento histórico y el afloramiento constante de grandes contradicciones entre los sectores políticos que enconadamente se disputaban los rumbos del país. La coyuntura resultante no era simplemente fruto de un gobierno de facto, o de una lucha armada que supuestamente enfrentó la pureza del sufragio contra la defensa de las garantías sociales (14). De fondo se estaba definiendo la estrategia para el desarrollo del país durante la segunda mitad del siglo XX, que era lo que pretendía la Junta de Gobierno, pero que debía superar los escollos que la fuerza de la tradición ponían a cada paso.

LA COMPOSICIÓN Y LOS FINES DE LA ASAMBLEA CONSTITUYENTE Y EL SERVICIO CIVIL

Más que el desplazamiento del calderonismo, la Junta Fundadora de la Segunda República desarrolló un programa de transformaciones institucionales que, a largo plazo, tendría como resultado cambios importantes en la composición social del país y del bloque de poder gobernante, particularmente por el crecimiento y participación política de los sectores medios, así como por el desarrollo de nuevas actividades económicas, en complemento a la agricultura tradicional centrada en el café y la gran inversión extranjera en el banano, y las compañías ferrocarrileras y eléctricas.

Entre esas transformaciones estaban la nacionalización bancaria, el impuesto del 10 % al capital para recuperar las pérdidas ocasionadas por la guerra, la creación del Instituto Costarricense de

Electricidad, del Banco Central de Costa Rica y la abolición constitucional del ejército. Asimismo, la consolidación de otras instituciones creadas durante el calderonismo como la Universidad de Costa Rica, el Tribunal Electoral convertido en Tribunal Supremo de Elecciones, la Caja Costarricense de Seguro Social y el mismo Servicio Civil; así como las más antiguas como el Instituto Nacional de Seguros y el Banco Nacional. Luego vendrían otras como el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo, que asumió y amplió los proyectos del Departamento de la Habitación de la CCSS creado en 1945, el Consejo Nacional de Producción, proveniente de las juntas rurales de créditos y el Instituto de Tierras y Colonización, hoy Instituto de Desarrollo Agrario, entre otras.

Como gobierno de facto y triunfador de la contienda armada, desarrolló un conjunto de disposiciones y acciones contra quienes fueran sus enemigos en el campo de batalla, con el fin de impedirles presencia política o en el mejor de los casos lograr su desaparición. Los grandes protagonistas políticos de la reformas sociales de la ya agonizante década de 1940, el Partido Republicano Nacional y el Partido Comunista, fueron declarados ilegales y muchos de sus líderes señalados como delincuentes (15) o enviados al exilio (16). Estos partidos no pudieron participar en la elección para diputados de la Asamblea Constituyente, ni de la Asamblea Legislativa que se instaló a partir de noviembre de 1949 (17). Tampoco lo pudieron hacer en las elecciones presidenciales y legislativas de 1953 (18). La lucha por el control del poder político recurría a diversos mecanismos con tal de marginar a los posibles opositores e implantar a como diera lugar nuevos mecanismos de acumulación de capital y con ello hacer desaparecer ciertos sectores de burgueses, caso de los banqueros, y pluralizar la oligarquía con otros nuevos, caso de los industriales.

Así ocurrió que, quienes habían detentado el poder en la década de 1940 y cuya fuerza había venido en ascenso, fueron marginados luego de la Guerra civil, y con el calificativo de usurpadores de los fondos públicos y ejecutores de fraude electoral, se convirtieron en enemigos de la democracia y como tales ni siquiera se les permitía participar en un juego electoral que supuestamente sería limpio, es decir manifestación de la “ilustrada” “voluntad popular”. Los sectores populares organizados, que avanzaron políticamente y lograron la reforma social de que hoy nos enorgullecemos, fueron relegados de la participación política. De manera que



Manuel Mora y Carmen Lyra
Foto de su exilio en México



el impulso del nuevo estilo de desarrollo ocurre a través de una disputa que se resolvía entre la vieja oligarquía, al estilo gamonal, y los nuevos detentadores de una cuota de poder pequeña en 1948-1949, pero con el control político a partir de 1953. Esta disputa se fue resolviendo mediante la fusión de sus intereses y el logro de acuerdos, a partir de juegos distributivos de poder y de control social y económico.

Tales acuerdos, aunque marginaban a quienes habían sido protagonistas políticos y sociales de la década, particularmente los sectores populares organizados en las comunidades y los sindicatos de influencia comunista, integraba a otros como los campesinos, que serían apoyados por los programas de créditos provenientes de la banca nacionalizada, y abría opciones de integración, desarrollo y control social, mediante programas institucionales de salud, educación y la solución de problemas sociales como la vivienda y otras manifestaciones de la pobreza urbana.

La situación del país en ese momento era muy inestable y se cernían amenazas de otros conflictos militares, que dichosamente no pasaron de “conatos”. Las medidas adoptadas por el gobierno de facto también pretendían resguardar su propia seguridad. Durante la década que finalizaba, las confrontaciones sociales habían llegado al extremo de acciones criminales, de las que ambos bandos se acusaban. Los opositores al proceso de reforma social, habían recurrido a intentonas y acciones de tipo paramilitar durante los gobiernos de Calderón Guardia y Teodoro Picado, por lo que la Junta de Gobierno podría esperar acciones similares en su contra, lo que por cierto no ocurrió de parte de las filas comunistas o calderonistas, sino de algunos disidentes del mismo Gobierno, que se oponían a ciertas reformas que afectaban los intereses de los grandes capitalistas (19).

Si bien los mecanismos retardatarios del proceso de cambio eran poderosos, los representantes del Partido Socialdemócrata en la Asamblea Constituyente, conceptualmente bien fundamentados, impulsaron la creación del Servicio Civil con gran empeño. El proyecto de mayor envergadura estaba incluido en la propuesta de Constitución Política presentado por la Junta gobernante y que fue defendida por esta fracción integrada únicamente



Don Pepe Figueres en el Cuartel Bellavista, a pocas horas de controlado el “Cardonazo”.



por cuatro diputados, en evidente minoría frente a una gran mayoría del Partido Unión Nacional, que había elegido treinta y cuatro diputados. Los demás eran seis del Partido Constitucional y uno del Partido Confraternidad Nacional, para un total de 45 diputados (20).

Aunque la Asamblea Constituyente había sido convocada con el propósito de que conociera y aprobara la propuesta de Constitución presentada por la Junta de Gobierno, ésta fue descartada por los asambleístas y en su lugar se tomó como base de discusión la promulgada en 1871, que fue revisada por una Comisión Dictaminadora y como indicamos, ya contenía un mandato de nombramiento de los servidores públicos de acuerdo con un Estatuto Civil de la función Pública pero no fue incluido en el texto del proyecto que presentaron. Conforme avanzó la discusión y definición de los contenidos del articulado constitucional, el tema del Servicio Civil surgió cuando se llegó a las funciones que tendría el Presidente de la República.

Durante las sesiones, las discusiones sobre el Servicio Civil que llevaron a su consolidación constitucional, tuvieron tres fases o momentos: el primero ocurre al definirse las facultades del Poder Ejecutivo, o sea del Presidente y el respectivo Ministro de Gobierno. Aquí se determina la continuidad o no de la potestad de los nombramientos de los servidores públicos de acuerdo con lo que determine la ley de Servicio Civil, frente a la posibilidad de que esos nombramientos lo sean sin la sujeción a la ley mencionada.

Una vez aprobado que tal facultad estará sujeta a la ley de Servicio Civil, ocurre el segundo momento, cuando se viene a definir la fecha en que dicha ley debe ser emitida, que en realidad se define durante la misma discusión sobre la existencia o no de la mención constitucional de dicha ley y se materializa con el establecimiento de un transitorio.

El tercer momento ocurre para incluir un Título Constitucional propio sobre el Servicio Civil, que vendría a ser el Título XIII. Hay un cuarto momento que retrae la discusión sobre la fecha de la emisión de la ley de Servicio Civil, que revisa el texto del transitorio y le agrega un párrafo adicional, que ocurre durante el proceso de revisión y aprobación del texto constitucional final. Dedicamos un apartado a cada una de esas fases, pero esto último lo incluimos en el apartado sobre el establecimiento del transitorio.

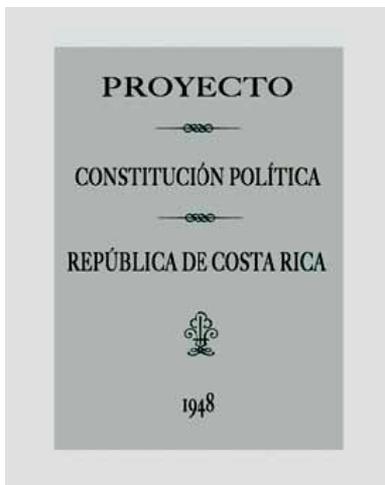
El nombramiento y la remoción: la potestad presidencial lo será según una la Ley de Servicio Civil:

El proyecto presentado por la Comisión Dictaminadora pretendió eliminar el mandato existente desde 1946, argumentando que como se emitiría una ley de Servicio Civil, resultaba innecesaria una referencia o inclusión constitucional al respecto (21). La discusión inicial se centró en los dos primeros incisos del que sería artículo 140 de la nueva Constitución Política, relativo a las potestades del Presidente de la República conjuntamente con el respectivo Ministro de Gobierno.



Aunque luego se daría la discusión sobre la inclusión de un Título específico sobre el Servicio Civil, este momento requirió de los constituyentes su mayor atención, así como adoptar una posición sobre la inclusión o no del enunciado constitucional, a partir de la moción de la fracción socialdemócrata para que los incisos 1) y 2) se leyeran respectivamente:

- “1) Nombrar y remover libremente a los miembros de la fuerza pública, y los que sirvan cargos de confianza y a los demás que determine, en casos calificados, la Ley de Servicio Civil”.
- “2) Nombrar y remover, con sujeción a los requisitos prevenidos por la Ley de Servicio Civil, a cualquiera de los restantes servidores de su dependencia”



En este punto se nota la determinación para establecer que los nombramientos fueran según la ley de Servicio Civil, sin embargo no se incluyeron dos aspectos de gran relevancia contenidos en la letra constitucional vigente a partir de 1946. El primero que dicho Estatuto debía ser emitido con la aprobación de dos tercios de los miembros del Poder Legislativo. El segundo, que no podría ser factor para el nombramiento o causa de destitución, las ideas políticas o sociales de la persona. Aunque este logro pudo haber sido considerado con posterioridad, no ocurrió así, lo que temporalmente significó un retroceso en las libertades democráticas que, como luego veremos, tuvo manifestaciones reales. El marco de confrontación política e ideológica en que estaba inmerso el país y las vivencias frescas de la lucha librada, se plasmarían en varios enunciados de la ley fundamental de la república y este era uno de ellos.

Contra la propuesta socialdemócrata, una tendencia de diputados pretendía no aludir al Servicio Civil en la nueva Constitución. Pero quienes estaban identificados con la reforma social vigente y no derogada, consideraban como un retroceso para el desarrollo político del país que el asunto se omitiera, pues la reforma de 1946 ya era un logro importante. Como hemos señalado, la creación del Servicio Civil era un objetivo de consenso de casi todos los sectores políticos, incluso de quienes fueron marginados de integrar la Asamblea Constituyente, por lo que sus opositores realmente no tenían tanta influencia política como podría parecer del resultado de la primera votación, que al resultar empatada casi frustra el proyecto. No obstante el asunto debió discutirse en la siguiente sesión para que los diputados votaran de nuevo y superar el empate.



Los socialdemócratas habían incluido en la propuesta de Constitución descartada, todo un articulado relativo al funcionamiento del Servicio Civil, por lo que en ese tema, como en otros considerados fundamentales para la modernización del Estado, se manifestaba el enfrentamiento entre las posiciones conservadoras y reformadoras. La tarea de Rodrigo Facio, Rafael Carrillo y Fernando Fournier, quienes eran los mayores impulsores del Servicio Civil, sería convencer a los demás diputados de su propuesta, en medio de procesos de acuerdo y negociación muy polarizados, pero bajo el control del gobierno de facto de la Junta.



José Figueres Ferrer

Durante el desfile de la Victoria, al concluir la Guerra Civil de 1948. Entre 1942 y 1944 estuvo exiliado en México, donde fue auxiliado por Vicente Lombardo Toledano, contacto que le proporcionó Manuel Mora, quien había logrado su liberación luego de ser apresado por pronunciar un encendido discurso criticando el gobierno de Calderón Guardia.

La tendencia dominante era tradicional y conservadora y pertenecían al mismo partido de don Otilio Ulate, declarado como ganador en las elecciones presidenciales de febrero 1948. Mantenía una serie de contradicciones con la Junta de Gobierno (22). La minoritaria fracción socialdemócrata sería la vocera y representante de la voluntad de la Junta de Gobierno.

Como caudillo del levantamiento armado, “don Pepe” resultó triunfador de la contienda cuyo objetivo había sido poner fin a los gobiernos del despectivamente llamado “calderocomunismo”. (23). Se había comprometido a entregarle el poder a don Otilio Ulate para que gobernara del 8 de noviembre de 1949 hasta el 8 de noviembre de 1953 (24). La Junta de Gobierno requirió nombrar a una serie de funcionarios para la administración de las instituciones públicas. El impulso de cambios en los objetivos de gobierno, requería la creación de otras instituciones, lo que vino a engrosar el rubro de gastos por la planilla de empleados públicos. Por supuesto que los nombramientos de esos servidores se realizó al estilo que era normal de la época cuando se producía un cambio de gobierno: de acuerdo con las preferencias de los nuevos gobernantes. Con mayor razón por la

situación creada como consecuencia del levantamiento armado y el abandono del gobierno por Teodoro Picado y el Partido Republicano Nacional. La consecuencia fue que los críticos de la Junta de Gobierno, tuvieron argumentos para señalar lo que consideraban abusos en la distribución de puestos, asunto que no era nuevo en la politiquería nacional, así como la supuesta proliferación de nuevas instituciones.



Debe indicarse que si bien el gobierno de facto había perseguido a los comunistas y miembros del gobierno anterior, no por ello impedía o reprimía a todos quienes le señalaran errores o abusos de poder. La Asamblea Constituyente era un foro donde en el marco de la discusión por una nueva carta magna, los diputados expresaban sus críticas a la administración pública del momento. Por supuesto sin la presencia de los “calderocomunistas”.

En la discusión sobre la inclusión o no de la existencia del Servicio Civil en la Constitución Política, se aludía constantemente a la posible permanencia en sus puestos de los servidores públicos nombrados por la Junta de Gobierno, luego de concluido el período del compromiso, así como a las posibilidades que tendría don Otilio de nombrar, cuando asumiera su cargo como Presidente de la República, a “personas de su confianza”, lo que era argumentado como una necesidad de reorganizar la administración pública para ajustar el presupuesto.

Esto tenía como trasfondo no solamente la disputa por un “botín de puestos”, la continuidad del “botín político”, o de las “sinecuras” criticadas por Don Ricardo Jiménez, el mismo Don Pepe, el Grupo Coronas, don León Cortes y el Partido Comunista. En el caso de la Junta de Gobierno, sería para favorecer a quienes empuñaron las armas para desalojar la supuesta corrupción pública imperante y rescatar la “pureza del sufragio”.

Se buscaba institucionalizar un reparto de puestos entre ambos sectores políticos, de manera que se diera continuidad entre un gobierno y otro a la permanencia de sus partidarios, lo que visto desde la perspectiva actual, parece haber sido una previsión para que luego no pudieran ser desalojados por la eventual emergencia de otra corriente política.

Además de esa disputa de prebendas, estaba la posibilidad de contar con un cuerpo de funcionarios que hicieran posible la continuación de la reforma social, heredada del “calderocomunismo” pero complementada con los cambios institucionales, muchos de carácter económico, cuyo desarrollo había iniciado la Junta de Gobierno (o el Partido Socialdemócrata) y que continuaría en las décadas posteriores.

Por eso, sin terminar con las prácticas de repartos de prebendas, la discusión para incluir o no la obligación presidencial de efectuar los nombramientos de servidores públicos, de acuerdo con procedimientos y requisitos establecidos por una ley, tenía mucho que ver con la continuidad de los empleados que había nombrado la Junta de Gobierno y las potestades que don Otilio Ulate tendría, para nombrar los suyos en su administración.

En tal sentido había una línea muy frágil y sensible entre ambas posibilidades, que convertía el tema de la inclusión del Servicio Civil en la Constitución, en asunto de gran trascendencia. La minoritaria fracción socialdemócrata debía equilibrar con argumentos de mucho peso su posición como representante de la ideología que compartía con la Junta de Gobierno, con el fin de materializar una tendencia de modernización del país y del Estado que no había nacido con la Junta de Gobierno, sino que era continuidad, o complemento, de las reformas realizadas durante los gobiernos anteriores y que fortalecieron la democracia del sistema republicano del país.

La continuidad del proceso de reforma no podía ser reconocida directa o conscientemente. Persistía una atmósfera muy crítica y negativa hacia los gobernantes anteriores, pues aunque no estaban físicamente presentes en el recinto deliberativo, eran confrontados reafirmando que habían sido desalojados del poder por la fuerza de las armas y que por los supuestos desmanes cometidos, carecían de méritos para regresar al poder político y al ejercicio del servicio público. De manera que era inadmisibles aceptar, o al menos enunciar, que muchas de las reformas promovidas por la Junta de Gobierno, fueran continuación del proceso de transformación sobre el ya fenecido estilo liberal de gobierno.

El ala conservadora del Partido Unión Nacional criticaba constantemente no solo los denominados desmanes de la época del “calderocomunismo”, sino también el gran crecimiento de la burocracia durante la Junta de Gobierno. Por ejemplo, el diputado Ricardo Esquivel, uno de los más férreos opositores al enunciado constitucional, al referirse a la moción socialdemócrata sobre la inclusión de los cargos en la Ley de Servicio Civil, señalaba:

“... para nadie es un secreto el desarrollo enorme de la burocracia bajo la actual Junta de Gobierno. Es de imperiosa necesidad ajustar el Presupuesto a la realidad económica del país. Será esa una de las tareas fundamentales que tendrá que asumir de inmediato el próximo gobierno. De prosperar la moción en debate, consideramos que desde ahora estamos entabando la marcha del gobierno que se habrá de iniciar el 8 de noviembre, el cual no tendrá la libertad que necesita para llevar a cabo sus planes de reorganización fiscal”

Al gobierno de don Otilio Ulate no le convenía heredar toda la institucionalidad modernizadora del Estado creada por la Junta de Gobierno. Además, se mantenían las instituciones creadas durante



Don Otilio Ulate Blanco, con Don Pepe y el sacerdote Benjamín Núñez, quien luego sería nombrado Ministro de Trabajo de la Junta de Gobierno, durante el Desfile de La victoria en 1948.



los gobiernos de Calderón Guardia y Teodoro Picado, pero controladas por servidores públicos nombrados por la Junta de Gobierno. Todo ello constituía un frente de poder que no era del gusto de la mentalidad tradicional, no acostumbrada a una presencia pronunciada de instituciones públicas. Por otra parte, los servidores públicos tendían a convertirse en un sector social importante si se consolidaban en sus puestos.

Aunque el gobierno de facto puso el énfasis en las reformas económicas y de control político y financiero, el mantenimiento de la institucionalidad social, de carácter reformista y populista, implicaba un reconocimiento de la importancia de la calidad de vida de la población para lograr el crecimiento y la diversificación económica. El desarrollo requería mano de obra capacitada y educada, con salud, satisfecha del régimen político y con ingresos proporcionados a las necesidades de reproducción y mejora de las condiciones de vida. De esa manera no se generarían focos de descontento, sino que se tendría el soporte social para la ampliación del proceso, lo que aseguraría que los sectores políticos que habían emergido a la palestra con la Junta de Gobierno, asumirían el control político del país durante décadas hacia el futuro.

La Junta de Gobierno requería modernizar los procesos de reproducción ampliada del capital. De otra manera no se lograría el ascenso al poder económico de los nuevos sectores de empresarios, hasta entonces en una posición marginal frente al poder de la oligarquía tradicional.

Al someterse de nuevo a votación, los socialdemócratas se apuntarían una victoria fundamental para la consolidación del Servicio Civil, al lograr la mayoría a favor del texto que propusieron del inciso uno, del artículo referido a las potestades del Presidente de la República conjuntamente con el respectivo Ministro de Gobierno. El resultado sería de 28 diputados a favor de la propuesta socialdemócrata y 15 en contra, habiendo dos ausencias. El cuadro No. 1 indica la votación de cada uno de los diputados presentes en esta histórica sesión.



Cuadro 1
Nombres de los diputados, por partidos, en la Asamblea Constituyente de 1949,
que votaron a favor y en contra para establecer la potestad de nombrar a
los servidores públicos según lo determine la Ley de Servicio Civil

Partido	A favor	En contra
Unión Nacional	Fernando Vargas Fernández José Joaquín Jiménez Núñez Fernando Volio Sancho Hernán Vargas Castro Manuel Antonio González Herrán Andrés Brenes Mata Otón Acosta Jiménez Enrique Montiel Gutiérrez José María Zeledón Brenes Nautilio Acosta Piepper Everardo Gómez Rojas Mario Leiva Quirós Ramón Arroyo Blanco Numa Ruiz Solórzano Carlos Elizondo Cerdas Alberto Morúa Rivera Jorge Rojas Espinosa José Antonio Castro Sibaja	Edmundo Montealegre Echeverría Marcial Rodríguez Conejo Luis Felipe González Flores Fernando Pinto Echeverría Juan Guido Matamoros Juan Trejos Luis Dobles Segreda Gonzalo Solórzano González Gonzalo Ortiz Martín Enrique Madrigal Jochs Alejandro González Luján Juan José Herrero Herrero Ricardo Esquivel Fernández Rodolfo Castaing Castro
Constitucional	Miguel Brenes Gutiérrez Juan Rafael Arias Bonilla Arturo Volio Jiménez Celso Gamboa Rodríguez Mario Alberto Jiménez Quesada	Fabio Baudrit González
Social Demócrata	Rodrigo Facio Brenes Fernando Fournier Acuña Rogelio Valverde Vega Rafael Carrillo Echeverría	
Confraternidad Nacional	Francisco Vargas Vargas	

Luego del desempate a favor de la propuesta social demócrata, los diputados Fournier, Arroyo y Acosta Jiménez presentaron la moción para votar el inciso dos de las mismas potestades, siendo aprobada sin más discusión.



LA CREACIÓN DEL TÍTULO XV CONSTITUCIONAL

Habiéndose establecido la obligatoriedad de nombramiento según la ley de Servicio Civil y un periodo para que esta se emitiera, tema al que nos referiremos en el apartado siguiente sobre el artículo transitorio, los socialdemócratas se asegurarían de dar un rango mayor a la existencia de esta institución, incluyendo un título propio en la Constitución, de la misma manera que se estaba haciendo con otras instituciones que modificaban sustancialmente el aparato estatal.

El texto lo propusieron en tres artículos que fueron los siguientes:

“Primero.- Un estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de los servicios, los cuales serán desempeñados con un criterio técnico y por el personal estrictamente necesario.

Segundo.- Con las excepciones que esta Constitución y el Estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos de sus puestos por las causales de despido justificado que expresa la legislación de Trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta absoluta de fondos o para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos. Cuando no les esté vedado por esta Constitución, los servidores públicos pueden ejercer actividades electorales, excepto durante las horas de trabajo, y no podrán ser perjudicados por su independencia política.

Tercero.- Toda reforma al Estatuto de Servicio Civil requerirá la aprobación de las dos terceras partes del total de los miembros de la Asamblea Legislativa.”

A pesar de la discusión efectuada a propósito de los deberes del Ejecutivo sobre los nombramientos de los servidores públicos, al presentarse esta propuesta de nuevo se manifestó la oposición de un sector importante de constituyentes; por ejemplo el diputado Esquivel lo consideraba innecesario y reglamentista. El diputado Carrillo de nuevo expresó que, por el transitorio aprobado, la creación del Servicio Civil no afectaría la reorganización proyectada por el próximo gobierno, señalando además que se trata ya de una realidad para Costa Rica.

En primer lugar se aprobó la creación de un nuevo título que se denominaría “El Servicio Civil”. Luego se votaría cada uno de los artículos.

El diputado Esquivel sería uno de los opositores, indicando que ya se había aprobado el establecimiento del Servicio Civil, por lo que ir más allá en el texto constitucional sería caer en un reglamentismo innecesario, lo que no correspondía. El representante Ortiz también se oponía indicando que no estaba bien que un solo estatuto cobijara a todos los empleados públicos, sino que debían ser varias leyes de ese tipo, como era el caso de los maestros, que estaban asociados a la ANDE (25). Lo anterior, era una proliferación innecesaria de la burocracia, por lo que se pronunció a favor de que se establecieran varios estatutos según los gremios.

El diputado Otón Acosta Jiménez de Unión Nacional, señalaba la necesidad del artículo primero para indicar la esencia de lo que sería el Servicio Civil, abogando por la necesidad de un respaldo constitucional, ya que de otra manera no se daría fin a las prácticas viciosas del pasado. El socialdemócrata Fournier señaló que otras constituciones modernas como las de Cuba, Guatemala y Panamá ya tenían ese enunciado constitucional. Carrillo reforzó la posición a favor por la necesidad de que constitucionalmente se indicara lo esencial del Servicio Civil y cómo debían ser nombrados y removidos los servidores públicos.

El artículo primero sería aprobado con una modificación propuesta por el diputado González Herrán, que eliminó la última frase, por considerar que sobraba. De esa manera el primer artículo del Título sobre el Servicio Civil, que sería el 191 constitucional, quedó de la siguiente manera:

“Un estatuto de Servicio Civil regulará las relaciones entre el Estado y los servidores públicos, con el propósito de garantizar la eficiencia de los servicios”.

El siguiente artículo fue defendido por el diputado Fourmier reiterando los contenidos sobre el nombramiento y remoción. El texto fue aprobado luego de modificarse de la siguiente manera:

“Con las excepciones que esta Constitución y el estatuto de Servicio Civil determinen, los servidores públicos serán nombrados a base de idoneidad comprobada y sólo podrán ser removidos de sus puestos por las causales de despido justificado que expresa la legislación de Trabajo, o en el caso de reducción forzosa de servicios, ya sea por falta absoluta de fondos o para conseguir una más eficaz y económica organización de los mismos”.

Nótese que en el texto aprobado se eliminaron las frases propuestas originalmente, referidas a la libertad de realizar actividades electorales fuera de la jornada laboral y que los servidores no podrían ser perjudicados por su independencia política. Esto último también tiene relación con la eliminación de la frase establecida con la reforma constitucional efectuada en 1946, respecto a los nombramientos o remociones considerando las ideas políticas o sociales de las personas, ya efectuada en el inciso relativo a las funciones del Poder Ejecutivo. Si bien este tema parece pasar desapercibido en la discusión de los diputados, no deja de llamar la atención que tales “consideraciones” fueran importantes con posterioridad, incluso al emitirse el Estatuto de Servicio Civil, ya que según el artículo 50 del mismo, los servidores que en ese momento estaban nombrados quedaron de pleno derecho protegidos sin llenar los requisitos para el nombramiento. También mediante la ley 1918 del 3 de agosto de 1955, se estableció el otorgamiento de puntos adicionales a las calificaciones obtenidas, a los participantes en la defensa del segundo gobierno de Don Pepe durante la intentona de Calderón Guardia de 1955. Se obligaba además al Departamento de Selección de Personal a incluir, si había entre los candidatos legibles, al menos a un excombatiente en las ternas o nóminas para efectuar los nombramientos.



El tercer artículo del Título constitucional sobre el Servicio Civil no fue aceptado por la mayoría de diputados, por lo que fue rechazada la defensa efectuada por los socialdemócratas de que la ley de Servicio Civil no fuera de fácil modificación.

El diputado Volio Sancho propuso otro artículo que completaría el Título del Servicio Civil y que dice lo siguiente:

“El Presidente de la República, los Ministros de Gobierno y los funcionarios que manejen fondos públicos, están obligados a declarar sus bienes, los cuales deben ser valorados, todo conforme a la ley”.

Su argumentación se dio en el sentido de establecer constitucionalmente cuáles funcionarios deberían estar obligados a declarar sus bienes, con el fin de evitar los peculados cometidos en las administraciones anteriores. Refirió asimismo la existencia de tales postulados en constituciones modernas, para lo que aludió específicamente a la de Guatemala (26). Así se aprobó el que sería artículo 193 constitucional.

EL TRANSITORIO: MECANISMO PARA CONSOLIDAR EL REPARTO DEL BOTÍN:

El afán socialdemócrata de conservar poder de decisión al final del gobierno de la Junta, se manifestaba no solo en la posibilidad de darle rango constitucional a la decisión presidencial de nombrar y remover funcionarios públicos de acuerdo con una ley especial. Un elemento fundamental de las contradicciones que enmarcaron el mantenimiento constitucional del Servicio Civil, es la fijación de una fecha posterior para la vigencia de esa ley.

Mediante un transitorio en los incisos primero y segundo del artículo 140 constitucional, relativo a las potestades del Poder Ejecutivo, se lograría una confluencia de intereses entre los opositores al Servicio Civil y los reformadores. La consolidación en sus puestos de los servidores, que popularmente se conocería como “adquirir la propiedad”, no ocurriría de manera inmediata. El asunto se trasladó a los gobiernos posteriores. Se buscaba no afectar al entrante de Otilio Ulate, para lograr que sus representantes en la Asamblea Constituyente no tuvieran por qué oponerse. El gobierno subsiguiente, que de nuevo sería presidido por Don Pepe, heredaría el cuerpo de servidores nombrados por el de Ulate, asegurando la consolidación de los nombramientos “en propiedad” de sus respectivos seguidores”, lo que daría vigencia a la ley de Servicio Civil, tal como lo veremos a continuación.



El Diputado FOURNIER presentó la propuesta del transitorio, cuyo texto fue el siguiente:

“La Ley de Servicio Civil deberá entrar en vigor no antes del 8 de noviembre de 1950 ni después del 1º de junio de 1953, según lo disponga la Asamblea Legislativa. Esa ley podrá, además, disponer que sus normas se vayan aplicando gradualmente a los diversos departamentos de la Administración Pública; en todo caso, dicha ley deberá cubrir a la totalidad de los servidores públicos incluidos en el inciso 2) a más tardar el 8 de noviembre de 1959.

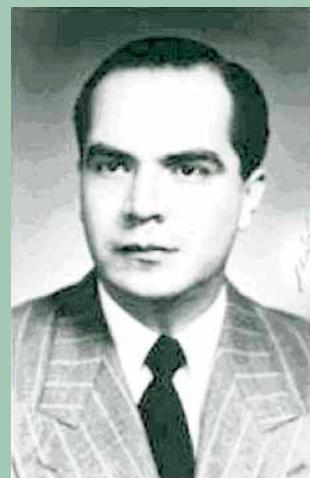
En tanto no entre en vigencia la ley de Servicio Civil, el Presidente y el respectivo Ministro de Gobierno podrán nombrar y remover libremente a todos los servidores públicos de su dependencia”

Nótese que según el primer párrafo, aunque el período para entrar en vigencia cubriría el gobierno de Ulate luego de su primer año de ejercicio, no obligaba a su emisión, por el contrario se extendía hasta una fecha dentro del periodo de gobierno fijado para el señor Ulate, con una aplicación gradual que se extendería por diez años a partir de la vigencia, todo de acuerdo con lo estipulado en la nueva Constitución Política. Asimismo, lo indicado en el segundo párrafo sugiere la libertad, mientras tanto, de continuar con las formas de nombramiento y remoción tradicionales.

Luego de presentada esta propuesta no hubo mayor discusión, pues eran aspectos que se habían considerado y acordado al definirse los textos de los incisos uno y dos del artículo 140. La gradualidad del proceso de cobertura de los servicios públicos, respondía a una consideración de la maduración de esta institución, conforme “se estime conveniente para el país”, tal como la había indicado don Rodrigo Facio:

“... una ley de esta naturaleza es muy compleja y no puede promulgarse de un momento a otro, o de un solo golpe. Es necesario ir la adaptando poco a poco a la realidad y conveniencias nacionales...

... en el proyecto del 49 fuimos lo suficientemente flexibles en esta materia, ya que reconocemos que el país no cuenta con la experiencia necesaria para que sea promulgada, violentamente, una ley de Servicio Civil ... el hecho de que desde ahora se dejara



Rodrigo Facio Brenes.

Eminente intelectual costarricense, jurista, historiador y economista, fundador del Centro para el Estudio de los Problemas Nacionales y del Partido Social Demócrata. Como Diputado Constituyente, impulsó con gran ahínco el rango constitucional del Servicio Civil. Luego sería rector de la Universidad de Costa Rica, cuya “ciudad universitaria” o campus en la sede central lleva su nombre.



consignado en la nueva Constitución el requisito indicado, no iba traer ningún conflicto. La institución queda en teoría. Su aplicación vendrá a la emisión de la ley, la cual, de todos modos, se aplicará en una forma gradual...”

El acuerdo en dichos términos se tradujo en una aprobación inmediata del texto propuesto. Sin embargo durante el periodo de revisión del texto constitucional, que ocupó varias sesiones luego de la discusión y definición de todo el articulado, al llegar de nuevo al transitorio sobre la vigencia de la ley de Servicio Civil, ocurre un replanteamiento del segundo párrafo. Un grupo de 28 diputados presentó una moción para que se leyera del modo siguiente:

“Mientras no entre en vigencia la Ley de Servicio Civil, el Presidente de la República y el Respectivo Ministro de Gobierno podrán nombrar y remover libremente a todos los servidores públicos de su dependencia, incluso a los Directores y Gerentes de las Instituciones Autónomas y a los integrantes de las Juntas u organismos oficiales, cuyos nombramientos hubieren sido hechos con anterioridad a la fecha de vigencia de esta Constitución, aun cuando tales designaciones lo fueren por período fijo; y al efecto, decláranse interinos tales nombramientos. El ejercicio de las facultades que por este Transitorio se otorgan al Poder Ejecutivo no hará incurrir al Estado en responsabilidad de ninguna clase, ni en la obligación de pagar las prestaciones legales por despido de empleados o de funcionarios, cuyas dotaciones pasen de la suma de \$600.00 (seiscientos colones)”.

No hay cuestionamiento en cuanto al contenido del primer párrafo, en que al parecer no había desacuerdo. La propuesta sugiere que de otra manera los directores y gerentes no serían removidos y es clara la aparente violación de las obligaciones laborales de las que se pretendía liberar al Estado, para no pagar las prestaciones legales. Pero además la referencia a los directores y gerentes, parece indicar la necesaria competencia técnica para el desempeño de esas responsabilidades, así como que dichos servidores estaban cubiertos de los vaivenes políticos de aquel momento (27).

La moción sería defendida por los diputados Mario Leiva Quirós, Álvaro Chacón Jinesta y Otón Acosta Jiménez. En contra se pronunciaron Fernando Volio Sancho, Fernando Baudrit Solera, Rodrigo Facio y Fernando Fournier. Los proponentes defendieron su punto de vista señalando la necesidad de reorganizar la administración pública y ajustar el presupuesto, lo que implicaba la remoción de quienes estaban nombrados, suprimir o reorganizar programas y hacer otros nombramientos.

Se produjo una larga discusión, en la que se revelaría la presencia de intereses bastante divergentes entre los representantes de la Junta de Gobierno, básicamente los socialdemócratas, y quienes fungirían como voceros del próximo gobierno de don Otilio Ulate. El asunto tenía gran trascendencia para ambas partes, incluso con sentimientos de agravio que afloraban en acciones como la amenaza de renuncia de casi todos los directores de las instituciones, así como de la misma Junta de Gobierno, lo que puso en peligro el clima de aparente tranquilidad y acuerdo que se había mantenido. Así el Diputado Volio Sancho señaló que:

“... de aprobarse el artículo transitorio que la Mesa ha sometido a debate, no sólo romperá la armonía que ha predominado últimamente en esa Asamblea (sic), sino que se producirán graves perturbaciones políticas en el país. No podemos ver con pasividad que a los actuales funcionarios públicos se les trate como si fueran “mariachis”. No es eso justo. Esta bien que una medida como la que se propone la pusiera en práctica la Junta al asumir el Poder, por las razones que de sobra conocemos los costarricenses, pero no ocurre lo mismo en las actuales circunstancias. Se desea dejar la puerta abierta para echar a la calle a los servidores públicos como si se tratara de los delincuentes del régimen anterior. Desde todos los puntos de vista es inaceptable la moción que se propone. Por otra parte, los funcionarios públicos se irían a la calle sin que se les pagase las prestaciones legales a que tienen legítimo derecho, como trabajadores que son. Está bien que al próximo gobierno se le den toda clase de facilidades para reorganizar la Administración Pública, pero no en la forma inconveniente e injusta en que se aconseja... Tampoco puede olvidarse que la gran mayoría de los empleados públicos fueron combatientes en la gran lucha de liberación nacional. No sería natural que se correspondiera de ese modo a quienes le han prestado a la patria tan útiles servicios. Además, la medida vendrá a constituir un pésimo precedente con respecto a las Instituciones Autónomas, ya que se permite al Ejecutivo meter la mano en el sistema de ellas, comprometiendo su estabilidad...”

Además de la comparación con quienes había sido jefes institucionales del período “calderocomunista”, y la referencia al aporte de los combatientes durante la guerra civil, la declaratoria de interinidad pondría a disposición del nuevo gobierno a quienes fueron nombrados por la Junta de Gobierno, para que continuaran o no en sus jerarquías. Los casos en que fueran removidos, implicaría una injerencia en la autonomía y estabilidad de las instituciones que dirigían, lo que iría en perjuicio de sus fines.

El diputado Fernando Baudrit, quien además era el rector de la Universidad de Costa Rica, se refirió a la autonomía de la universidad de la siguiente manera:



Fernando Baudrit Solera
Luego sería Presidente de la Corte
Suprema de Justicia entre 1955 y
1975.

“... No creo que abarque a la Universidad; pero si la idea, como algunos lo afirman, fuera que sí se refiere a la Institución y la moción se aprobara, no tenga cuidado alguno el futuro Ministro de Educación; allí le quedará mi puesto de Rector sin preavisos ni cesantías si en la Universidad ha de meter sus manos lo oficial, nada tendría que hacer yo en la Institución”

Diputados como González Flores y Leiva Quirós defendían la propuesta alegando motivos de equilibrio presupuestario, sin afán de perjudicar a nadie sino de colaborar con el gobierno que seguiría en su reorganización y balance fiscal. Preveían que de otra manera el gobierno se vería obligado a pagar indemnizaciones por varios millones de colones.

Rodrigo Facio sobresalía en el espíritu conciliador. Aludiendo a la gran cantidad de firmas que suscribían la propuesta, con capacidad de convencimiento y a la vez muy analítico y asertivo de la situación del momento, señaló y analizó los errores que contenía la propuesta, así como el “carácter odioso que demuestra” y lo innecesario que el texto resultaba.

Entre otros aspectos, la existencia en la misma constitución del derecho de los trabajadores a una indemnización en caso de despido sin causa justa, o lo indicado ya en el Título XV relativo al Servicio Civil que había sido aprobado. En cuanto a la necesidad y posibilidad de despidos dijo:

“... estando en vigor el Estatuto, los despidos que se tiene en propósito efectuar para equilibrar el presupuesto y mejorar la organización administrativa, podría llevarse a cabo sin necesidad del transitorio, ya que es la misma Constitución la que dice que en tal caso hay libertad para efectuar la destitución...” (sic)

Pero, dado que el Estatuto aún no habría sido emitido, entonces sería aplicable el artículo 65 Constitucional, que también había sido ya aprobado, por lo que siempre debía cumplirse con un compromiso financiero por el Estado hacia los servidores que fueran despedidos sin causa, ya que dicha norma constitucional, “consonante” con el Código de Trabajo se “... extiende a los servidores públicos, en tanto en cuanto no esté establecido el Servicio Civil, las garantías y derechos que el mismo Código acuerda para el trabajador particular: es decir, habría que pagarle al despedido prestaciones sociales.”

Aclaraba que el monto podría ser establecido mediante una reforma al Código de Trabajo, de manera que fuera en “términos económicos que el Estado podría perfectamente sobrellevar”. En tal sentido argumentaba, además, la necesidad de no quebrantar los derechos de los trabajadores, establecidos por garantías que en ese momento ya eran de amplia aceptación. Asimismo, se hizo eco del editorial del diario nacional La Prensa Libre del 18 de octubre de 1949, que había señalado la falta de madurez en la propuesta, ya que se prestaba para una maniobra política en detrimento del establecimiento del Servicio Civil en Costa Rica, pues “siempre quedará empotrado a las contingencias políticas”. Es decir, la misma Asamblea Constituyente se estaría contradiciendo al establecer una institución de gran importancia para el futuro del país, pero que la mediatizaba en decisiones de trascendencia, como era el nombramiento o la destitución de los servidores.

El argumento de la economía presupuestaria caía por su peso al señalar que si los gerentes y directores de las instituciones autónomas eran despedidos, deberían reponerse de inmediato. Además decía que los gerentes eran funcionarios de carrera, por lo que no debían estar sujetos a los vaivenes políticos. Finalmente llamaba a los proponentes a recapacitar:

“... a más de los tantos defectos de forma de que adolece, viola principios sociales y de autonomía de alta importancia, establece un mal precedente, le echa a la Asamblea una sombra de duda y todo para resolver una situación que la próxima Asamblea Legislativa, sin desconocer ningún principio constitucional, tiene en sus manos resolver mediante simple legislación ordinaria. Yo les pido una vez más a los distinguidos firmantes recapacitar sobre la moción, y si en su espíritu pueden las razones que se han dado, revisar su decisión de llevar adelante tal intento y dejar abandonado el proyecto como un mal paso que al fin no se dio”.

Varios de los diputados proponentes se refirieron al problema presupuestario, señalando que solo se afectaba a quienes ganaban más de seiscientos colones, así como a que solo se establecía el interinazgo de los servidores y no necesariamente su remoción, además que no se les afectaría en sus derechos laborales.

La propuesta fue votada y aprobada. Sin embargo la potestad de revisión se puso en práctica. Al día siguiente los diputados Rodrigo Facio y Volio Sancho solicitaron revisión del acuerdo tomado, indicando el señor Facio que la votación anterior pareció ser resultado de una decisión tomada “sin consideración alguna”. Sin embargo los proponentes del cambio en el texto del transitorio, reiteraban los argumentos. Por ejemplo el Diputado Arroyo expresó que:

“La Hacienda Pública, como consecuencia del aumento exagerado de la burocracia, se encuentra en una situación caótica. Urgen medidas enérgicas para encarrilar al país. El Gobierno del señor Ulate se verá obligado forzosamente a plantear una serie de economías, así como suprimir organismos y departamentos que no son necesarios... el Estado no tenía por qué pagar prestaciones legales a una serie de funcionarios públicos que han desempeñado puestos innecesarios con dotaciones elevadísimas...”



Lo anterior indicaba que la discusión giraba nuevamente sobre el problema de la proliferación de entidades públicas y la consecuente colocación de servidores públicos en ellas que engrosaban la planilla estatal. Se evidenciaba además la resistencia a reconocer los derechos laborales de un sector de trabajadores, lo que en ese momento histórico estaba fuera de lugar, ya que la existencia de las Garantías Sociales y del Código de Trabajo desde 1943, estaban consolidados como derechos plenamente consolidados por los asalariados.

A tal punto llegaban las contradicciones que el diputado Esquivel dio a conocer la posibilidad de renuncia de parte de la Junta de Gobierno si el mencionado transitorio se mantenía, lo que sugiere una posible intención de desplazar a los socialdemócratas. Señaló también el bajo componente de los servidores con salarios menores a los seiscientos colones, indicando que de: “trece mil doscientos noventa y nueve (13.299) empleados de la Administración Pública, doce mil seiscientos trece (12.613) devengan sueldos menores de seiscientos colones (600.00). Sólo seiscientos ochenta y seis ganan sueldos superiores. Es decir, con el transitorio quedan garantizados más del noventa y cuatro por ciento de los empleados de la Administración. ¿Puede, en consecuencia, afirmarse con justicia y buena fe que estamos sumiendo en la miseria y el desamparo a centenares de hogares de costarricenses? Los perjudicados son los funcionarios de alta categoría, en el caso eventual de quedar cesantes. Son funcionarios que por regla general ganan más de mil colones al mes ... con el transitorio se le ahorrarían al país más de dos millones de colones por concepto de prestaciones legales, suponiendo que esos seiscientos ochenta y seis empleados fuesen despedidos y suponiendo que hubiesen trabajado con el Estado año y medio ...”

Volio Sancho informó que debido a la declaración como interinos, casi todos los gerentes de las instituciones habían presentado sus renunciaciones, pues les resultaba humillante.

“ ... Nadie le discute al próximo gobierno su derecho de nombrar y remover libremente a los empleados de la Administración, hasta tanto no se promulgue la ley de Servicio Civil. Pero de eso a macular al personal con una interinidad denigrante y de querer remover a todos los empleados o a casi todos, haya una enorme diferencia... ”

En términos más directos el diputado Monge Alvarez, además de calificar el texto como “el monumento más grande de inmoralidad que pueda haber aprobado la Asamblea Nacional Constituyente”, así como de atropello de la dignidad y de los derechos laborales, hizo referencia a otros elementos:

“ ... En el fondo no es más que una miserable venganza política. Criticamos mucho en Costa Rica el servilismo de los empleados hacia sus gobernantes. Censuramos esa falta de honradez de los mismos. Y con ese transitorio venimos a decir ahora que si no se doblegan ante determinados grupos políticos tendrán que irse a la calle. Conozco a don Otilio Ulate muy bien y estoy seguro que él no querrá empleados con espinazo de hule. Quien predicó la

honestidad administrativa, el derecho de los empleados a pensar como a bien lo tuvieran, no puede estar de acuerdo con una medida que da por tierra con todos esos principios. Con ese transitorio se les está señalando a los empleados como si fueran delincuentes. No otra cosa se está haciendo al declararlos en interinidad y negarles sus prestaciones legales ...gobiernos inescrupulosos, como los de Calderón y Picado, no habían llegado hasta el extremo de meter sus manos en las instituciones autónomas...”

Rafael Carrillo retomó algunos de los argumentos ya expresados por sus colegas y reafirmó su rechazo en términos que sintetizan la posición socialdemócrata:

“... Primero.- No merece el Gobierno de don José Figueres que se desconozcan los legítimos derechos de sus funcionarios; porque no solamente restableció ese gobierno las libertades públicas e hizo posible el retorno a la normalidad constitucional y el respeto a la voluntad popular, sino que se caracterizó por un exquisita probidad y por una cuidadosa selección de personal administrativo, habiendo realizado en este último aspecto una labor sin precedente. Segundo.- La medida es atentoria al principio de respeto al funcionario público, sin el cual no podrá existir en el futuro la institución del Servicio Civil. Tercero.- La interinidad, declarada por canon constitucional, será permanente para todos los servidores nombrados antes de entrar en vigencia la nueva Constitución; al no fijar el transitorio un término para la remoción, quedan expuestos a ella los actuales servidores públicos, por tiempo indefinido y sin derecho a indemnización. Cuarto.- Al incluirse en la interinidad a los directores y gerentes de las instituciones autónomas, además de que se pone en serio peligro la estabilidad de esas instituciones y se viola su régimen jurídico, se establece el funesto precedente de colocarlas bajo la acción política inmediata del partido de gobierno, con las fatales consecuencias que necesariamente se han de derivar de tan absurdo procedimiento.”

Vargas Fernández recriminó a Luis Alberto Monge, refiriéndose a la discriminación de que habían sido objeto los servidores públicos del gobierno de Teodoro Picado, recordó que a muchos se les despidió sin reconocérseles sus derechos y además no se les pagaron los últimos meses trabajados:

“Si la preocupación fundamental del señor Monge Álvarez es la defensa de la clase trabajadora, no se acierta a comprender por qué no levantó su voz de protesta cuando el actual gobierno de facto destituyó a los funcionarios del régimen anterior, sin el pago de sus prestaciones legales. La clase trabajadora es una. Los actuales servidores son tan trabajadores como los del régimen anterior, Más aún: a muchos de esos servidores se les negó el pago de los últimos meses trabajados. Ahora se hace una discriminación entre los servidores que devengan sueldos mayores de seiscientos colones y los que no llegan a esa suma. La medida afecta tan sólo a los altos funcionarios como se ha demostrado. Los afectados pertenecen a una minoría. La clase trabajadora, en consecuencia, ha quedado a salvo.”



El acuerdo se logró mediante la votación de una propuesta que había hecho el diputado Numa Ruiz, que conciliaba las posiciones eliminando la alusión a la interinidad y al no pago de las prestaciones legales. Finalmente el segundo párrafo del transitorio sobre la entrada en vigencia de la ley de Servicio Civil quedó de la siguiente manera:

“Mientras no entre en vigencia la ley de Servicio Civil, el Presidente de la República y el respectivo Ministro de Gobierno podrán nombrar y remover libremente a todos los funcionarios de su dependencia, incluso a los directores y gerentes de las instituciones autónomas y a los integrantes de las Juntas u organismos oficiales, cuyos nombramientos hubieren sido hechos con anterioridad a la fecha de vigencia de esta Constitución, aun cuando tales designaciones lo fueren por período fijo.”

Es posible que muchos de los funcionarios colocados por la Junta de Gobierno se mantuvieran durante el gobierno de don Otilio Ulate. La ley emitida por el gobierno de facto pocos días antes de la conclusión de su mandato no se pondría en práctica. Al emitirse el Estatuto de Servicio Civil en 1953, quienes ocupaban sus puestos fueron declarados “en propiedad”, sin acudir a la demostración por exámenes o concurso público, en un proceso de declaración formal de idoneidad que legalizaba tal procedimiento. (28)

CONCLUSIONES:

Los miembros de la Asamblea Constituyente de 1949, tenían un claro bagaje conceptual sobre el significado y trascendencia del Servicio Civil para Costa Rica, debido a la observación, durante varias décadas, del reparto de puestos públicos por los gobiernos de turno entre los partidarios políticos. Se tenía el conocimiento sobre la experiencia de países europeos y americanos que habían implantado sistemas de Servicio Civil. También hubo influencia de gobiernos que, como el de Guatemala, se habían involucrado en el apoyo de la revuelta que originó la Guerra Civil de 1948, que contó además con la participación de miembros de la Legión Caribe. Los impulsores del Servicio Civil eran además intelectuales destacados del ámbito político y académico, con amplia formación y experiencia académica en el análisis de los problemas nacionales. Esto posibilitó una claridad de objetivos en el momento que este tema fue discutido en el seno de la Asamblea Constituyente, logrando mantener y ampliar el rango constitucional de los principios del régimen de Servicio Civil, particularmente en lo que se refiere al nombramiento y remoción de los empleados públicos.

La consolidación del rango constitucional del régimen de Servicio Civil en Costa Rica ocurre como parte de un proceso de modernización económica del país, que es impulsado por una nueva tendencia política que triunfa en la guerra civil de 1948. El control del aparato estatal abrió espacios políticos y económicos para la emergencia de nuevos sectores de burguesía nacional, que requerían

condiciones que posibilitaran otros espacios de acumulación de capital. Era necesario que las instituciones públicas contaran con recursos humanos profesionalmente capaces para el desarrollo de diversos programas, requeridos para el crecimiento económico y la estabilidad social en campos como la educación, la salud y la vivienda. Esto a su vez implicaba tecnificar la función pública, mediante la evaluación para el ingreso y la remoción por causas justificadas, lo que no podía lograrse con los vaivenes políticos que ocasionaban los cambios de gobierno.

En el marco de un clima de confrontación social, se manifiesta la exclusión y aislamiento de las fuerzas políticas predominantes durante la década de 1940. Por la situación creada luego de la guerra civil y el establecimiento del gobierno de facto, se les impidió la participación electoral y por lo tanto no tenían representación en la Asamblea Constituyente. A pesar de esto, la mayor parte de los avances sociales y políticos se mantuvieron o se fortalecieron en la nueva Constitución Política emitida en 1949, incluyendo los postulados constitucionales sobre el Servicio Civil.

Habiéndose relegado a los comunistas y calderonistas, afloraron otras contradicciones, básicamente entre las fuerzas emergentes y las tradicionales. Las primeras representadas en la Asamblea Constituyente por la fracción del Partido Socialdemócrata, que compartía su pensamiento con la Junta de Gobierno presidida por don José Figueres y contaba con el apoyo de otros diputados constituyentes. Las segundas, voceras en lo fundamental del Partido Unión Nacional, representante del gobierno que iba a suceder a esa Junta.

Las contradicciones ocurrían alrededor de las consecuencias que tendría el Servicio Civil en los puestos y servidores que habían sido nombrados por la Junta del gobierno de facto, quienes habían desplazado a los calderonistas y en su momento, debían ser desplazados a su vez por otros del gobierno entrante de Otilio Ulate. Esto se evidencia con la amenaza de renunciar de parte de la Junta de Gobierno, al ser discutido el texto del transitorio que pretendió declarar interinos a los servidores y, en caso de ser despedidos por el gobierno de Ulate, no pagarles los derechos laborales. Las “reorganizaciones”, además de “ajustar” el presupuesto, incluían cambios en la composición de los funcionarios, que eran despedidos para nombrar otros que fueran de la confianza del gobierno entrante, lo que no acabó con la emisión de la nueva Constitución Política, que incluía el Título sobre el Servicio Civil.

Las propuestas de los diputados que representaban a las fuerzas sociales emergentes resultaron en la inclusión, no solo de un mandato constitucional al Poder Ejecutivo para el nombramiento y remoción de los servidores públicos, sino de un Título dedicado a la existencia del Régimen de Servicio Civil en Costa Rica. Esto se vio favorecido por el hecho de que los socialdemócratas controlaban el gobierno de facto luego de la guerra civil, así como porque establecieron un pacto para mantenerse durante año y medio en el poder.

Mediante el acuerdo logrado durante la discusión constitucional, se pospuso la vigencia del Título sobre el Servicio Civil de la Constitución Política emitida en 1949. Esta postergación se extendió hasta el 30 de mayo de 1953, justo el día último que estableció la Asamblea Constituyente para emitir el Estatuto de Servicio Civil. El motivo argüido por los Constituyentes, sería la necesidad de elaboración y maduración del proyecto, pero como hemos visto, tal maduración no lo era en términos conceptuales. Se trataba de una postergación de carácter estratégico, producto de la política coyuntural, en que ninguno de los dos bandos en disputa pretendía ceder en su afán de control del aparato institucional del Estado. Para ello requerían de la presencia de los combatientes o herederos del 48 dentro de las filas de los servidores públicos, así como de los herederos del botín político propio de los caudillos de la época de los gamonales.

Los programas institucionales necesarios para sostener e impulsar nuevas fuentes de acumulación de capital, requerían una planilla de empleados públicos que los llevara a cabo. La posición de poder de la Junta de Gobierno, posibilitaba que los proyectos esbozados e iniciados no se detuvieran, a pesar de la renuencia de la oligarquía tradicional para apoyarlos. La consolidación del proceso requería del régimen de Servicio Civil, como un soporte fundamental para dar estabilidad y continuidad técnica a esos programas, lo que implicaba necesariamente una distribución de cuotas de poder con los opositores oficiales del momento a la Junta de Gobierno, ya que eran dominantes en la Asamblea Constituyente y además, asumirían el poder a partir de noviembre de 1949.

NOTAS:

- (1) La Constitución emitida en 1871 solo interrumpió su vigencia durante el gobierno de Federico Tinoco, quién emitió su propia constitución entre 1917 y 1919. Fue restablecida de manera inmediata luego de ser derrocado el señor Tinoco.
- (2) Lo anterior no obstante la definición de ciudadano vigente en ese momento, muy distinta de nuestra sociedad actual. Por ejemplo dicha definición incluía solo a los varones (las mujeres no eran “ciudadanos”), con cierta cantidad de bienes de su propiedad, un nivel educativo mínimo, condiciones que solo un grupo de personas muy pequeño poseía, además de una edad determinada.
- (3) “... Nombramientos hechos a base de política resultan pésimos. Tiempo es ya de establecer el Servicio Civil (...)”. En el contexto de la época es posible que existiera un conflicto por la distribución de prebendas, no obstante el contenido de la frase refleja la existencia de un concepto razonable sobre los motivos para la creación del Servicio Civil. Por ahora no ahondamos en si don Ricardo pretendía también otro objetivo.
- (4) Citado en Volio, Marina. Jorge Volio y el Partido Reformista. San José, Editorial Costa Rica, 1973, página 104.
- (5) El Partido Reformista se disolvió oficialmente en enero de 1934, luego de un proceso de lucha ideológica con el Partido Comunista, de la que no salió airoso.
- (6) Los triunfadores de la denominada “revolución del 48”, así como los opositores al calderonismo siempre han señalado que Teodoro Picado ganó de manera fraudulenta, sin embargo investigaciones muy recientes sobre esos procesos

electorales tienden a demostrar que el fraude electoral era una práctica generalizada durante la primera mitad del siglo XX, e incluso posteriormente. Esta problemática es parte de los temas mejor abordados por Carlos Luis Fallas, en la novela “Mamita Yunai”. Sin embargo tales “triquiñuelas” en la generalidad de los casos no fueron determinantes para el resultado final.

- (7) Citado por el Diputado Constituyente don Rafael Carrillo de la fracción socialdemócrata, en una de sus disertaciones en defensa de la creación del Servicio Civil durante las sesiones de la Asamblea Constituyente.
- (8) El señor González Herrán fue miembro del Tribunal de Honor al fundarse el Partido Social Demócrata. Don León Cortés fue Presidente de la República entre 1936 y 1940. La alusión de dicha ley está indicado de esa manera en las Actas de la Asamblea Constituyente de 1949, pero es posible que se tratara solo de un reglamento de ámbito municipal. En esa época tales normas eran emitidas por el Presidente de la República.
- (9) Se trata de un grupo cívico al que se le conoció como “Grupo Coronas”, conformado por don Ángel Coronas, uno de sus más connotados miembros. Como resultado de la encuesta publicaron el “Ideario Costarricense”, que recoge las opiniones sobre un conjunto de problemas nacionales de la época, de muchos ciudadanos que fueron opositores al gobierno del Doctor Calderón Guardia. Entre quienes dieron su opinión estaba Don Pepe Figueres, quien envió sus respuestas desde el exilio en México, en la que también señalaba la necesidad de implantar lo más pronto posible “el tecnicismo profesional y el Servicio Civil en todos los organismos administrativos en sustitución del empirismo y del compadrazgo.”
- (10) Citados por el diputado Rafael Carrillo.
- (11) Contrariamente, el artículo 36 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, establecía la posibilidad del despido del servidor que permanezca enfermo por un periodo de tres meses o más, norma que recientemente fue anulada por la Sala Constitucional.
- (12) Los fundadores de este partido provenían de dos organizaciones, por una parte quienes fueran miembros de ese Centro, descollando don Rodrigo Facio Brenes, eminente diputado Constituyente; Alberto Cañas; destacado escritor, columnista de opinión y mentor político; Luis Alberto Monge, también Constituyente, luego líder sindical y Presidente de la República; Carlos Monge Alfaro e Isaac Felipe Asofeifa, destacados intelectuales. La otra organización fue el Partido Acción Demócrata, que fuera un ala del cortesismo, liderados por José Figueres Ferrer y Francisco Orlich Bolmarcich.
- (13) Don Róger Fallas Barrantes hace un paralelo entre los textos del proyecto de don Oscar Barahona Streber y el Estatuto aprobado en 1953, que evidencia este aspecto. Véase: Fallas Barrantes, Róger. “El Proyecto Barahona Streber”. En: 35 aniversario del régimen de Servicio Civil 1953-1988. San José, Imprenta Nacional.
- (14) Las motivaciones que arengaban a los combatientes de los bandos enfrentados durante la guerra civil eran: por el lado comunista la defensa de las garantías sociales; y por el lado figuerista la defensa del resultado electoral. Los acontecimientos posteriores demostraron que los móviles de fondo eran otros.
- (15) A nuestro reconocido escritor Carlos Luis Fallas, quien fuera uno de los comandantes de las fuerzas militares que pretendieron la defensa de las Garantías Sociales, con el fin de encarcelarlo se le acusó sin pruebas de haberse robado unas gallinas, por lo que fue alojado en la Penitenciaría Central. Es autor entre otras obras de “Mamita Yunai” y “Gentes y gentecillas”. Es uno de los escritores costarricenses más conocidos. Como líder sindical y del Partido Comunista dedicó su vida a la lucha por mejores condiciones de vida para los más humildes. Siendo diputado en

1948, junto con Luis Carballo, Jaime Cerdas, Manuel Mora y otros diputados comunistas y calderonistas, votaron por la anulación de las elecciones presidenciales efectuadas en febrero de 1948, que sería el pretexto esgrimido para el inicio de la guerra civil por don Pepe Figueres y la Legión Caribe. En 1966 se le otorgó el Premio Magón, pero la vida no le alcanzó para recibirlo. En 1977 fue declarado Benemérito de la Patria.

- (16) Entre otros es el caso de don Manuel Mora Valverde, líder fundador muy destacado del Partido Comunista y la maestra y también reconocida escritora María Isabel Carvajal, conocida como Carmen Lyra, autora entre otras obras de los Cuentos de mi Tía Panchita, a quien padeciendo una grave enfermedad, groseramente se le impidió realizar su deseo de regresar para morir en suelo nacional. Ella fue declarada Benemérita de la Patria en 1975.
- (17) Esta Asamblea Legislativa sustituiría a la electa en febrero de 1948, en la que los partidos Republicano Nacional y Vanguardia Popular habían obtenido una mayoría considerable y que en su momento no había sido declarada nula por el Congreso de la República ni por el Tribunal Electoral.
- (18) Al Partido Comunista se le impidió participar en los procesos electorales desde 1948 hasta 1970, año en que logró participar inscribiendo sus candidatos con el Partido Acción Socialista, que había sido inscrito por Marcial Aguiluz Orellana, quien fuera uno de los combatientes del Ejército de Liberación Nacional en 1948. En 1975 se derogó el impedimento constitucional al que se recurría para impedir que su nombre figurara legalmente como Partido Vanguardia Popular. Nunca se le ha permitido su participación como Partido Comunista de Costa Rica.
- (19) Ocurrió con Edgar Cardona, quién había sido Ministro de Seguridad de la Junta de Gobierno, pero que al no compartir algunas medidas reformistas optó por pasar a formar parte de los sectores más conservadores del país y encabezó el denominado “cardonazo” con el fin de derrocar dicha Junta, movimiento armado que en pocas horas fue abortado. También hubo un intento de Calderón Guardia de invadir el país con el apoyo de Anastasio Somoza desde Nicaragua, que además de tener la oposición de la Junta de Gobierno y el partido de Ulate, también la tuvo de quien fuera aliado del calderonismo, el Partido Comunista. A pesar de la esperanza de sus líderes, ninguno tuvo un apoyo mínimo entre la población.
- (20) Había además 15 suplentes que ingresaban para sustituir retiros o ausentes, de manera que hubiera 45 presentes, aunque esto último no siempre se cumplía. El Unión Nacional había elegido 34 diputados propietarios y 11 suplentes; el Constitucional 6 propietarios y 2 suplentes; el Socialdemócrata, 4 propietarios y 2 suplentes; y el Partido Confraternidad Nacional 1 propietario.
- (21) En efecto, la Junta de Gobierno emitió un Estatuto de Servicio Civil mediante el Decreto Ley Número 795, del 2 de noviembre de 1949, pero la vigencia en el marco de un Transitorio aprobado en la Constitución emitida y al que nos referimos más abajo, sería a partir del momento que determinara la Asamblea Legislativa. Además se emitió en los últimos días de la Junta de Gobierno. Como resultado este Estatuto nunca entró en vigencia.
- (22) Esas contradicciones se habían manifestado cuando la precandidatura de don José Figueres resultó perdedora ante la de don Otilio Ulate, en la convención realizada en 1947 para elegir candidato presidencial por el bloque de oposición al calderonismo.
- (23) Con el término “calderocomunismo” se identificaba la influencia que el Partido Comunista había logrado dentro del movimiento político ligado a la figura del Doctor Rafael Ángel Calderón Guardia y a su gobierno entre 1940 y 1944 y de don Teodoro Picado Michalsky de 1944 a 1948. El Partido Comunista, primero bajo el nombre de Bloque de Obreros y Campesinos y luego Partido Vanguardia Popular, tuvo gran influencia por la cantidad de diputados que había elegido al Congreso de la República, donde llegó a ocupar la Presidencia, así como en los movimientos sindicales, comunales y campesinos.

- (24) José María Figueres Ferrer era el nombre del líder del Movimiento de Liberación Nacional, popularmente nombrado como Don Pepe Figueres, o simplemente “Don Pepe”. Aunque tenía la intención de que su gobierno de facto fuera por dos años, tiempo que consideraba necesario para establecer las bases del programa de modernización de las fuerzas emergentes que representaba, debió ceder a las presiones del Partido Unión Nacional para que ese plazo fuera de año y medio. Sería especulativo afirmar que desde 1948 “todo estaba calculado”, para que Don Pepe ganara las elecciones de 1953, para gobernar por cuatro años y medio al final del gobierno de Ulate, es decir hasta 8 de mayo de 1958, tal como ocurrió por haberse estipulado así en la nueva Constitución. Al resultar ganador en las elecciones de 1953, recuperaría los seis meses que le faltaron. Mediante un artículo Transitorio, la Asamblea Constituyente acordó eximir a Don Pepe del requerimiento de no haber ejercido la Presidencia de la República durante los ocho años anteriores a las elecciones de 1953, con el fin de permitirle presentarse como candidato. El texto de ese transitorio decía lo siguiente: “Para las elecciones presidenciales del año 1953, no se aplicará al Presidente de la actual Junta de Gobierno lo que dispone el inciso 1) del artículo 135 de esta Constitución”.
- (25) No muy lejos estaba el señor Ortiz de lo que sería la realidad, pues luego se emitirían distintas leyes que paulatinamente separarían la aplicación del Estatuto de Servicio Civil emitido en 1953 de otras instituciones públicas y gremios, las que tendrían su propia normativa para los procesos de nombramiento y remoción de los empleados. De esa manera hay quienes consideran que, dada la similitud de esas leyes, en Costa Rica existe un Servicio Civil pero con diversos regímenes de empleo. Hay normas particulares para buena parte de las instituciones autónomas y para ciertos gremios particulares.
- (26) Se trata de la constitución vigente durante el gobierno del Doctor Juan José Arévalo, electo en 1945 en las primeras elecciones calificadas como “limpias” en Guatemala. Durante su gobierno y el de su sucesor Jacobo Arbenz, Guatemala vivió un proceso de transformación social, puesto a término por una invasión armada desde Honduras apoyada por la CIA estadounidense en 1954, luego de promulgar la reforma agraria que afectó las propiedades de la United Fruit Company.
- (27) Tal condición es contraria a la situación actual que ha colocado dichos cargos a la disposición de los jefes ministeriales, ya que mediante una reforma de hace algunos años fueron declarados de confianza, lo que implica no solo su libre remoción, sino también que el acceso a ocupar tales cargos ocurre por la afinidad con los jefes y no mediante la carrera administrativa o el mérito determinado mediante las evaluaciones respectivas. En 1949 se consideraba que esos puestos eran técnicos y debían alcanzarse mediante la carrera administrativa.
- (28) Desde la creación material del Régimen de Servicio Civil, se han establecido mecanismos legales que, a través de décadas han definido el ingreso de muchos servidores públicos de programas completos, sin recurrir a los procedimientos de concurso público externo, que es el principio enunciado tan temprano como lo es 1825. Tales ingresos han sido asumidos por el presupuesto nacional sin que hayan cumplido los requerimientos establecidos para puestos de la misma clasificación, lo que significa que no han cumplido los requerimientos de idoneidad. Esto contradice lo que defendieron con tanta vehemencia los eminentes constitucionalistas Rodrigo Facio, Rafael Carrillo y Fernando Fournier cuando lograron la creación del Servicio Civil en 1949.



BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, Marielos. **Carlos Luis Fallas: su época y sus luchas**. San José, Editorial Porvenir, 1983.
- Bolaños González, Jimmy. **Estatuto de Servicio Civil. (Comentado, con jurisprudencia y legislación conexas)**. San José, Investigaciones Jurídicas, 2003.
- Cerdas Albertazzi, José Manuel y Contreras, Gerardo. **Los años 40`s: historia de una política de alianzas**. San José, Ed. Porvenir, 1988.
- Contreras, Gerardo. **La historia no es color de rosa. A propósito de los setenta y cinco años del Partido Comunista de Costa Rica**. San José, Ed. Perro Azul, 2006.
- De La Cruz, Vladimir. **Las luchas sociales en Costa Rica 1870-1930**. San José, Ed. Costa Rica, 1980.
- Fallas Barrantes, Róger. **“El Proyecto Barahona Streber”**. En: **35 aniversario del régimen de Servicio Civil 1953-1988**. San José, Imprenta Nacional, sf.
- Ferreto, Arnoldo. **Gestación, consecuencias y desarrollo de los sucesos de 1948**. San José, Ed. Zúñiga y Cabal, 1987.
- Figueres Ferrer, José. **El espíritu del 48**. San José, Ed. Costa Rica, 1987.
- Molina Jiménez, Iván. **Demoperfectocracia: la democracia pre-reformada en Costa Rica (1885-1948)**. Heredia, EUNA, 2005.
- Molina Jiménez, Iván y Lehoucq, Fabrice. **Urnas de lo inesperado: fraude electoral y lucha política en Costa Rica: (1901-1948)**. San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1999.
- Romero Pérez, Jorge Enrique. **Acción Demócrata: orígenes del Partido Liberación Nacional (De León Cortés a José Figueres)**. San José, Ed. Nueva Década, 1983.
- Rovira Mas, Jorge. **Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970**. San José. Ed. Porvenir, 1982.
- Salazar Mora, Jorge Mario. **Política y Reforma en Costa Rica 1914-1958**. San José, Editorial Porvenir, 1981.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS

- <http://www.lespiritudel48.org/>
<http://www.lespiritudel48.org/bio/bios.htm>
<http://www.lespiritudel48.org/anexos.htm>
<http://www.lespiritudel48.org/4802.htm>
<http://www.cesdepu.com/actas.htm>
<http://www.cesdepu.com/actas/ANC49-131-140.pdf>
<http://www.cesdepu.com/actas/ANC49-161-170.pdf>
<http://www.cesdepu.com/actas/ANC49-171-180.pdf>
<http://www.cesdepu.com/actas/diputados.doc>
<http://www.cesdepu.com/actas/Proyecto%20Gobierno%20de%20Facto.doc>
<http://www.cesdepu.com/actas/const1871.doc>
<http://www.cesdepu.com/actas/Proyecto%20Comision%20Redactora.doc>
<http://www.monografias.com/trabajos11/areva/areva.shtml>
<http://www.lexenesis.com/lexenesis/Paginas/historia/rev1944.htm>
<http://www.lexenesis.com/lexenesis/Paginas/historia/pre35.htm>
http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/hormas/nrm_repartidor.asp?param1=NRMA
<http://www.lespiritudel48.org/docu/docu.htm>
<http://www.lespiritudel48.org/docu/testi.htm>
<http://www.lespiritudel48.org/docu/actas/index.html>
<http://manuelmora.com/Galeria.html>
<http://www.cesdepu.com/actas/rsv50.doc>

CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

APROBADA POR LA IX CONFERENCIA
IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y REFORMA DEL ESTADO
PUCÓN, CHILE, 31 DE MAYO Y 1 DE JUNIO DE 2007.

ADOPTADA POR LA XVII CUMBRE IBEROAMERICANA
DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO
SANTIAGO DE CHILE, 10 DE NOVIEMBRE DE 2007
(RESOLUCIÓN NO. 18 DE LA DECLARACIÓN DE SANTIAGO)

PREÁMBULO

Los Ministros de Administración Pública y de la Reforma del Estado y los Jefes de Delegación de los Gobiernos iberoamericanos, reunidos los días 31 de mayo y 1° de junio de 2007, en Pucón, Chile, en ocasión de la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado renovaron su compromiso con la Reforma del Estado, el fortalecimiento de sus instituciones públicas y la modernización de sus mecanismos de gestión, teniendo en cuenta que la calidad de los organismos públicos es fundamental para el desarrollo, la igualdad de oportunidades y el bienestar social.

Acogemos con beneplácito los compromisos suscritos en la declaración y plan de acción de Johannesburgo, en el Consenso de Monterrey y en la Declaración de Principios de Ginebra, el Código Iberoamericano de Buen Gobierno y las resoluciones pertinentes de otras Cumbres, en especial en lo referente a los objetivos de desarrollo del milenio reconociendo que las TIC están desigualmente distribuidas entre los países en desarrollo y desarrollados.

Estamos firmemente comprometidos a reducir la brecha digital y convertir la Sociedad de la información y el Conocimiento en una oportunidad para todos, especialmente mediante la inclusión de aquellos que corren peligro de quedar rezagados.

El mundo contemporáneo se caracteriza por las profundas transformaciones originadas en el desarrollo y difusión de las tecnologías de la información y de la comunicación -TIC- en la sociedad, y en el caso de América Latina, por el mantenimiento de profundas desigualdades sociales.



En estas condiciones la información y el conocimiento constituyen factores esenciales de la productividad y el desarrollo humano, por ello es necesaria la concentración de esfuerzos para evitar la profundización de las desigualdades, facilitar la inclusión y fortalecer la cohesión social.

En consideración con esas preocupaciones se abordó el significado y alcance que hoy tiene para todos los países de la Región el empleo por los Gobiernos y Administraciones Públicas de las TIC, y se formuló la presente Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico que contiene un conjunto de conceptos, valores y orientaciones de utilidad para su diseño, implantación, desarrollo y consolidación como herramienta coadyuvante de la mejora de la gestión pública iberoamericana.

La Carta subraya que la perspectiva desde la que se tiene que abordar el empleo de las TIC en la gestión pública es la del ciudadano y sus derechos. A los efectos de esta carta se entiende por ciudadano cualquier persona natural o jurídica que tenga que relacionarse con una Administración Pública y se encuentre en territorio del país o posea el derecho a hacerlo aunque esté fuera de dicho país.

Por lo tanto, de una parte, la presente Carta Iberoamericana reconoce un derecho al ciudadano que le abre múltiples posibilidades de acceder más fácilmente a las Administraciones Públicas y de esa manera:

- Conocer, con la facilidad que implican los medios electrónicos, lo que están haciendo tales Administraciones.
- Hacerlas más transparentes y, por ello mismo, más controlables contribuyendo a luchar contra la corrupción y generando la confianza de los ciudadanos.
- Eliminar las barreras que el espacio y el tiempo ponen entre los ciudadanos y sus Administraciones y que alejan al ciudadano del interés por la cosa pública.
- Promover la inclusión y la igualdad de oportunidades de forma que todos los ciudadanos puedan acceder, cualquiera que sea su situación territorial o social a los beneficios que procura la sociedad del conocimiento.
- Participar activamente emitiendo opiniones, sugerencias y en general en el seguimiento de toma de decisiones, así como sobre el tipo de servicios que el Estado provee y el modo de suministrarlo.

Se trata, por otra parte, no sólo de facilitar al ciudadano sus relaciones con las Administraciones Públicas y con eso igualar sus oportunidades en ese aspecto, sino también de aprovechar el potencial de relaciones de las Administraciones Públicas para impulsar el desarrollo de la sociedad de la información y del conocimiento. Así, existen dos objetivos inseparables en el proceso de reconocimiento del derecho de acceso electrónico a las Administraciones Públicas a los que alude esta Carta:

- Un objetivo final y directo: reconocer a los ciudadanos un derecho que les facilite su participación en la gestión pública y sus relaciones con las Administraciones Públicas y que contribuya también a hacer éstas más transparentes y respetuosas con el principio de igualdad, a la vez que más eficaces y eficientes.
- Un objetivo estratégico e indirecto: promover la construcción de una sociedad de información y conocimiento, inclusiva, centrada en las personas y orientada al desarrollo.

El uso público de las TIC contribuirá de manera decisiva al desarrollo, con la conciencia de que en la actualidad la sociedad de la información y el conocimiento puede contribuir al reconocimiento de la multiculturalidad, la diversidad lingüística, y el conocimiento entre los pueblos, fortaleciendo así, el desarrollo cultural y lingüístico.

Los esfuerzos de los gobiernos de la Región en el desarrollo de Gobierno Electrónico conllevan su deber de involucrarse en el debate global sobre la gobernanza de Internet. A tal efecto la participación en los foros y reuniones sobre gobernanza de Internet (IGF - Internet Governance Forums) es clave.

Los signatarios de la Carta deberán realizar los esfuerzos necesarios para garantizar que los principios democráticos de esta carta se traduzcan en acciones concretas, dirigidas a que en el desarrollo de Internet se respeten los derechos de participación de todos los actores involucrados en el tema (Gobiernos, Sociedad Civil, organismos multilaterales y agentes económicos) en las decisiones sobre las políticas públicas que se relacionen con el uso de la red.

Se insta a los Estados que, en la construcción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento eviten adoptar medidas y decisiones unilaterales contrarias al Derecho Internacional, realizando acciones tendentes a contribuir a la plena consecución del desarrollo económico y social de la población de los países afectados y al bienestar de sus ciudadanos.

Por último, la Carta reconoce el rol insustituible que le corresponde a los Estados en estas materias, para garantizar la universalización a toda la población y la continuidad de los servicios electrónicos y el fortalecimiento de la democracia.

CAPÍTULO PRIMERO. FINALIDAD Y ÁMBITO DE LA CARTA

OBJETIVOS 1 LA CARTA IBEROAMERICANA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO PERSIGUE LOS OBJETIVOS SIGUIENTES:

- a. Determinar las bases conceptuales y los componentes que constituyen el Gobierno Electrónico para Iberoamérica.
- b. Definir los contenidos del derecho de los ciudadanos a relacionarse de forma electrónica con sus Gobiernos y Administraciones Públicas.
- c. Conformar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión llamado a constituir un lenguaje común sobre el Gobierno Electrónico en los países de la comunidad iberoamericana.
- d. Servir como orientación para el diseño, regulación, implantación, desarrollo, mejora y consolidación de modelos nacionales de Gobierno Electrónico en la gestión pública.

FINALIDADES 2 LOS OBJETIVOS PREVISTOS EN EL APARTADO ANTERIOR SE ORIENTAN A MÚLTIPLES FINES:

- a. Aproximar los Gobiernos y sus respectivas Administraciones a los ciudadanos al facilitar la comunicación y relación con los mismos por medios electrónicos.
- b. Incrementar la calidad de los servicios y productos públicos que el Estado tiene que suministrar a los ciudadanos al mejorar la eficiencia, la eficacia y una mayor transparencia de la gestión pública, aprovechando la utilización de las TIC en el Gobierno y en la Administración Pública.
- c. Contribuir a que los países iberoamericanos accedan en plenitud a la sociedad de la información y del conocimiento mediante el impulso que, para la misma, supone el efectivo establecimiento del Gobierno Electrónico.
- d. Coadyuvar en la consolidación de la gobernabilidad democrática, mediante la legitimación efectiva de los Gobiernos y sus Administraciones que comporta el potencial democratizador del Gobierno Electrónico.
- e. Optimizar, con ocasión de la implantación del Gobierno Electrónico, los modos de organización y de funcionamiento de los Gobiernos y sus Administraciones, simplificando trámites y procedimientos.
- f. Fomentar el uso de los medios electrónicos en los demás ámbitos de la sociedad a través de la percepción de la utilidad que presentan en la Administración Pública.

- g. Sensibilizar a las Administraciones para que ofrezcan sus servicios y se interconecten con la ciudadanía a través de estrategias de múltiples canales de acceso.
- h. Desarrollar en la implementación del Gobierno Electrónico, acciones que apunten a generar información de alto valor para que redunden en conocimiento social, con el objetivo de aumentar la competitividad y mejorar el posicionamiento de cada comunidad en el concierto global.

CONCEPTO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

A los efectos de la presente Carta Iberoamericana se entienden las expresiones de “Gobierno Electrónico” y de “Administración Electrónica” como sinónimas, ambas consideradas como el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos. Todo ello, sin perjuicio de las denominaciones establecidas en las legislaciones nacionales.

La adopción del Gobierno Electrónico en la gestión pública por parte de los Estados iberoamericanos se propone la satisfacción de las necesidades así como contribuir al desarrollo de la sociedad, por lo que jamás podrá consistir en una simple respuesta a las ofertas tecnológicas que provienen del mercado.

En atención a que el Gobierno Electrónico se encuentra indisolublemente vinculado a la consolidación de la gobernabilidad democrática, tiene que estar orientado a facilitar y mejorar la participación de los ciudadanos en el debate público y en la formulación de la política en general o de las políticas públicas sectoriales, entre otros medios, a través de consultas participativas de los ciudadanos.

PRINCIPIOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO SE INSPIRA EN LOS PRINCIPIOS SIGUIENTES:

- a. **Principio de igualdad:** con objeto de que en ningún caso el uso de medios electrónicos pueda implicar la existencia de restricciones o discriminaciones para los ciudadanos que se relacionen con las Administraciones Públicas por medios no electrónicos, tanto respecto al acceso a la prestación de servicios públicos como respecto a cualquier actuación o procedimiento administrativo sin perjuicio de las medidas dirigidas a incentivar la utilización de los medios electrónicos.
- b. **Principio de legalidad:** de forma que las garantías previstas en los modos tradicionales de relación del ciudadano con el Gobierno y la Administración se mantengan idénticas en los medios

electrónicos. Los trámites procedimentales, sin perjuicio de su simplificación general, constituyen para todos los ciudadanos garantías imprescindibles. El principio de legalidad también comprende el respeto a la privacidad, por lo que el uso de comunicaciones electrónicas comporta la sujeción de todas las Administraciones Públicas a la observancia de las normas en materia de protección de datos personales.

- c. Principio de conservación:** en virtud del cual se garantiza que las comunicaciones y documentos electrónicos se conservan en las mismas condiciones que por los medios tradicionales.
- d. Principio de transparencia y accesibilidad:** garantiza que la información de las Administraciones Públicas y el conocimiento de los servicios por medios electrónicos se haga en un lenguaje comprensible según el perfil del destinatario.
- e. Principio de proporcionalidad:** de modo que los requerimientos de seguridad sean adecuados a la naturaleza de la relación que se establezca con la Administración.
- f. Principio de responsabilidad:** de forma que la Administración y el Gobierno respondan por sus actos realizados por medios electrónicos de la misma manera que de los realizados por medios tradicionales. De acuerdo con dicho principio, las informaciones oficiales que se faciliten por medios electrónicos no pueden beneficiarse de una cláusula general de irresponsabilidad, ni incorporar una cláusula especial de esta naturaleza. En caso contrario, se dejará constancia con caracteres muy visibles y reiterados de que se trata de una página o portal electrónico no oficial y que no forma parte del sistema de Gobierno Electrónico.
- g. Principio de adecuación tecnológica:** las administraciones elegirán las tecnologías más adecuadas para satisfacer sus necesidades. Se recomienda el uso de estándares abiertos y de software libre en razón de la seguridad, sostenibilidad a largo plazo y para prevenir que el conocimiento público no sea privatizado. En ningún caso este principio supondrá limitación alguna al derecho de los ciudadanos a emplear la tecnología de su elección en el acceso a las Administraciones Públicas.

Dentro de este principio se comprende el del uso de distintos medios electrónicos como son: el computador, la televisión digital terrestre, los mensajes SMS en teléfonos celulares, entre otros, sin perjuicio de la eventual imposición del empleo en determinados casos de aquellos medios concretos que se adecuen a la naturaleza del trámite o comunicación de que se trate.

CAPÍTULO SEGUNDO. EL DERECHO AL GOBIERNO ELECTRÓNICO

DERECHO A RELACIONARSE ELECTRÓNICAMENTE

La implantación del Gobierno Electrónico comporta el reconocimiento por parte de los Estados Iberoamericanos del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con sus Gobiernos y Administraciones Públicas. Lo que supone que las Administraciones estén interrelacionadas entre sí a fin de simplificar los procedimientos. Las leyes de acceso a la información pública establecidas en algunos países de la región apuntan en esa dirección.

Alcance El reconocimiento del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente con las Administraciones Públicas debe ser tan amplio como lo permita la naturaleza del trámite y pretensión de que se trate.

Los ciudadanos podrán relacionarse electrónicamente con los Gobiernos y las Administraciones Públicas, entre otros, a efectos tales como los siguientes:

- a. Dirigir por vía electrónica todo tipo de escritos, recursos, reclamaciones y quejas a los Gobiernos y las Administraciones Públicas, quedando éstos igualmente obligados a responder o resolver como si dichos escritos, reclamaciones y quejas se hubieran realizado por medios tradicionales.
- b. Realizar por medios electrónicos todo tipo de pagos, presentar y liquidar impuestos y cualquier otra clase de obligaciones.
- c. Recibir por medios electrónicos notificaciones cuando tal medio sea aceptado por el ciudadano o si el ciudadano así lo solicita.
- d. Acceder por medios electrónicos a la información administrativa general con igual grado de fiabilidad que la que es objeto de anuncio en diarios o boletines oficiales o la que se publica en anuncios oficiales por cualquier medio.
- e. Acceder los interesados electrónicamente a los expedientes para conocer el estado en que se encuentra la tramitación de los mismos.
- f. Acceder por medios electrónicos a información pública de alto valor agregado que sirva para aumentar la competitividad de los países, lo que supone garantizar estándares consensuados entre los Estados iberoamericanos respecto al modo en que esa información debe ser procesada y difundida con la ayuda de las nuevas tecnologías disponibles.



- g. Utilizar y presentar ante el Gobierno o las Administraciones Públicas las resoluciones administrativas en soporte electrónico, así como los documentos administrativos electrónicos en las mismas condiciones que si fueran documentos en papel, así como poder remitirlas por medios electrónicos a la Administración de que se trate.
- h. Evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma o de otra, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano dé su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre Administraciones y entre distintas dependencias de la misma Administración, lo que supone acciones de Interoperabilidad y Simplificación Registral.

INSTRUMENTOS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Los Gobiernos y Administraciones Públicas están en la obligación de atender el ejercicio efectivo del derecho de los ciudadanos a relacionarse electrónicamente, lo que requiere que los Gobiernos y Administraciones Públicas implanten los instrumentos que permitan el funcionamiento del Gobierno Electrónico. Para ello cada Estado asegurará y regulará los aspectos siguientes:

- a. La identificación de los ciudadanos, Administraciones Públicas, funcionarios y agentes de éstas que empleen medios electrónicos, así como la autenticidad de los documentos electrónicos en que se contiene la voluntad o manifestaciones de todos ellos.
- b. Esa identificación y autenticidad alcanza a los equipos y sistemas encargados de dar respuestas automatizadas a los ciudadanos.
- c. El establecimiento e información al público por medios accesibles para todos los ciudadanos de las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas con especial incidencia en las sedes electrónicas de las mismas.
- d. La regulación y establecimiento de registros electrónicos a los que los ciudadanos puedan dirigir sus comunicaciones electrónicas conteniendo sus peticiones y pretensiones; registros de los que los ciudadanos recibirán de forma automática la confirmación de su recepción, además de otras notificaciones.
- e. El régimen de los documentos y archivos electrónicos



SEGURIDAD DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

En concordancia con el principio de seguridad que orienta al Gobierno Electrónico, los Estados iberoamericanos aprobarán, las normas jurídicas y técnicas y los actos ejecutivos necesarios para que los ciudadanos y las Administraciones Públicas en sus relaciones electrónicas puedan tener seguridad y confianza, tanto en lo que se refiere a la identidad de la persona, órgano o institución que se comunica, como en lo que se refiere a la autenticidad e integridad del contenido de la comunicación, así como, consecuentemente, en la imposibilidad de ser repudiada por el emisor.

La autenticidad e integridad de la comunicación recibida consiste en que se corresponde con la originalmente remitida sin que sus contenidos hayan podido ser alterados, expresando por tanto la voluntad, opinión, alegatos, y otros contenidos sustentados por la persona que la remite por medios electrónicos.

La regulación sobre la seguridad del Gobierno Electrónico que aprueben los Estados iberoamericanos deberá establecer sistemas físicos, sistemas de firma electrónica, incluso avanzada, así como otros sistemas alternativos a la firma electrónica, cuanto la naturaleza del trámite lo aconseje, que permitan identificar al comunicante y asegurar la autenticidad del contenido de la comunicación.

DIRECCIONES ELECTRÓNICAS DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los Estados iberoamericanos regularán sobre las direcciones electrónicas de las Administraciones Públicas, garantizando que los ciudadanos las puedan conocer con facilidad, a cuyo efecto deberán elaborarse estándares comunes evitando el uso de siglas y facilitando la localización de tales direcciones en función de los temas atendidos por cada Institución que puedan ser objeto de búsqueda y localización por los ciudadanos.

SITIOS ELECTRÓNICOS DE LAS ADMINISTRACIONES

Las Administraciones serán responsables de la integridad, veracidad y calidad de los datos, servicios e informaciones en sus sitios electrónicos y portales.

PÚBLICAS

Los sitios electrónicos estarán dotados de los sistemas de firma electrónica que identifiquen a su titular y garanticen la comunicación segura con los mismos.

En los sitios electrónicos no podrán figurar avisos de exención de responsabilidad por el contenido de las mismas. Cualquier dirección electrónica en las que figuren dichos avisos no podrá considerarse



una sede electrónica, ni formará parte del sistema de Gobierno Electrónico y así deberá figurar con caracteres relevantes en todas sus páginas.

En los sitios electrónicos constará el órgano responsable de los mismos y de su puesta al día. También constará la norma que autoriza su creación y el contenido de tal norma. Asimismo constarán los mecanismos y sistemas que permiten el establecimiento de comunicaciones seguras cuando estas sean necesarias.

REGISTROS ELECTRÓNICOS

El Gobierno Electrónico implica que los ciudadanos puedan relacionarse con las Administraciones Públicas en todo momento, así como que puedan recibir de forma automática la confirmación de la recepción de tales comunicaciones. Tal confirmación se hará mediante copia autenticada, realizada automáticamente, de las comunicaciones y documentos presentados, en su caso, en los que constará la fecha y hora de presentación.

A través de los registros electrónicos también las Administraciones Públicas notificarán a los ciudadanos sus resoluciones y decisiones, siempre que los mismos hayan consentido esta forma de notificación.

Los Estados iberoamericanos regularán sobre los registros electrónicos y su régimen jurídico, de forma que se garanticen la seguridad y autenticidad de las comunicaciones, así como la forma de acreditar la fecha y hora en que se han realizado, que en todo caso serán automáticas.

RÉGIMEN DE LOS DOCUMENTOS Y ARCHIVOS ELECTRÓNICOS

Los Estados regularán los documentos y archivos electrónicos sobre la base de los criterios siguientes:

- a. Equivalencia de los documentos electrónicos con los documentos en papel. Ello implica que los particulares o las Administraciones Públicas pueden aportar a los expedientes, o utilizar en sus relaciones con otras Administraciones Públicas o con terceros, documentos electrónicos cuya autenticidad y origen resulten de los medios electrónicos a que se ha hecho referencia antes.
- b. Validez: Los documentos tramitados electrónicamente por los ciudadanos mantienen la misma validez intrínseca de aquellos que puedan serlo físicamente, recibiendo ambas modalidades el mismo procesamiento, de forma que pueda indistintamente el ciudadano darle seguimiento a su solicitud o recibir retroalimentación por parte de la Administración Pública por los canales de comunicación que prefiera el ciudadano de los que estén disponibles.

- c. Conservación y gestión de los datos. Los documentos, actos y actuaciones electrónicas deberán guardarse en archivos electrónicos que garanticen la integridad, autenticidad, mantenimiento y conservación sin posibilidades de manipulación o alteración indebida. Las Administraciones Públicas asegurarán que tales documentos sean accesibles y, cuando fuere necesario, traspasados a otros formatos y soportes de forma que permanezcan siempre accesibles. La Administración Pública gestionará las bases de datos garantizando la calidad de la información contenida y establecerá los mecanismos necesarios para la prevención y recuperación de desastres, de forma tal que se reduzca al mínimo la posibilidad de riesgo de pérdida de datos y se asegure la efectiva recuperación de los mismos en caso de contingencia. En este sentido, se recomienda el establecimiento de normas que regulen la conservación y gestión de los datos.

CONSECUENCIAS DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO SOBRE EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Los Estados deberán prever que el derecho de los ciudadanos a emplear medios electrónicos o no emplearlos puede suponer que en un mismo expediente o conjunto de relaciones en que concurren diversos interesados puede haber quienes quieran relacionarse con medios electrónicos y quienes no lo deseen. Ello obligará a reconocer el derecho de ambos y permitir la concurrencia de modos de acceso.

En esas condiciones el acceso al expediente y la toma de conocimiento del estado del mismo deberá poder hacerse por comparecencia en la oficina pública en la que se podrá exhibir a los interesados un expediente en soporte papel o, en su caso, un expediente electrónico al que se accede a través de los dispositivos que ponga a disposición del ciudadano la propia Administración en la oficina pública. También podrá hacerse el acceso de forma electrónica para los expedientes tramitados en soporte electrónico.

En todo caso todo ciudadano deberá poder conocer por medios electrónicos el estado de tramitación de los expedientes.

Con independencia de las formas de acceso a los expedientes y del mantenimiento de formas convencionales de acceso a que se refieren los párrafos anteriores, las Administraciones en las oficinas de información deberán facilitar y poner a disposición de quienes no estén familiarizados con las tecnologías de la información y las comunicaciones, o no quieran emplearlas desde sus propios domicilios y oficinas, aparatos y equipos y el apoyo de personal preparado para acceder electrónicamente desde dichas oficinas públicas.



Asimismo, a través de dichas oficinas podrán acreditar su identidad los ciudadanos no familiarizados con las TIC, o que no deseen o no puedan hacerlo de otro modo, ante funcionarios públicos habilitados para ello, de modo que, aunque no cuenten con certificados de firma electrónica, se identifique su personalidad por medios convencionales y se remitan sus escritos por medios electrónicos desde la propia oficina pública de información.

PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

Se reconoce el derecho de todo ciudadano de solicitar ante los organismos competentes la actualización, la rectificación o la destrucción de aquellos datos contenidos en registros electrónicos oficiales o privados, si fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos.

Para garantizar este derecho, se tiene que asegurar a todo ciudadano el acceso a la información y a los datos que sobre sí mismo o sobre sus bienes consten en registros oficiales o privados, con las excepciones que justificadamente se establezcan, así como se debe facilitar el conocimiento del uso que se haga de dichos datos y su finalidad.

CAPÍTULO TERCERO. CONDICIONES GENERALES PARA EL ESTABLECIMIENTO Y DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

Los Estados tendrán en cuenta los problemas del tránsito de los sistemas actuales de relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas a un sistema integral de Gobierno Electrónico, y tomarán las medidas necesarias para afrontarlos y resolverlos.

También tendrán en cuenta y tomarán las medidas necesarias para realizar las adaptaciones de las Administraciones Públicas al Gobierno Electrónico y la colaboración entre Administraciones Públicas para conseguir la plena interoperabilidad de los servicios a nivel nacional y subnacional, así como a nivel internacional.

PREPARACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los Estados deberán prever que el derecho de los ciudadanos a emplear medios electrónicos exige un tiempo de preparación de las Administraciones públicas. La eficacia en este punto no es incompatible con el realismo acerca de los tiempos y las exigencias de planificación para el establecimiento del Gobierno Electrónico con criterios de flexibilidad no incompatible con la certidumbre y el compromiso sobre fechas de implantación del Gobierno electrónico.

Dicha preparación deberá incluir, en forma permanente, el componente formativo para ir acompañando las iniciativas de cambio desde espacios de reflexión y aprendizaje situado, a fin de garantizar la necesaria transformación de las culturas organizacionales y la correcta reformulación de las prácticas.

PLANIFICACIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Una vez definido el objetivo que se quiere alcanzar es preciso definir el tiempo previsible para hacerlo y las estrategias de todo tipo que pueden contribuir al pleno desarrollo del Gobierno Electrónico, lo que implica, entre otras cosas, desarrollar metodologías de planificación específicas (que incluyan la evaluación y el monitoreo), generar estrategias de gestión y producción de información pública y también gestionar redes con base en modelos de gestión de conocimiento como parte del proceso de formación y mejora continua.

Corresponde a cada Estado iberoamericano valorar el tiempo que prevén necesario para que el derecho que se reconoce en la presente Carta Iberoamericana pueda ser efectiva.

También les corresponde a ellos establecer las medidas políticas y los planes y programas que deben irse adoptando para hacer realidad la consolidación del Gobierno Electrónico en un tiempo prudencial, y para alcanzar los objetivos de la Carta. A tal efecto, deberá tomarse en consideración el equilibrio costos- beneficios, teniendo en cuenta los impactos positivos que se derivan del Gobierno Electrónico.

En cuanto a las políticas y programas a implementar hasta el pleno acceso al Gobierno Electrónico los mismos se dirigen en unos casos a la propia Administración y en otros al resto de los agentes sociales para poner en marcha iniciativas que contribuyan a la familiarización de los ciudadanos con el uso de las TIC.

En particular los Estados deberían asumir compromisos de calendarios en que concreten fechas de implantación sucesiva de aquellos servicios que prioritariamente consideran deben comenzar a prestarse y atenderse por medios electrónicos hasta completar el proceso de implantación de la Administración Electrónica.

El cumplimiento adelantado de algunas obligaciones por los mismos medios electrónicos puede ser una buena estrategia, como por ejemplo en materia tributaria y aduanal.

La creación de instancias interdepartamentales e intersectoriales que hagan una identificación de necesidades y preparen planes de adaptación es recomendable.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL



También lo es la creación de una instancia con presencia de agentes sociales y de la Administración Pública que permita conocer la opinión de los agentes sociales y les permita participar en el desarrollo del Gobierno Electrónico como componente fundamental de la sociedad de la información y el conocimiento.

Otro aporte al desarrollo y consolidación del Gobierno Electrónico es la idea de formalizar e institucionalizar autoridades que sean responsables del desarrollo y consolidación del Gobierno Electrónico en los gobiernos iberoamericanos, como jefatura rectora de la información y de la comunicación gubernamental con nuevos procesos de gestión de la información y planes claros, efectivos y de alto nivel.

LAS TRANSFORMACIONES DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Los Estados deberán prepararse para la efectiva implantación del Gobierno Electrónico acometiendo las transformaciones organizativas que consideren necesarias, así como la progresiva implantación de sistemas, equipos y programas en las Administraciones Públicas. En tal sentido, es recomendable que los Estados:

- a. Reconozcan los desarrollos propios de sistemas o sus adaptaciones como capital estatal intangible, generando mecanismos de transferencia y sistemas de apoyo, para lo cual se requiere acordar nuevos marcos regulatorios.
- b. Establezcan programas de adaptación de los empleados públicos a los nuevos sistemas de Gobierno Electrónico, promoviendo la profesionalización de los mismos de conformidad con la Carta Iberoamericana de la Función Pública, a los fines de conservar y desarrollar las nuevas competencias garantizando de esta manera la sostenibilidad en el tiempo de la ejecución de los procesos electrónicos.
- c. Adapten las reglas de procedimiento a las posibilidades que ofrecen las comunicaciones electrónicas.
- d. Implanten nuevos modelos de gestión en la Administración Pública que fomenten la mejora continua de los procesos y la constante innovación.

INTEROPERABILIDAD DE SERVICIOS

El Gobierno Electrónico constituye la oportunidad de dar respuesta plena al reto de conseguir una gestión pública más eficiente y de establecer pautas de colaboración entre Administraciones Públicas.



Por ello, los Estados deberán tomar en consideración la necesaria interoperabilidad de las comunicaciones y servicios que hacen posible el Gobierno Electrónico. A esos efectos dispondrán las medidas necesarias, para que todas las Administraciones Públicas, cualquiera que sea su nivel y con independencia del respeto a su autonomía, establezcan sistemas que sean interoperables.

Los Estados iberoamericanos deberían fomentar en la mayor medida posible acuerdos entre sí para que la interoperabilidad de los servicios y sistemas no se reduzca al ámbito de cada Estado, sino que desde el principio comprenda a todos los Estados de modo que el acceso al Gobierno Electrónico se haga de manera más o menos conjunta como Región, potenciando así las sinergias que se seguirán de un acceso lo más amplio posible, simultáneo y sostenido de todos los países iberoamericanos a la sociedad de la información y el conocimiento y con especial precaución acerca de la obsolescencia de las diversas ofertas tecnológicas.

En especial se tratará de lograr un estándar común de interoperabilidad entre todos los países iberoamericanos.

USABILIDAD DE SISTEMAS Y PROGRAMAS

Siendo que el destinatario final del Gobierno electrónico es el ciudadano y la sociedad, los Estados deben tener en cuenta que los sistemas y programas deben ser de uso fácil. La usabilidad es el término que se está empleando para expresar la naturaleza de unos programas que tienen que ser disponibles, accesibles y manejables intuitivamente por el ciudadano. Paralelamente, en lo que hace a la producción de contenidos a través de sitios Web u otros medios electrónicos, deberán incorporarse mecánicas de personalización de sectores específicos para seleccionar los lenguajes utilizados, identificando permanentemente los perfiles de usuarios y sus correspondientes necesidades de información y servicios, poniendo especial atención en la inclusión de personas con discapacidades.

También se deberá utilizar un lenguaje simple, directo, evitando el uso de siglas.

INCLUSIÓN DIGITAL E INFOALFABETIZACIÓN

El desarrollo y la consolidación del Gobierno Electrónico en Iberoamérica pasa porque los Estados establezcan políticas, estrategias y programas de inclusión digital, para combatir la infoexclusión, reduciendo la brecha digital y eliminando las barreras existentes para el acceso a los servicios electrónicos.

De manera simultánea, se debe ampliar el acceso de los sectores populares a las TIC y promover en general una cultura ciudadana sobre el Gobierno Electrónico. En este sentido, es preciso inducir

a los gobiernos municipales e intermedios, al sector privado y a las comunidades organizadas para que creen y mantengan espacios públicos que cuenten con medios electrónicos de libre acceso, como así también aprovechar los espacios privados ya generados por la sociedad para el acceso a la tecnología y operar asociativamente sobre estos desarrollos.

Los Estados tienen que promover y establecer mecanismos de acceso a los medios electrónicos para aquellas personas que no disponen de ellos; ya sea por razones geográficas o sociales. En dicho sentido se pueden establecer lugares de acceso público, como bibliotecas públicas, municipalidades, ONG, locutorios privados subvencionados, en los que se permita la utilización libre de medios electrónicos.

Si bien se tiene que promover la inclusión de toda la población al uso y beneficio del Gobierno Electrónico, es fundamental lograr la inclusión de aquellos sectores que se encuentran en circunstancias particularmente desventajosas para acceder y beneficiarse de los servicios electrónicos. En especial, para América Latina es indispensable crear, mediante medidas específicas, condiciones favorables que le permitan a las etnias y comunidades indígenas acceder, participar y beneficiarse de los servicios electrónicos. Ello supone, tanto servicios electrónicos dirigidos a la satisfacción de las etnias y comunidades indígenas, como mecanismos especiales para que la población indígena acceda y se beneficie de los servicios electrónicos destinados a toda la sociedad, incorporando los lenguajes que dichos grupos utilizan para comunicarse en los medios electrónicos.

También implica habilitar y apoyar los espacios de producción de contenidos culturales propios con el objetivo de posibilitar la equidad, la multiculturalidad y el respeto a la diversidad.

La preparación de los ciudadanos y la transformación de la cultura social son fundamentales para una más rápida implantación del Gobierno Electrónico y de la sociedad de la información y el conocimiento. En ese sentido los Estados deben promover y planificar la formación de los ciudadanos a este respecto. La pieza fundamental es la educación de las nuevas generaciones desde la más temprana edad.

La transformación de la cultura social en cuanto al Gobierno Electrónico con un proceso de formación ciudadana e infoalfabetización que estimule el acceso, participación y utilización del mismo es un elemento fundamental de ese proceso de preparación de la ciudadanía.

INTEGRACIÓN DE PROCESOS Y SERVICIOS

Para que las personas y no la tecnología sean la referencia para el diseño conceptual y la operación del Gobierno Electrónico, una de las estrategias que los Estados Iberoamericanos deben adoptar toda vez que sea posible es orientar el Gobierno Electrónico a ofrecer servicios públicos integrados, así como propender a una mayor integración de sus procesos internos. En particular, es recomendable impulsar acciones como las siguientes:

- a. Desarrollo de portales únicos. Debido a que la proliferación de portales dificulta la utilización del Gobierno Electrónico por parte de la población, se sugiere la construcción de portales únicos que agrupen diversos servicios electrónicos para incrementar el acceso universal a los servicios electrónicos.
- b. Combinación de medios. Es importante reconocer que el Gobierno Electrónico al servicio del ciudadano se complementa con otros tipos de medios y mecanismos no electrónicos. Por ello, en la relación entre la Administración Pública y el ciudadano es preciso combinar puntos únicos de contacto presencial con puntos virtuales, de manera de utilizar los primeros para asegurar el acceso y la simplicidad en la utilización de los segundos.

EL DESPLIEGUE DE LAS INFRAESTRUCTURAS

Una de las condiciones para la universalización del Gobierno Electrónico es el despliegue por los países iberoamericanos de las infraestructuras que sean capaces de dar soporte a las velocidades de transmisión necesarias para que el acceso al Gobierno Electrónico constituya una posibilidad real en la medida en que los tiempos de acceso a los servicios no impliquen retardos que sean disuasorios del uso de los medios electrónicos.

La banda ancha, mediante tecnologías que permitan un tiempo de respuesta adecuado para el usuario, es una condición necesaria para la puesta en práctica de un acceso real al Gobierno Electrónico.

Cada Estado determinará cuál es la solución tecnológica más conveniente para las condiciones de su respectivo país. Igualmente, cada Estado determinará el rol que corresponderá a la iniciativa privada y a los mercados y el correlativo que se reservan los propios Estados, ya sea como reguladores o como prestadores de servicios en sus diversas modalidades. En todo caso, a los Estados corresponde asegurar el mantenimiento de obligaciones de servicio público o de servicio universal incluso en un escenario de competencia.

Argentina José Alberto Bonifacio / **Bolivia** Freddy Torrico
Brasil Paulo Bernardo Silva / **Colombia** Fernando Grillo Rubiano
Costa Rica Hannia Vega Barrantes / **Chile** Edgardo Riveros
Cuba Alfonso Casanova Montero / **Ecuador** Vinicio Alvarado
El Salvador Aída Minero Reyes / **España** Francisco Ramos
Guatemala Marco Tulio Cajas López / **Honduras** Marcio Sierra Discua
México Patricia Flores / **Nicaragua** Ángela Meza Mendoza
Panamá Aquiles Ow Young / **Paraguay** Carlos Goiburú Vera
Perú María Lila Iwasaki / **Portugal** Rui Afonso Lucas
República Dominicana Juan Temístocles Montás / **Uruguay** Miguel Ángel Toma
Venezuela Cecilia Guerra
CLAD Julio César Fernández
Pucón, 1º de junio de 2007



REVISTA
DE SERVICIO CIVIL

ECOS DEL **V**
CONGRESO DE
RECURSOS HUMANOS

ECOS DEL V CONGRESO DE RECURSOS HUMANOS

RESUMEN V CONGRESO DE RECURSOS HUMANOS
ENFOQUES INNOVADORES EN LA GESTIÓN DE PERSONAS.
UN CAMBIO CULTURAL CON COMPROMISO SOCIAL

Periodista Ruth Piedra Marín

SUMARIO

Con la participación de más de trescientas personas se realizó los días 12, 13 y 14 de marzo de 2008, el V Congreso Internacional de Recursos Humanos: “Enfoques innovadores en la gestión de personas”, en el Centro de Convenciones del Hotel Ramada Plaza Herradura en un esfuerzo más de la Universidad de Costa Rica y la Dirección General de Servicio Civil de Costa Rica, por proveer a las y los profesionales en recursos humanos de nuevos instrumentos para una mejor gestión del recurso humano institucional.

En esta quinta ocasión las instituciones organizadoras contaron con el apoyo de la Universidad Estatal a Distancia y el Instituto Tecnológico de Costa Rica.

Concretamente, el V Congreso tuvo como objetivos promover el análisis, la reflexión y el debate sobre los nuevos enfoques en la gestión de personas que permitan potenciar las competencias para la transformación cultural de las organizaciones privadas y públicas; asimismo, identificar el perfil en la gestión de personas para el cambio cultural y la capacidad gerencial en las organizaciones públicas y privadas en procura de un desarrollo integral de las personas y la sociedad.

EL V CONGRESO ORIENTÓ LA DISCUSIÓN SOBRE CINCO EJES TEMÁTICOS:

- Paradigmas organizacionales: la persona como generadora de éxito
- Convergencia entre lo público y lo privado: un esfuerzo integrador hacia el desarrollo de la sociedad
- De la administración de recursos humanos a la gestión del potencial humano
- Cambio organizacional: una necesidad urgente
- El ser humano: cómo equilibrar la vida con el trabajo, valorando lo intangible

Durante la ceremonia inaugural, el Viceministro de la Presidencia de Costa Rica, Roberto Thompson, reafirmó la prioridad del Gobierno de abrir oportunidades de educación a los costarricenses, porque el recurso humano es la principal herramienta con la que cuentan las organizaciones y el país para combatir la pobreza.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

“Aquel ser humano al que marginemos de la educación, del acceso al conocimiento y de la formación continua lo estaremos condenando, irremediablemente, a la pobreza o, peor aún, a la miseria”, añadió.

Por su parte, el Director General de Servicio Civil, José Joaquín Arguedas Herrera indicó que la visión actual del empleo público enfatiza en desarrollar la “carrera personal” en congruencia con las nuevas realidades, que comprenderá grandes dosis de autoformación, autonomía e iniciativa. He ahí la importancia de estos espacios.

La Directora de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, Mayela Cubillo explicó que uno de los aportes de este Congreso es la reflexión sobre el devenir del país. “Las respuestas del Estado a las necesidades y demandas sociales se articulan en políticas públicas en todos sus niveles, de ahí que sobre ella hoy más que nunca recae el papel fundamental en el desarrollo y bienestar de todos los ciudadanos”.

El Rector de la Universidad Estatal a Distancia, Rodrigo Arias Camacho indicó que es un reto para las universidades públicas preocuparse por dar una mayor formación académica, dotar de herramientas que les permita a las personas realizarse y participar dentro de los procesos productivos y de cohesión social.

CONFERENCIAS PLENARIAS

El V Congreso Internacional de Recursos Humanos: “Enfoques innovadores en la gestión de personas”, arrancó su ciclo de conferencias, paneles y talleres, con la presentación de los temas Gestión de la Calidad de los Servicios y Liderazgo.

El primero de ellos fue desarrollado por el especialista Juan Antonio Garde, economista, Inspector de Hacienda del Estado e Inspector de los Servicios del Ministerio de Economía y Hacienda, de España.

Juan Antonio Garde señaló que tradicionalmente la gestión de los Recursos Humanos ha sido un elemento con pocas políticas de cambio en las administraciones públicas. “No han sido articulados con los procesos formativos de cambio” indicó el experto.

Para alcanzar este objetivo, el nuevo papel de los recursos humanos debe basarse en dos premisas, la excelencia en la calidad de los servicios y un marco



Ruth Piedra Marín

regulador, transformar una burocracia estable como parte de un proceso de simplificación de procesos. “Muchas veces la Oficinas de Recursos Humanos están fuera de los procesos de calidad, deben alinearse con los objetivos estratégicos”, inquirió Garde.



Liderazgo. La conferencia sobre Liderazgo fue presentada por Juan de Dios García, investigador, Consultor Internacional en Economía Social e Innovación Social de España, quien mencionó algunas de las condiciones que hoy se plantean a quienes les corresponde ejercer el liderazgo en las organizaciones.

Explicó que los líderes de hoy deben enfatizar más en el ser que en el hacer y en este proceso deben enfrentarse a varias condiciones, entre ellas: mantener el ego en la justa medida, abrir la mente, no medir todo con dinero, valorar más y

ser valorado, conocer y reconocer las expectativas de los grupos especiales de interés, no hacer caso al libro de la burocracia, no caminar hacia atrás y retirarse a tiempo.

El especialista destacó un elemento que considera crucial en el desarrollo del perfil del liderazgo moderno: “el mañana le pertenece a las mujeres”. Según explicó, el modelo femenino de liderazgo está tomando fuerza en todo el mundo precisamente porque éstas tienen mayor sensibilidad ante muchos temas, que hoy están desgastados.

La estrategia de coaching ontológico. “El coach ontológico es una nueva estrategia de hacer productivo el conocimiento”, manifestó el señor José Zendejas. Facilitador, consultor y experto certificado en Coach Ontológico de México al abordar esta temática.

Zendejas explicó que el coaching parte de la manera correcta de manejar la forma de conversar en las instituciones, se centra en que las personas conversen de manera efectiva y busca que las personas sobrepasen sus objetivos, dar el salto de lo bueno a lo excelente.

Para cumplir con este objetivo, añadió el experto “debemos abandonar la forma tradicional de ejercer el liderazgo e incorporar una visión global de las personas, que incluye, mirar hacia sí mismo, aprender a observar a los demás y desarrollar la mirada sistémica, es decir, lo que nos rodea”.





Inteligencia Emocional: antesala de la gestión de la diversidad. El Director del Departamento de Dirección de Empresas “Juan José Renau Piqueras” de la Universidad de Valencia, España, Rafael Fernández, abordó el tema de la diversidad como un elemento positivo para las organizaciones.

“Los líderes que reconocen la diversidad se aseguran la competitividad”, afirmó en forma vehemente el experto, al analizar las condiciones de inmigración que sufre el mundo globalizado, así como las competencias especiales con que muchas personas cuentan y que, a veces, las organizaciones no aprovechan en toda su magnitud.



Nuevos Paradigmas del conocimiento. Durante su conferencia, el profesor Francisco Longo señaló que, para alcanzar buenos resultados dentro de las organizaciones y estar listas para el cambio es necesario tener en cuenta ocho principales ámbitos. Esos ocho pasos son: el entorno, la estrategia, la estructura, la cultura, el talento, el rendimiento, las personas y el liderazgo.

El Dado de 7 caras. Luigi Valdez, consultor internacional mexicano, presentó la conferencia el Dado de 7 caras, enfatizando principalmente en la necesidad de que las personas superen los límites mentales y se atrevan a desarrollar la innovación, en productos, conceptos y, especialmente, en las propuestas de valor.

“La propuesta de valor es un beneficio que la organización ofrece a sus clientes y el modelo de valor es la forma en que las organizaciones hacen distintas las cosas. Se trata de personas u organizaciones que hacen las cosas con mucho coraje, intuición, muchas ganas y hasta diversión”, agregó el expositor.



Ruth Piedra Marín



El capital humano: factor diferenciador y estratégico. Nina Billoroú, representante de CINTERFOR OIT abordó el tema de avances en el modelo de gestión por competencias y señaló en forma categórica que este modelo debe ligarse indisolublemente al trabajo decente.

“La gestión de recursos humanos por competencias, permite articular el comportamiento de las personas con las competencias claves de la organización”, enfatizó la experta. Además, mejora el desempeño de las personas en las organizaciones y establece una

mayor justicia y transparencia en la gestión del desarrollo y las trayectorias laborales con la gente”, indicó Billoroú.

Videoconferencia: Gobierno del conocimiento organizativo y el papel estratégico del capital humano en la sociedad y economía actual. El señor Eduardo Bueno, Director del Área de Gestión del Conocimiento del Parque Científico de Madrid, fue quien desarrolló esta conferencia.



Según su exposición, el conocimiento ha sido el instrumento para el desarrollo. “Todo nace del conocimiento de las personas y el desarrollo de la tecnología hoy lo está poniendo a prueba” dijo. “Las organizaciones deben entender -enfatizó el experto- que lo más importante es el conocimiento de las personas que las integran, por eso es necesario buscar un equilibrio entre la ciencia y la técnica”.



Los sentimientos en el nuevo milenio. La conferencia de cierre estuvo a cargo del psicólogo Pablo Fernández Berrocal. Fernández señaló que es importante analizar los más recientes estudios sobre el cerebro, los cuales señalan las funciones que tienen las emociones como parte de nuestra capacidad de adaptarse al medio.

“Las emociones no son un error de diseño es lo que nos hace funcionar. No son morales, ni buenas ni malas. Nos ayudan a sobrevivir”, agregó.



Añadió que la expresión de las emociones, facilita la comunicación. “Una persona con inteligencia emocional tiene buena salud, más amigos, una buena relación de pareja, está satisfecho en el trabajo, en fin, es más feliz”, concluyó.

UN BUEN CIERRE

Al finalizar la jornada, la Directora de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, señora Mayela Cubillo, agradeció profundamente el apoyo de la Universidad Estatal a Distancia (UNED), así como, el de los funcionarios y funcionarias de la Dirección General de Servicio Civil, quienes bajo la conducción de la señora Alma Luz Solano, asumieron la responsabilidad de organizar este V Congreso.

Por su parte, el señor Miguel Gutiérrez, Director de la Escuela de Ciencias de la Administración de la UNED se mostró satisfecho “de poder acompañar a la Dirección General de Servicio Civil (DGSC) y a la Universidad de Costa Rica (UCR) en este esfuerzo” y reiteró su compromiso para que, a través del trabajo diario, construir no solo un país mejor sino un mundo mejor.

Finalmente, Héctor González Morera, Vicerrector de Administración de la UCR, felicitó a los organizadores, al señalar que “un evento como este, que ha abordado temas como nuevos paradigmas en la administración de las organizaciones, es de suma relevancia para el país, especialmente porque dan reconocimiento y valor a la persona en nuestro entorno”.

En el V Congreso Internacional de Recursos Humanos hubo participantes de 28 organizaciones del sector público y privado, quienes recibieron talleres y conferencias impartidas por expertos nacionales e internacionales de 15 países, sobre las características que deben cumplir las organizaciones para una buena administración de recursos humanos.

Ruth Piedra Marín

LOS SENTIMIENTOS EN EL NUEVO MILENIO

ENTREVISTA A

PABLO FERNÁNDEZ BERROCAL

Pablo Fernández es Doctor en Psicología y profesor titular de la Facultad de Psicología de la Universidad de Málaga. Es el director y fundador del grupo de investigación Emoción y Cognición, así como de otros proyectos de I+D relacionados con la evaluación y el desarrollo de la Inteligencia Emocional. Es coautor, entre otros libros, de “Corazones Inteligentes (2002)” “Autocontrol emocional (2002)” y “Desarrolla tu Inteligencia Emocional (2004)”.

Colabora de forma habitual en numerosas revistas científicas de España e internacionales. Sus principales aportes han sido publicados en revistas tales como: Cognition and Emotion, Personality and Individual Differences, Journal of Psychopathology and Behavioral Assessment, Journal of Social Psychology, Behavioral and Brain Sciences, Clínica y Salud, Revista de Educación, Psicothema, Ansiedad y Estrés y Spanish Journal of Psychology.



Periodista Ruth Piedra Marín

La celebración y la repercusión del “V CONGRESO INTERNACIONAL DE RECURSOS HUMANOS: Enfoques Innovadores en la Gestión de Personas: Un cambio cultural con compromiso social” es una prueba del compromiso y de la toma de conciencia que existen en nuestro entorno cultural y en nuestras instituciones sobre la doble tarea de educar tanto la cabeza como el corazón, lo racional y lo emocional. Con la convicción de que ambas dimensiones están inseparablemente interconectadas.

Con estas palabras, Pablo Fernández, Doctor en Psicología y Profesor Titular de la Facultad de Psicología de la Universidad de Málaga, España abordó el tema de “Los sentimientos en el nuevo milenio”.

Su conferencia, que selló la historia que se escribió en el V Congreso de Recursos Humanos durante tres días, versó sobre la Inteligencia Emocional (IE), según la concepción desarrollada por Salovey y Mayer, tema que ha suscitado un gran interés entre los especialistas en Recursos Humanos y ha tenido

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

un avance espectacular en el mundo empresarial. “Las organizaciones no se libran de las emociones y es imposible un ámbito laboral “libre de emociones”. Cuando nos levantamos por las mañanas y vamos al trabajo no es posible dejar las emociones en nuestro mundo personal y privado y retomarlas al volver a casa”, argumentó.

Conscientes de la importancia de este tema y con el propósito de ampliar algunos de los temas, profesionales y directores de la Dirección General de Servicio Civil, le formularon las siguientes preguntas durante una visita realizada a sus instalaciones.

EL TEMA DE SU CONFERENCIA “LOS SENTIMIENTOS EN EL NUEVO MILENIO, MENCIONA QUE LAS EMOCIONES NO SON NI BUENAS NI MALAS, NOS HACEN SOBREVIVIR. QUIZÁ LA PRIMERA PREGUNTA SERÍA, ¿CUÁL ES LA DIFERENCIA ENTRE SENTIMIENTOS Y EMOCIONES? ¿SE PUEDEN UTILIZAR LOS TÉRMINOS INDISTINTAMENTE?

Hay diferentes formas de definir qué es una emoción, dependiendo de si nos fijamos en sus características neurobiológicas, conductuales, funcionales o subjetivas. La mayoría de los científicos actuales no se atreven a dar una simple definición fijándose únicamente en uno de estos criterios.

Podríamos decir que existe el consenso de que cuando una persona siente una emoción, por ejemplo positiva, como cuando una madre mira a su bebé de 3 meses, se combinan todos estos aspectos de la emoción: su cerebro libera más dopamina, su rostro refleja una amplia sonrisa y ella se siente, de forma consciente, feliz. Esta compleja mezcla es una emoción. Lo que llamamos sentimientos en nuestra vida cotidiana sería la interpretación subjetiva y consciente de nuestras emociones.

¿POR QUÉ SE INSISTE HOY TANTO EN MANEJAR POSITIVAMENTE NUESTRAS EMOCIONES? ¿ES QUE ACASO LA VISIÓN MATEMÁTICO-ECONOMICISTA-INTELLECTUAL NO ESTÁ GENERANDO LOS FRUTOS ESPERADOS TANTO EN NUESTRAS SOCIEDADES COMO EN NUESTRAS INSTITUCIONES?



Las emociones no son un lujo de la sociedad moderna. Las emociones nos han ayudado durante miles de años a sobrevivir en un mundo peligroso y en continuo cambio porque son sistemas de respuesta muy rápidos, mucho más rápidos que nuestras respuestas cognitivas. Si no tuviéramos emociones seríamos unos animales bastante estúpidos e irracionales y probablemente ya habríamos desaparecido como especie.

En 1990, Peter Salovey y John Mayer, acuñan en un artículo el término de Inteligencia Emocional para explicar algo que todos constatamos de forma intuitiva en nuestra vida cotidiana: el hecho de ser brillante o intelectual académicamente, no siempre implica que se alcance el éxito profesional o personal. La formación académica de un ingeniero, por ejemplo, desarrolla su capacidad intelectual y de abstracción, pero no atiende a las habilidades emocionales y sociales. Sin embargo, normalmente, esta persona tendrá que trabajar en equipo y por ello necesitará dotarse de estas capacidades o le será muy difícil llevar a cabo su trabajo. La Inteligencia Emocional es un factor clave en el éxito personal e interpersonal, es decir, en la calidad de nuestras relaciones con otras personas.

Las empresas cada vez prestan mayor atención a este tema porque son conscientes de que es determinante en la calidad de su servicio, ya que a los clientes no les resulta indiferente el trato personal que reciben. La psicología debería centrarse en cómo desarrollar, de forma eficaz, la Inteligencia Emocional de las personas, tanto dentro del sistema educativo como en las organizaciones.

¿EN QUÉ CONSISTE LA INTELIGENCIA EMOCIONAL?

La definición más simple y resumida que conozco y que está inspirada en Peter Salovey y John Mayer, los padres intelectuales de la Inteligencia Emocional, sería:

La habilidad de las personas para percibir, usar, comprender y regular las emociones propias y las de los demás.

¿PUEDE BENEFICIARNOS SER MÁS INTELIGENTES EMOCIONALMENTE?

Sí, las personas que poseen esta habilidad se diferencian de las que no la tienen, por su mejor salud física y mental, así como por encontrarse más integradas en su mundo social y profesional. Por ejemplo, se llevan mejor con su pareja y con sus hijos y tienen más y mejores amigos.

¿CÓMO PODEMOS INCENTIVAR LA INTELIGENCIA EMOCIONAL DENTRO DE LAS INSTITUCIONES, ESPECIALMENTE LAS QUE BRINDAN SERVICIOS PÚBLICOS?

Es necesario, en primer lugar, analizar los puntos débiles y fuertes en IE de las personas que atienden los servicios públicos y compararlos con las necesidades ideales de cada perfil profesional, para posteriormente iniciar un plan de intervención y mejora en los servicios a la ciudadanía. Esto es vital, la evaluación previa es indispensable, sin ésta los programas de intervención son puros fuegos artificiales.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

LA TEORÍA DICE QUE ES MÁS FÁCIL DESARROLLAR LA INTELIGENCIA EMOCIONAL EN NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES. ¿CÓMO PODRÍAMOS INCENTIVARLA EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS, DONDE CONTAMOS CON UN PERSONAL QUE, EN UN ALTO PORCENTAJE, SOBREPASA LOS CUARENTA AÑOS?

Bueno, los cuarenta no son el fin del mundo (risas). Si decimos de una fruta que está madura nos referimos a cuando está en su mejor momento para comerla. Siguiendo con la metáfora, podemos decir que el profesional maduro está en un momento ideal para evaluar y apreciar sus puntos débiles y fuertes. Personalmente, creo que es un momento magnífico para relanzar nuestra vida personal y profesional y decidir qué hacer con nuestra trayectoria profesional e, incluso, consultar sin miedos a un profesional si nos sentimos desorientados o perdidos.



EL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE ENFRENTA MUCHAS CRÍTICAS SOBRE SU QUEHACER. SE LE ACUSA DE SER INEFICIENTE, CON ALTA PROBABILIDAD DE COMETER ACTOS DE CORRUPCIÓN, APÁTICO. ESTA SITUACIÓN GENERA BAJA AUTOESTIMA INSTITUCIONAL Y EN ALGUNOS CASOS “PROFECÍAS AUTOCUMPLIDAS”, PREDISPOSICIONES AL FRACASO. ¿ES POSIBLE HABLAR DE DESARROLLAR UNA INTELIGENCIA EMOCIONAL INSTITUCIONAL QUE PERMITA CONTRARRESTAR ESTOS ASPECTOS?

No solo es posible sino que será indispensable para adaptarnos al siglo XXI como sociedades en continuo cambio.

¿ES POSIBLE HACER UN CAMBIO DE ACTITUD CUANDO LAS PERSONAS NO ESTÁN MOTIVADAS?

No, es muy difícil. Es necesario un trabajo previo de motivación individual o grupal para recuperar la ilusión perdida.

¿CÓMO PODEMOS RECONOCER Y CANALIZAR NUESTRAS EMOCIONES?

Es importante saber cómo funcionan nuestras emociones en sus diferentes niveles: fisiológico, conductual, funcional y subjetivo. Por ejemplo, intenten recordar alguna situación que les haya provocado alguna emoción intensa. Por ejemplo, están en una fiesta y se sienten muy enfadados y

celosos porque su pareja lleva toda la noche hablando muy animadamente con una chica o un chico muy guapo y sin prestarte a ti la más mínima atención.

- Presten atención a la señales fisiológicas de su cuerpo (sudoración, aumento del ritmo cardíaco, tensión muscular) y a los indicadores cognitivos (irritabilidad, falta de concentración, pensamientos de odio)
- Intenten describir lo más detalladamente posible la sensación emocional que les genera y, si quieren, compárenla con otra sensación producida por otros motivos. (vg. cuando él o ella me dice cosas muy agradables, como que soy una persona maravillosa e increíble).
- Seleccionen un nombre o etiqueta para esa señal emocional y relaciónenla con otras situaciones que la generen: ¿enfado, celos, tristeza, ...?
- Busquen el origen y la naturaleza de lo que ha originado la emoción. ¿Qué les molesta realmente, estar solos o solas, sentirse inseguros, no confiar en él o en ella, perderlo?
- Especifiquen las consecuencias que conlleva saber exactamente qué está sintiendo para las acciones que puede desarrollar después: hablar con él, enfadarse y no hablarle durante una semana, llorar.
- Intenten contrastar su descripción emocional con su pareja o las de otros amigos o familiares de confianza.

¿CÓMO NOS AYUDA EL RECONOCIMIENTO DE ESAS EMOCIONES PARA TRATAR CON LAS OTRAS PERSONAS?

Saber reconocer y comprender nuestras emociones es el primer paso para regular nuestras acciones y pensamientos. En la medida en que sepamos descubrir el sentido emocional de la situación, mejor guiaremos nuestra vida en el camino deseado.

Las personas tendemos a anular o ignorar nuestros sentimientos: hacemos aeróbicos, vemos la televisión durante horas, nos vamos de compras a grandes supermercados, tomamos alcohol u otro tipo de drogas. El propósito de estas estrategias de distracción y negación es eliminar nuestras emociones. Esta actitud es un error psicológico. Admitir nuestros sentimientos nos proporciona una valiosa información para conseguir una vida más plena y feliz.

Por ejemplo, algunas veces respondemos a nuestra pareja de forma airada, saltamos a la primera y escrutamos cualquier señal dicha o hecha por el/ella, interpretada por nosotros como conflictiva, para increparle y descargar el malestar y la ira que tenemos en nuestro interior. Lo anterior es una típica interacción que se produce diariamente y que inicia el desequilibrio y la ruptura paulatina de la pareja.



Bien distinto sería decir: “En este momento estoy enfadado porque mi pareja ha vuelto a decidir a dónde iremos el domingo sin contar para nada con mi opinión, y otra vez voy a tener que aguantar al pesado de mi suegro, con sus bromitas machistas, el único día libre que tenemos para nosotros”. Lo inteligente, emocionalmente, no es emborracharte durante la comida para no escuchar a tu suegro y empezar a decir tonterías, o quedarte aislada y malhumorada en la reunión, sino expresar tus sentimientos a tu pareja y buscar alternativas a la situación.

¿CÓMO COMBINAMOS EL INTELECTO CON LAS EMOCIONES?

Nuestras emociones y nuestros pensamientos están en continua interacción. Ser capaz de generar sentimientos que faciliten el pensamiento y pensamientos que generen el sentimiento deseado, es una de las grandes virtudes de las personas con IE.

Lo podemos hacer situándonos o provocando un contexto emocional determinado que sepamos generará con más probabilidad pensamientos negativos. Centrémonos en la tristeza. Para generar de forma externa un estado de tristeza puedes escuchar alguna de las magníficas canciones tristes de Serrat (vg, Penélope) (cada persona tiene que buscar su canción triste). Luego, escribe en una hoja los pensamientos que vengan a tu mente. Verás que los pensamientos que surgen y escribes son tristes. Lo mismo lo puedes hacer con una canción muy alegre (vg, Fiesta en América de Chayanne).

Las personas con poca IE suelen pensar de forma espontánea en cosas tristes y negativas que determinan su estado de ánimo y lo convierten a su vez en negativo (tristeza, enfado...). Se trata de un círculo vicioso porque, a su vez, el estado emocional negativo les generará más pensamientos negativos. Es un estilo de respuesta emocional centrado en la rumiación y es muy nocivo psicológicamente.

Las personas con alta IE son capaces de generar voluntariamente recuerdos y pensamientos positivos que las sitúan en un estado emocional agradable como cuando escuchamos una canción divertida. Por ejemplo, trata de pensar en tu último fin de semana agradable, como cambia tu estado de ánimo.

No obstante, algunas veces lo mejor es una combinación de estímulos externos e internos para regular nuestros pensamientos y emociones, dependiendo hacia dónde queramos que vayan.

¿CREE USTED QUE LA INTELIGENCIA EMOCIONAL DEBE TOMARSE MÁS EN CUENTA EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN DE PERSONAL? ¿EXISTEN EXPERIENCIAS EN ESTE SENTIDO? ¿CUÁL SERÍA UNA POSIBLE TÉCNICA?



Si seleccionamos a las personas exclusivamente por sus habilidades intelectuales, no podemos esperar que luego espontáneamente tengan o desarrollen sus habilidades emocionales y sociales. Por ello, si necesitamos personas con alta IE en nuestra organización, es necesario incluir este tipo de competencias en el proceso de selección. Afortunadamente, tenemos ya en el mercado test de IE como el MSCEIT (www.mhs.com) que se están utilizando para ello y que nos permiten buscar perfiles con esas competencias emocionales y sociales.

¿CÓMO PODEMOS GENERAR UNA PERCEPCIÓN POSITIVA EN EL CIUDADANO, FRENTE A ACCIONES QUE INCENTIVEN Y MOTIVEN LA APLICACIÓN DE FORTALECIMIENTO DE LAS EMOCIONES EN LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS, SIN QUE ELLO SE PALPE EN LA OPINIÓN PÚBLICA COMO ACCIONES QUE REFLEJEN UN SENTIDO NEGATIVO? EN ALGUNAS OCASIONES LOS PLANES QUE TIENDEN A ESTIMULAR LA SALUD PSÍQUICA, SOBRE TODO EN EL SECTOR PÚBLICO, SE CRITICAN FUERTEMENTE?

Lo habitual, y también ocurre en cierta medida en España, es presentar un diagnóstico tremendista y fatalista de la situación para plantear soluciones de choque urgentísimas. Por ejemplo, los típicos titulares de la prensa: los niveles de burnout o de trastornos de estrés en el funcionariado son elevadísimos, los niveles de depresión y ansiedad más altos de, por ejemplo, Centroamérica, etc.

Es una especie de competencia para saber quién sufre más en el trabajo. Lo cual, no podemos ser ingenuos, tiene su clara finalidad corporativa. Por otra parte, el ciudadano de a pie se muere de la risa porque piensa que es imposible que este colectivo tenga estos problemas psicológicos por estrés.

Quizá la fórmula esté en enfocar el problema desde fuera de lo psicopatológico, desde fuera del ámbito de la enfermedad. Un enfoque más moderno y constructivo centrado en el desarrollo personal, la prevención y la excelencia. Significa comprender y saber comunicar y transmitir que cambiar es inevitable, pero también positivo.

FINALMENTE ¿QUE PAÍSES HAN INICIADO PROCESOS DE CAMBIO PARA ESTIMULAR LA IE EN LAS INSTITUCIONES?

Países tan representativos del G8 (el “club de los ocho países más ricos del mundo”) como Estados Unidos y el Reino Unido han comenzado a comprender que ser uno de los ocho países del mundo más industrializados, ricos e influyentes del planeta, no garantiza que sus ciudadanos estén satisfechos con sus vidas y sean felices. Estados Unidos y el Reino Unido están reaccionando de forma apropiada a este desafío, tanto desde instituciones públicas como privadas. Para ello, están apoyando con cuantiosos fondos de investigación el estudio y la aplicación de programas de mejora de la IE.

Quizá las contradicciones y paradojas de las sociedades hipermodernas no puedan ser resueltas sólo mediante la educación de las emociones y sean necesarios otros cambios radicales en nuestro entorno y en nuestras vidas para resolverlos, pero no cabe duda de que el siglo XXI será un tiempo más agradable y feliz para todos con ciudadanos con mayor IE.

COSTA RICA TIENE LA OPORTUNIDAD DE ROBUSTECER LA FUNCIÓN PÚBLICA

ENTREVISTA A

RAFAEL FERNÁNDEZ GUERRERO



**José Joaquín Arguedas Herrera
Ruth Piedra Marín**

Licenciado en Ciencias Políticas Económicas y Comerciales, Doctor en economía, Catedrático del área de Organización de Empresas del Departamento de Dirección de Empresas “Juan José Renal Piqueras” de la Universidad de Valencia, España, Rafael Fernández fue otro de los profesores invitados al V Congreso de Recursos Humanos realizado en, San José, Costa Rica, en marzo de 2008.

El Dr. Fernández es, además, Director del Departamento de Organización de Empresas “Juan José Renal Piqueras” de la Universidad de Valencia, miembro de la Asociación Científica de Economía y Dirección de la Empresa federada en la International Federation of Scholarly Associations of Management, de la que ha sido miembro del Consejo de Dirección y Secretario hasta septiembre de 1999, miembro de la European Association of Business Management; Director del Programa de Doctorado “El trabajo en el Siglo XXI” de la Universidad de Valencia y responsable del módulo de recursos humanos.

Visita Costa Rica con regularidad, precisamente por la relación que tienen la Universidad de Costa Rica, la Universidad Estatal a Distancia, El Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Nacional, con dicho programa doctoral.

Con el propósito de conocer más en detalle este programa de doctorado y sus opiniones en torno al desempeño de la función pública costarricense, el Dr. Rafael Fernández compartió sus criterios en torno a varias preguntas de interés.

DR. FERNÁNDEZ ¿CUÁL ES EL CENTRO DE SU ACTIVIDAD PROFESIONAL?

La formación académica en el área de la Dirección de Empresas ocupa el centro de mis preocupaciones. Trabajar en esta dirección supone abarcar varias líneas de investigación académica y varios procesos de docencia: estudios universitarios, licenciaturas, maestrías y doctorados. Esto también incorpora la formación de directivos de empresa y, más relacionado con el Servicio Civil, la formación de la alta dirección en la administración pública.

Dirijo un programa de formación de grupos A y B con los niveles más altos de funcionarios en dirección de recursos humanos en las administraciones públicas. Se trata de una programación presencial que incluye cursos de planificación estratégica, recursos humanos y gestión para administración por competencias.

Además, desde la Universidad de Valencia, desarrollamos actividades relacionadas con el apoyo a programas específicos de la administración, por ejemplo, el programa de formación de empresarios. En estrecha relación con la Consejería de Bienestar Social, el Instituto Valenciano de la Juventud, cuenta con un programa de emprendedurismo, que agrupa jóvenes emprendedores, en el cual fijamos los estándares, hacemos las evaluaciones, fijamos los criterios y finalmente hacemos la selección de aquellos jóvenes que deben recibir ayuda pública para la creación y desarrollo de empresas.

¿INCLUYE ESTE QUE HACER A LAS EMPRESAS PRIVADAS?

Sí. Para citar un caso, desde hace ocho años dirijo una maestría para gerentes de la compañía Ford en España. La compañía Ford hace un esfuerzo por la formación de sus gerentes de red para desarrollar competencias de forma plurivalente.

¿CUÁLES SON SUS PREOCUPACIONES EN EL ÁREA DE LA INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA?

Fundamentalmente la Administración de Recursos Humanos y la Administración Pública. Las dos últimas tesis que he dirigido son de administración pública pero en todas ellas, el elemento común, han sido los recursos humanos.





Además, me corresponde viajar a distintos países de Latinoamérica con el propósito de abrir la Universidad de Valencia al resto del mundo. En este momento tenemos el programa de formación de doctores, en Costa Rica, pero abrimos también un programa internacional de formación de doctores en Chile y otro en Cali, Colombia. Tenemos los convenios para la formación de doctores en administración de empresas y cuando hablamos de administración de empresas, estamos incorporando la administración pública.

Desde nuestra óptica, resulta más cómodo interesar a más profesores de capacitarse con la posibilidad de aprovechar mejor su tiempo. El departamento de Administración de empresas abarca tanto la administración pública como el sector privado. Tenemos dentro del programa de doctorado la mención de la Calidad Europea, que es el nivel más alto del doctorado y con esto buscamos incorporarnos de una manera muy activa y permanente a la sociedad.

¿ROMPE ESTO EL PARADIGMA DE LA UNIVERSIDAD DE CLAUSTRO?

Efectivamente. La universidad pública no puede estar en un gueto, no puede ser como durante mucho tiempo fue; algo que se cuece en sí mismo con sus investigadores, con su docencia; no, tiene que abrirse a la sociedad, apoyar el desarrollo de la sociedad y también moverse en el mundo global. Desde el departamento, nos plantea el reto de aplicar nuevos convenios. Partimos de un principio básico de colaboración: no hay mejores ni peores, nosotros no somos mejores que los costarricenses o que los chilenos, somos diferentes, tenemos capacidades diferentes, tenemos que saber compartir, de tal manera que consigamos sinergia.

Cuando intercambiamos ideas, ganamos los dos. Porque cada uno se queda con dos ideas, antes me habría quedado con lo mismo. El planteamiento es que no tengo ninguna sensación y además no me lo creo, que nosotros tengamos que venir a enseñar aquí o en algún otro sitio.

Nosotros venimos a trabajar aquí y nos llevamos mucho y dejamos lo que podemos; una relación de cooperación, de intercambio, de interés por lo mucho que nosotros podemos aprender; si somos capaces de generar un centro de formación de doctores en el área, sería importantísimo.

El área lo necesita, no únicamente Costa Rica. Por el momento se desarrollan dieciséis tesis doctorales y pronto se incorporarán treinta nuevos profesores a un programa de doctorado. Antes de que nos demos cuenta, Costa Rica tendrá en administración un grupo de doctores que a su vez podrán desarrollar programas de doctorado para doctores en la zona.

Las dieciséis tesis doctorales que están en marcha son del Instituto Tecnológico de Costa Rica, pero desde enero de 2008, hincamos un nuevo programa, a marzo ya se han impartido dos módulos completos, gracias a la cooperación con las cuatro universidades públicas de Costa Rica.



José Joaquín Arguedas Herrera
Ruth Piedra Marín

¿CUÁLES SON LAS ÁREAS TEMÁTICAS DE LA INVESTIGACIÓN?

El doctorado se compone de tres fases: una primera fase donde se hace la formación en investigación que se aplica fundamentalmente la metodología, métodos cuantitativos, métodos cualitativos, cómo hacer el desarrollo metodológico de una investigación.

Los fundamentos de la investigación, es decir las bases, el conocimiento de las escuelas de pensamiento de los marcos teóricos, que es la parte que hemos estado desarrollando hasta ahora, y luego hay, investigación en distintos ámbitos, por ejemplo: módulo de investigación en recursos humanos, investigación en cooperación, investigación en fusiones y adquisiciones, investigación en desarrollo de tecnología, conocimiento y gestión de conocimiento, investigación en procesos de internacionalización de la empresa, investigación en calidad.

Estoy insistiendo en el tema de la investigación, porque el doctorado no solo es docencia sobre contenidos teóricos, es también ¿cómo se investiga la calidad? ¿cómo se investiga la innovación? ¿cómo se investiga la gestión del conocimiento? ¿cómo se investigan los recursos humanos? que es lo que más nos cuesta en el trabajo ¿por qué es verdad quizás que un déficit posible en Costa Rica haya sido el tener internalizado los procesos de investigación?

Y en una sociedad en la que estamos hablando de la sociedad del conocimiento, que hablamos de creatividad, que hablamos de innovación, que hablamos de todo esto, si no se parte de la investigación, esto no va a salir. Habrá intuición, habrá ideas, habrá propuesta pero difícilmente conseguiremos innovar. Yo creo que Costa Rica se ha tomado muy en serio estos temas. En los doctorados la oferta era solo de las universidades privadas, pero con un tema de base anglosajón.

Hacemos procesos de investigación, pensando en Costa Rica o no, y esta es la ventaja que tendría este doctorado.

La segunda fase son dos trabajos de investigación, como tales que son: ya lo visto por tribunales, evaluados por el tribunal que gane el acceso al primer título, sería el diploma de estudios avanzados. La tercera fase es la tesis doctoral, la cual se hace con un director, siempre con la base del programa de Valencia que ya tiene un tratamiento muy individualizado; tanto en la elección del tema como en el desarrollo, el investigador tiene que poner mucho de su parte y hacer avances de interés.

La ventaja es que vengan los profesores a Costa Rica y que no tengan que ir a Valencia, o a Salamanca o a Málaga o a cualquier otro sitio, como ha sido lo tradicional. Los profesores ahorran muchísimo costo, porque siguen desarrollando su actividad aquí igual que hacemos nosotros allí cuando hacemos los doctorados con los profesores de allá, entonces la actividad la pueden seguir haciendo.



Pero, además, nos permite ir haciendo las adaptaciones en los trabajos de investigación; preferimos que se hagan trabajos sobre la realidad costarricense y, por eso, les decía al principio que nosotros aprendíamos mucho porque estamos recogiendo información muy valiosa de la realidad de un país.

El programa en sí es muy llamativo, excepcionalmente bonito, pero además permite que sea bastante económico; desde el punto de vista del presupuesto nadie diría eso, porque el costo inicialmente parecería muy elevado, pero si lo comparas con lo que supone llevar treinta profesores a hacer doctorados fuera, como decía un rector de acá, en realidad ya sabemos que el programa se paga solo.

¿QUÉ NECESITA PARA DAR UN MEJOR APROVECHAMIENTO A ESTAS RELACIONES A LA HORA DE LLEGAR Y TRABAJAR EN COSTA RICA? ¿QUÉ DESEARÍA USTED CAMBIAR PARA PODER SER MÁS EJECUTIVOS? CONDICIONES ÓPTIMAS.

Lo primero que yo creo que Costa Rica tiene que hacer es una evaluación del coste efectivo de los atascos, de las presas.

La pregunta va a tener una respuesta subjetiva con una carga, necesariamente alta; yo no conozco la realidad de Costa Rica, hace tiempo que vengo, observo, me preocupa y emito opinión pero con las reservas que estoy poniendo.

Diría que Costa Rica debe, desde mi punto de vista, evaluar el coste del tráfico. El coste de las llamadas en Costa Rica, los atascos. Evaluar en horario normal cuántas horas pasa una persona dentro de un vehículo sin poder generar actividad. Cuántas personas lo hacen, durante cuánto tiempo y, en consecuencia, ver cómo Costa Rica está soportando un coste, que desde mi punto de vista, posiblemente sea superior al coste de construcción de determinadas infraestructuras.

Las primeras, los cruces, que no permiten la fluidez del tráfico en la autovía principal; si esa vía tuviese fluidez, evidentemente no se producirían una parte importante de los atascos que se corresponden con el norte de San José.





José Joaquín Arguedas Herrera
Ruth Piedra Marín

La segunda cosa que me preocupa y tiene que ver con algo muy agradable y es el carácter de los costarricenses. La forma de expresión, la forma de comunicación tan agradable, y eso desde la primera vez a mí me preocupó, porque ocultaba la crítica. A nosotros nos ocurrió en el programa de doctorado. Se ocultaba la crítica, entonces cuando la crítica se oculta, es muy difícil dar respuesta, es muy difícil dar solución.

Eso no quiere decir que los costarricenses no sean críticos. Cuesta mucho trabajo enfrentarse a una realidad con una sanción o con una exigencia de modificación, con el fin de mejorar la calidad de ese servicio, de ese proceso, porque se es muy agradable. Esto da la apariencia de que en esa forma tan agradable de ser, el costarricense no se da cuenta de las cosas. Se lo dice, pero no lo enfrenta. Es muy inteligente, está muy formado, es elevadísimo.

Echo de menos el saber lo que voy a hacer. A mí no me importa vivir con una cierta incertidumbre, pero en Costa Rica la incertidumbre es muy elevada, quizá más de lo que a mí me gustaría soportar.

La idea es que mañana debemos hacer esto, pero resulta que mañana cuando voy a hacer esto, suceden cosas que hacen que mañana cuando voy a empezar a hacer eso, sin tener información de que han ocurrido cambios, las cosas cambian muy rápido. Los cambios se producen con una gran rapidez.

Tal vez eso tiene que ver conmigo. Al principio me costaba aceptar. Al final todo se resuelve y podemos hacer bromas de que fue la Virgen de los Ángeles. Nunca me voy descontento de Costa Rica, alegre, con una sensación de felicidad. Cada vez más siento una sensación de alejarme de mi casa. Cada vez más es verdad que me siento próximo.

Los hechos muestran que las cosas son de una forma determinada. Costa Rica tiene que identificarse como lo que es, una zona con notables diferencias dentro de la región y eso le da grandes oportunidades que tiene que aprovechar.

Diría una cosa en relación con el sector público, de lo poco que conozco. Hay un problema que en este Congreso se pone de manifiesto. Se dicen cosas que están muy bien, escucho a un responsable decir cosas, que conforme las estoy escuchando, estoy de acuerdo prácticamente en todo y me parece que son muy acertadas. Pero, cuando llevo tres días, relacionándome con personas del Servicio Civil, tengo la sensación de que hay algo que es lo políticamente correcto, es lo que se debe decir y en eso la teoría está ahí y la información está. Entonces el acierto es total por parte de ese responsable, pero después está la parte de credibilidad, de si eso es posible.



De sí, tanto en las preguntas que se ponen de manifiesto en el Congreso como las conversaciones privadas, reconozco que tengo la sensación de que hay una gran distancia todavía entre el discurso y lo que voluntariamente se quiere poner en marcha.

Y eso sería muy preocupante porque lo harían en el mismo terreno que estamos en España. En España se sabe qué es lo que se debe hacer y no se hace; se sabe cómo se tiene que hacer pero no se ponen los medios para hacerlo, se saben las consecuencias que podría tener el no hacerlo y simplemente se producen lamentaciones porque no se hacen, porque se da eso que conocíamos.

Me gustaría que Costa Rica, que es un país más pequeño, más flexible, nos pasase por delante al establecer una mayor función entre lo que debe ser y la voluntad de poner en práctica eso que debe ser. Porque, desde luego, en España lo tenemos mal, lo tenemos muy mal. Tenemos mucho retraso, pero quizás Costa Rica puede ser un poco más flexible, si los procesos de privatización o los procesos de pérdida de monopolio en la electricidad, en los servicios básicos avanzan y diferenciamos lo que debe formar parte de la administración y lo que no debe formar parte.

Yo creo que Costa Rica tiene una oportunidad basada en sus propias fortalezas para dar un paso adelante muy importante, aprovechando esa formación, aprovechando esa idea clara de lo que se puede y se debe hacer, estableciendo mayor congruencia entre la voluntad de hacerlo y el conocimiento de lo que realmente se debería hacer, creo sinceramente, estaría en una posición de privilegio para pasar por delante una reforma de la administración pública, pasar por delante a muchos países europeos con el mismo modelo de corte continental. El mismo modelo con base weberiana, con base burocrática, pero la facilidad que podría tener Costa Rica, no la tienen en otros países y a mí me gustaría, porque eso es base de un crecimiento más rápido, de una solución de problemas. No es posible que se tenga que esperar dos meses para una concesión de teléfonos, eso no puede ser.

Eso bloquea la salida de Costa Rica y es fácil de corregir, hay que dar el paso. Eso no le corresponde al funcionario burocrático, eso le corresponde a una empresa en competencia.

EL COACHING TRANSFORMÓ MI PROPIA VIDA

ENTREVISTA A
JOSÉ ZENDEJAS



José Joaquín Arguedas Herrera
Ruth Piedra Marín

El tema de coaching ontológico fue otro de los abordados en el V Congreso de Recursos Humanos: Enfoques innovadores en la Gestión de Personas. La presentación estuvo a cargo del consultor y facilitador mexicano José Zendejas, Ingeniero Químico con maestría en Administración de Empresas y Master Coach, certificado por Newfield Consulting y el ITSM y quien por más de siete años se ha dedicado a la formación de coaches en el sector empresarial. Es formador

de coaches y coach supervisor de equipos directivos, conferencista y coordinador de proyectos de cambio y desarrollo organizacional en México y otros países de Latinoamérica. Adicionalmente es especialista en el coach ontológico empresarial y es facilitador asociado del grupo CELAC.

¿QUÉ ES EL COACHING?

El coaching es una forma de vida, es una forma de ser, es una forma de estar. Desde los años 2000-2001, cuando obtuve mi primera certificación en coaching hasta hoy, puedo decir que laboralmente yo he hecho cosas que hace siete años ni siquiera pasaban por mi mente, no eran ni siquiera parte de mis objetivos. El coaching es un método, una técnica para desarrollar desempeños excelentes; no para ayudar a las personas a alcanzar sus objetivos, sino para superar sus propios objetivos. El coach es alguien que empuja, que reta, que lo primero que pone en cuestión son los objetivos para que la persona determine si son los adecuados.



¿CUÁL ES SU MAYOR EXPERIENCIA EN TODO ESTE TRABAJO QUE USTED REALIZA?

Profesionalmente no podría decir cuál ha sido la experiencia más grande, tendría muchas que decirle; en el último año he trabajado con directores de empresas en España, Argentina y Chile, y los resultados han sido excelentes.

Pero en lo personal, creo que el mayor logro que he tenido es en mi familia; mi vida personal también ha cambiado mucho, después que yo tomé el programa de coaching, mi esposa lo tomó también y creo que hemos desarrollado una forma de convivencia entre ella, yo y nuestros hijos que nos ha permitido solidificar muchas cosas a nivel familiar y profesional.

¿ES APLICABLE EL COACHING AL SECTOR PÚBLICO?

El coaching no tiene un ámbito de aplicación único, sino que como técnica o como herramienta, es perfectamente aplicable en el sector público o en el sector privado. Todo es cuestión de conocer la técnica y aplicarla de acuerdo con la experiencia vivida; la persona que hace coaching es lo importante, más que la metodología. La experiencia influye en el ámbito en el que me siento mejor, en un ámbito más seguro. Y esto es fundamental, pues debemos recordar que el coach se centra en la persona, por tanto, es necesario que el coach ponga al servicio del coachi, su experiencia y conocimientos, y que lo guíe para que éste mejore y crezca.

¿CÓMO APLICAR ESTA METODOLOGÍA EN LAS INSTITUCIONES SIN TEMOR AL CELO PROFESIONAL ?

Una posibilidad sería, destacar la importancia que tiene el que las personas aprendan a coordinar su trabajo con otros; o sea, no solamente que obedezcan o que imponga yo mi autoridad, sino que aprenda, que me convenza de la importancia de coordinar mis acciones con otros y de que si va a participar en la comisión donde no tengo una jerarquía y somos más o menos todos de un mismo nivel, yo aprenda a trabajar con esas personas.

Por otra parte, puede suceder que alguien piense que puede detener el progreso de la gente y yo creo que eso es un error. Yo como jefe, no puedo detener ese desarrollo. Puedo ocultarle información, no dejarle ir a un curso, puedo hacer lo que está en mis manos, pero si la persona se quiere desarrollar, se va a desarrollar a pesar mío.

Cuando los jefes o los directivos adoptan esa actitud de que no quieren que su gente se desarrolle, están en una batalla perdida de antemano, porque no solo la gente que se quiere desarrollar se va a desarrollar, sino que después cuando se dé cuenta, de que su jefe trató de obstaculizar su desarrollo le va a perder la confianza, por decir lo menos, si no es que le va a tomar cierto resentimiento.

El coaching plantea el desarrollo de varias competencias, entre ellas el arte de conversar, de la escucha, el silencio. Si un jefe o un gerente desea convertirse en un coach, más que un jefe, cómo hacer para que también pueda desarrollar este tipo de competencias?

Una condición para convertirse en coach, es aprender a ver fenómenos comunes con ojos distintos. Entonces, aprender a ver lo que nos ocurre de manera cotidiana pero con ángulos diferentes, con perspectivas diferentes es fundamental en esta técnica. La escucha se pone a prueba, justo cuando la persona piensa distinto, porque cuando yo escucho a la persona que piensa como yo, primero lo escucho con mucha atención y segundo ¿qué digo de esa persona? pues que es muy inteligente, que tiene una claridad de pensamiento porque coincide conmigo.

Pero ¿cómo escucho al que me dice, “yo no estoy de acuerdo contigo”, al que tiene una opinión distinta? Generalmente una primera reacción es descalificar. Por eso, debemos ser conscientes de que los fenómenos del habla, de la escucha, del silencio, las emociones, no siempre se dan desde la perspectiva que tradicionalmente los hemos visto, sino que también podemos encontrar formas diferentes de ver esos fenómenos. La manera en la que yo escucho al que piensa distinto va a determinar una modalidad de convivencia con esa persona.

¿PODRÍA MENCIONAR ALGÚN CASO DONDE SE ESTÉ USANDO EL COACHING DENTRO DEL SECTOR PÚBLICO?

En México se utiliza el coaching en el Sistema de Administración Tributaria (SAT). Existe una estrategia de coach prácticamente para todos los directivos. Esta estrategia consiste en impartir a los directivos un taller de unas dieciséis horas más o menos, en el cual se les dan los fundamentos del coaching, posteriormente se le programan unas seis sesiones durante lo próximos seis meses de coaching individualizado a cada uno de ellos y, claro, en la primera sesión de coaching que se tiene con ellos se les indica cuál es el objetivo de ese programa, o sea, qué es lo que se quiere lograr.

Esos objetivos son una mezcla entre los que marca la institución y los objetivos personales que ellos tienen, establecen una programación y, junto con el coach, definen unos objetivos y luego los llevan hasta sus subalternos.

En empresas paraestatales como lo es la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional del Agua en México, hay programas de coaching para los ejecutivos más o menos con esta estructura. Un pequeño taller y luego sesiones de coaching individual, en donde los objetivos institucionales y personales están mezclados.



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

RECURSOS HUMANOS

LA INTELIGENCIA EMOCIONAL ANTESALA DE LA GESTIÓN DE LA DIVERSIDAD

DR. RAFAEL FERNÁNDEZ GUERRERO

Licenciado en Ciencias Políticas Económicas y Comerciales, Doctor en Economía, Catedrático del área de Organización de Empresas del Departamento de Dirección de Empresas “Juan José Renau Piqueras” de la Universidad de Valencia, España.

1. INTRODUCCIÓN

El sugestivo título con el que afrontamos este trabajo, nos permite hacer un ejercicio de reflexión sobre la necesidad de hablar de la gestión de la diversidad, interpretando las bases de ese debate. En demasiadas ocasiones hemos observado como la gestión de la diversidad se identifica exclusivamente con la responsabilidad social de la empresa, e incluso con soluciones individuales ante problemas personales con carácter fundamentalmente subsidiario. No es esta nuestra intención, con independencia del respeto que sin duda debemos a otras opciones, sobre todo cuando incorporan valor humano y desarrollo de la sensibilidad ante dificultades de las personas. Nuestra opción es debatir sobre el interés de las organizaciones en incorporar la diversidad como fuente de ventaja competitiva, interpretando las nuevas necesidades de las empresas y organizaciones públicas en el momento de competir en situación de turbulencia del entorno y la necesidad de incorporar el conocimiento como variable significativa de esa nueva forma de competir.

Somos conscientes de que el conocimiento siempre fue la base de una buena realización de las estrategias organizativas, pero también de que ese conocimiento se identifica casi con exclusividad en los niveles altos de las organizaciones y no en el conjunto de las mismas. Cuando hablamos de gestionar el conocimiento, lo hacemos haciendo referencia al conjunto de conocimientos que se extiende por toda la organización y que está contenido en el conjunto de sus miembros. Es desde esta perspectiva, desde la que podemos establecer nexos entre la diversidad y la inteligencia emocional, porque es en el estudio sobre las aplicaciones de la inteligencia emocional, de donde emanan los postulados que relacionan el éxito en la capacidad de competir de muchas organizaciones, que se ven obligadas a identificar y poner en juego las diferencias que pueden obtener en el seno de sus equipos de trabajo y ofrecerlas al mercado desde otras formas de operativizar la actividad de la organización.

Conseguir ventajas competitivas no es fácil en un mundo globalizado y casi absolutamente permeable en cuanto acceso a la información, por ello, la fuente de esas ventajas la podemos encontrar en el desarrollo individual y en la capacidad de la organización de saber aprovechar las capacidades de las personas que en ellas trabajan, convirtiéndolas en competencias colectivas al servicio de la estrategia.



Desde la inteligencia emocional, podremos describir un conjunto de competencias distintivas, que permite, combinadas de una u otra forma, ser la fuente de esas ventajas competitivas y a su vez podremos debatir si esas competencias distintivas o meta-competencias, pueden estar contenidas en personas diferentes al grupo dominante en una u otra cultura, o si por el contrario, son susceptibles de desarrollarse y aplicarse exclusivamente en las personas pertenecientes al grupo dominante.

2. ALGUNAS BASES SOBRE LA INCORPORACIÓN DE LA DIVERSIDAD AL DEBATE EN EL SENO DE LAS ORGANIZACIONES

Cuando en la segunda edición del manual de dirección de recursos humanos publicado por Gómez-Mejía y otros, en su capítulo cuarto proponía la definición de gestión de la diversidad, decía así: “El conjunto de actividades implicadas en la integración de los empleados no tradicionales (mujeres y minorías) en la fuerza de trabajo y el uso de su diversidad para lograr la ventaja competitiva de la empresa”.

Esta circunstancia aparentemente poco significativa, implica sin embargo un importante salto cualitativo, la gran aceptación en el mercado académico de este manual publicado en castellano por una de las más importantes editoriales especializadas en temas de empresa desde todos los ámbitos, supone la consagración de la diversidad como parte de los elementos por considerar de forma singular en el estudio de los recursos humanos en las empresas y en el conjunto de organizaciones cuya actividad haya sido incorporada al fenómeno de la competencia, como puede ser el caso de las administraciones públicas. La definición incorpora las claves fundamentales del debate; integración, empleados no tradicionales y logro de ventaja competitiva.

Muchas son las publicaciones anteriores, resultado de valiosas investigaciones fundamentalmente en el campo de la psicología. La interesante bibliografía recogida por la profesora Mayo en el capítulo catorce de la obra *Dirección estratégica de personas: evidencias y perspectivas para el siglo XXI* coordinada por los profesores Bonache e Ibarra y publicada por Prentice Hall en el 2002, a la que incorpora además los trabajos de Simons; Vázquez y Harris (1993), Chemers; Oskamp y Constanzo (1995), Morrison (1996), Ruderman; Hughes-James y Jackson (1996) y Tayer (1996), son base suficiente para ilustrar a cualquier curioso investigador sobre el tema. En su trabajo encontramos motivos suficientes para hablar desde una perspectiva de estrategia de negocios sobre la diversidad. No me extenderé en todas sus consideraciones y me limitaré a presentar un escueto resumen ilustrativo de los resultados del trabajo.

¿Por qué es importante la gestión de la diversidad? La autora sintetiza su trabajo resaltando cinco aspectos: La continua incorporación de la mujer al trabajo; el envejecimiento de la población; el fomento de la movilidad de trabajadores; la globalización del mercado laboral y el uso de equipos multidisciplinares que incrementan la diversidad social y profesional. Concluye sobre la relevancia del tema, indicando que el incremento de la diversidad tiene importantes implicaciones para la gestión estratégica de los recursos humanos en un mercado global.

¿Cuáles son los efectos de la diversidad para las organizaciones? Señala la autora la ambivalencia de los efectos, pues si bien es cierto que, desde la perspectiva funcional, la diversidad aporta creatividad y mejora en la solución de problemas, no es menos cierto que hasta que se produce la integración de las personas diferentes, los índices de rotación y absentismo se ven incrementados afectando de forma singular a las personas de los grupos minoritarios. En este sentido tengo la intención de presentarles un programa elaborado en el marco de un proyecto europeo para su aplicación en una comarca de la comunidad Valenciana en España, se trata del programa ADAPTEM, y es el resultado del efecto frustrante desarrollado por profesionales de la acción social y que se manifestaba en el abandono de las personas pertenecientes a minorías, después de haber sido colocadas por los grupos de inserción comunitaria.

¿Cómo se explican los beneficios y los riesgos asociados a la diversidad? Esta pregunta es contestada por la autora presentando los cuerpos teóricos más relevantes que soportan conceptualmente los efectos de la diversidad. Los beneficios se soportan en las teorías sobre los recursos cognitivos: la diversidad proporciona al grupo diferentes habilidades y conocimientos que les hace más productivos y la teoría sobre el capital social: la diversidad proporciona al grupo una red externa de contactos mucho más amplia y variada; mientras los riesgos se interpretan desde el paradigma similaridad-atracción: la diversidad dificulta la comunicación y la integración social entre los miembros del equipo y la teoría de la identidad social: la diversidad fomenta el resurgimiento de estereotipos y favoritismos que devienen en conflicto y competitividad.

¿Cómo se puede desde la dirección conseguir ventaja competitiva utilizando estratégicamente la diversidad de la fuerza laboral? La autora identifica cinco áreas: Reducción de costes disminuye el absentismo y la rotación de mujeres y minorías; selección y retención de talento por medio de la publicidad positiva de las políticas de diversidad; marketing llegando a un mercado más amplio y más variado; innovación y solución de problemas utilizando estratégicamente los recursos cognitivos de los miembros del equipo; flexibilidad organizativa aumentando la predisposición y la capacidad de adaptación de la fuerza laboral.

Concluye la profesora Mayo planteando las principales iniciativas para la gestión de la diversidad, capitalizando las ventajas y mitigando sus riesgos. En este sentido, propone un esfuerzo en formación que se verá acompañado por cambios en las políticas de recursos humanos y en el estilo de liderazgo. La flexibilidad de horarios y el teletrabajo pueden ser ejemplos prácticos al respecto. Será necesario un cambio cultural y un estilo de liderazgo que apoye la diversidad.

La clave del éxito está en unificar las diferencias respetando las individualidades a través de la formación, las políticas de recursos humanos y el liderazgo. El pasado era un mundo homogéneo y estable. El futuro es dinámico y diverso. Los líderes que reconozcan la diversidad, la valoren y la gestionen estratégicamente, están asegurándose la competitividad de sus empresas en un mercado global.



Después de esta introducción corresponde identificar cómo está el estado del arte y para ello vamos a aprovechar un reciente trabajo de los profesores Dr. Antonio Montero y Rocío González de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, con la definición de los siguientes objetivos de su investigación:

- Poner de manifiesto la importancia del estudio de la diversidad, tanto por su actualidad como por su potencialidad.
- Clasificar y analizar los principales factores moderadores entre diversidad y resultados identificando el nivel de conflicto.
- Desarrollo de futuras líneas de investigación para su aplicación en la práctica empresarial.
- Búsqueda adicional

El método utilizado en el trabajo ha sido: análisis del contenido de los trabajos publicados entre 2001 y 2005 en publicaciones con un muy alto índice de impacto relacionadas con la diversidad en los procesos de toma de decisiones estratégicas partiendo del análisis de las definiciones, atributos y motivaciones; análisis de los efectos de los distintos tipos de diversidad y análisis de variables moderadoras.

La diversidad es considerada por los autores como una variable multidimensional de una parte con atributos demográficos como características inmutables y de otra, con atributos personales como características subjetivas

Por otro lado, identifican una fuerte corriente investigadora que estudia la diversidad cognitiva dentro de un enfoque demográfico, analizado fundamentalmente por medio de variables proxy.

La literatura identifica diferentes motivaciones para crear grupos diversos y se utilizan diferentes tipos de diversidad, condicionado en gran medida, por el resultado que se desea estudiar. Se identifican implicaciones positivas y negativas en los grupos estudiados.

RELACIÓN COMPLEJA ENTRE COMPOSICIÓN DEL EQUIPO Y RESULTADOS

- Importancia de las variables
- Tradicional falta de estudio
- Creciente importancia del estudio de contingencias internas

RESUMEN LAS CONCLUSIONES DEL TRABAJO EN:

- Buen estado de salud de la investigación
- Utilización de variables demográficas como sustitutivo más o menos perfecto del análisis de otros tipos de diversidad
- La diversidad es una realidad compleja con efectos beneficiosos y consecuencias no deseadas.
- Necesidad de incorporar variables moderadoras a los diseños de las investigaciones

COMO FUTURAS LÍNEAS DE INVESTIGACIÓN PROPONEN:

- Apostar por variables más cercanas a la heterogeneidad cognitiva para su estudio
- Necesidad de un mayor desarrollo teórico que permita entender los efectos de la diversidad
- La intervención de una tercera parte como variable moderadora
- Profundización en el análisis de la relación de la diversidad con distintos tipos de entornos y conflictos
- -Racionalizar y sistematizar de forma científica el conocimiento acumulado por los directores de RRHH

3. ESTA INVESTIGACIÓN PONE DE MANIFIESTO EL INTERÉS CRECIENTE DEL TEMA, PERO TAMBIÉN EL ESTADO TODAVÍA INCIPIENTE DE LAS INVESTIGACIONES SOBRE EL MISMO

Hasta aquí, he querido incorporar esta parte académica sobre el interés e importancia de la gestión de la diversidad, pero pretendo a continuación realizar un humilde ejercicio intelectual de búsqueda en esos aspectos cognitivos que aparecen de forma recurrente en todos los trabajos a los que hemos hecho referencia. Pretendo hacerlo estableciendo una relación, quizá un poco forzada, con la inteligencia emocional y ello porque estoy convencido de que el valor de trabajar con este fenómeno natural que es la inteligencia emocional, se encuentra en la capacidad de identificar competencias distintivas en el seno del conjunto de las fuerzas del trabajo en cualquier organización que se encuentre en el marco de entornos competitivos, es decir, aquellas organizaciones que están obligadas a competir en las nuevas manifestaciones del entorno.

Somos conscientes de las múltiples aplicaciones de la inteligencia emocional, pero me centraré exclusivamente en la identificación de meta-competencias que puedan ser evaluables y, a continuación, establecer una relación con los grupos minoritarios y observar si es posible encontrar estas competencias y desarrollarlas en ellos.

Para establecer estas relaciones, interesa pasar por un aspecto que ya ha generado un consenso muy amplio, las organizaciones que pretenden competir en las nuevas condiciones del entorno, encuentran una sólida base en lo que denominamos la gestión del conocimiento.

En los últimos decenios, de la mano del desarrollo tecnológico, de la disminución de las distancias geográficas y de la ampliación de los mercados, tanto por la incorporación de nuevos colectivos de consumidores como de nuevos contenidos de intercambio, se han acelerado los procesos de transformación de la realidad social, de las organizaciones, y de las relaciones entre éstas y las personas.



Uno de los factores más relevantes de la transformación lo constituye el hecho de que en estos momentos de la historia, los elementos intangibles han irrumpido en el ámbito de las organizaciones como determinantes de su éxito, e incluso de su viabilidad, en contextos en los que las organizaciones compiten entre sí. No es que los recursos tangibles del tipo de infraestructuras, máquinas, dinero, etc., hayan dejado de ser importantes, sino que otros elementos como la creatividad, la capacidad de innovación, la calidad, la generación de sinergias entre recursos, la incorporación de habilidades y capacidades profesionales, el aprendizaje individual y organizativo han aumentado espectacularmente su contribución a las organizaciones, hasta el punto de resultar determinantes de su evolución.

Una gran parte de esos elementos intangibles resultan ser inseparables de las personas, es decir, requieren de la intervención voluntaria del personal para que se activen. Así, por ejemplo, los sistemas de calidad no pueden reducirse a una serie de controles procedimentalizados y mecánicos, sino que necesitan la intervención activa del personal para posibilitar la mejora continua, hacer del trabajo bien hecho una práctica habitual, o plantearse el estudio preventivo de posibles problemas. Sin las personas no hay calidad. En la misma línea podrían plantearse cuestiones relacionadas con la incorporación de habilidades y de competencias profesionales, con la capacidad de cooperación entre unidades organizativas, con la toma de decisiones, con la actitud de disponibilidad del personal ante los volúmenes extraordinarios de trabajo, etc. Las personas resultan insustituibles para poder gestionar estos factores que están adquiriendo cada vez mayor visibilidad y relevancia.

Entre estos factores, y como un elemento imprescindible para muchos de ellos, se encuentra en una posición preeminente lo que se ha venido a llamar conocimiento. Aunque en los últimos tiempos ha proliferado la literatura destinada a abordar el conocimiento, por nuestra parte plantearemos en esta ponencia cuestiones que entendemos han sido objeto de un consenso mayoritario por parte tanto de los investigadores como de los consultores que se han ocupado de forma intensiva del conocimiento, habiendo tenido que aplicar los conceptos y operativizar las variables, bien para explicar los antecedentes causales de determinados resultados en las organizaciones, bien para diseñar programas de intervención destinados a generar cambios planificados y resultados previsibles.

En este sentido, programas relacionados con la gestión de la diversidad, han sido determinantes como fuente de ventajas competitivas sostenibles. De forma sintética, pero suficiente para nuestros propósitos, podemos plantear el estado de la cuestión en los siguientes puntos.

- El conocimiento no puede ser identificado con la información. Ésta puede ser considerada como una de las materias primas con las que se genera el conocimiento. Se ha dicho que el conocimiento constituye el resultado de aplicar la inteligencia a la información para conseguir que ésta sea utilizable, bien para la comprensión de una realidad determinada, bien para la transformación planificada de esa realidad. La información necesita un soporte material y ocupa por tanto un espacio (un manual, un archivo, una banda magnética, etc.) El conocimiento sin embargo no puede ser considerado material, sino que se asimila a la capacidad para dotar de sentido a la información, poniéndola a disposición de un objetivo. Entre la información y el conocimiento se encuentra la inteligencia, la cual ha de considerarse como una capacidad para transformar y

organizar datos dando lugar a información y de utilizar ésta para resolver y plantear problemas. Precisamente, el hecho de que sea la inteligencia la que dota de sentido y funcionalidad este entramado conceptual es lo que lo convierte en algo específicamente humano.

- En todo caso hay que tener en cuenta que los vínculos entre información y conocimiento son muy estrechos. Así, una de las formas de facilitar la transmisión del conocimiento es convirtiéndolo en información, que se almacena y queda disponible para su utilización posterior. Desde este punto de vista puede decirse que la información constituye un componente relevante en diversos tipos de conocimiento, pero que éste no puede ser reducido a información. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que todo sistema de gestión del conocimiento viable y eficaz ha de contar con soportes de información que permitan codificar, siempre que sea posible, el conocimiento y facilitar la accesibilidad a los miembros de la organización.
- El conocimiento dista de poder ser considerado como algo homogéneo, por lo que se hace necesario identificar diferentes tipos, que se muestran diversos en función de su naturaleza, contenidos, utilidades, forma de adquisición y transmisión, etc. En este sentido, siguiendo la primera distinción realizada por Polany en 1966 y desarrollada posteriormente por Nonaka y Takeuchi en 1995 puede diferenciarse entre conocimiento tácito y conocimiento explícito.
- Partiendo de estos dos puntos, proceso de construcción a partir de la información filtrada por la inteligencia y heterogeneidad de conocimientos, nos preguntamos ¿Dónde están las bases para la discriminación en el trabajo en función de las características de diversidad de las personas? ¿En algún caso podríamos entender que esas características relacionadas con lo diverso son un freno a la capacidad de competir de las empresas y organizaciones públicas? Y continuamos preguntándonos ¿Podrían ser incluso fuente de ventaja competitiva?

La Inteligencia Emocional hace referencia al conjunto de destrezas de gestión de personal y destrezas sociales que nos permiten triunfar en el puesto de trabajo y en la vida en general. Engloba la intuición, el carácter, la integridad, la motivación y las buenas destrezas de comunicación y de relaciones.

Hay una costumbre generalizada de querer mantener las emociones alejadas del trabajo, pero las investigaciones más recientes demuestran de manera clara que la carencia de destrezas emocionales y sociales son responsables de más fracasos profesionales que la misma falta de experiencia técnica y que, incluso de la inteligencia medida con el tradicional coeficiente intelectual. En esta última década la literatura científica y empresarial aporta numerosas evidencias que explican la neuropsicología y la bioquímica de las emociones, así como su papel en nuestra vida profesional y personal, apoyando el papel vital de las emociones en la toma de decisiones, en el liderazgo y, también, en el éxito de la empresa en un entorno fuertemente competitivo.

Incorporar la Inteligencia Emocional no equivale a dejar que las emociones dominen a nuestro intelecto, pero tampoco en prestar atención solamente a nuestro lado racional y pragmático. Los sentimientos, los instintos y las intuiciones, adquiridos a través de la experiencia, son fuentes de



información muy valiosas sobre el mundo que nos rodea. Podríamos trabajar en consecuencia con un concepto síntesis, indicando que la Inteligencia Emocional es, en pocas palabras, “el uso inteligente de las emociones”. Se trata de hacer, de manera intencional, que las emociones nos ayuden a guiar nuestro comportamiento y mejorar nuestros resultados.

Aplicando la teoría de la personalidad de S. Epstein “Teoría cognitivo-experiencial”, es posible predecir los éxitos académicos, los del trabajo y los de la vida en general.

Según esta teoría nos adaptamos a nuestro entorno apoyándonos en dos sistemas paralelos e interactivos:

EL RACIONAL: Es inferencial y opera mediante la comprensión de las reglas de razonamiento y evidencias transmitidas culturalmente. Es un proceso analítico, consciente, lento y laborioso, insensible y con escasa historia evolutiva. Actúa según la comprensión de lo razonable y teniendo en cuenta las consecuencias a largo plazo.

EL EXPERIENCIAL: Es un sistema de aprendizaje, obteniendo los esquemas de la experiencia vivida. Estos esquemas y sus creencias implícitas son la base para comprender el mundo y dirigir la propia conducta. Actúa de manera automática, sin esfuerzo consciente y con independencia de la atención. Funciona de manera fácil, rápida, concreta, preconsciente, fundamentalmente imitativa y asociada íntimamente con la experiencia afectiva. Se basa en el corto plazo y su principal objetivo es buscar las buenas sensaciones y evitar las malas.

Nos indica que, los tests tradicionalmente utilizados de coeficiente intelectual miden la habilidad para resolver problemas intelectuales y adquirir conocimientos racionales, pero no garantizan rendimientos eficaces en muchas situaciones de la vida real, como el entorno laboral, familiar y social. Incluso el rendimiento escolar y universitario está influido por muchas variables relacionadas con las características de la personalidad y la inteligencia emocional, como la falta de autoconfianza, falta de motivación, problemas emocionales, deficientes hábitos de trabajo, etc.

Termina diciendo esta teoría que es muy importante distinguir entre potencial intelectual (medido por el acostumbrado coeficiente intelectual) y rendimiento intelectual, que exige manifestar ese potencial en las situaciones de la vida real, necesitando para ello otras habilidades (es aquí donde adquiere relevancia la inteligencia emocional).

En personas con dificultades psíquicas podemos encontrar excelentes resultados, su rendimiento es elevado y su desempeño excelente, son capaces de acumular experiencia de forma intensa y se aplican desde sentimientos y emociones surgidas del sentimiento de utilidad. El proceso experiencial ha funcionado de forma espléndida y la ejecución es ejemplar, sin embargo esto modifica su coeficiente que se ve afectado por una anomalía o discapacidad.

Nos preguntamos si estas personas pueden ser contratadas, más aun si la dirección es inteligente y está dispuesta a gestionar las capacidades, la pregunta se convierte en ¿sería incluso conveniente contratarles para la mejora de resultados de la organización?

Son muchos los ejemplos que podemos utilizar y muchos de ellos sometidos a investigaciones rigurosas, con resultados sorprendentes aunque pueden parecer auténticas obviedades. ¿Contrataríamos a un enano para un puesto de almacén con alturas importantes? El resultado de una investigación del departamento de biomecánica ofrece resultados concluyentes:

- Cumplimiento de legalidad sobre contratación de personas de difícil inserción.
- Reducción de costes de personal.
- Reducción de riesgos laborales.
- Desempeño eficaz y eficiente.

Podemos dudar, entonces, del efecto sobre la capacidad de competir al gestionar eficazmente la diversidad a partir del sentido amplio de gestión del conocimiento, al identificar las competencias del individuo y las capacidades necesarias para un desempeño efectivo en la organización.

Si las organizaciones utilizan de forma eficaz los resultados de las aplicaciones de la inteligencia emocional, se estarán dotando de unas bases teóricas sólidas para competir en la práctica de forma diferente, consiguiendo ventajas distintivas que se convierten en ventajas competitivas sostenibles.

El proceso no es inmediato, requiere de un análisis previo de necesidades y de encontrar en la diversidad, aquellas competencias susceptibles de ser desarrolladas y aplicadas desde los criterios de: pertinencia, disponibilidad, complementariedad, necesidad, suficiencia y rentabilidad. Pero éstas no son otras que las características de las competencias que formarán parte del perfil para la evaluación del desempeño:

1. Pertinencia respecto a los objetivos, a las condiciones ambientales, técnicas, y a las del colectivo humano.
2. Disponibilidad en el momento adecuado -just in time- de las competencias.
3. Complementariedad de las competencias de un individuo respecto de las que otros ponen a disposición de la actividad.
4. Suficiencia de impacto respecto a las exigencias de resultados.
5. Rentabilidad para la organización, considerando el coste de incorporar las competencias y de mantenerlas en relación con los resultados que se consiguen.

4. CONCLUSIONES MÁS RELEVANTES

El buen uso de la inteligencia emocional puede aportar interesantes resultados a la mejora de la capacidad de competir de las organizaciones, desde la mejora sustancial de las condiciones de las personas.

El buen uso de la inteligencia emocional abre interesantes caminos que animan a gestionar la diversidad de las personas en su actividad en el seno de las organizaciones.

La identificación de las capacidades necesarias para el buen desempeño de la actividad, permitirá buscar y desarrollar en las personas aquellas competencias susceptibles de convertirse en rutinas organizativas así como en capacidades organizativas.



GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS EN LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL COSTARRICENSE, UNA PROPUESTA DE OPERACIONALIZACIÓN

ROLANDO BOLAÑOS GARITA.

Costa Rica.

Administrador de Negocios con énfasis en Recursos Humanos.

Director de Recursos Humanos de la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad –DINADECO–.

1. INTRODUCCIÓN

El campo de la gestión de los Recursos Humanos en la Administración Central de nuestro país, conformada por la Presidencia de la República, los Ministerios y sus instancias adscritas, tiende a difuminarse, sobre todo si se compara la forma en que dicha gestión se articula e impacta en sus funcionarios de este sector, con la forma en que opera en el sector privado e incluso en otros ámbitos del mismo Estado (instituciones autónomas y sector bancario).

No obstante, si bien el ámbito de acción entre ambos sectores mantiene sus diferencias, el planteamiento teórico que los rodea es el mismo; o acaso ¿podríamos afirmar que Idalberto Chiavenato, Stephen P. Robbins y los demás autores del campo de los Recursos Humanos, publican sus obras con clara separación acerca de los ejecutores de sus teorías? ¿será que al escribir éstos sus obras, se dicen a sí mismos: “voy a escribir un trabajo para que sea de aplicación única y exclusiva del sector privado y espero que el sector público nunca pueda incorporarla a su gestión”?

Si la base teórica de la administración actual, establecida, entre otros, por Henry Fayol y Frederick W. Taylor, fundamenta el funcionamiento, diseño y estructura de las organizaciones públicas y privadas; y si los actuales tratadistas del campo de los Recursos Humanos no pretenden crear, con sus propuestas, una separación entre uno y otro sector ¿su abordaje debería ser disímil por parte del Gerente de Recursos Humanos de una compañía internacional y el Director de Recursos Humanos de un determinado Ministerio de gobierno?

Cuando una persona inicia sus estudios en el campo de los Recursos Humanos, generalmente no cavila si desea laborar solo en el sector público –centralizado o descentralizado- o en el sector privado. De hecho sus libros de texto, así como la teoría que obtiene de sus profesores y su percepción de dicha rama académica no surcará una diferencia tangible en ese momento, si no que, ésta se marcará a partir de su rol laboral o las oportunidades de trabajo que surjan.

Conviene entonces amalgamar la Gestión de los Recursos Humanos en la Administración Central, con la teoría que la enriquece, más que hacer continuo énfasis en el bloque de legalidad que la regula y la diferencia del ámbito descentralizado o privado; rescatando igualmente planteamientos que dentro de uno u otro sector son igualmente factibles de aplicar, como lo son: la especialización del trabajo, el liderazgo, los sistemas de motivación, la valoración del clima laboral, los estudios de análisis de puestos y el desarrollo de perfiles profesiográficos.

La presente propuesta surge, como resultado de investigar la organización, estructura y funcionamiento de ciertas Unidades Administrativas de Recursos Humanos en la Administración Central y, luego de analizar académicamente las exposiciones que algunas personas han realizado acerca de diferentes estructuras encargadas de administrar los Recursos Humanos en ciertas organizaciones públicas. Igualmente, este es un primer intento para, en primera instancia, retomar un poco el gran aporte que muchos profesionales costarricenses han tratado de generar, como mecanismo de mejora para la gestión pública de nuestro país, con el objetivo de propiciar análisis, discusión, pero sobre todo, propuestas; y en segunda instancia, dejar la puerta abierta a futuras colaboraciones sobre este tema, tanto del autor como de otros interesados en la mejora de las instituciones del Poder Ejecutivo de la República, que engloba la mayor cantidad de funcionarios, y que clama por transformaciones, adaptaciones y procesos de cambio realistas y factibles, más que por falacias y sueños utópicos que no pasan de un papel, de una promesa de campaña o una charla entre académicos.

DIFERENCIA ENTRE “ADMINISTRACIÓN” Y “GESTIÓN” DE RECURSOS HUMANOS

Las bases de la que llamaremos “Teoría Madre de la Administración” (1) podemos localizarlas sobre todo en dos personajes: Frederick W. Taylor al cual ubicamos dentro de la llamada Escuela Cuantitativa; y Henry Fayol, quien enriquece la Escuela del Proceso Administrativo.

Pero, en los últimos años teniendo de frente la mutabilidad de los factores endógenos y exógenos que afectan a las organizaciones, ha sido necesario replantear si “Administración” es un término lo suficientemente englobante para definir la forma en la que se dirigen las organizaciones, o si por el contrario, existe otro más apropiado, sobre todo, si traemos a colación la definición que (Paniagua, 2005:20) otorga a ésta:

“...la administración es una ciencia, cuyo campo de estudio lo constituye el comportamiento de la organización. Su conocimiento y el empleo de las técnicas administrativas permiten la conducción de los grupos formales hacia la consecución de los objetivos previstos, en un ambiente en que todas las personas, trabajando juntas, aporten sus mayores esfuerzos de acuerdo con acciones preestablecidas.”



Esta ciencia se ha visto enriquecida por otros planteamientos teórico-prácticos como la Calidad Total, la Reingeniería y la Teoría de Sistemas, por lo que, al unir ambas afirmaciones, tendríamos claro que el cambio es perenne en las organizaciones y debe evolucionarse tanto hacia el mejoramiento continuo, como hacia la adaptabilidad a los tiempos modernos.

Por lo tanto, y previo a sumergirnos en el amplísimo mundo de los Recursos Humanos y su pragmatismo, es importante dejar claro la diferencia entre la “Administración” y la “Gestión” de Recursos Humanos, indiferentemente de su campo de aplicación.

Sobre este tema bien valga citar lo expuesto en el material bibliográfico provisto por el Instituto de Administración Pública de España, al indicar:

La política de personal y la gestión de personal están íntimamente entrelazadas, sin una no hay la otra. En cambio, la administración de personal puede coexistir con ellas o existir con independencia de ellas.

La gestión de personal presupone la política de personal y consiste en el establecimiento de los objetivos operacionales, en función de los cuales modularán su actuación los responsables de las diferentes actividades de personal. Los gestores no son simples administradores porque han de tomar decisiones sobre objetivos operacionales, plazos de realización y técnicas de gestión.

La administración de personal empieza cuando desaparece la responsabilidad de tomar decisiones sobre los objetivos operacionales. No tiene porque ser una función rutinaria, pero nunca supone decidir entre alternativas y consiste en una simple tarea de aplicación, independiente de que suponga el dominio de unas ciertas técnicas de gestión.

Por lo anterior, Gestión de Recursos Humanos se convierte en una acepción más amplia y envolvente, capaz de incorporar y concatenar elementos, términos y métodos, permitiendo que las organizaciones capten, desarrollen y motiven constantemente a su personal, pero de una manera diferente; y con diferente quiero decir, moderna, vanguardista, sin perder de vista el sentido humano del término, pero tampoco desechando la constante búsqueda de la productividad institucional e incorporando elementos estratégicos (objetivos, políticas, planes, etc).

POLÍTICAS DE GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Previo al establecimiento de una propuesta para la operacionalización de la Gestión de Recursos Humanos, es necesario aclarar que la piedra angular para la Gestión Administrativa Pública debe, como resultado sobre todo del bloque de legalidad que rige a las instituciones públicas, concretarse mediante el establecimiento de Políticas de Gestión dictaminadas por el Jefe, que logren enrumbar el camino y las acciones de las Instituciones, a partir de elementos estratégicos capaces de lograr el cumplimiento de la Misión y la Visión.

Las Políticas son de carácter más general en comparación con los Procesos que desarrollan las Unidades Administrativas, no obstante, unas y otras conviven en unión inseparable, ya que sin las Políticas ¿cómo se operacionalizan las decisiones estratégicas del Jerarca? Por el contrario, al ser las Políticas claras, ya la Unidad de Recursos Humanos cuenta con el insumo suficiente para evaluar el grado de eficiencia, eficacia, calidad y razonabilidad de sus Procesos y gestionará los cambios que resulten necesarios en beneficio del ambiente laboral.

Para el presente trabajo, Políticas Públicas de Gestión Recursos Humanos se refieren a lo que las autoridades con suficiente autoridad política o administrativa, deciden o no hacer, y a lo que hacen en realidad. Engloban tanto las intenciones del Gobierno plasmadas principalmente en el instrumento técnico-político por excelencia denominado “Plan Nacional de Desarrollo” aprobado por el Presidente de la República; como las acciones institucionales que dan continuidad a esas intenciones. Las políticas y programas gubernamentales remiten a ciertos valores, instrumentos, medios de intervención y a ciertos resultados esperados de impacto para con el personal de la Administración Pública, consecuencia de la acción administrativa que se desarrolle en pro del desarrollo nacional.

Las Políticas de Gestión de Recursos Humanos deberán ser al menos:

- Claras
- Estratégicas
- Acordes con la normativa
- Afectas a la motivación humana

Un factor adicional que debieran cumplir las Políticas de Gestión de Recursos Humanos, resulta del entorno político que rodea la Administración Pública. Si bien dicha Gestión igualmente se operacionaliza por medio de instrumentos técnicos, tales como estudios técnicos salariales, estudios técnicos de análisis de puestos y demás, el factor político en ningún momento se desliga, por lo que los Directores de Recursos Humanos afrontan un gran reto al tratar de armonizar los planteamientos que traen consigo los Ministros y Directores Generales, y el acomodo de éstos ante la normativa técnica y legal vigente, misma que toma como génesis la Constitución Política. Por lo que, el concebir un Sistema de Recursos Humanos no armonizado entre ambos factores (político y técnico), resulta ilusorio y por ende falso, e incluso pudiera decirse que roza con la gobernabilidad.

Existen algunos aspectos que salen del control de las Políticas que pueda establecer el respectivo Jerarca; por ejemplo en lo que a reasignaciones de puestos se refiere, ya que dicho aspecto deviene más bien del bloque de legalidad para el Régimen del Servicio Civil, específicamente en los artículos 100 y siguientes del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil. Por consiguiente, si se estableciera una política de reasignar en el primer año de Gobierno únicamente a los técnicos y en el segundo año a los profesionales, nos exponemos a una Acción de Inconstitucionalidad.

De igual manera, los aspectos relacionados con la clasificación ocupacional y, por ende, salarial, resultan un poco complicado que puedan ser de resorte exclusivo del Jerarca respectivo, siendo que éstos derivan en primera instancia del Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento, así como del Manual General de Clasificación de Clases (Decreto Ejecutivo No. 25592-MP) y del Manual de Clases Anchas Resolución (DG-055-97).

Las Políticas de Gestión deben ser estratégicas, impactando en la organización y atendiendo puntos sensibles, sobre todo porque existen otros instrumentos que se encargan de lo operativo y más rutinario, tales son los instrumentos internos de gestión: Manuales, Instructivos, Procedimientos, mismos que ostentan un nivel de minuciosidad y especificidad para orientar el accionar diario de los funcionarios.

Un ejemplo de una Política de Recursos Humanos que respeta y reconoce el bloque de legalidad dispuesto para las reasignaciones de puestos podría ser:

“Los estudios técnicos de reasignación de puestos se harán conforme a lo dispuesto en los artículos 110 y 118 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil y su duración no podrá superar los quince días hábiles, debiendo comunicar al funcionario interesado, a su jefe inmediato y al Director de Programa el resultado del mismo”.

Otra de éstas políticas podría indicarse de la siguiente manera:

“Los Jefes inmediatos coordinarán los cambios en las funciones de sus subalternos, con los diferentes Directores de Programa, siendo que éstos últimos deberán dar su aprobación. La consolidación de las nuevas funciones iniciará a partir del visto bueno de éste último, en estricto acatamiento al artículo 118 del Reglamento al Estatuto del Servicio Civil”.

Como se denota, muchos de los aspectos que parecieran ser una mezcla de estrategia y operatividad, no se incluyen en algún Reglamento o Manual que sea de conocimiento de toda la organización, por lo que la responsabilidad por parte de las instancias de Recursos Humanos en asesorar a los Jerarcas en el establecimiento de Políticas, resulta sumamente importante como aporte a la gestión estratégica institucional.

ESTABLECIMIENTO DE PROCESOS ESTRATÉGICOS

El establecimiento de “procesos” dentro de las estructuras administrativas públicas, resulta ser parte indispensable de la planificación técnico-administrativa e incluso política, como mecanismo de operacionalización de las funciones organizativas y se procederá a detallar en forma sistémica su génesis:

- I. Como parte de la visión de Gobierno que un partido político ha establecido en sus promesas de campaña, se encuentra generalmente el fortalecer o mejorar el desempeño de las instituciones públicas, teniendo como fundamentos: a) la necesidad de mejorar a éstas en su función de los bienes o servicios que brindan a los administrados, siendo que se ha diagnosticado una falta de la organización por atenderlos según criterios de eficiencia, eficacia, transparencia, claridad, etc; o bien, b) enrumbar el accionar institucional hacia la consecución de las metas trazadas durante la campaña y siempre con un afán de mejorar los bienes o servicios brindados. De lo anterior se extrae que el “Jerarca Político”, o sea, aquel que es de libre nombramiento por el Presidente de la República, debería previamente ostentar una estrategia de abordaje institucional y que ejecutará al momento de su nombramiento. Esto puede devenir en modificación del organigrama vigente.
- II. Según el punto precedente, pueden ocurrir dos situaciones: a) una determinada Unidad Administrativa deja de existir, donde sus funciones desaparecen o son asignadas a otra, ó b) a ésta se le aplica una reingeniería (2) de sus Procesos. Para el objeto del presente trabajo el planteamiento será con base en el segundo supuesto.
- III. Al haberse determinado la necesidad de reorientar los procesos de una Unidad Administrativa, el personal técnico debe remitir una propuesta que será aprobada por el superior de dicha Unidad y por el Jerarca, pero debe ser cimentada según los esquemas de funcionamiento de las instituciones públicas, eso requiere principalmente: apegarse al principio de legalidad, mantenerse sobre la línea de burocracia propuesta por Weber y, en los últimos tiempos, acoplarse al planteamiento de la nueva gerencia pública. Valga indicar, que en este punto se está trabajando bajo el “Principio de Organización” propio de la teoría administrativa (3). Por lo que, sobre dicho término, resulta necesario citar lo indicado por (Meoño: 1986:122):

“Es útil señalar que la función de “Organización” en el contexto público, también se beneficia de los planteamientos técnicos de conceptos que la teoría administrativa general o de negocios ha desarrollado, como mando, línea, asesoría, apoyo, formalismo versus informalismo, sistemas y procedimientos, etc.

Dentro de las limitaciones y diferencias fundamentales entre lo Público y lo Privado, tales conceptos y técnicas pueden ser, y de hecho son, aplicados a la realidad administrativa pública. Pero, insistimos, dentro de limitaciones y diferencias que exigen ajustes importantes y, esencialmente, una actitud crítica y bien fundamentada de parte del planificador administrativo que diseña instituciones públicas.”

Existe la tendencia a creer que uno de los mecanismos “ideales” de control interno para las instituciones públicas, radica en establecer Manuales de Procedimientos, no obstante debe quedar claro que éstos deben ser diseñados, validados, aprobados e implementados, una vez establecidos los procesos de la unidad administrativa, ya que son los últimos los que darán base a dichos procedimientos.

Para ilustrar mejor lo anterior, se tomará lo indicado por la Real Academia de la Lengua Española acerca del significado de “Proceso” y “Procedimiento” y se aplicará a un ejemplo.

- **Proceso:** Serie de fases de un fenómeno, por ejemplo proceso de datos
- **Procedimiento:** Acción o modo de obrar.

Dichas definiciones, no dejan lugar a dudas de que un proceso resulta un concepto más general mientras que el procedimiento tiene un sentido más específico, en otras palabras, un proceso puede estar conformado de una serie de procedimientos.

Si en un Departamento de Recursos Humanos existe el Proceso de Gestión de Incentivos, el cual se encarga de analizar la normativa e información relacionada con las solicitudes de reconocimiento de la Carrera Profesional, la Dedicación Exclusiva, la Prohibición, etc, así como de aprobar o denegar las solicitudes y, por ende, de enviar a Salarios los documentos necesarios para incluirlos en el Sistema INTEGRA, sus funciones pueden descomponerse en varias partes con un mayor grado de pasos y, sobre todo, de especificidad, pudiendo incluso responder cada una a una normativa técnica y legal muy particular. Así, para nuestro ejemplo, resultaría necesario determinar un procedimiento exclusivo para: Carrera Profesional, Dedicación Exclusiva, Prohibición, Anualidades, Zonaje, etc.

En dichos procedimientos se especifican con mayor detalle la manera de proceder en cuanto a cada incentivo, considerando, entre otros: los documentos y formularios que deben aportarse, las fechas de recepción, el personal que tramita la información, la normativa que se atiende, el órgano al que se eleva la solicitud para su resolución y el modo de actuar en cuanto a recursos de apelación y de revocatoria.

Según lo anterior, no resulta dañino sino más bien es positivo separar las funciones de los Departamentos, con el fin de:

1. Lograr el “Empowerment” o “Empoderamiento” de los funcionarios de la Unidad.
2. Asignar la responsabilidad en lo concerniente al cumplimiento de metas, objetivos, formulación de Planes Anuales Operativos e indicadores, así como la evaluación de éstos.

3. Cumplir con lo establecido en la Ley General de Control Interno y el Manual de Normas General de Control Interno, sobre todo en lo relacionado a la separación de funciones incompatibles y el establecimiento de Sistemas de Control Interno que eviten o, por lo menos, minimicen la materialización de errores administrativos
4. Buscar la profesionalización de las acciones que realizan los funcionarios de la Unidad, sea a través de la experiencia o de la capacitación
5. Buscar la consecución de estándares de calidad en las funciones de la Unidad, siempre en pro de los usuarios y asegurando las mejores condiciones para todos los usuarios.

Idalberto Chiavenato manifiesta que la Administración de Recursos Humanos es un área interdisciplinaria e incluye conceptos de Psicología Industrial y Organizacional, Sociología Organizacional, Derecho Laboral, entre otros, lo que faculta a los Departamentos de Recursos Humanos a conformarse de una manera interdisciplinaria, con los funcionarios que integren los procesos respectivos y brinden servicios eficaces y eficientes desde el servicio público correspondiente.

Con base en lo anterior, y tratando de acoplar la Gestión de Recursos Humanos a los procesos que deben establecer las unidades administrativas pertenecientes a la Administración Central, se propone un modelo organizativo por procesos, el cual trate de responder a todos los deberes y obligaciones de dichas instancias, pero que igualmente permita cumplir con la normativa técnica y legal vigente.

PROCESO DE CAPTACIÓN Y EVALUACIÓN

Es la instancia encargada de llevar a cabo los procedimientos de reclutamiento y selección del personal idóneo y acorde con las necesidades institucionales, así como de la aplicación de la evaluación del periodo de prueba y del desempeño de los funcionarios regulares, en acatamiento a lo dispuesto en el Estatuto del Servicio Civil y su Reglamento.

Los funcionarios públicos cubiertos por el Régimen del Méritos del Servicio Civil, son nombrados mediante un sistema que trata de reclutar y nombrar a aquellas personas que cumplan estrictamente con los requisitos dispuestos para cada clase de puesto y cargo, según el Manual de Clases Anchas o los Manuales Institucionales. Este proceso se divide en las etapas de selección de los candidatos óptimos, su nombramiento y posterior evaluación en el periodo de prueba para ingresar al Régimen.

EL PROCESO DE CAPTACIÓN Y EVALUACIÓN CUMPLIRÍA CON LO SIGUIENTE:

1. Elaborar los pedimentos de personal para los puestos vacantes, conforme con las características necesarias que deben cumplir los candidatos por nombrar, ya sea en forma interina o en propiedad y, en concordancia con lo estipulado en el Manual de Clases Institucionales o en el Manual de Clases Anchas.

2. Coordinar las entrevistas de candidatos a nombramientos en propiedad, conforme con las nóminas enviadas por la Dirección General de Servicio Civil, respetando la normativa establecida para dichos efectos y comunicando el resultado a la Oficina Desconcentrada del Servicio Civil que corresponda.
3. Valorar los atestados de educación, capacitación, experiencia y demás que presenten los candidatos a nombramiento, sean interinos o en propiedad.
4. Gestionar la firma e inclusión de documentos necesarios para el nombramiento de todos aquellos candidatos sujetos de ingreso a la institución, sean propietarios o interinos.
5. Remitir a la Oficina Desconcentrada del Servicio Civil las listas de personal para nombramiento interino o en propiedad mediante el Sistema INTEGRA.
6. Asesorar a los funcionarios acerca de los documentos que deben presentar en los demás procesos departamentales, para estabilizar los deberes y derechos durante su relación laboral con la institución.
7. Remitir al Proceso de Inclusiones y Remuneraciones los documentos necesarios para la inclusión del nuevo funcionario en el Sistema INTEGRA.
8. Coordinar con los respectivos jefes inmediatos la aplicación del formulario del periodo de prueba para funcionarios nombrados en propiedad, de conformidad con lo establecido en los artículos 30 y 31 del Estatuto de Servicio Civil.
9. Comunicar al Proceso de Inclusiones y Remuneraciones el cese de funciones de las personas que no satisfagan la evaluación del periodo de prueba.
10. Coordinar con el Director General el nombramiento de los funcionarios idóneos en plazas vacantes, ya sea mediante ascenso directo, concurso interno (ampliado o restringido) o concurso externo.
11. Concretar los estudios técnicos de preingreso y reingreso para posibles nombramientos en propiedad.
12. Coordinar la conformación de la Comisión de Ascensos Institucional, junto con la Oficina Desconcentrada del Servicio Civil y asesorar a ésta y al jerarca en cuanto a la forma de ocupación de las plazas vacantes, tal como estipula el Decreto Ejecutivo No. 24025-MP.
13. Coordinar con la Dirección General de Servicio Civil, lo correspondiente a la concreción de concursos externos, a fin de contar con los candidatos idóneos para ocupar los puestos institucionales vacantes.

Rolando Bolaños Garita

14. Gestionar la aplicación de la evaluación anual del desempeño a todos los funcionarios regulares, comunicando al Proceso de Normativa y Control los resultados.

PROCESO DE INDUCCIÓN Y CAPACITACIÓN

Instancia encargada de concretar acciones que permitan al funcionario de recién ingreso, dar sus primeros pasos de manera formal, sistémica y menos chocante en el ambiente organizacional; así como, de llevar a cabo todas aquellas actividades que transmitan, refresquen o actualicen conocimientos y destrezas a los funcionarios, con el objetivo de mejorar su desempeño personal e institucional.

Los funcionarios públicos cubiertos por el Régimen del Méritos del Servicio Civil, al ser nombrados en forma interina o en propiedad, necesariamente incurren en un lapso en el cual se familiarizan con la organización, sus compañeros de trabajo, sus superiores jerárquicos, y las labores a desempeñar. Igualmente, en el desempeño de tales funciones es necesaria una constante transmisión de conocimientos y refrescamiento de los mismos, así como de profesionalización y retroalimentación en aspectos relacionados con los procesos en los que incurren diariamente o se relacionan. Este proceso se compone de dos etapas: la Inducción y la Capacitación de los funcionarios.

- A. Cada funcionario que ingresa a la institución, una vez finalizado su proceso de Captación, debe iniciar la ejecución de las labores encomendadas, las cuales necesariamente deben ser acordes con la clase y cargo que ostenta.
- B. El Jefe inmediato será el encargado de detallarle las tareas asignadas en forma clara y por escrito, lo que otorga un respaldo para ambos en cuanto a responsabilidades mutuas.

EL PROCESO DE INDUCCIÓN Y CAPACITACIÓN CUMPLIRÍA CON LO SIGUIENTE:

1. Diseñar e implementar un plan de inducción, que sirva para introducir de manera amigable a los nuevos funcionarios en su nuevo ambiente organizacional. Este puede ser: una pasantía, una charla, un taller, etc.
2. Definir las actividades de inducción con base en:
 - La cantidad de personal que ingresa a la institución
 - Su distribución geográfica
 - La clase de cargos que ocupen
 - La disponibilidad horaria, y
 - Cualquier otro elemento que permita determinarla

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

3. Gestionar los recursos necesarios para las actividades de inducción y capacitación, tales como: aula, video-bean, computadora, retroproyector, rotafolio, pizarra, pupitres.
4. Concretar las acciones necesarias, a fin de detectar las necesidades de capacitación institucional y así formular los Planes Institucionales de Capacitación en estrecha relación con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Estratégico y el Plan Anual Operativo.
5. Remitir al Centro de Capacitación y Desarrollo (CECADES) de la Dirección General de Servicio Civil, en la primera quincena del mes de Enero, el Plan Institucional de Capacitación (PIC) para su aprobación final.
6. Concretar las actividades de capacitación establecidas en el PIC, previa coordinación con el CECADES y con los miembros del SUCADES.
7. Efectuar estudios de impacto sobre las actividades de capacitación que concreten los funcionarios, con el fin de medir la utilización de los conceptos, destrezas y conocimientos adquiridos en sus labores diarias.
8. Refrendar los títulos de las diversas actividades llevadas a cabo en coordinación con el CECADES.
9. Coordinar con los demás miembros del SUCADES la obtención de cupos para las actividades de capacitación establecidos en sus respectivos PIC.
10. Gestionar la formalización de convenios con instituciones públicas o privadas que permitan acceder a beneficios para los funcionarios, ya sea a través de descuentos o cupos de participación, tanto en actividades de transmisión o refrescamiento de conocimiento, como en aquellas dirigidas a la obtención de grados académicos.
11. Controlar y asesorar en materia de licencias para asistir a cursos por parte de los servidores cubiertos por el Régimen del Servicio Civil, conforme con el artículo 37 del Estatuto del Servicio Civil.
12. Controlar y asesorar al respectivo jerarca sobre las facultades, restricciones y facilidades que otorga la Ley de licencias para adiestramiento de servidores públicos No. 3009.

13. Velar por el cumplimiento, así como asesorar y controlar lo estipulado en los artículos 33 y 37 del Reglamento del Estatuto del Servicio Civil, referente a los derechos de los servidores sobre disfrute de licencia ocasional de excepción para asistir a actividades de capacitación y licencias para asistir estudios, respectivamente.
14. Realizar los estudios técnicos de reconocimiento de títulos, de aquellas actividades de capacitación que los funcionarios presenten y sean llevadas a cabo fuera del SUCADES.
15. Asesorar, en conjunto con la Jefatura del Departamento de Recursos Humanos, al jerarca y al respectivo Ministro del Ramo, sobre lo estipulado en la Resolución DG-155-97 “Cuerpo de Normas para regular el proceso del Subsistema de Capacitación del Régimen del Servicio Civil”.
16. Coordinar con la Asesoría Jurídica de la Dirección General de Servicio Civil, la correspondiente actualización sobre dictámenes de la Procuraduría General de la República, la Sala Constitucional y demás instancias legales, sobre jurisprudencia referente a la capacitación de los funcionarios públicos cubiertos por el Régimen del Servicio Civil.
17. Coordinar con el Proceso de Normativa y Control, las acciones correspondientes que devengan de incumplimientos por parte de los funcionarios, de los contratos y licencias de estudio aprobados.

PROCESO DE INCLUSIONES Y REMUNERACIONES

Instancia encargada de administrar todo lo relacionado con la inclusión de funcionarios en el Sistema INTEGRAL y de los movimientos referentes a los salarios de éstos, así como elaborar el presupuesto de la Partida Presupuestaria Remuneraciones, detectando y recobrando los montos erogados sin asidero técnico o legal.

El sistema de pagos y planillas del Gobierno Central ha evolucionado en los últimos años, al contar al día de hoy con un Sistema Informático, el cual se entrelaza con las instancias relacionadas con la erogación de las diferentes subpartidas presupuestarias, entre ellas: Dirección General de Presupuesto Nacional, Tesorería Nacional, Dirección General de Informática. Igualmente, el incluir a nuevos funcionarios, necesariamente presupone un proceso sistémico que necesita interconexión con las demás instancias del Departamento, sin dejar de lado lo correspondiente a estudios varios de salarios y aplicación de la normativa vigente relacionada con el tema. Por lo tanto, es necesario que el proceso cuente con dos etapas: Inclusiones y Remuneraciones.



EL PROCESO DE INCLUSIONES Y REMUNERACIONES CUMPLIRÍA CON LO SIGUIENTE:

1. Incluir en el Sistema INTEGRA a los funcionarios interinos y en propiedad junto con todas sus características, conforme con los documentos enviados por el Proceso de Captación y Evaluación.
2. Incluir en el Sistema INTEGRA los movimientos que afectan el status salarial de los funcionarios, tales como: anualidades, carrera profesional, prohibición, dedicación exclusiva, zonaje, horas extras, rebajos de salario por ausencias, suspensiones sin goce de salario y sumas pagadas de más, esto de conformidad con a los documentos enviados por el Proceso de Normativa y Control.
3. Incluir en el Sistema INTEGRA los movimientos que afectan la relación laboral de los funcionarios, tales como: incapacidades, suspensiones con goce de salario y licencias con goce o sin goce de salario.
4. Emitir las acciones de personal que respalden y den sustento administrativo a los movimientos de personal ingresados al sistema INTEGRA y canalizar la firma por los funcionarios correspondientes, así como, el envío de éstas para su archivo en expedientes del Proceso de Normativa y Control.
5. Gestionar lo correspondiente a las planillas quincenales de pago con la Dirección General de Informática, la Dirección General de Presupuesto Nacional y la Tesorería Nacional.
6. Coordinar con el Departamento Financiero Contable el pago mensual de las cargas sociales a la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS).
7. Coordinar con la CCSS lo correspondiente al ingreso y cotización de los funcionarios al régimen de Enfermedad y Maternidad, Invalidez, Vejez y Muerte, así como a la Ley de Protección al Trabajador.
8. Emitir las constancias salariales, certificaciones de salarios percibidos, estudios técnicos de salarios y demás documentos relacionados con los pagos, que sean solicitados por los funcionarios y demás instancias procedentes.

9. Efectuar los cálculos por concepto de horas extras de los funcionarios indicados por el Proceso de Normativa y Control y gestionar la firma de autorización de éstos, ante las autoridades pertinentes.
10. Gestionar lo correspondiente al pago de horas extras para funcionarios en calidad de préstamo pertenecientes a otras instituciones públicas.
11. Preparar el anteproyecto de Relación de Puestos y contenido presupuestario para todas las subpartidas y coletillas incluidas en la partida presupuestaria de Servicios Personales, tomando en consideración las directrices presupuestarias emitidas por la Dirección General de Presupuesto Nacional y, según la orientación e instrucciones que gire la Dirección Nacional y la Dirección Administrativa Financiera.
12. Mantener control presupuestario de las partidas y subpartidas relacionadas con el pago de salarios, incentivos y prestaciones legales, comunicando al Departamento Financiero los faltantes detectados en cualquiera de ellas, en los respectivos ejercicios económicos.
13. Realizar estudios técnicos de salarios, a fin de determinar la procedencia o no de los pagos realizados por concepto de salarios y gestionar lo correspondiente a la recuperación de las sumas pagadas de más, conforme con lo establecido en el Decreto Ejecutivo 26580-H.

PROCESO DE NORMATIVA Y CONTROL

El adecuado proceso de Administración de Recursos Humanos, necesariamente tiene implícitos una serie de incentivos, con los cuales se busca incrementar el desempeño de los funcionarios, basados en: su grado académico, su productividad, por laborar jornada extraordinaria y, en el caso de los servidores de la Administración Pública, por disposiciones legales explícitas.

Asimismo, la jornada laboral normada por el Código de Trabajo y por los Reglamentos Internos de Trabajo o de Organización y Servicios de las instancias cubiertas por el Régimen del Servicio Civil, implica necesariamente mantener controles que evidencien que los servidores cumplen con el horario establecido, y, en esa medida, se les reconozca el pago de los incentivos establecidos legalmente. Tales controles y reconocimientos, íntimamente relacionados, son potestad de una unidad que comprende dos etapas: Normativa y Control.

EL PROCESO DE NORMATIVA Y CONTROL CUMPLIRÍA CON LO SIGUIENTE:

1. Gestionar y controlar el pago del incentivo Dedicación Exclusiva a los funcionarios de nivel profesional, conforme con lo establecido en el Decreto Ejecutivo 33451-H y la Resolución DG-070-94 y sus reformas.
2. Gestionar y controlar el pago del incentivo de Carrera Profesional a los funcionarios de nivel profesional, conforme con lo establecido en el Decreto Ejecutivo 33048-H y la Resolución DG-064-08.
3. Gestionar y controlar el pago del incentivo de Prohibición a los funcionarios, conforme con lo establecido en la Ley 5867, sus reformas y su Reglamento, artículo 41 de la Ley 7097 (Ley de Presupuesto Extraordinario de 1 / 9 / 1988).
4. Gestionar y controlar el pago del incentivo de Anualidades a los funcionarios conforme con lo establecido en el artículo 5 de la Ley de Salarios de la Administración Pública y el Decreto Ejecutivo 18181-H.
5. Coordinar con el Proceso de Inclusiones y Remuneraciones, los ajustes de los incentivos indicados.
6. Gestionar y controlar el pago por concepto de horas extras laboradas por los funcionarios autorizados, comunicando mensualmente al Proceso de Inclusiones y Remuneraciones, los montos por reconocer.
7. Administrar lo correspondiente al tiempo de reposición por concepto de horas extras laboradas por los funcionarios autorizados.
8. Administrar el saldo de días de vacaciones con que cuenten los funcionarios.
9. Comunicar a los funcionarios que corresponda, su deber de presentar declaración de la situación patrimonial inicial, anual y final, así como informar a la Unidad de Autorizaciones y Aprobaciones de la Contraloría General de la República sobre el nombramiento y cambio o destitución de éstos, según lo estipulado en el Capítulo III de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito N° 8492.
10. Solicitar a los diferentes Colegios Profesionales el estado de sus miembros y que forman parte de la institución, determinando si se encuentran morosos, sancionados o impedidos del ejercicio profesional, para así tomar las medidas institucionales respectivas.

11. Mantener bases de datos actualizadas sobre el personal institucional y sus aspectos de mayor relevancia (número de puesto, clase, cargo, grupo de especialidad, ubicación, etc).
12. Compilar las justificaciones que presenten los funcionarios y que sean firmadas por los jefes respectivos.
13. Remitir al Proceso de Inclusiones y Remuneraciones, para su rebajo correspondiente, las boletas de incapacidad presentados por los funcionarios.
14. Remitir mensualmente al Despacho de la Dirección General, el listado de personal que cuente con ausencias injustificadas, junto con las recomendaciones que correspondan.
15. Coordinar con el Proceso de Inclusiones y Remuneraciones los rebajos salariales por concepto de ausencias injustificadas.
16. Asesorar al Despacho de la Dirección General en aspectos relacionados con el procedimiento para el despido y cese de funcionarios.
17. Elaborar los proyectos de normativa técnica (Reglamentos, Manuales, etc) que regulen y mejoren la relación de los funcionarios con la institución.
18. Elaborar el planteamiento técnico respectivo, a fin de solicitar a la Dirección General de Servicio Civil, la aplicación del Incentivo Productividad.

PROCESO DE GESTIÓN OCUPACIONAL

Entre los subprocesos propios de la Gestión de Recursos Humanos, se encuentran los relacionados con la clasificación de puestos, descripción de cargos, elaboración de manuales, reorganización de funciones y otros que, de una manera sencilla, directa y apegada a la normativa técnica y legal, provea a la institución de instrumentos que coadyuven en el cumplimiento de la Visión, Misión y Objetivos. Tal acción es desempeñada por el Proceso de Gestión Organizacional, que se vale de la normativa vigente y, en coordinación con la Oficina Desconcentrada y el Área de Gestión de Recursos Humanos, ambas de la Dirección General de Servicio Civil, concretan tales acciones.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

EL PROCESO DE GESTIÓN OCUPACIONAL CUMPLIRÍA CON LO SIGUIENTE:

1. Asesorar al Despacho de la Dirección General en lo relacionado con procesos de reestructuraciones institucionales, sean parciales o integrales, según los parámetros de Análisis Administrativo y de Gestión de Recursos Humanos.
2. Gestionar la autorización del Tribunal del Servicio Civil para el no envío de nóminas, con base en lo dispuesto en el artículo 47 del Estatuto del Servicio Civil y el 110 de su Reglamento.
3. Concretar análisis integrales de puestos, con motivo de los procesos de reestructuración institucional.
4. Concretar análisis individuales o grupales de puestos que ameriten asignaciones, reasignaciones, recalificaciones, asignación de especialidades, etc, con base en lo establecido en el Estatuto del Servicio Civil, su Reglamento y la normativa técnica emitida por la Dirección General de Servicio Civil.
5. Mantener actualizado el instrumento clasificador para el recurso humano institucional, proponiendo a la Dirección General de Servicio Civil, los ajustes que considere pertinentes y a través de los respectivos estudios técnicos.
6. Coadyuvar a las diferentes instancias administrativas, en la separación de procesos y la emisión de instrumentos administrativos que se deriven de éstos, tales como Manuales de Procedimientos, Metodologías y Lineamientos.
7. Formar parte de la Comisión de Salud Ocupacional y coordinar lo correspondiente a la implementación de medidas previsoras, así como de cumplimiento de lo estipulado en el artículo 288 y siguientes del Código de Trabajo y el Decreto Ejecutivo No. 18379-TSS.
8. Gestionar ante el Instituto Nacional de Seguros (INS) la atención de funcionarios que sufren accidentes laborales.
9. Mantener datos estadísticos sobre los accidentes laborales acaecidos, así como sus causas, con el fin de gestionar las medidas necesarias para evitarlos.

NOTAS

(1) Denomino para el presente trabajo “Teoría Madre de la Administración”, a la base teórica que establece los principios de la Administración Moderna, la cual en la actualidad puede subdividirse en: Administración Pública, Administración de Empresas, Administración de Recursos Humanos, Administración Financiera, siendo que cada una de ellas cuenta con planteamientos teórico-prácticos muy específicos a pesar de derivar de un mismo tronco común en el cual la “Burocracia” de Max Webber y los procesos básicos de Planificación, Organización, Dirección, Control y Evaluación, están presentes y brindan un aporte esencial e indiscutible.

(2) Reingeniería de Procesos: rediseño radical de los procesos que deben sufrir las empresas y negocios para garantizar su éxito y poder de sobrevivir. Recomendamos reorganizar el trabajo en función de las nuevas exigencias de los mercados y, para ello, es preciso ignorar las maneras actuales de hacer las cosas y empezar de cero, reingeniando (volviendo a pensar) cómo hacer las cosas con menos operaciones, con menos costos, con mejor calidad, en menor tiempo y obtener más satisfacción del cliente; se retoma el principio de calidad total. (Hernández, 2007:80)

(3) Principios de la Teoría Administrativa: Planificación, Organización, Dirección, Control y Evaluación

BIBLIOGRAFÍA

Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico/Instituto Nacional de Administraciones Públicas de España. Material del Curso Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública

Paniagua Gamboa, Carlos German. Principales escuelas del pensamiento administrativo. Octava reimpression de la 1ra. Edición, San José, Costa Rica: EUNED, 2005.

Cedeño Gómez, Álvaro. Administración de la Empresa. Décima reimpression de la 3era. Edición, San José, Costa Rica: EUNED, 2005.

Hernández Orozco, Carlos. Análisis Administrativo: técnicas y métodos. Quinta reimpression de la 1era.edición, San José, Costa Rica. EUNED, 2007.

Meoño Segura, Jhonny. Administración Pública: teoría y práctica. 2da. Edición, San José, Costa Rica. Editorial de la Universidad de Costa Rica, 1986.

LA FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN UNIVERSITARIA

VÍCTOR HERNÁNDEZ CERDAS

Costa Rica

Profesor Catedrático de la Universidad de Costa Rica (UCR),
Coordinador de la Cátedra de Gestión de Recursos Humanos y Profesor Catedrático
de los Cursos de Desarrollo Regional Integrado y Cambio Organizacional.

Ha sido Director del Postgrado en Administración Universitaria, miembro
de la Comisión de Acreditación de la Escuela de Administración Pública de la UCR..
Adicionalmente ha sido Coordinador Programa de Actualización Profesional de la Escuela
de Administración Pública, Director de la Oficina de Recursos Humanos de la UCR.

INTRODUCCIÓN

Tradicionalmente las Universidades en América Latina han sido de gran importancia en el devenir de los estados nacionales, independientemente de los argumentos a favor o en contra de las Universidades, como entidades de conciencia social, no se puede dejar de reconocer que continuarán siendo instancias involucradas en la vida de las naciones. En el caso de Costa Rica, de conformidad con sus estatutos orgánicos, se indica que las Universidades deben contribuir con las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común, para la consecución de la justicia social, la equidad y el desarrollo integral; de manera que los objetivos están bien enmarcados; quizás el reto más difícil es como plasmar su accionar en la sociedad.

Sabemos que los recursos financieros con que cuentan, la mayoría de las veces es inferior a las múltiples necesidades internas y a las demandas por parte de la sociedad; sin embargo cada vez las autoridades universitarias se enfrentan al reto de introducir estrategias y políticas tendentes a racionalizar el gasto e introducir nuevas prácticas administrativas, docentes, de investigación y acción asocial que permitan racionalizar el gasto, aumentar la calidad e incorporar otras fuentes de ingreso. En términos administrativos, las autoridades han hecho esfuerzos para que las estructuras tanto académicas como administrativas, sean transformadas, a efecto que hagan viable los grandes objetivos institucionales; sin embargo no siempre esas estructuras han posibilitado una acción eficaz.

Este trabajo analizará en forma breve, la necesidad de la formación en administración universitaria, como medio para transformar, con un enfoque universitario, las estructuras académicas y administrativas; de tal forma que las universidades sigan siendo instancias influyentes y que, en el futuro, potencialicen su participación aún más, ya que las transformaciones que experimenta el mundo actual son cada vez más complejas.

La manera en que se designa a las personas para ocupar la dirección de las escuelas y facultades, ha influido en las estructuras administrativas de las instituciones; práctica que aunada a la forma en que funcionan las estructuras administrativas, tienden a entorpecer el adecuado cambio organizacional; ya que se ha caído en un control burocrático, pues en lugar de auxiliar el proceso académico, en repetidas oportunidades, lo desfiguran.

El funcionamiento de las estructuras administrativas, docentes y los cuadros de dirección superior, aunados a la ausencia de bibliografía sobre la gestión universitaria, aunque sea resaltando las experiencias de la gestión de aquellas personas que, por sus conocimientos, experiencia, liderazgo y capacidad de gestión se hayan destacado, atestiguan el grado de amateurismo con que se vienen administrando las Universidades.

En la práctica universitaria, las estructuras de gobierno se caracterizan por soportarse en la figura del Decano, Director de Escuela o Departamento, de manera que dependiendo del conocimiento, experiencia, capacidad de gestión y liderazgo de la persona, así será el avance que tenga la unidad académica o administrativa.

En el caso de Costa Rica, las Universidades están soportadas en términos de la gestión, en los Consejos Universitarios, como responsables de la política de la institución; enseguida está la figura del Rector, como responsable de la ejecución y con poderes bastantes significativos. En otro nivel se encuentran los Decanos, Directores de Escuela, Sedes Regionales e Institutos y Centros de Investigación, quienes fungen como el nivel ejecutivo de cada unidad académica o de investigación. Todos ellos son nombrados por los mismos cuerpos docentes y, en mucho casos, se nombra a personas que se han destacado en su labor académica o de investigación, pero no necesariamente por la probada capacidad de gestión administrativa; de tal forma que “se pierde un buen profesional en su área y se gana un mal administrador”, ya que en corto tiempo se constituyen en administradores de una Unidad Académica o un Instituto de Investigación.

En forma individual las personas que son nombradas para ejercer como directores de unidades académicas, muy a menudo manifiestan la necesidad de realizar cambios, sin embargo en el ejercicio del cargo no siempre encuentran la forma de llevarlos a cabo. Esta situación ha provocado a las instancias que conforman la dirección superior de la institución y a las oficinas técnicas administrativas, impulsar políticas, estrategias e impulsar mecanismos que motiven a estas otras direcciones a incursionar en iniciativas de evaluación de programas y actividades con la finalidad de obtener mayor rendimiento en los recursos asignados, o en iniciativas de acreditación. Desafortunadamente, estas incursiones se han realizado en la versión tradicional de arriba hacia abajo, sin o con poca participación de los docentes que conforman la unidad académica y mediante iniciativas aisladas y no mediante un gerenciamiento de las autoridades que conforman los cuadros de dirección superior de la institución.

Tal y como se indicó, en el presente trabajo se argumentará en cuanto a la importancia de la formación en administración universitaria y el enfoque que es importante dar a las personas que se incorporan al programa de postgrado en administración universitaria. En general, el programa, pretende que los estudiantes obtengan los conocimientos modernos orientados a la gestión y el desarrollo del liderazgo, mediante la profundización y ampliación de su capacidad de análisis y decisión en el entorno institucional, nacional e internacional, escenario en el cual deberá desempeñarse en el futuro.



IMPORTANCIA DE LA FORMACIÓN EN ADMINISTRACIÓN UNIVERSITARIA

Existe una gran incertidumbre entre los gerentes, administradores y ejecutivos de organizaciones públicas y de las empresas sobre la globalización de los aspectos económicos, sociales y políticos que circundan la sociedad. Saben que tienen que ser globales para no estar al margen de la nueva perspectiva mundial, pero no saben si las decisiones y las acciones que están tomando son las más adecuadas, por ello se hace justo hacer un análisis de este aspecto que toca a todas las organizaciones.

Muchas son las disciplinas que han incursionado en esta temática, tratando de entender y explicar la realidad en que se mueven las personas y sobretodo las organizaciones, las cuales tienen como imperativo replantear su quehacer y dar el redireccionamiento que requiere de conformidad al entorno. Se han realizado diversos estudios sobre este nuevo fenómeno mundial y se puede llegar a unas conclusiones muy claras sobre el manejo que, en la actualidad, se le debe dar a las organizaciones, para que esta no sea excluida del nuevo giro del mercado mundial.

En ese contexto, la administración ha tomado un liderazgo, convirtiéndose en una de las disciplinas con mayor éxito en el presente; si analizamos esta afirmación en diferentes ejes, encontramos que la administración pública o privada, es a quien le ha correspondido adecuar sus planteamientos para incidir en las organizaciones. Es tal la incidencia de la administración en la vida diaria, que las universidades públicas y privadas han incorporado en su oferta académica la carrera de administración, en el nivel de grado o de postgrado.

Independientemente del enfoque que tengan los programas de formación, en todos ellos se pretende formar recursos que constituyan actores de cambio en las organizaciones. En ese sentido, la administración universitaria, no se escapa de esa realidad, ya que estas organizaciones también requieren de ajustes, sobretodo, si se toman en consideración la dinámica orgánica y administrativa interna.

Como observaremos más adelante, la dirección de las respectivas unidades académicas la realizan por lo general los profesionales afines con el área de formación, pero estas personas no tienen formación en el área de la administración; de manera que, por las razones expresadas, se requiere personal con conocimientos en el campo de la administración, a efecto de que su mandato tenga incidencia en el contexto de la institución.

Es sabido, que a las organizaciones, además de evaluarles los niveles de rendimiento, la eficiencia y eficacia de su gestión, se les debe crear un marco conceptual para analizar y administrar el proceso de globalización dentro de la organización, esto con algunos aspectos generales que establezcan su funcionamiento. Entre estos pueden mencionarse la gobernabilidad, la responsabilidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la administración estratégica, la planificación, la readecuación de los servicios, la administración operativa, la tecnología y la automatización de procesos, la investigación, el desarrollo y la organización de la gestión de los recursos humanos.



DEFINICIÓN DE GESTIÓN ADMINISTRATIVA.

El Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua explica que administración es la acción de administrar (del latín Administratio – ONIS).

Como se observa, ésta es una definición genérica que no dice mucho, de manera que para tener una concepción más amplia del término, es imperativo tratar de encontrarla en los diferentes aportes que han realizado un sinnúmero de tratadistas, por ejemplo, Henry Fayol, definió operativamente la administración diciendo que ésta consiste en “prever, organizar, mandar, coordinar y controlar, además, consideró que era el arte de manejar a los hombres.

George Terry explica que la administración es un proceso distintivo que consiste en planear, organizar, ejecutar y controlar, desempeñada para determinar y lograr objetivos manifestados mediante el uso de seres humanos y de otros recursos.

Para efecto de este trabajo, daremos nuestro aporte, indicando que la gestión administrativa es el proceso de diseñar y mantener un entorno en la cual se requiere que las personas que integran la organización trabajen en equipo y se comprometan a cumplir en forma eficiente y eficaz la misión, objetivos, metas y estrategias que se hayan fijado alcanzar en una unidad de tiempo.

LA GESTIÓN EN LAS ORGANIZACIONES

Todo sistema de dirección, por muy distintas que sean sus características o función social, está compuesto por un conjunto de funciones complejas en su conformación y funcionamiento. Para Robbins / Coulter (2005, p. 9.): “La dirección ha sido definida como la función de la administración que consiste en motivar a los subordinados, influir en los individuos y los equipos mientras hace su trabajo, elegir el mejor canal de comunicación y ocuparse de cualquiera otra manera del comportamiento de los empleados.”

Sin pretender, en este ensayo, abordar en toda su amplitud las diferentes funciones del proceso administrativo, es importante señalar que el trabajo de cualquier directivo puede ser dividido en las siguientes funciones

- 1. Planificar:** determinar qué se va a hacer. Decisiones que incluyen el esclarecimiento de objetivos, establecimiento de políticas, fijación de programas y campañas, determinación de métodos y procedimientos específicos y fijación de previsiones día a día.
- 2. Organizar:** agrupar las actividades necesarias para desarrollar los planes en unidades directivas y definir las relaciones entre los ejecutivos y los empleados en tales unidades operativas.
- 3. Coordinar los recursos:** obtener, para su empleo en la organización el personal ejecutivo, el capital, el financiamiento y los demás elementos necesarios para realizar los programas.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

4. **Dirigir:** emitir instrucciones. Incluye el punto vital de asignar los programas a los responsables de llevarlos a cabo y también las relaciones diarias entre el superior y sus subordinados.
5. **Controlar:** vigilar si los resultados prácticos se conforman lo más exactamente posible a los programas. Implica estándares, conocer la actitud y la motivación del personal por lograr estos estándares, comparar los resultados actuales con los estándares y poner en práctica la acción correctiva cuando la realidad se desvía de la previsión. (Robbins / Coulter, 2005).

Es sabido que ante la presencia de un proceso de dirección, estas funciones deben estar implícitas, aunque se aborden en forma separada, éstas se subdividen por aspectos únicamente técnico - académico, ya que en el momento de estar ejerciendo la dirección de una organización, éstas se producen de forma simultánea en una unidad de tiempo determinado.

En la perspectiva de la gestión administrativa, estas funciones tienen una función determinante dentro del proceso de dirección, complementándose mutuamente y formando un sistema de relaciones de dirección. Cualquier intento de análisis y evaluación del quehacer de los cuadros de dirección de una organización, tienen que realizarse en forma conjunta y partiendo del conocimiento y la experiencia de las personas que ocupan esos cargos, para llevar a cabo en forma eficiente y eficaz su gestión, así se va a caracterizar la capacidad de gestión de cada jefatura y la generalidad del nivel gerencial de la organización.

LA GESTIÓN; SU ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Por naturaleza, el hombre desde sus cimientos se ha preocupado por regular sus acciones y recursos, en función de su supervivencia como individuo o grupo social organizado; ha sido latente su preocupación por administrar en forma efectiva los recursos disponibles. En ese contexto, su accionar se rige por orientarse hacia el logro de objetivos que, por lo general, al socializar esas inquietudes, sobresale la participación de un líder, quien asume la responsabilidad de dirigir a las otras personas que integran la organización.

Es lógico que este comportamiento de los grupos humanos y específicamente de las personas, al inicio se dan en forma intuitiva, sin embargo con el acontecer de los tiempos, esa práctica fue perfeccionándose gradualmente y con el tiempo evolucionó hacia modelos que reforzarían su carácter racional. El desarrollo del conocimiento teórico y la experiencia acumulada han propiciado el surgimiento de nuevos conocimientos, logrando nuevos enfoques de la administración e incorporado nuevos mecanismos de funcionamiento y formas de ejecución, hasta convertirse en sistemas que, adaptados a características concretas y particulares, han pasado a formar parte elemental y punto de atención de cualquier organización.

Desde ese punto de vista, la forma de enfrentar las situaciones que se presentan en una organización, cada vez exigen que los cargos de dirección sean atendidos por personas con conocimiento, capacidad y experiencia en el área de la administración, de manera que les permita desempeñar el cargo asignado en forma más ecuánime y con capacidad para actuar con mayor profundidad de análisis y buen manejo de conceptos; aspectos que inciden en su desempeño y en la organización en general.

No es posible que iniciando el nuevo siglo, aún se asignen puestos y obligaciones para, que personas que, si bien poseen amplios conocimientos en otras disciplinas, asuman la responsabilidad de dirigir una organización.

De conformidad con los recientes aportes de los teóricos de la administración y la experiencia acumulada por parte del autor de este ensayo, la gestión hoy día se caracteriza por una visión más amplia de las posibilidades reales de una organización, para resolver determinada situación o arribar a un fin determinado. Concretamente, se puede indicar que gestión es la disposición y organización de los recursos de un individuo o grupo para obtener los resultados esperados; también se podría definir como una forma de alinear los esfuerzos y recursos para alcanzar un fin determinado.

En la perspectiva de la modernización de las organizaciones y el reto que se le plantea a las empresas e instituciones públicas, con la internacionalización de la economía, las modernas tecnologías, las intensas relaciones interinstitucionales, el entorno cambiante, la gran incertidumbre y competitividad; las organizaciones están obligadas a impulsar transformaciones estructurales, que les permita dar respuesta en forma efectiva y eficiente a los cambios; de manera que es obvio que los sistemas de gestión de hoy se han visto modificados ante la complejidad de los sistemas organizativos.

Para adecuar su funcionamiento interno a las exigencias del entorno, las organizaciones definen su política organizacional de la manera más conveniente, para aprovechar las oportunidades que les brinda el entorno y, de acuerdo con sus capacidades y recursos, mantener su competitividad (estrategia empresarial) para lo cual se estructuran y coordinan sus elementos de una determinada forma (estructura organizativa). En ese sentido, corresponde a los responsables de la dirección superior de una organización mantener una actitud vigilante ante el entorno cambiante, de manera que les permita en forma anticipada realizar los cambios o, por lo menos, establecer los escenarios requeridos en el futuro inmediato o a largo plazo.

Este enfoque, lógicamente nos lleva a concebir la gestión en forma estratégica y, para efectos de este análisis, invocamos a algunos teóricos de la administración, los cuales indican que la estrategia es como, una forma de pensar en el futuro, integrada al proceso decisorio; un proceso formalizador y articulador de los resultados, una forma de programación.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

En referencia a la gestión por objetivos y gestión participativa, como una forma de dirigir a las organizaciones, Henry Mintzberg (1998, pp. 186-187 y 241-242) señala que la supervisión directa -realizada por medio de la superestructura- y la normalización de los procesos de trabajo -realizada mediante la formalización del comportamiento- resultan ser mecanismos de control en la coordinación de las estructuras funcionales. Se les prefiere por ser las más precisas entre las que se disponen, aunque a veces no logren contener todas las interdependencias, y la organización se vea obligada a recurrir a los sistemas de planificación y control para normalizar los outputs, utilizando concretamente la planificación de acciones.

Simón, citado por Mintzberg (1998, p. 188), indica que la planificación de acciones es el medio por el cual pueden diseñarse como un sistema integrado las decisiones y las acciones de toda una organización, típicamente estructurada con base en sus funciones.

Richard L. Daft (2005, p. 404) señala que las organizaciones, además de los cambios estructurales, deben enfrentar la necesidad de cambios drásticos en su cultura y estrategia, en las innovaciones rápidas de tecnología, servicios, productos y procesos. En estos nuevos retos de las organizaciones, los ejecutivos tienen un autoría fundamental, les corresponde dirigir el proceso de innovación y cambio.

A menudo, al referirse al accionar estratégico, se cae en la tentación de considerar que estos paradigmas son aplicables únicamente al ámbito privado, cuando lo cierto es que hoy día las organizaciones, sean públicas o privadas, están obligadas a señalar las estrategias de desarrollo. En efecto, si bien, las organizaciones públicas y, particularmente, las universidades estatales, no tienen que mercadear sus carreras, dado que la demanda es superior a la oferta y, por su naturaleza, perciben sus ingresos en forma constante del presupuesto ordinario de la República; es importante que, ante la nueva legislación de los respectivos Estados Nacionales y sus políticas de dar mayor apertura a las iniciativas privadas para que constituyan universidades, los directores se desempeñen en forma eficiente y eficaz.

Al ocupar cargos de esta naturaleza, se supone que la personas deben asumir un rol de administradores del cambio, lo cual desafortunadamente en muchos de los casos no sucede, ya que les es menos complicado administrar la rutina, de allí que transcurren los años de su nombramiento sin causar innovaciones.

Tal y como se señaló antes, las organizaciones requieren mantener una actitud de constante actualización. En consecuencia, las personas que ostentan cargos de dirección, deben constituirse en auténticos agentes de cambio y, de esa forma, establecer estrategias de planificación y administración, lo cual supone realizar ajustes en la estructura. Teóricamente está demostrado que en las organizaciones, existe una estrecha relación entre estrategia y estructura, la cual se produce por una interdependencia, o sea que, para ejecutar una estrategia con éxito se supone que la estructura

debe ajustarse a ella. De ello se infiere que la estructura existente influye, en forma significativa, en la estrategia que se diseñe; o sea, que la estrategia es un producto influenciado por la estructura preexistente que da cabida a una nueva estructura.

Se deduce de lo anterior, que la pretensión de impulsar mejoras en el funcionamiento de las organizaciones, requiere que las personas responsables de dirigir su gestión guarden coherencia entre el plan estratégico y la estructura de la organización, en la que se incluyen los aspectos formales y los aspectos no formales que forman parte del proceso de gestión. Considerando este precepto, se puede deducir que, existe una mayor probabilidad de que el funcionamiento y los resultados que se obtienen de las decisiones adoptadas se caractericen por ser más interrelacionadas y consistentes con los objetivos de la organización.

LA GESTIÓN EFICIENTE Y EFICAZ.

Pensar en una redefinición de la organización, supone que la definición y claridad de la estructura organizativa es básica; por lo tanto, cualquier intento de redireccionar la organización hacia modelos de gestión flexibles, ágiles y competentes, requiere de un proceso de capacitación y de programas de formación del recurso humano encargado de los puestos de dirección.

Son diversas las definiciones que dan los autores al referirse a eficiencia, sin embargo, a manera de aproximación, diremos que la eficiencia se asocia al hecho de alcanzar sus objetivos optimizando la utilización de sus entradas; específicamente Menguzzato y Renau (1986, p. 35) asocian la eficiencia a la relación entre recursos asignados y resultados obtenidos, y la eficacia a la relación entre resultados obtenidos y resultados deseados.

Por su parte Mintzberg (1998, pag. 512), indica que la eficiencia se ve afectada porque algunas veces las personas que conforman la organización, especialmente los profesionales -dotados de poder considerable- se sienten naturalmente predispuestos a luchar entre sí, a menudo sobre cuestiones territoriales. En estas condiciones es cuando el superior jerárquico tiene que lidiar con cuotas de poder individuales y grupales, de manera que es su capacidad estratégica, la que puede lograr un cambio en la estructura, a efecto de modificar la actitud de las personas, en la cual las personas o grupos de interés subordinen sus objetivos individuales e intereses profesionales a las del grupo.

Richard L. Daft (2005, p. 22) indica que la eficiencia es la cantidad de recursos que se usan para obtener las metas de la organización. Esto se basa en la cantidad de materias primas, del dinero y de los empleados necesarios para producir a un nivel dado de producción; de manera que, para que sea efectiva la organización, necesita una meta clara y una estrategia apropiada. Más adelante (p. 66), señala que, en otras organizaciones, la eficiencia y la efectividad no están relacionadas, dado que una organización puede ser altamente eficiente, pero no alcanza los objetivos porque elabora un producto sin demanda.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

En un enfoque sistémico, se concluye que toda persona en cargo de dirección, debería centrarse en el modo de lograr eficiencia y eficacia, o sea que le es imperativo mantener una actitud vigilante de la forma en que realiza y direcciona, entre el personal a su cargo, la gestión que es propia a la naturaleza de la organización.

Continuar con el análisis sobre la importancia de realizar en forma eficiente y eficaz la gestión por parte de los directivos de una organización, nos lleva a establecer un paradigma: “Es necesario desarrollar proyectos de formación dirigido a las jefaturas, muy especialmente si éstas son ocupadas por personas que, por la dinámica de selección o nombramiento no contemplan conocimientos formales en el área de administración.

Es imperativo para las organizaciones, cualquiera sea su naturaleza, realizar todos los esfuerzos necesarios para superar las limitaciones de capacidad de gestión; de lo contrario peligra que esa organización envejezca sin rumbo y pierda cada vez más calidad y efectividad para incidir en el entorno que le rodea, con el agravante que a su alrededor existen otras ofertas que, a lo largo del tiempo, van a repercutir negativamente.

IMPORTANCIA DEL LIDERAZGO DIRECTIVO

La educación superior universitaria a finales del siglo XX y principios del XXI, se ha visto afectada por un conjunto de variables internas y externas que reclaman cambios en todo su quehacer institucional. A igual que todas las organizaciones, les es imperativo responder con éxito a las demandas de la sociedad, las cuales son cada vez más exigentes, en vista al entorno cambiante. De esa realidad, como lo hemos señalado, no se libran las instituciones de educación superior, de ahí los esfuerzos que estas organizaciones han llevado a cabo, en procura de mejorar su funcionamiento. Se visualizan, a menudo, esfuerzos para adoptar nuevos conceptos y esquemas válidos, orientados hacia la reestructuración funcional formal y la implementación de estrategias en el manejo de los recursos disponibles.

Ciertamente que la buena gestión que puedan realizar las personas con cargos de dirección en las universidades, supone hacer un manejo eficiente y eficaz de los recursos con que cuenta la organización. Uno de los retos que ha tomado gran auge en las organizaciones actuales y especialmente en la labor de los gerentes, es el buen manejo de las personas y sus relaciones, tomando en cuenta que se debe aprender a trabajar efectivamente bajo un concepto de equipo de trabajo; esto es, cómo intermediar para solucionar los problemas, desarrollar reputación con los colegas, y manejar los equipos de trabajo, y lo más importante, cómo desarrollar un liderazgo dentro y fuera de la organización.

En consecuencia, el éxito de la gestión de quien ostenta un cargo de dirección es imposible sin excelencia individual, y la excelencia individual requiere más que competencia técnica, demanda

probada capacidad de liderazgo, que capacite para coordinar grupos de personas, establecer metas, objetivos y estrategias de desarrollo de la organización, a pesar de los obstáculos. Unido a estos requerimientos de capacidad en liderazgo, se requieren competencias propias de la gestión administrativa con calidad; de manera que en la persecución de los propósitos planificados para desarrollar durante el desempeño del cargo de dirección, se pueda mantener a las organizaciones educativas libres de la mediocridad caracterizada por los conflictos burocráticos y las constantes luchas de poder.

INCIDENCIA DEL ENTORNO EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

En el ámbito mundial la educación ha experimentado cambios y significativas transformaciones; de manera que las respectivas realidades nacionales también se han enfrentado a procesos de reformas y cambios, producto o respuesta de los estilos de desarrollo económico (1) social y político.

A partir de la década de los ochenta y con mayor énfasis en la década de los noventa, nuestras economías experimentaron cambios significativos que se van a manifestar en esa misma dimensión en las organizaciones públicas, sin que sean la excepción las universidades estatales. La aplicación de las políticas globales de desarrollo económico - social, aparecen como respuestas, a un conjunto de nuevos planteamientos o teorías, tanto en la educación como en la administración, que modificaron el grado de influencia que mostraban los conceptos de eficiencia y eficacia en la administración educacional.

Tal y como se observa, la teoría administrativa constituye un parámetro básico que explica, el por qué se requiere mayor capacidad de respuesta por parte de las instituciones de educación superior; de manera que, partiendo de una acertada administración interna, se pueda responder en forma efectiva a la formación de los nuevos profesionales que requiere la sociedad nacional; o sea que, una vez más, se ratifica el principio de que las instituciones de educación superior, aunque sean financiadas con fondos públicos, están obligadas, como condición indispensable del sistema, a producir recursos y soluciones, requeridos por a la sociedad.

A pesar del contexto, conocido por todos, por cuanto se podría generalizar que en todos los documentos relacionados con la situación actual de la sociedad -así consta en las diferentes programaciones de actividades nacionales e internacionales- nos encontramos que desafortunadamente en los centros educativos de educación superior en Costa Rica, se advierte una fuerte carga de improvisación y empirismo de las personas que llegan a ocupar cargos de dirección en los respectivos centros de estudio. Los nombramientos en estos esos cargos aún se llevan a cabo mediante el proceso de elección, el cual no establece como requisito de los candidatos una formación básica en conocimientos propios de la gestión administrativa y de liderazgo, aspecto que repercute en forma negativa,

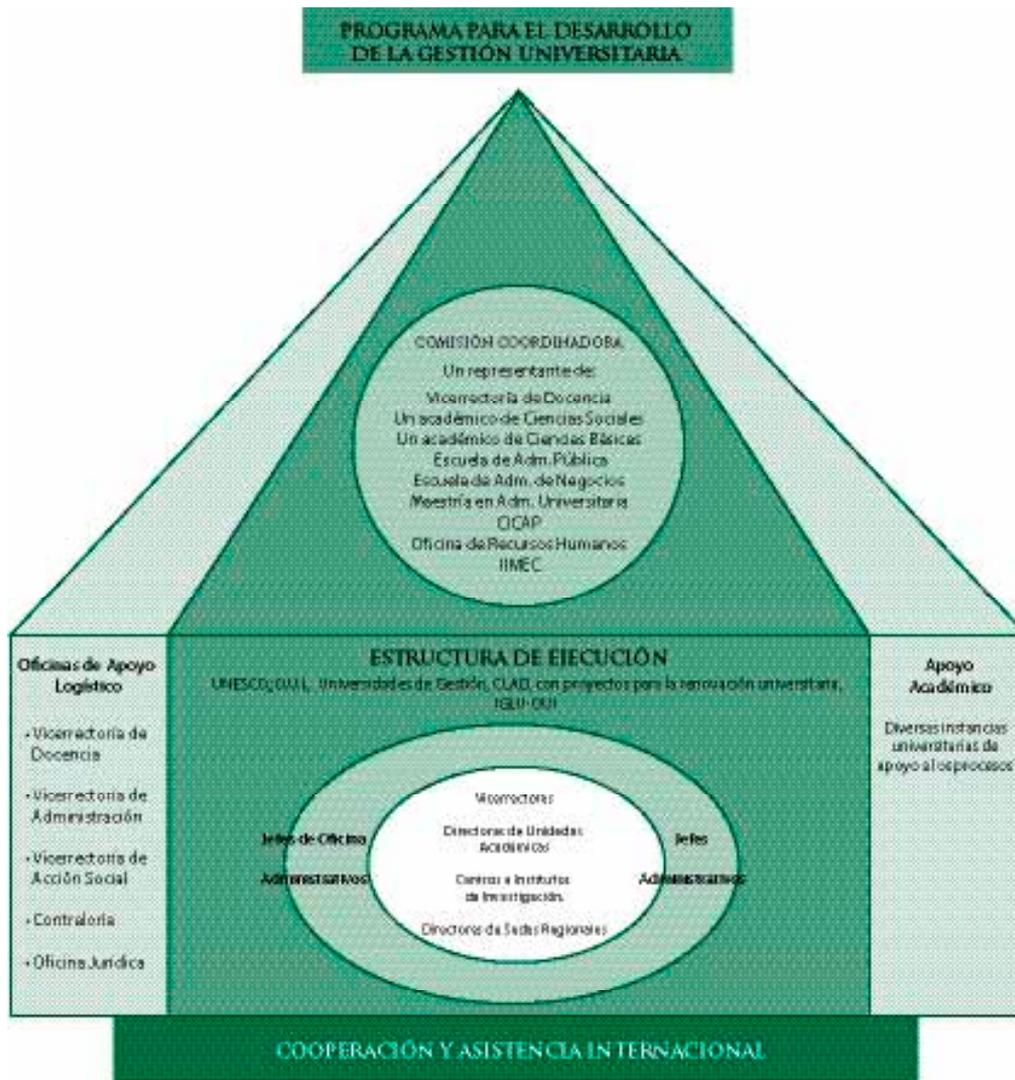
REVISTA DE SERVICIO CIVIL

De seguro que estas instituciones requieren introducir cambios en sus estructuras; deben dejar de lado las estructuras organizativas ŕgidas, poco permeables a los cambios y con un alto grado de descoordinaci3n, que lejos de traer beneficios, han imposibilitado el replanteamiento del quehacer de cada uno de las Unidades Acad3micas y de los respectivos programas de estudio.

Desde esta perspectiva, la Universidad de Costa Rica, que constituye la decana del sistema de Educaci3n Superior en Costa Rica, y posiblemente esta sea la constante para los otros centros de educaci3n superior, se caracteriza -tal y como lo hemos se~alado- por la escogencia de las personas a ocupar puestos de direcci3n en el nivel de Decanatos, Escuelas, Centros Universitarios Regionales, Institutos de Investigaci3n, con fundamento exclusivo el m3rito como docente o como investigador. En otros casos, la escogencia est1 influida por los juegos pol3ticos al interior de las respectivas Unidades Acad3micas, dejando, incluso de lado, el inter3s institucional. De manera que “la gerencia educativa en muchos de los casos, ha estado en manos de personas no calificadas ni preparadas profesionalmente para administrar”, generando como consecuencia, tal y como lo hemos dicho, una gesti3n administrativa mon3tona y, en muchos casos, sin direcci3n o metas por alcanzar.

En reiteradas oportunidades, en foros y en sesiones de an1lisis en las diferentes instancias universitarias, se coincide en la importancia de establecer como requisito institucional la formaci3n en la disciplina de la administraci3n de las personas que ocupen cargos de direcci3n; sin embargo, a pesar de que la mayor1a concluye en la necesidad de impulsar programas de formaci3n en estos niveles de la organizaci3n, es poco o en forma aislada lo que se hace por mejorar esta situaci3n.

El Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica, en sesi3n 4656 del 21 de agosto del 2001, dispuso crear una Comisi3n (2) que analice la creaci3n de un sistema de formaci3n continua que permita incrementar en el mediano plazo, la capacidad de gesti3n de las autoridades acad3micas de la Universidad de Costa Rica. Mas adelante, en la sesi3n No. 4817, del 6 de agosto del 2003, se conoce la propuesta para crear un programa para el desarrollo de la gesti3n acad3mica universitaria. Tal y como se observa en la grafica siguiente, la estructura del programa, incorpora varias instancias de la organizaci3n en el proceso de formaci3n; sin embargo al d1a de hoy no se ha hecho nada en esa direcci3n.



Este proceder de los responsables de las instituciones publicas de la educación superior, evidencia la ausencia en nuestra institución de la poca voluntad política, para impulsar en materia de gerencia educativa, la formación sistemática de Decanos y Directores, quienes deben ejercer influencia significativa sobre los docentes e investigadores, a fin de lograr que se desempeñen eficiente y eficazmente en sus roles técnico, pedagógico y administrativo y se alcancen las metas en la respectivas unidades académicas.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

En algunos otros países realizan cursos sistemáticos para formar directores de unidades académicas y otros someten a concursos de oposición a los aspirantes a ascensos, llenando así los requisitos para ocupar los cargos de dirección, de conformidad con perfiles institucionales que previamente se han establecidos. En lo que respecta a la Universidad de Costa Rica, se tiene una normativa con los señalamientos que deben respetarse en los nombramientos de las autoridades de Unidades Académicas, sin embargo los grupos de interés que se forman a lo interno de las unidades académicas no siempre eligen a las personas idóneas para el cargo, sino que se entran a considerar otra serie de elementos que se apartan de lo más elemental del proceso de selección.

A manera de conclusión preliminar, las personas que ocupan cargos de dirección con poca información o preparación para el manejo del sistema educativo, no pueden dar un rendimiento adecuado. Esa falta de preparación o desconocimientos de las teorías de motivación, comunicación, liderazgo y, en general, de todos los componentes propios de la administración estratégica, han llevado a que una buena cantidad de directores se limiten a los aspectos meramente de trámite administrativo, o sea, se hacen expertos en administrar la rutina, haciendo a un lado otros elementos de gran importancia para las organizaciones actuales, que por la misma dinámica exigen impulsar un proceso de cambio.

En esta indefinición institucional, en cuanto al perfil institucional de los directores, cada persona que asume el cargo, define por sí solo el rol que cree más conveniente; algunos directivos se preocupan más por las actividades administrativas, que por los aspectos relacionados con la administración de la docencia; otros se aprestan a atender los aspectos relacionados con la docencia y se apartan en forma significativa de la gestión administrativa, al punto que también algunos directores, por las mismas carencias señaladas, frecuentemente no toman decisiones ni intervienen en las discusiones de grupo, dando completa libertad al personal para que elijan los criterios a seguir en el cumplimiento de los objetivos.

Siguiendo a Mintzberg (Citado por Stephen Robins, 2005 p. 7, es importante que las personas que ocupan cargos de dirección) desempeñen diez diferente papeles, altamente interrelacionados, o serie de comportamientos atribuibles a sus trabajos (3).

En un breve estudio, en el cual se analizaron la aplicación de los tres estilos gerenciales: autoritario, democrático y Laissez faire, se concluyó que el estilo que más predomina es el Laissez faire; los directores de las unidades académicas no motivan al personal a participar; en la mayoría de las unidades académicas se debe mejorar el clima organizacional, adoptar los estilos gerenciales a las necesidades institucionales y, lo más importante, resaltar la necesidad de implementar cursos, programas de mejoramiento y postgrados que contribuyan a aumentar la capacidad gerencial de los directivos de las unidades académicas.

Con solo dar una revisión rápida a las teorías administrativas sobre los nuevos enfoques gerenciales, se puede concluir, que los administradores que se forman para gerenciar la educación, deben tener condiciones de líder y, por supuesto, preparación formal o formación continua en administración, de manera que les permita realizarse como un “agente de cambio”, con el fin de lograr los objetivos organizacionales y tener éxito en su gestión como director.

CONCLUSIÓN

Tal y como se indicó anteriormente, las organizaciones en general están sometidas a gran cantidad de retos y desafíos. Situación similar se le presenta a los gerentes, administradores y ejecutivos de organizaciones públicas y de las empresas sobre la globalización de los aspectos económicos, sociales y políticos que circundan la sociedad. Se sabe que, tanto las organizaciones como las personas, tienen que ser globales para no estar al margen de la nueva perspectiva mundial, pero no saben si las decisiones y las acciones que están tomando son las más adecuadas y, por ello, se requiere cada vez más formación específica que permita actuar con antelación.

Una de las estrategias que se debe poner en práctica es la implementación de ideas innovadoras, que sean atractivas tanto para las organizaciones como para las personas, de manera que se constituyan en un potencial para la organización en general. Además de evaluarles a las organizaciones, los niveles de rendimiento, la eficiencia y eficacia de su gestión, se requiere incorporar un marco conceptual para analizar y administrar el proceso de globalización dentro de la organización, esto con algunos aspectos generales que establezcan su funcionamiento. Entre otros, se pueden mencionar la gobernabilidad, la responsabilidad, la administración estratégica, la planificación, los servicios, la operación, la tecnología, la investigación, el desarrollo, la organización y, de suma importancia, la gestión de los recursos humanos, específicamente en lo concerniente al comportamiento organizacional.

En la propuesta presentada por la Comisión establecida por el Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica, para crear un Programa para el Desarrollo de la Gestión Académica Universitaria, se propuso el siguiente marco teórico:

PROGRAMA PARA EL DESARROLLO DE LA GESTIÓN ACADÉMICA UNIVERSITARIA



La institución universitaria contemporánea se ha convertido en una organización compleja y costosa, su crecimiento y desarrollo, así como las exigencias del progreso académico, científico y tecnológico, exigen que la organización evolucione en un tiempo relativamente corto de una institución en la que prevalecían estilos de administración tradicional, centralista y con un ambiente de convivencia familiar, a otra estructura con características heterogéneas y con retos orientados al logro de mayor rendimiento de los recursos que se invierten. De allí que ha habido una variación importante en procedimientos y con una demanda constante de efectuar cambios, no solo en la estructura administrativa, sino también en la estructura académica como medio de alcanzar mejoras importantes en los aspectos curriculares de las respectivas carreras

Sin dejar de lado esta connotación que atañe a toda organización, es importante tener presente el carácter “sui generis” de la administración universitaria, o sea que, por su naturaleza, no es conveniente pretender introducirle prácticas administrativas propias de la administración privada

En ciertas esferas de la sociedad costarricense se ha entronizado la noción de modernización, vista desde un significado meramente eficientista, en el cual se pretende transformar la estructura y funcionamiento de las universidades, tomando como paralelo el funcionamiento del sector privado, considerando que las prácticas empresariales constituyen única forma racional de lograr la transformación de las universidades. Sin embargo, es harto conocido que la pretensión de trasladar o copiar modelos de desarrollo o de índole administrativo de otras realidades, no es la mejor solución. Es necesario considerar las particularidades de cada realidad, para no incurrir en clonaciones de experiencias que no siempre conducen al alcance los mismos resultados.

Sin dejar de lado ese enfoque, huelga decir que paralelamente a los cambios institucionales asociados con la modernización de las organizaciones y la internacionalización de la economía; se agita nuevamente el debate sobre la coherencia entre la formación profesional y las necesidades del país y de las organizaciones, en términos de recursos humanos. Es de nuestro total convencimiento que los procesos de reforma institucional deben orientarse, hacia el desarrollo del Recurso Humano, con el fin de lograr transformaciones más humanistas y menos economicistas y, asimismo, alcanzar la generación de nuevas prácticas administrativas, redireccionar procesos y, en general, replantear la gestión administrativa de la organización.

Siendo fiel creyente en la importancia e impacto de los programas orientados al Desarrollo Humano, como un factor capaz de producir cambios y, partiendo de que las estructuras por sí solas no son las que provocan los cambios en las organizaciones, sino que es el sistema de relaciones y las capacidades de los particulares, de los grupos y de las administraciones humanizadas, las que tienen toda la capacidad de transformación en los procesos de cambio de las instituciones, nos interesó dejar expresadas algunas ideas en este trabajo, en el cual se destaca la importancia de la formación en Administración Universitaria.

La hipótesis de resaltar el recurso humano como agente de cambio en las organizaciones, se sustenta en lo expuesto por Giddens, quien señala que se debe visualizar a la persona como un agente de cambio. Pero, es lógico que, para ser concordante con el potencial de la persona, se requiere que la organización destine recursos financieros que permitan readecuar la estructura orgánica, las capacidades y potencialidades de las personas, para que tanto la estructura como las personas que en ella laboran, potencialicen a la organización hacia niveles de eficiencia y calidad en la prestación de bienes y servicios.

Sin entrar al detalle de los temas por incorporar en un programa de formación universitaria, es importante que se induzca a los profesionales que ocupan cargos de dirección en áreas tales como:

- Fortalecimiento de la cohesión institucional, promoviendo una cultura de cambio y adaptación de la unidad académica o administrativa a los procesos de transformación del entorno.
- Fomento de la búsqueda de fuentes alternativas de financiamiento, que permitan un mayor desarrollo de la investigación, la docencia y, por supuesto, de una mayor presencia universitaria en la sociedad.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

- Desarrollo de la capacidad organizativa para adaptarse a los cambios del entorno, cuyos cambios y avances se realicen sin perder la naturaleza de la institución de educación superior, a fin de que sus aportes a la sociedad sean atinados y de gran calidad competitiva, para facilitar a sus egresados incorporarse con ventaja comparativa en el mercado de trabajo.
- Impulso de procesos de modernización que permitan alcanzar un modelo de desarrollo de administración estratégica que impacte en toda la estructura a la organización.

NOTAS

(1) El crecimiento económico es una de las metas de toda sociedad y el mismo implica un incremento notable de los ingresos, y de la forma de vida de todos los individuos de una sociedad, a sabiendas que existen muchas maneras o puntos de vista para medir el crecimiento de una sociedad, se puede advertir que el crecimiento económico es la sumatoria de muchas variables macroeconómicas que convergen para producir un efecto de estabilidad, bienestar y desarrollo para la sociedad que disfruta del mismo. Muchos especialistas en esta materia indican que la unión de mucho trabajo, inversión, producción, empleo y consumo contribuye al desarrollo económico y por ende al bienestar; sin embargo, es conocido que el crecimiento no necesariamente está ligado al desarrollo, ya que el desarrollo incluye aspectos inmateriales como son la libertad de pensamiento, de religión, intelectual, cultural, acceso a la información y opinión pública.

(2) La Comisión fue constituida por la Dra. Olimpia López A., Msc. Víctor Hernández C., Msc. Francisco Romero, Dr. Oscar Rocha N., Dr. Arnoldo Mora. Con la asesoría de la Ofician Jurídica, Oficina de planificación Universitaria y la Contraloría Universitaria.

(3) Papeles interpersonales: decorativo, líder y enlace. Papeles Informativos: inspector, difusos y vocero y Papeles de decisión: emprendedor, moderador de disturbios, asignador de recursos y negociador.

BIBLIOGRAFÍA

- Administración Universitaria en América Latina. (1995) **Una perspectiva Estratégica México. Colección UDUAL**
- Acuerdo del Consejo Universitario. Universidad de Costa Rica.(30 de julio 2004) **Modelo Integral de Gestión de la calidad en la Universidad de Costa Rica.**
- Alarcón F. y Luna, J. **Internacionalización de la Educación Superior; Nuevos proveedores externos en Centroamérica**, UNESCO IESALC. 2003.
- Alarcón , F. **Sistema centroamericano de acreditación.(CCA)** Presentación, 2004
- Amat, Joan Ma. **El Control de Gestión: Una perspectiva de Dirección.** Ediciones Gestión 2000 S.A., 1992.
- Brenes, L. **Dirección Estratégica para organizaciones inteligentes**, Costa Rica, EUNED, 2002.
- CONARE. **Plan de Educación Superior Universitaria. Estatal. 2006-2010**, 2006.
- Chiavenato, I. **Administración de Recursos Humanos.** Editorial Mc Graw Hil, 1999.

Cordadellas, J. Y Mindreau, E. **“Calidad y Universidad”, en: CINDA. Manual “F. Gestión Estratégica Universitaria: Procesos administrativos y Financieros”**. Santiago de Chile, 1999.

Díaz, R. **Del diálogo a la acción. Volumen II. Informe de la Organización de Estados Americanos. Caracas. Venezuela**, 1995.

Hughes, Jordan. Deade. **Fases de evolución del sistema de control de gestión**. Jordán Hughes. Comisión Europea, 2000..

Hughes, Jordan. Deade) **Los tres roles del contralor de gestión**. / Jordán Hughes. Comisión Europea, 2000.

Johnson, G., Scholes, K.. **Dirección Estratégica. Análisis de las estrategias de las organizaciones**. / Gerry Johnson, Kevan Señóles. Madrid: Ed. Prentice, 1997.

Menguzzato, Martina. **La dirección estratégica; un enfoque innovador del management/** Martian Menguzzato, J.J. Renal. Valencia. Ed. Euroed, 1993.

Minzberg, H. **La estructuración de las organizaciones** / H. Minzberg. Barcelona: Ed Ariel, 1984.

Monge M.) **Evolución de la Evaluación en la Ecuación Superior. Boletín 1-2004, art. 6**. Contraloría Universitaria. Universidad de Costa Rica, 2004.

Moore, Mark . **Gestión estratégica y creación de valor en el sector público**. Madrid, Editorial Paidós, 1998.

Mora S. **Seminario Desarrollo de la calidad en Universidades de América Latina**. México, Informe de Educación No. 92, 2002.

Norton, D. Y Kaplan, R. **Cuadro d Mando Integral**, Madrid, Gestión 2000, 2001.

Tünnermann, Carlos. **La autoevaluación, calidad y acreditación en la Educación Superior**. Nicaragua, 2000.

Tünnermann Bernhein,C. **La Universidad ante los retos del siglo XXI. México**, Universidad Autónoma de Yucatán, 2003.

UNESCO. (1998) **Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI; visión y acción**. Conferencia mundial sobre la educación superior. Francia, Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura. [online]http://.unesco.org/education/wche/declaration_spa.htm

UNESCO. **Marco de acción prioritaria par el cambio iy el desarrollo de la Educación superior**. Conferencia mundial sobre la educación superior, Francia, Organización de las Naciones Unidas para la educación, la ciencia y la cultura 1998. online]http://.unesco.org/education /wche/declaration_spa.htm



REVISTA
DE SERVICIO CIVIL

JURISPRUDENCIA
ADMINISTRATIVA

PERMISO SIN GOCE DE SALARIO NO SUSPENDE RELACIÓN LABORAL

SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA

Exp: 01-001276-0166-LA

Res: 2008-000155

SALA SEGUNDA DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. San José, a las nueve horas cincuenta minutos del veintisiete de febrero del dos mil ocho.

Proceso ordinario establecido ante el Juzgado de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, por **IRENE VIRGINIA ARAYA ORTIZ**, soltera, contra el **ESTADO**, representado por el licenciado Germán Luis Romero Calderón. Ambos mayores y vecinos de San José.

RESULTANDO:

1.- La actora, en escrito fechado treinta de enero del dos mil uno, promovió la presente acción para que en sentencia se declare: “a) que la suscrita no se encontraba impedida para el libre ejercicio de su profesión por encontrarme disfrutando de un permiso o licencia sin goce de salario a partir del día 16 de octubre de 1999; b) que en consecuencia, al haber actuado en representación de la empresa “San Antonio Gas & Oil. Inc (sic). El día 02 de noviembre de 1999, no violó ninguna disposición legal que acarree como sanción el despido sin responsabilidad patronal; c) que la causal invocada por mi ex-patrono para despedirme se encontraba prescrita al momento de su gestión; d) que la parte aquí accionada es en deberme los extremos laborales de vacaciones, aguinaldo proporcional, preaviso, cesantía, diferencias salariales, horas extra, salarios caídos, intereses aquí reclamados y a los que me asiste el derecho, así como el daño moral y los correspondientes perjuicios; e) que se condene a la parte demandada al pago de ambas costas en caso de oposición”.

2.- La parte demandada contestó la acción en los términos que indicó en el memorial de fecha diecinueve de setiembre del dos mil uno y opuso la excepción de falta de derecho.

3.- El juez, licenciado José Francisco López Chaverri, por sentencia de las diez horas del catorce de setiembre del dos mil cinco, dispuso: “Por todas las razones expuestas y conforme a los artículos 490 siguientes y concordantes del Código de Trabajo, artículo 99 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, se declara CON LUGAR PARCIALMENTE la presente demanda incoada por IRENE VIRGINIA ARAYA ORTIZ, portadora de la cédula de identidad número 1-487-980, contra el ESTADO, representado por el Procurador de Relaciones de Servicio, Sección Segunda, Lic. Germán Luis Romero Calderón, y conforme a los términos de la demanda de la actora se acoge su acción de prescripción en



contra de la gestión de despido que se le siguió, y por ende se omite pronunciamiento sobre la excepción de falta de derecho opuesta por el representante estatal por innecesario. Asimismo por innecesario se omite pronunciamiento expreso sobre los extremos petitorios de que se declare que: “[...] la suscrita no se encontraba impedida para el libre ejercicio de su profesión por encontrarme disfrutando de un permiso o licencia sin goce de salario a partir del día 16 de octubre de 1999; b) Que en consecuencia, al haber actuado en representación de la empresa “San Antonio Gas & Oil. Inc. (sic) ´

El día 02 de noviembre de 1999, no violó ninguna disposición legal que acarree como sanción el despido sin responsabilidad patronal.” Consecuentemente se declara: que es en deber del Estado cancelarle a la accionante Araya Ortiz los extremos laborales de vacaciones, aguinaldo proporcional, sin perjuicio que se acredite su pago en la respectiva fase de ejecución. Respecto a los extremos de preaviso y auxilio de cesantía, se condena al Estado perdidoso al pago de un mes de salario por concepto de preaviso y por auxilio de cesantía el equivalente a ocho meses de salario, considerando la cantidad de años de servicio de la actora y las disposiciones del transitorio IX inciso b) de la ley N° 7983; aclarándose que por no acreditarse en este proceso los salarios de la actora durante los últimos 6 meses de su relación con el Estado, será posteriormente en sede administrativa o en la fase de ejecución de sentencia donde se fijen concretamente las indemnizaciones respectivas, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 del Código de Trabajo. Respecto al extremo de diferencias salariales solicitado por la actora, y en virtud de que no aportó elemento probatorio alguno durante la tramitación de este expediente que denote que a la actora se le pagaba un salario inferior al mínimo legal, se rechaza la pretensión por incierta y por inexistente su acreditación.

En cuanto al extremo de salarios caídos se deniegan por improcedentes al acogerse la acción de prescripción. También se rechaza el cobro por “diferencias salariales” en relación a los posteriores “salarios caídos”, pretensión totalmente improcedente en los términos expuestos en el escrito presentado el 19 de julio de 2001. Sobre las sumas reconocidas en esta sentencia, deberá la demandada cancelar intereses legales a partir del día 13 de septiembre de 2000, día inmediato posterior a la notificación de la última resolución administrativa que confirmó su despido. En cuanto al extremo de “perjuicios”, se le indica a la actora que estos le son reconocidos al concedérsele el pago de los intereses legales, conforme a la doctrina del artículo 706 del Código Civil, por lo que se rechaza el extremo por constituir un eventual “doble” pago. Respecto al extremo denominado “daño moral”, se rechaza por improcedente ante la falta de demostración. Sobre las costas, se exime del pago de estas a la parte demandada perdidosa, conforme a lo establecido en el artículo 222 del Código Procesal Civil”.

4.- Ambas partes apelaron y el Tribunal de Trabajo, Sección Cuarta, del Segundo Circuito Judicial de San José, integrado por los licenciados Óscar Ugalde Miranda, Álvaro Moya Arias y Nelson Rodríguez Jiménez, por sentencia de las diecinueve horas del veintidós de diciembre del dos mil seis, resolvió: “En la tramitación de este asunto, no se observan vicios u omisiones capaces de causar nulidades o

indefensión a las partes. Se revoca parcialmente la resolución recurrida y se rechazan los extremos de preaviso, auxilio de cesantía y los intereses correspondientes a estos rubros. Se rechazan las excepciones de prescripción opuestas por las partes. Se acoge la defensa de falta de derecho en lo denegado y se rechaza en cuanto al pago de vacaciones y aguinaldo. En todo lo demás, se confirma la sentencia apelada

5.- La parte accionante formuló recurso para ante esta Sala en memorial de data veinte de febrero del dos mil siete, el cual se fundamenta en los motivos que se dirán en la parte considerativa.

6.- En los procedimientos se han observado las prescripciones de ley.

Redacta el Magistrado Vega Robert; y,

CONSIDERANDO:

I.- ANTECEDENTES: El 22 de febrero de 2001, la señora Irene Virginia Araya Ortíz incoó una demanda contra el Estado, pretendiendo “Se acoja la presente Demanda Laboral, y en su oportunidad se declare: a) Que la suscrita no se encontraba impedida para el libre ejercicio de su profesión por encontrarme disfrutando de un permiso o licencia sin goce de salario a partir del día 16 de octubre de 1999; b) Que en consecuencia, al haber actuado en representación de la empresa “San Antonio Gas & Oil. Inc. El día 02 de noviembre de 1999, no violó ninguna disposición legal que acaree como sanción el despido sin responsabilidad patronal; c) Que la causal invocada por mi ex –patrono para despedirme se encontraba prescrita al momento de su gestión; d) Que la parte aquí accionada es en deberme los extremos laborales de vacaciones, aguinaldo proporcional, preaviso, cesantía, diferencias salariales, horas extra, salarios caídos, intereses aquí reclamados y a los que me asiste el derecho, así como el Daño Moral y los correspondientes perjuicios; e) Que se condene a la parte demandada al pago de ambas costas en caso de oposición”.

En sus alegaciones expresó que después de muchos años de servicio público, a partir del 1 de setiembre de 1987 fue trasladada en propiedad al MINAE, siendo que desde el 15 de noviembre de 1993 se desempeñó en la clase profesional 1, pero que el 13 de marzo de 1998 fue trasladada de la Dirección de Geología y Minas a la Dirección Superior de Hidrocarburos, ejerciendo labores jurídicas. Mencionó que en el mes de agosto de 1999, gestionó ante la Oficialía Mayor un permiso sin goce de salario para atender asuntos de índole personal, aclarando posteriormente que este permiso sería a partir del 15 de octubre de 1999, pues el período comprendido entre el 1 de setiembre y el 14 de octubre de ese año iba a tomar vacaciones.

Refirió que cuando se encontraba disfrutando del permiso se interpretó que ella no podía ejercer liberalmente la profesión, por cuanto se encontraba impedida, iniciándose las gestiones para despedirla sin responsabilidad patronal. Señaló que el Tribunal del Servicio, Civil, fundamentó el



despido en que: "...se desprende con claridad que el 22 de setiembre de 1999 la empresa San Antonio Gas Oil Inc, otorgó un poder especial a dicha servidora para que la representara como apoderada legal. Ella lo aceptó pese a que en ese momento era servidora activa del Ministerio actor" (énfasis suprimido); sin embargo, con fundamento en el artículo 1251 y siguientes del Código Civil, considera que en su caso no existió nunca una aceptación expresa, pues según se desprendía de los autos lo que medió fue una aceptación tácita del poder, que se perfeccionó al firmar las dos únicas cartas aportadas como prueba por la Ministra, las cuales fueron firmadas con posterioridad al 21 de octubre de 1999, así como al permiso, ya que se dieron como respuesta a oficios de la Dirección de Hidrocarburos. Consecuentemente, expresó, que no podía ser cierto conforme se le acusó, que aceptara ser apoderada legal de una de las empresas que participaba como oferente en esa misma licitación petrolera, pues el Poder Especial fue emitido a su favor el 22 de noviembre de 1999, siendo que la oferta de dicha empresa fue presentada hasta el 2 de noviembre de ese año.

En este mismo sentido, expresó que para el 8 de noviembre consultó a la Dirección de Asesoría Jurídica del Servicio Civil, si existía alguna prohibición para ejercer libremente su profesión de abogada durante el plazo que gozaba de licencia o permiso sin goce de salario, a efecto de asesorar en un proceso de licitación petrolera, señalándosele que se encontraba inhibida si percibía pago de compensación económica por concepto de prohibición, supuesto en el que evidentemente no se encontraba. Por tales razones, a su juicio infringió el artículo 18 inciso a) del Decreto Ejecutivo número 22614-H, ni los numerales 7 y 10 del Reglamento Autónomo del Servicio del Ministerio del Ambiente y Energía, en relación con el artículo 24 incisos 10, 25 y 29. Finalmente, planteó que la gestión de despido se encontraba sobradamente prescrita respecto de los hechos en que se fundamentó, tomando como punto de partida: a) que la oferta para participar en la Licitación Petrolera N° 2-99 para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, fue presentada por la empresa "San Antonio Gas & Oil Inc." el día 2 de noviembre de 1999, situación por la cual a partir de esa fecha la Administración tuvo conocimiento de los hechos en que sustentó la gestión de despido, por lo que ésta prescribió el 3 de diciembre del año 1999 y b) Si se toma en cuenta como fecha de inicio de estas gestiones, la data en que la Dirección de Hidrocarburos conoció el Informe de la Comisión de Evaluación sobre su participación en el trámite de la Segunda Ronda Licitatoria de Hidrocarburos, hecho que acaeció el 20 de enero de 2000, según Oficio DGH-26-2000, suscrito por Alberto Fernández en su condición de Director de Hidrocarburos, la acción de despido prescribió el 21 de febrero de ese año (folios 1 a 9).

La representación estatal contestó negativamente la demanda y opuso la excepción de falta de derecho a las pretensiones de la actora, pidiendo la desestimación de la demanda en todos sus extremos, con el pago de las costas a cargo de la accionante. Rechazó que el despido se adoptara por causales inexistentes, pues luego de pronunciarse en su carácter de Asesora Legal de la Dirección General Superior de Hidrocarburos, Geología y Minas, sobre aspectos legales de esa materia, aparece formalizando gestiones como apoderada de la finca San Antonio Gas Oil, mientras estaba con un

permiso sin goce de salario, solicitado para asuntos de índole personal. Para esa representación la actora se aprovechó de su experiencia para asumir y defender los intereses de un particular, faltando así a sus deberes de lealtad para con la entidad patronal. Agregó que si la accionante gestionó en representación de una empresa privada en trámites de licitación para la explotación y exploración de hidrocarburos, en momentos en que disfrutaba de un permiso sin goce de salario, esto último no enerva su responsabilidad ni desvirtúa los hechos que fundamentaron su despido, toda vez que a pesar del permiso continuó siendo abogada en propiedad del Ministerio, encargada de asesorar legalmente a la Dirección de Hidrocarburos, a raíz de que el vínculo de la servidora no se había extinguido.

Por otra parte, en relación con el hecho de que la actora consultó a la Asesoría Jurídica del Servicio Civil sobre la prohibición para el ejercicio liberal de la profesión, enfatizó que esa prohibición no derivaba únicamente del pago de una suma de dinero, sino, fundamentalmente de una situación de inconveniencia entre el ejercicio de una determinada profesión y el desempeño del cargo; constituyendo la suma de dinero que se paga al servidor por la prohibición tan sólo una compensación por la citada prohibición. Esto no quiere decir que ante un permiso sin goce de salario, desaparezca dicha inconveniencia. Del mismo modo, respecto de la prescripción alegada indicó que el cómputo del tiempo para que ésta opere inicia cuando los hechos son conocidos por el órgano que tiene competencia para resolver o iniciar la gestión de despido, en este caso, la Ministra del Ambiente y Energía, la cual fue puesta en conocimiento real de la situación el día 23 de febrero de 2000, iniciándose la gestión administrativa de despido ante la Dirección General de Servicio Civil dentro del plazo legal, el 13 de marzo de 2000. Finalmente, mencionó que un poder como el conferido a la actora no surgía de modo espontáneo, sino, que era producto de la confianza que inspira el mandatario a su cliente, así como el conocimiento y disposición del profesional para hacerse cargo de la gestión (folios 160 a 169).

En primera instancia, se declaró parcialmente con lugar la demanda, se acogió su acción de prescripción en contra de la gestión de despido que se le siguió y, por ende, se omitió pronunciamiento sobre la excepción de falta de derecho opuesta por el representante estatal. Asimismo, por innecesario se omitió pronunciamiento expreso sobre los extremos petitorios de que se declarara que: “la suscrita no se encontraba impedida para el libre ejercicio de su profesión por encontrarme disfrutando de un permiso o licencia sin goce de salario a partir del día 16 de octubre de 1999; b) Que en consecuencia, al haber actuado en representación de la empresa “San Antonio Gas & Oil. Inc. El día 02 de noviembre de 1999, no violó ninguna disposición legal que acaree como sanción el despido sin responsabilidad patronal”. Consecuentemente, se declaró el deber del Estado de cancelarle a la accionante los extremos laborales de vacaciones, aguinaldo proporcional, sin perjuicio de que se acredite su pago en la respectiva fase de ejecución. Respecto a los extremos de preaviso y auxilio de cesantía, se condenó al Estado al pago de un mes de salario por concepto de preaviso y por auxilio de cesantía el equivalente a ocho meses de salario, considerando la cantidad de años de servicio

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

de la actora y las disposiciones del transitorio IX inciso b) de la Ley N° 7983; aclarándose que por no haberse acreditado en este proceso los salarios de la actora durante los últimos 6 meses de su relación con el Estado, será en sede administrativa o en la fase de ejecución de sentencia donde se fijaran concretamente las indemnizaciones respectivas, conforme a lo dispuesto en el artículo 30 del Código de Trabajo.

Respecto al extremo de diferencias salariales solicitadas y en virtud de que no aportó elemento probatorio alguno durante la tramitación de este expediente que denotara que a la actora se le pagaba un salario inferior al mínimo legal, se denegó la pretensión. El extremo de salarios caídos se denegó, acogiendo a su respecto la excepción de prescripción. También se desestimó el cobro por “diferencias salariales” en relación a los posteriores “salarios caídos”, por considerarse que la pretensión es totalmente improcedente en los términos expuestos en el escrito presentado el 19 de julio de 2001. Sobre las sumas reconocidas se condenó el pago de intereses a partir del 13 de setiembre de 2000, día inmediato posterior a la notificación de la última resolución administrativa que confirmó su despido. En cuanto al extremo de “perjuicios”, se le indicó a la actora que éstos le fueron reconocidos al concedérsele el pago de los intereses legales, conforme a la doctrina del artículo 706 del Código Civil, por lo que se rechazó ese extremo por constituir un eventual “doble” pago.

Respecto al extremo denominado “daño moral”, se rechazó por improcedente ante la falta de demostración. Sobre las costas, se eximió del pago de estas a la parte demandada perdedora, conforme lo establecido en el artículo 222 del Código Procesal Civil. Para llegar a esa conclusión el A quo estimó que si fue la participación de la actora en el proceso de licitación el hecho que justificó el proceso de gestión de despido, entonces no medió justificación atendible para que con la información que le fue remitida a la Ministra el día 7 de febrero de 2000 no se procediera de inmediato a las consultas respectivas a fin de iniciar el procedimiento sancionatorio respectivo. Consideró que la jerarca de la institución tuvo un mes a partir de la información suministrada por el Director de la Dirección de Hidrocarburos para iniciar la gestión correspondiente, cuestión que no se materializó sino hasta el 13 de marzo de 2000 (folios 226 a 238). Contra ese fallo recurren ambas partes (folios 241 a 244 y 245 a 253). La Sección Cuarta del Tribunal de Trabajo del Segundo Circuito Judicial de San José, revocó parcialmente esa sentencia; declarándose sin lugar los extremos de preaviso, auxilio de cesantía y los intereses correspondientes a esos rubros. Además denegó las excepciones de prescripción opuestas por las partes y acogió la de falta de derecho en lo denegado y la desestimó en cuanto al pago de vacaciones y aguinaldo. Finalmente, en todo lo demás, confirmó la sentencia apelada. Al respecto, consideró a diferencia de lo apreciado por el A quo, que del escrito presentado por el Director de Hidrocarburos se deducía la urgencia de investigar la veracidad de los hechos atribuidos a la actora, lo que era concordante con el procedimiento administrativo que debía respetar la Administración Pública en materia de despido, procedimiento administrativo en el que se encuentra la fase investigativa, cuya finalidad es determinar la existencia de una falta y descubrir al autor.

Por ello valoró que con el documento emitido por dicho funcionario se ordenó la investigación, que culminó con la nota de fecha 21 de febrero de 2000, recibida en el despacho de la Ministra el 23 de febrero de ese año. Por consiguiente, fue a partir de esa fecha que la jerarca de la institución, amparada en un criterio técnico-jurídico, tuvo la facultad de iniciar la denuncia correspondiente de la trabajadora; comenzando hasta ahí a correr el plazo de un mes necesario para que prescribiera la facultad de sancionar a la actora, por lo que si la denuncia se presentó en el Tribunal del Servicio Civil el 13 de marzo de 2000, el plazo prescriptivo no había transcurrido. Por otra parte, se estimó que si la accionante evacuó consultas sobre las zonas donde se podían realizar o no actividades dentro de las áreas protegidas, así como la posibilidad de suspender los derechos de concesión por un período indefinido de tiempo, -consulta planteada por Aransas Petroleum-, como asesora legal podía influir en las decisiones de sus superiores y además era una persona que conocía perfectamente los requisitos y pormenores de la oferta de licitación Petrolera N° 2, precisamente por laborar para el Ministerio de Energía y Minas, por lo que con su actuación, pudo comprometer la imagen de imparcialidad del Estado ante los demás participantes en el proceso de licitación, amén de que el permiso sin goce no suspendía la relación laboral.

Del mismo modo, para el Tribunal no tiene importancia si el poder fue otorgado en las fechas del disfrute de vacaciones, o si lo aceptó tácitamente cuando su relación se encontraba interrumpida, cuando aquella disfrutaba de un permiso sin goce de salario, porque la actora nunca dejó de ser funcionaria del Ministerio; estimando, consecuentemente, que con su actuación violó el deber de lealtad y fidelidad; generando en el patrono una pérdida objetiva de la confianza depositada en ella, situación que justificaba su despido al tenor de lo expuesto en el artículo 81 inciso I del Código de Trabajo (folios 264 a 273). Ante la Sala recurre la parte actora.

II.- DE LOS AGRAVIOS: Para la recurrente el Ad quem estimó que el despido no se ejecutó en forma tardía, pese a que reconoció que "...desde el 7 de febrero de 2000, doña Elizabeth Odio Benito, tuvo la posibilidad de iniciar la investigación disciplinaria en contra de Irene" y la acción de despido no se ejecutó sino hasta el 13 de marzo de 2000, con lo cual se superó el plazo de 1 mes que prevé el ordenamiento jurídico para aplicar la supuesta causal. De esta forma, el Tribunal justificó esa dilación en el inicio de una investigación disciplinaria, que no debió haber superado el mes estipulado en la legislación laboral aplicable. En este sentido, según su parecer no es posible que se suspenda el cómputo de la prescripción de la potestad sancionatoria del patrono, pues con ello se estaría permitiendo que el Estado tome meses y/o años en una investigación; violentando así las garantías constitucionales del individuo. Por otra parte, cuestiona la apreciación de que ella incurrió en una falta grave.

REVISTA DE SERVICIO CIVIL

En primer término, estima equivocada esa conclusión, pues en el oficio AJ-633-99 de 18 de noviembre de 1999, suscrito por el licenciado Luis Enrique Castro Fonseca, Asesor Jurídico de la Dirección General de Servicio Civil, ante consulta que le efectuara, señaló que le asistía una facultad para ejercer libremente su profesión durante el permiso sin goce de salario. De esta forma, advierte que sólo ejerció el poder que se le otorgó cuando se le había dado el permiso y así se le possibilitaba el ejercicio liberal de su profesión de abogada y notaria pública. Para la recurrente era obvio por sus conocimientos como especialista en materia de geología, minas e hidrocarburos, que prestara sus servicios profesionales en esa materia o área del derecho, sin que ello significara un favorecimiento para sus clientes, toda vez que ella no influyó “en las decisiones de sus superiores”, ni comprometió “la imagen de imparcialidad del Estado ante los demás participantes en el proceso de licitación”; razón por la cual las apreciaciones del Tribunal en ese sentido carecen de asidero probatorio y residen únicamente en la mera especulación de quienes suscriben el fallo recurrido, pues no ejercía cargo alguno de decisión u otorgamiento de derechos, sino únicamente el de asesora del Director Superior en las materias de su competencia.

Advierte que no tuvo relación con la tramitación ni tampoco en la decisión de ningún proceso licitatorio petrolero, ni tuvo contacto directo con ninguna empresa que estuviera interesada en participar en un proceso de ese tipo; refiriendo que las consultas que evacuó en relación con ese proceso, las hizo en su condición de asesora de la Dirección Superior. Por otro lado, si el sustento o motivación del despido fue su actuación como apoderada ejerciendo a la vez su puesto de asesora legal de la Dirección de Hidrocarburos del MINAE, el demandado no se debió apartar de dicha causal; absteniéndose de intentar justificar la acción tomada en elementos externos que nada tienen que ver en este asunto y que no fueron alegados en su oportunidad.

A modo de aclaración del hecho de aparecer en la lista del personal de la empresa oferente, explica que ella fue incluida por aquella como parte de los posibles empleados; advirtiendo que nunca llegó a formar parte de su personal. Menciona que el cargo que desempeñó no constituía una incompatibilidad para que una vez con el permiso, brindara asesoría y representara a empresas particulares, pues no era Asesora Legal del MINAE sino de una Dirección específica de dicho Ministerio. Alega que ninguna falta ha sido comprobada, señalando que el MINAE se basó sólo en presunciones, errores y arbitrariedades para catalogarla como una servidora que desplegó un comportamiento desleal e indeseable que conlleva pérdida de confianza. Así, en virtud si la falta fue inexistente y además ejecutada en forma tardía, era necesaria la condena al pago de los daños y perjuicios infringidos así como del daño moral sufrido al despojarse de su empleo. Finalmente, objeta la exoneración de costas para la demandada perdedora, reprochando que el Estado la obligó a litigar para alcanzar el pago de los extremos laborales que se le concedieron; aduciendo además, que éste no litigó de buena fe, invocó una causal inexistente, interpuso defensas contra sus pretensiones y ejecutó un despido tardío. Por todas esas razones, solicita revocar la sentencia impugnada y en su lugar acoger la totalidad de los extremos reclamados; condenando a la accionada a ambas costas.

III.- SOBRE EL PROCEDIMIENTO QUE DIO LUGAR AL DESPIDO DE LA ACTORA: Por medio de oficio N° DGH 26-2000 de 1 de febrero de 2000, el titular de la Dirección General de Hidrocarburos puso en conocimiento de la Ministra de Ambiente y Energía el acuerdo adoptado por el Consejo Técnico de Hidrocarburos en el artículo 6 del acta de sesión ordinaria celebrada el 20 de enero de 2000, en el cual en lo conducente se estableció: “Por último, se conoce informe de la Comisión de Evaluación sobre la participación de la Licda. Irene Araya en el trámite de la Segunda Ronda de Licitación de Hidrocarburos. Ante las conclusiones a que se arriban en el mismo, el Consejo Técnico de Hidrocarburos adopta el **ACUERDO NÚMERO TRES:** encargar al Director General el que comunique la situación presentada con la participación de la Licda. Irene Araya en la Segunda Ronda de Licitación de Hidrocarburos a la Sra. Ministra del Ambiente y Energía”. En dicho oficio, después de efectuar el planteamiento, se concluyó: “...No obstante lo anterior se mantendría **la incertidumbre o cuestión de la participación de la Licda. Araya y la aplicabilidad del régimen de prohibición de la Ley de Contratación Administrativa**, por cuanto la ineficacia determinada del poder que le fuera otorgado, implica que los actos ejercidos bajo ese poder son considerados legalmente inexistentes e ineficaces” -énfasis agregado- (folios 99 a 103). Una vez efectuado el estudio administrativo del expediente de la Dirección General de Hidrocarburos, se determinó por parte del Departamento Legal del Ministerio que “La conducta seguida por la señora Ortiz contraviene las normas mínimas de ética y lealtad hacia la institución rompiendo toda relación de confianza con el servidor, violentando los deberes propios de un servidor público, como lo disponen los artículos 7 y 10 del Reglamento Autónomo de Servicio de este Ministerio que establece los principios éticos de la función pública y el deber de lealtad, como también se violenta el artículo 24 incisos 10, 25 y 29 en relación al patrocinio, violación al régimen de prohibición y comportamiento laboral desleal e indeseable, por lo que lo procedente salvo mejor criterio, es realizar las diligencias ante la Dirección del Servicio Civil para que se despidan a la funcionaria sin responsabilidad patronal dada la gravedad de las faltas cometidas” (énfasis agregado). Lo anterior se acordó así por cuanto se tuvo por establecido que la figura de las licencias hasta por 6 meses para la atención de asuntos personales del servidor, contemplada en el Estatuto de Servicio Civil y el Reglamento, mantiene la relación laboral, pues sólo se hace uso de un derecho en forma temporal, razón por la cual se considera que la Licda. Araya Ortiz violó el artículo 18 inciso a) del Decreto Ejecutivo N° 22614-H que dispone la prohibición a los beneficiarios de asesorar o ejercer en forma liberal funciones iguales o similares a las del cargo que ostentan, toda vez que una vez que obtuvo la licencia gestionó como apoderada de la empresa dentro del expediente administrativo.

Dicha situación fue comunicada a la jerarca del Ministerio mediante oficio N° DAJ-193 de 21 de febrero de 2000, recibido el 23 de febrero (folios 20 a 22 y 118 a 120). El 3 de marzo de 2000, una vez tomada la decisión de acudir a la vía prescrita por los artículos 43 y siguientes del Estatuto del Servicio Civil en relación con los numerales 90 y siguientes del Reglamento de esa Ley, contra la Licda Araya Ortiz, en razón de su participación en el trámite de Licitación Petrolera N° 2, la Ministra le solicita

a la Licenciada Ana Luisa Leiva del Departamento Legal del Ministerio del Ambiente y Energía que en conjunto con el Director del Departamento de Recursos Humanos formule el comunicado que en su condición debía remitir a la Dirección General de Servicio Civil (véase oficio DM-480-2000 visible a folio 19). Con base en ese documento, el 13 de marzo de 2000, la Ministra del Ambiente y Energía, realizó la gestión contra la accionante, solicitando el cese sin responsabilidad (folios 13 a 18).

Así en oficio N° DAJ-266 de fecha 9 de marzo de 2000, doña Elizabeth Odio solicitó expresamente: “Con fundamento en con los artículos 7, 10, 24 incisos 1), 10), 25) y 29), 105, 106 y 113 del Reglamento Interno de Trabajo, en los artículos 2, 3, 18 inciso a), 20 y 21 del Decreto Ejecutivo No. 22614-H que regula lo relativo al régimen de Prohibición en razón de la profesión y los artículos 43 y siguientes del Estatuto de Servicio Civil en relación con los numerales 90 y siguientes del Reglamento a esa Ley solicito se despidiera sin responsabilidad patronal a la funcionaria Irene Araya Ortiz. Así mismo, si al vencerse el permiso de licencia sin goce de salario -15 de abril del 2000- esta gestión aún no hubiera obtenido fallo firme, solicito se suspenda a la funcionaria Araya Ortiz en sus funciones como asesora legal de la Dirección de Hidrocarburos, de conformidad con el artículo 90 inciso b) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil”. Por otro lado, mediante oficio N° DAJ-292 del 14 de marzo de 2000 -presentado a la Dirección de Servicio Civil, el día 16 de marzo de 2000-, se aclaró el escrito inicial sobre los fundamentos legales de la gestión de despido contra la accionante (folios 11 y 12).

El 20 de marzo del 2000, la Dirección General de Servicio Civil puso en conocimiento de la señora Araya Ortiz la gestión de despido (Resolución de las 15:00 horas, del 14 de marzo de 2000, véase folio 10). Esta última contestó el 3 de abril rechazando los cargos y solicitando “a- Se declare la prescripción de la gestión de despido establecido por la señora Ministra de Ambiente y Energía/ b) De (sic) declare sin lugar la gestión de despido por carecer de fundamento legal la misma” (folios 80 a 92). Mediante oficio N° DAJ-472 del 25 de abril de 2000, la señora Ministra ante audiencia conferida en resolución de las 9:00 horas, del 12 de abril de 2000 (ver folio 139), se refirió a la excepción de prescripción opuesta por la actora, pretendiendo que se declarara sin lugar esa defensa, pues se había actuado dentro del plazo de ley; ratificando en ese mismo documento lo expresado en su escrito inicial respecto de la conducta reprochada seguida por la señora Araya Ortiz (folios 104 a 109). El Tribunal de Servicio Civil mediante resolución N° 9572, de las 12:40 horas, del 22 de junio de 2000, declaró improcedente la excepción de prescripción opuesta por la accionada en su escrito de contestación y declaró con lugar la gestión promovida por la Ministra del Ambiente y Energía para despedir a doña Irene Araya, de su puesto de profesional jefe 1, especialidad derecho, sin responsabilidad para el Estado; autorizando al Poder Ejecutivo para realizarlo (folios 133 a 138 bis). El 23 de agosto de 2000, la actora solicitó adición y aclaración de la anterior resolución (folios 140 a 143). El 1 de setiembre de 2000, ese órgano rechazó por improcedente el recurso de aclaración y adición presentado por la señora Irene Araya Ortiz (véase resolución de las 8:35 horas, del 1 de setiembre de 2000, a folio 146). Posteriormente, en oficio N° DRH-1708 del 5 de setiembre de 2000, el Coordinador de Recursos Humanos del Ministerio de Ambiente y Energía le comunicó a la

Licda. Araya Ortiz el cese de su nombramiento en propiedad en el puesto 56195, clasificado como Profesional Jefe 1 (G. de E.) Derecho, a partir del 7 de setiembre de 2000, conforme a lo dispuesto en resolución N° 9572 del 22 de junio de 2000 dictada por el Tribunal de Servicio Civil (folio 144) y por medio de oficio N° DRG-1724 de 12 de setiembre de 2000 se le comunicó a la actora que en virtud de lo decidido por dicho Tribunal en la última resolución citada, se mantenía la situación comunicada a través del oficio DRH-1708 del 5 de setiembre de 2000 (folios 147 y 148).

IV.- SOBRE LA PRESCRIPCIÓN INVOCADA POR LA ACCIONANTE RESPECTO DE LA FACULTAD DISCIPLINARIA:

Dentro de toda relación de trabajo la parte empleadora tiene el poder de dirección respecto de la actividad desarrollada por el trabajador, el cual va acompañado, como consecuencia natural y necesaria, de la potestad disciplinaria, con el fin de lograr un mejor rendimiento en el servicio brindado. Ahora bien, ese poder sancionador debe ejercerse de conformidad con los principios de causalidad, actualidad y proporcionalidad. Ese segundo principio hace referencia a que el poder disciplinario del empleador debe ejercerse en forma oportuna; es decir, que la sanción impuesta, en un determinado momento, sea correlativa al tiempo de la comisión de la falta, con lo que también se procura lograr la seguridad jurídica del trabajador, en el sentido de que tenga conocimiento de que su infracción ha de ser sancionada en un período determinado.

En ese sentido, el artículo 603 del Código de Trabajo establece que los derechos y las acciones de los empleadores para despedir justificadamente a los trabajadores o para disciplinar sus faltas prescriben en un mes, que comenzará a correr desde que se dio una causal para la separación o, en su caso, desde que fueron conocidos los hechos que darían lugar a la corrección disciplinaria. Aquí, no resulta aplicable el inciso c) del artículo 99 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, norma acerca de la cual esta Sala, en su voto N° 1078, de las 9:55 horas del 15 de diciembre del 2004, manifestó: "... de conformidad con el numeral 8 incisos 1) y 2) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, N° 8 del 29 de noviembre de 1937 y sus reformas, no es posible la aplicación del artículo 99 inciso c) del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, por cuanto dicha norma es parte de un reglamento ejecutivo -de esa última ley-, cuyo fin es el desarrollo y ejecución de los preceptos contenidos en la misma, no pudiendo dicho reglamento regular aspectos nuevos, no previstos en la ley que ejecutan, o establecer condiciones más gravosas que las que aquella ha establecido, siendo sus funciones las de aclaración, precisión o complemento de la ley correspondiente. Como el citado Estatuto no establece ninguna disposición en lo referente a la prescripción, lo regulado en este no puede derogar lo establecido en el mismo Estatuto de Servicio Civil, artículo 51, que en caso de materias no reguladas remite al Código de Trabajo (puede verse la resolución de la Sala Constitucional N° 280 de 14:33 hrs. del 7 de junio de 1994)". Por otra parte, esta Sala, de manera reiterada ha establecido que en el caso de que el empleador deba cumplir, de previo a disciplinar a sus trabajadores, con un determinado procedimiento o investigación, ese plazo de un mes se contará a partir del momento en



que el resultado de la respectiva investigación sea puesto en conocimiento del funcionario u órgano competente para resolver. (Al respecto, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias N^{os}. 36, de las 9:50 horas del 5 de febrero; 92, de las 9:40 horas del 28 de febrero; 153, de las 9:30 horas del 28 de marzo; 184, de las 14:20 horas del 24 de abril, las tres del 2003; 89, de las 10:10 horas del 13 de febrero del 2004; 360, de las 10:15 del 13 de mayo del 2005; 544, de las 9:35 horas del 28 de junio y 561, de las 9:48 horas del 30 de junio, ambas del 2006).

En el caso que se analiza, la actora ha invocado la prescripción del poder disciplinario; señalando que el plazo en el cual la entidad empleadora podía ejercer esa potestad había fenecido por el transcurso del tiempo; por lo cual, el derecho para poderla sancionar también sucumbió, pues la funcionaria con competencia para resolver sobre su despido conoció de los hechos que se le imputaron "...desde el 7 de febrero de 2000", teniendo la posibilidad de iniciar desde entonces la investigación disciplinaria respectiva, sin embargo no fue hasta el 13 de marzo de 2000 que se ejecutó la acción de despido. De conformidad con lo expuesto, desde la fecha en que los hechos imputados a la accionante se pusieron en conocimiento de la Ministra competente para resolver, a la data en que se presentó la gestión de despido a la Dirección General de Servicio Civil, sea el 13 de marzo de 2000, no se cumplió el plazo extintivo de un mes de prescripción establecido en el artículo 603 del Código de Trabajo.

Las particularidades que este caso envuelve, amén de los términos de incerteza con los que fue puesta en conocimiento de la señora ministra la actuación de la Licda. Araya Ortiz (Oficio DGH 26-2000 de fecha 1 de febrero de 2000, recibida en el despacho de la ministra el 7 de febrero de 2000) impiden que ese momento marque el punto de partida previsto por la norma referida para que corra el término de prescripción, siendo que este debe ubicarse una vez concluida la investigación administrativa realizada (Oficio N^o DAJ-193 de 21 de febrero de 2000, recibido en el despacho de la Ministra el 23 de febrero de 2000, véase folio 41 a 43 del expediente administrativo identificado con el número 3), que es cuando se tiene un panorama certero sobre la conducta de la accionante, los hechos endilgados y sus implicaciones, pues es a partir de ahí que se cuenta con un fundamento para decidir si se adoptan las medidas disciplinarias correspondientes.

Tampoco operó ese plazo extintivo después de que el órgano disciplinario estuvo en posibilidad de despedir -véase que el Tribunal del Servicio Civil mediante resolución del 1 de setiembre de 2000 dejó firme la resolución que autorizó el despido de la actora a partir de la denegatoria de adición y aclaración gestionada-, pues la resolución cuya adición y aclaración se solicitó fue notificada a las partes del 21 de agosto de 2000 (véase folio 60 del expediente administrativo identificado con el número tres), mientras que aquella en que se denegó esa adición y aclaración fue comunicada a éstas el 12 de setiembre de 2000 (véase folio 65 frente y vuelto del expediente administrativo identificado con el número tres), y la comunicación del despido se realizó mediante oficio DRH-1724 de esa misma data (folio 147), en el que se informa a la actora que se mantiene lo dispuesto

en oficio N° DRH-1708 del 5 de setiembre de 2000, mismo en el que también se le notificó el cese de su nombramiento en propiedad y al cual la actora estimó improcedente en documento de fecha 6 de setiembre de 2000 (folio 145), por estar pendiente la adición y aclaración, aspecto este último sobre el que de todos modos la actora no realizó ningún reproche sobre prescripción. Con base en lo anterior, debe determinarse que la decisión de despedir a la demandante fue adoptada oportunamente, por lo que la aplicación de la figura de la prescripción no resulta procedente en el sub lite y, por lo tanto, se considera que no medió inercia alguna de parte de la Administración.

V.- SOBRE LAS FALTAS ATRIBUIDAS A LA ACTORA:

De previo al análisis del recurso interpuesto se hace necesario recordar que los funcionarios públicos en general ostentan una serie de potestades otorgadas para lograr la convivencia normada entre administrados y de éstos con el Estado “función pública”. Se trata de una actividad que implica derechos (facultades) y deberes (obligaciones inexcusables) que deben cumplir quienes desempeñan un cargo dentro de cualquier poder público. Los funcionarios públicos son depositarios de la confianza del Estado-patrono y de los usuarios del servicio, por lo que deben tener un comportamiento impecable y probo, así como una conducta intachable. Por eso, en tratándose de servidores públicos, independientemente de su naturaleza, función y categoría, la valoración de sus faltas debe hacerse en forma estricta y meticulosa, por estar de por medio el interés público ante el cual debe ceder el del trabajador (en cuanto a la mayor rigurosidad en la calificación de las faltas de los servidores públicos, véase entre otros los votos números 638 de las 10:30 horas del 26 de octubre del 2001; 234 de las 9:30 horas del 22 de mayo del 2002 de esta Sala).

A los servidores y servidoras del Estado se les exige un especial deber de diligencia en todos aquellos asuntos que guarden relación con las labores que desempeñan -después de todo son responsables de que la función que realizan sea ejecutada conforme a criterios de objetividad, imparcialidad, eficiencia y profesionalidad, entre otros-, por lo que la confianza en ellos depositada, alcanza una trascendencia particular al momento de analizar las faltas que se les atribuyen, especialmente si las mismas están relacionadas con las tareas específicas asignadas o pueden incidir en ellas (en este sentido, ver entre otros los votos números 722 de las 10:30 horas del 30 de noviembre, 724 de las 9:30 horas del 5 de diciembre, ambos del 2001, de esta Sala). Lo expuesto es de vital importancia en el presente caso, al encontrarnos en presencia de una funcionaria pública que no sólo debe contar con las condiciones necesarias para laborar en el “servicio público” sino que también debe ser merecedora de la confianza en ella depositada.

Al amparo de este criterio, lo que procede es analizar si la conducta de la actora violentó las fundamentales obligaciones que tenía con su patrono, y determinar, si su comportamiento constituye una “falta grave” que autorice su despido sin responsabilidad patronal, porque se hacía imposible la continuación de la relación laboral. Conforme a la prueba documental traída a los autos, en lo que ahora interesa, quedó debidamente demostrado: 1) De conformidad con el artículo 22 bis

del Reglamento al Estatuto de Servicio Civil, se trasladó a la accionante a la Dirección Superior de Hidrocarburos, a partir del 16 de marzo de 1998 (Memorando N° DM-066-98 a folio 29). 2) La actora rindió criterio en su carácter de Asesora de la Dirección Superior de Hidrocarburos, Geología y Minas (Memorando N° DGTCC-114-99 de 17 de marzo de 1999) sobre las actividades a desarrollar en áreas silvestres protegidas (folios 43 a 46). Asimismo, en ese sentido se refirió a la consulta de Aransas Petroleum (Memorando de fecha 31 de agosto de 1999); concluyendo que: "...únicamente se podrá suspender una concesión en caso que medie fuerza mayor, y no por razones de índole financiera" (folio 47 a 48). 3) En memorándum DSHGM-118-99 de fecha 30 de marzo de 1999 se establece la agenda de reuniones para el mes de abril en relación con el Plan de Trabajo de la Dirección Superior de Hidrocarburos, Energía y Minas. En este sentido, la participación específica de la actora se contempla en: Reunión de Coordinadores de Proyectos, Promoción Petrolera y Segunda Ronda de Licitación, Tramitología de Gestiones (análisis de procesos), Reducción de la Contaminación por Hidrocarburos y Mejoramiento del Marco Legal -Reglamento al Código de Minería- (folios 121 a 122). 4) La licitación petrolera N° 2 fue publicada en la Gaceta N° 97 del jueves 20 de mayo de 1999 (ver folios 35 a 42). 5) La accionante participó en sesiones del Consejo Técnico de Hidrocarburos (Actas N°s. VI-99 y VII-99 del 19 de abril de 1999, XII-99 del 14 de junio de 1999 y XV-99 de veinte de julio de 1999 a folios 125 a 132). En ellas se discutió entre otros, el modelo de contrato para la segunda ronda de licitación, avances en requerimientos para el inicio de esa ronda así como la aprobación del Reglamento de Cesión de Contratos de Hidrocarburos. 6) Mediante notas de 16 de julio y 19 de agosto de 1999 solicitó permiso sin goce de salario por seis meses a efecto de atender asuntos personales (folios 30 y 31). 7) Por resolución N° RES-774-99-DHR de las 8:00 horas, del 23 de agosto de 1999, el Oficial Mayor y Director General Administrativo del Ministerio del Ambiente y Energía aprobó la solicitud de licencia sin goce de salario solicitada, la cual se extendía del 15 de octubre al 15 de abril de 2000 (folio 33).

8) La licenciada Araya Ortíz disfrutó de vacaciones del 1 de setiembre al 14 de octubre (folio 32). 9) En la documentación que consta en los autos sobre la empresa San Antonio Gas & Oil, Inc. se advierte que Irene Araya Ortíz se incluye dentro del personal técnico administrativo de ésta (folios 49 a 57). 10) San Antonio Gas & Oil Inc., confirió un poder especial a los licenciados Jorge Jiménez e Irene Araya de Asesores Legislativos Ambientales S.A., para: a) actuar como apoderados legales de la compañía en la ejecución y presentación de cualquiera y todos los documentos necesarios para el documento de propuesta de ésta para la licitación de Hidrocarburos Ronda N° 2 por medio del Ministerio de Ambiente y Energía, y b) actuar como su representante legal en todos los asuntos ante el Ministerio en relación con el proceso completo de esa licitación y hasta la ejecución del contrato con el Ministerio, el cual es firmado el 22 de setiembre de 1999 (folios 58 a 63). 11) En el comprobante de recibo de la oferta para la licitación petrolera N° 2 se consigna como representantes legales de la empresa San Antonio Gas Oil Inc. a la Licda. Irene Araya Ortíz y al Lic. Jorge Jiménez (folio 6 de legajo denominado ambien-t asesores legales, identificado con el número 2). 12) La accionante junto al Lic. Jorge Jiménez Cordero, actuando como apoderados especiales de la sociedad estadounidense San

Antonio Gas & Oil Inc. (SAGO), se apersona ante la Comisión Revisora de la Licitación Petrolera 2-99, a presentar los documentos que satisfacen los requerimientos de los formularios 5 y 6 del cartel de licitación (folio 65).

Del mismo modo lo hace para complementar la información sobre la capacidad operativa de SAGO con la información financiera individual de cada uno de los socios que la conforman (folio 67). 13) En oficio N° AJ- 633-99 de 18 noviembre de 1999, la asesoría jurídica de la Dirección General de Servicio Civil, ante consulta efectuada por la accionante sobre la existencia de limitación o prohibición para ejercer libremente la profesión de abogado y notario, siendo ella funcionaria regular del Ministerio del Ambiente y Energía y gozando en la actualidad de una licencia sin goce de salario, estableció:

“... cuando se le concede el beneficio de la prohibición a un servidor público, se le obliga a no ejercer las funciones propias del cargo que desempeña, o de la profesión y las actividades relacionadas con esta./ Ahora bien en el caso que nos ocupa, un servidor titular que disfruta de una licencia sin goce de salario, debe entenderse con tal situación que la prestación efectiva del servicio ha sido suspendida, y consecuentemente debe suspenderse el pago del beneficio de Prohibición./ Lo anterior implica que al dejar de percibirse el pago por concepto de prohibición, cesa la limitación para el funcionario de abstenerse del ejercicio liberal de la profesión./ Así las cosas, podemos concluir a la luz de la normativa invocada y análisis realizado, que al no estar un funcionario público en el ejercicio pleno de sus competencias, no le alcanzan las limitaciones y reglas propias de la prohibición, por lo que es jurídicamente permisible que tal funcionario pueda ejercer libremente la profesión, sin que ello resulte incompatible con respecto al puesto que ocupa, por cuanto la relación de servicio y el pago del beneficio de prohibición se encuentran temporalmente suspendidos” (folios 93 a 95). 14) Mediante escritura pública otorgada en la ciudad de San José a las 14:00 horas, del 26 de noviembre de 1999 ante el notario Juan Carlos Hernández Jiménez se protocolizó documento a partir del cual el presidente de San Antonio Gas & Oil, Inc revocó, el poder especial otorgado a favor de la señora Irene Araya emitido el 22 de setiembre de 1999, manteniendo con todos los efectos legales el poder especial otorgado a favor del señor Jorge Jiménez Cordero, a efecto de que actuara como agente legal de San Antonio Gas & Oil, Inc, en la ejecución y sumisión de cualquier documento o todos los documentos necesarios para que la empresa pudiera presentar su oferta de Licitación de Hidrocarburos, Ronda N° 2, del Ministerio del Ambiente y Energía de Costa Rica y para que actuara como representante legal de ésta en la ejecución del contrato con el Ministerio (folios 10 a 12 de legajo denominado ambiente- asesores legales).

Así las cosas, procede ahora analizar aquella normativa aplicable a este asunto, para cuyos efectos corresponde valorar en primera instancia lo dispuesto en el Reglamento Autónomo de Trabajo del Ministerio de Recursos Naturales, Energía y Minas (Decreto Ejecutivo N° 18557 del 7 de octubre de 1988) vigente al momento en que sucedieron los hechos de que se conocen. En su artículo 39 se establecen las obligaciones de los servidores de ese Ministerio, determinándose como tales, en lo

conducente, las siguientes: "...VII) Guardar la más absoluta reserva sobre los asuntos privados de Ministerio, así como la debida discreción sobre lo relacionado con su trabajo, cuando así se requiera por la naturaleza de sus labores o en virtud de disposiciones legales, o instrucciones especiales, aun después de hacer cesado el cargo. Todo ello sin perjuicio de la obligación que el servidor tendrá de denunciar ante quien corresponda, los hechos incorrectos o delictuosos que lleguen a su conocimiento/...XIX) Velar para que la imagen del Ministerio no se deteriore y no comprometerla con comportamiento inadecuados aun cuando se encuentre representando a éste, en giras fuera de la jornada". Por su parte, en el numeral 77 se regula el tema de las prohibiciones.

Para los efectos del subexamine se deben mencionar: "V) Hacer comentarios o publicaciones que puedan desprestigiar o dañar el buen nombre del Ministerio o de cualquiera de sus funcionarios o servidores, sin perjuicio de la obligación en que están de denunciar ante quien corresponda, los hechos incorrectos o delictuosos de que tengan noticia y del ejercicio de aquellos derechos que conceda la ley./VI) Recibir gratificaciones o recompensas de cualquier naturaleza, por razón de servicios prestados como servidores públicos o que emanen de su intervención como tal./...IX) Valerse del cargo que desempeñan en el Ministerio para obtener ventajas de cualquier índole, ajenas a las prerrogativas propias e inherentes a su condiciones de funcionarios públicos./...XII) Salir de la oficina para asuntos personales sin la previa autorización del jefe respectivo, lo mismo que atender asuntos particulares durante el tiempo que permanezcan fuera de las oficinas en funciones propias de sus cargos./XIII) Divulgar el contenido de informes o documentos confidenciales, así como hacer público cualquier asunto de orden interno o privado de la oficina, sin la autorización del Ministerio". Por otra parte, en lo que atañe a las licencias esta normativa reguladora de las relaciones de los servidores del referido ministerio dispone en su artículo 92 que "Por vía de excepción, todos los trabajadores del Ministerio podrán disfrutar de licencias, según lo dispuesto por el artículo 33 del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil, reguladas por lo que establece este Reglamento".

Al efecto, en el citado numeral de ese Reglamento se dispone en su inciso c), mismo que se aplicó a la servidora Araya Ortiz, que: "...Las licencias sin goce de salario hasta por un mes podrán concederse mediante resolución interna firmada por el Ministro, Viceministro, o el máximo jerarca de la institución respectiva, mientras que las licencias mayores de un mes podrán concederse con apego estricto a las disposiciones siguientes: 1) Seis meses para asuntos personales del servidor. Esta licencia podrá ser prorrogada hasta por seis meses más en casos muy especiales a juicio del Ministro o máximo jerarca de la Institución". **A partir del análisis de lo expuesto, no le queda duda a esta Sala que la actora faltó a las más elementales obligaciones éticas que derivan de los principios de buena fe y lealtad que deben siempre prevalecer en toda relación de empleo; actuación con la que no sólo pudo lesionar gravemente el prestigio e imagen del Estado sino también poner en tela de duda la objetividad y transparencia del proceso licitatorio llevado a cabo y en el que ella participó como apoderada de San Antonio Gas & Oil Inc. En este sentido debe advertirse que la licenciada Araya Ortiz tramitó un permiso sin goce de salario para atender asuntos personales, que le fue**

otorgado con base en la normativa que prevé ese tipo de licencias (artículos 92 del Reglamento Autónomo de Trabajo del MIRENEM, 33 inciso c) del Reglamento del Estatuto de Servicio Civil y 37 inciso c) del Estatuto de Servicio Civil), sin embargo esto no constituyó más que un engaño para su empleador, pues con vista en los autos y en las propias manifestaciones del deponente Juan Carlos Hernández Jiménez (socio de la accionante), incluso con antelación a la vigencia de dicho permiso el 15 de octubre de 1999 -esto es cuando disfrutaba de las vacaciones, las cuales se extienden del 1 de setiembre al 14 de octubre de 1999-, ésta se encontraba avocada a la atención de los asuntos del “bufete especializado en Ambiente”, máxime que como éste mismo lo afirma “...la empresa petrolera nos contacta en el mes de setiembre para ayudarle a elaborar la oferta que se presentaría en la licitación petrolera” (folios 210 a 211).

Lo anterior, aunado a que el poder conferido a la actora por la sociedad estadounidense San Antonio Gas & Oil Inc. (SAGO) fue firmado el 22 de setiembre, situación que analizada a la luz de las reglas de la lógica y la experiencia humana (artículo 493 del Código de Trabajo) permiten concluir que el acercamiento tuvo que presentarse mucho tiempo antes (véase que dentro de la documentación que se aporta en relación con San Antonio Gas & Oil, Inc., se advierte que la actora forma parte de su personal técnico administrativo, folios 49 a 57), por lo que no resultan de recibo e interés las consideraciones que la actora pretende hacer valer acerca del momento en que se perfeccionan los mandatos.

Por otro lado, con el poder conferido a la accionante se le facultaba para representar a la sociedad referida “en la ejecución y presentación de cualquiera y todos los documentos necesarios para el documento de propuesta de ésta para la licitación de Hidrocarburos Ronda N° 2 por medio del Ministerio de Ambiente y Energía”, actuando además, “como su representante legal en todos los asuntos ante el Ministerio en relación con el proceso completo de esa licitación y hasta la ejecución del Contrato con el Ministerio” (ver folios 58 a 63), **situación que evidentemente empañó la transparencia con la que deben actuar todos los servidores públicos así como su compromiso para con el empleador y los administrados, siendo que esa persona intachable que no deje lugar a dudas en sus actos como funcionario se echó de menos con el comportamiento de la actora; observándose en ella un total desapego a los deberes inherentes a su cargo, mismos que por la propia investidura de servidora pública la acompañan aún cuando la relación laboral se encuentra suspendida -en virtud de las vacaciones y el permiso concedido-**.

Al respecto, carecen de exactitud las manifestaciones de la licenciada Irene Araya Ortiz, -pretendiendo restarle importancia a lo actuado-, cuando señala ante esta Sala que “no tuvo relación con la tramitación ni tampoco en la decisión de ningún proceso licitatorio petrolero, ni tuvo contacto directo con ninguna empresa que estuviera interesada en participar en un proceso licitatorio”, toda vez que de los autos se advierte que ésta no sólo rindió su criterio como Asesora de la Dirección de Hidrocarburos, Geología y Minas -en los meses de marzo y agosto, véase folios 43 a 46 y 47 a 48-, sino



que dentro del plan de trabajo de dicha sección se establece su participación en las reuniones de Coordinadores de Proyectos, Promoción petrolera y **Segunda Ronda de Licitación, Tramitología de Gestiones (análisis de procesos)**, Reducción de la Contaminación por Hidrocarburos y Mejoramiento del Marco Legal (folios 121 a 122) amén de su participación en las sesiones del Consejo Técnico de Hidrocarburos, en las que se discutió entre otros, **el modelo de contrato para la Segunda Ronda de Licitación**, los avances en requerimientos para el inicio de la ronda y el Reglamento de Cesión de Contratos de Hidrocarburos (folios 125 a 132). Además, por la contundencia de lo expuesto debe traerse a colación lo externado por el testigo Ulloa Chaverri, quien refiriéndose a la actora expresó “ella me servía de respaldo legal por el conocimiento que tiene para conocer hasta donde y que había que tramitar o hacer para estar a derecho con ley”; manifestación que deja evidenciado que era la situación particular de la actora como funcionaria pública -en un determinado ramo del acontecer público- lo que movía a sus clientes a contratar y preferir sus servicios en forma privada.

De esta forma, resulta revelador su proceder en clara contravención a la normativa que regía en ese momento las actuaciones de los servidores de ese Ministerio así como el incumplimiento de los valores que componen el contenido ético de la relación de trabajo (buena fe, fidelidad, lealtad, honestidad, entre otros), actitud que irremediamente iba a tener incidencia en la percepción de los administrados. En este sentido, no puede constituir una excusa a la conducta de la accionante, los términos en que se resuelve la consulta efectuada por la actora a la asesoría jurídica de la Dirección General de Servicio Civil a efecto de que se le indicara si existía una limitación o prohibición para ejercer libremente su profesión de abogada y notaria, siendo funcionaria regular del MINAE y en virtud de encontrarse disfrutando de una licencia sin goce por seis meses, pues para el momento en que se realiza la consulta (10 de noviembre de 1999) y se evacua ésta mediante el Oficio N° AJ.633-99 del 18 de noviembre de 1999, se había configurado ya el acto dañoso (véase folios 93 a 96). Además, de que no puede escudarse en una consideración jurídica que parte de una interpretación equivocada no sólo de la prohibición que cubría a la servidora (artículo 77 del Reglamento Autónomo de Trabajo del MIRENEM, 244 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y 5 de la Ley de compensación por pago de prohibición Ley N° 5867 del 15 de diciembre de 1975) sino de la figura de la prohibición como tal, toda vez que como reiteradamente lo ha dicho esta Sala, el error no crea derecho (entre otras, pueden consultarse las sentencias N° 130 de las 9:50 horas, del 20 de marzo de 2002 y 988 de las 9:45 horas, del 30 de noviembre de 2005).

En el mencionado oficio se concluyó “...un servidor titular que disfruta de una licencia sin goce de salario, debe entenderse con tal situación que la prestación efectiva del servicio ha sido suspendida, y consecuentemente debe suspenderse el pago del beneficio de Prohibición./Lo anterior implica que al dejar de percibirse el pago por concepto de prohibición, cesa la limitación para el funcionario de abstenerse del ejercicio liberal de la profesión...”; **en primer término y conforme se indicó con anterioridad, el ámbito de las prohibiciones por la naturaleza espacial del servicio**

público trasciende la prestación efectiva del servicio, alcanzando aquellos períodos en los que la relación laboral se encuentra suspendida, toda vez que el servidor debe mantener una conducta intachable obligándose a resguardar la imagen y el prestigio de la institución para la que presta servicios. En este sentido, Cabanellas señaló “(...) Debido a esa naturaleza del vínculo laboral, el trabajador debe mantener una conducta intachable dentro y fuera del trabajo, cuando no es así, desaparece el elemento de confianza en él depositado, y puede ser despedido con justa causa...” (Véase sentencia de esta Sala N° 1028 de las 10:20 horas, del 13 de diciembre de 2005). En segundo término, no resulta procedente confundir la prohibición con el pago o compensación de la misma. La prohibición como tal supone una restricción al ejercicio liberal de una profesión, razón por la que su establecimiento se encuentra reservado a la ley. En nuestro país, si bien es cierto ha existido, desde hace mucho tiempo prohibición para el ejercicio profesional privado de algunos grupos de servidores públicos, no fue sino a partir de la promulgación de la Ley N° 5867 de 15 de diciembre de 1975, que se previó expresamente el pago de una compensación económica por esa prohibición. **Lo anterior, porque para que opere la compensación para la prohibición contemplada en el ordenamiento jurídico, se requiere la existencia de una norma que expresamente prevea la respectiva retribución económica. Así las cosas, no lleva razón la afirmación de que “...al dejar de percibirse el pago por concepto de prohibición, cesa la limitación para el funcionario de abstenerse del ejercicio liberal de la profesión”, por cuanto la falta de pago no excluye la imposibilidad legal de ejercer la profesión fuera del puesto desempeñado** (véase los votos de la Sala Constitucional N°s 4494 de las 11:18 horas, del 30 de agosto de 1996; 3370 de las 10:30 horas, del 5 de julio de 1996 y 1396 de las 14:21 horas, del 22 de marzo de 1996 así como las sentencias de esta Sala, N°s 333 de las 10:30 horas, del 27 de octubre de 1999 y 141 de las 9:10 horas, del 26 de marzo de 2003).

Por otra parte, en relación con el sustento jurídico de la figura se ha sostenido: “Este tipo de prohibiciones tiene un indudable fundamento ético; pues, cuando se establecen lo que se busca es impedirle al servidor público destinar su tiempo a otras actividades, en el campo privado; dado que ello se considera inconveniente, porque puede afectar la necesaria intensidad, en el ejercicio de las actividades propias de la función o bien porque puede producirse una indeseable confusión, en los intereses de uno y otro campos, dejando los públicos subordinados o hasta al servicio de los privados. Se crea y se paga así una incompatibilidad propia y originada en la relación de empleo público, para determinados cargos de rango profesional o académico” (Sala Segunda, sentencia N° 333 de las 10:30 horas, del 27 de octubre de 1999). De esta forma, se advierte que esas incompatibilidades se basan en razones de moralidad y tienden a evitar la acumulación de facultades en una sola persona, así como que los funcionarios aparezcan en oposición con el organismo público del cual dependen, en contiendas judiciales o reclamos administrativos, a causa de la designación profesional por parte de particulares, es decir tiende a evitar la colisión de intereses –interés público e interés privado–; situación que precisamente, por las razones ya apuntadas, medió en este asunto (ver también actuaciones de la actora en representación de la empresa a folios 65 y 67).



La actora, pese a la existencia del permiso sin goce de salario conferido, se mantuvo ligada a la institución empleadora; subsistiendo, entonces las incompatibilidades éticas que ese vínculo supone. Incompatibilidades que se sustentan en reglas de carácter ético que exigen transparencia, objetividad y calidad de servicio; aspectos que pueden verse enturbiados cuando -como sucedió en este asunto- manteniéndose el vínculo, la persona atiende intereses particulares que el órgano al que aparece vinculada debe resolver. Con fundamento en todo lo expuesto, se debe concluir que los hechos imputados a la demandante -que fueron alegados en su oportunidad por la parte demandada tanto en sede administrativa como en la judicial-, deben calificarse como graves, toda vez que ninguna seguridad y confianza puede merecerle a la entidad empleadora una persona que actúa de una forma tan gravemente contraria a derecho así como a los valores éticos que la relación de trabajo conlleva. Es así como su despido se imponía de manera necesaria y justificada, y en consecuencia, sin responsabilidad patronal.

VI.- COSTAS:

En materia de Derecho Laboral, lo referente a las costas está regulado en los numerales 494 y 495 del Código de Trabajo, que disponen en lo que interesa, que la sentencia debe contener pronunciamiento sobre las costas, sea para condenar al pago de las procesales, o de ambas; o bien, para fallar sin especial condenatoria; con lo cual, cada parte correría con sus respectivos gastos. El artículo 495 indicado, por su parte, establece que la sentencia deberá indicar los honorarios correspondientes a los abogados, sin que se fijen en un porcentaje menor al quince por ciento ni mayor al veinticinco, del importe líquido de la condenatoria o de la absolucón y, en caso de que el asunto no sea susceptible de estimación pecuniaria, el juzgador las fijará según el dictado racional de su conciencia. Además, en atención a lo dispuesto en el numeral 452 del mismo Código, también son aplicables las normas que sobre esta materia contempla el Código Procesal Civil. Del artículo 221, se desprende la regla de que al vencido se le condena al pago de las costas personales y procesales; no obstante, el numeral 222 establece que, el juez, puede eximirlo de ese pago, cuando haya litigado con evidente buena fe, cuando la demanda o contrademanda comprenda pretensiones exageradas, cuando el fallo acoja solamente parte de las peticiones fundamentales de la demanda o reconvencción, cuando el fallo admita defensas de importancia invocadas por el vencido, o cuando haya vencimiento recíproco; señalando, en el artículo siguiente, los casos en que no puede estimarse que ha habido buena fe. En el caso concreto, la recurrente objeta la exoneración en costas con la que se favoreció a la demandada perdidosa, reprochando que el Estado la obligó a litigar para alcanzar el pago de los

extremos laborales que se le concedieron; aduciendo además, que éste no litigó de buena fe, invocó una causal inexistente, interpuso defensas contra sus pretensiones y ejecutó un despido tardío. Así las cosas y según la forma en como se resuelve este asunto, procede también confirmar la sentencia en este punto, pues nótese que la parte vencida del proceso es la actora.

VII.- Por las razones señaladas, procede confirmar la sentencia impugnada.

POR TANTO: Se confirma la sentencia recurrida.

Orlando Aguirre Gómez

Zarela María Villanueva

Monge Julia Varela Araya

Rolando Vega

Robert María Alexandra Bogantes Rodríguez



REVISTA DE SERVICIO CIVIL

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DESARROLLA TU INTELIGENCIA EMOCIONAL

PABLO FERNÁNDEZ BERROCAL/NATALIA RAMOS DÍAZ, BARCELONA, ESPAÑA,
EDITORIAL KAIRÓS S. A.
2004 (141 P.).

Desarrolla tu Inteligencia Emocional tiene como objetivo ayudar a las personas a desarrollar las habilidades emocionales que todo ser humano posee, de una forma natural. Aborda temas como las emociones, la inteligencia emocional, la atención y percepción de nuestras emociones, el conocimiento de nuestras emociones, la regulación de nuestras emociones y las de otros, la percepción emocional interpersonal y la empatía.

La publicación combina en forma amena y sencilla ejercicios para que las personas puedan desarrollar sus habilidades emocionales básicas, a modo de recetario gastronómico, con el propósito de facilitar su comprensión por parte del lector, pero intentando, a la vez, que sean lo más eficaces posibles.

Las técnicas propuestas son el resultado de años de formación práctica y han sido probadas en diferentes cursos que los autores imparten sobre inteligencia emocional. Sin duda, este libro es una guía que le permitirá a usted atreverse a tener control y manejar inteligentemente sus emociones.

CONSTRUCCIÓN DEL PENSAMIENTO PROSPECTIVO. TÉCNICAS PARA SU DESARROLLO

GUILLERMINA BAENA PAZ, MÉXICO, EDITORIAL TRILLAS (192 P.).

Construcción del Pensamiento Prospectivo marca una nueva forma de orientar el modelo educativo de las nuevas generaciones. Con base en los estudios recientes sobre el cerebro, la autora plantea que es prioritario diseñar formas de enseñanza de acuerdo con los medios de comunicación, computación y telecomunicaciones disponibles en la sociedad contemporánea y enfocarlas al desarrollo de competencias profesionales que permitan a los estudiantes aprender para la vida.

Baena sostiene que los estudiantes en formación deben ser capaces de conciliar el conocimiento y los afectos, es decir, manejar adecuadamente la inteligencia emocional y explorar los recursos actuales para construir posibilidades futuras.

El libro consta de cuatro capítulos que dirigen al lector sobre aspectos como: cerebro y emociones, mente y memoria; el pensamiento prospectivo aplicado a distintos tipos de análisis, a la creatividad y al diseño de investigaciones. Es un libro para aprender a manejar la vida, no solo la escuela.



PRÁCTICAS ORGANIZACIONALES Y TÉCNICAS DE ENTREVISTA EN LA GESTIÓN DEL POTENCIAL HUMANO

ENRIQUE UMAÑA MONTERO. EDITORIAL UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA,
SAN JOSÉ, COSTA RICA, 2007 (400 P.).

Con esta producción, el autor ha hecho una enorme contribución a la Psicología del Trabajo y la organización a la ciencia de la administración y ofrece un texto de obligada lectura a quienes trabajan en la Gestión del Talento Humano.

El libro aborda tres grandes temas: Prácticas organizacionales, Técnicas de entrevista y Gestión del potencial humano. Constituye una herramienta útil para las personas que trabajan en oficinas de Recursos Humanos y desean aprender nuevas prácticas y reformular otros procesos que actualmente estén realizando; asimismo, para quienes ocupan posiciones directivas, imparten cursos de pregrado, grado y postgrado en temas de índole organizacional, participan en procesos de reforma del Estado y consultores y requieran conocer la cultura organizacional de empresas privadas y públicas que brindan variados servicios.

El texto expresa un contenido digno de leerse con profundo respeto y atención en cualquier centro de estudios o de trabajo, en cualquier parte, pero mantiene una raíz profundamente costarricense.

CLASIFICACIÓN DE PUESTOS

JULIO ZELAYA LÜCKE. SAN JOSÉ, COSTA RICA, EDITORIAL UNIVERSIDAD ESTATAL
A DISTANCIA, 2006 (276 P.).

La amplia experiencia del autor en el campo de la administración pública y, particularmente, en la sistematización, clasificación y valoración de puestos del Régimen de Servicio Civil y en otros sectores del gobierno costarricense, motivó a este académico y Exdirector General de Servicio Civil, a la publicación de esta obra. Clasificación de Puestos es una unidad didáctica dirigida a estudiantes de la especialidad en Administración de Recursos Humanos, pero igualmente útil para técnicos y profesionales que trabajan en este campo del conocimiento humano.

Según lo describe el mismo autor, la clasificación de puestos es la base fundamental de los diferentes procesos, métodos y técnicas que conforman la Administración de Recursos Humanos y, hasta el momento, no existía un documento que agrupara temas prioritarios para lograr una buena gestión.

El libro expone a la discusión pública, diferentes problemas presentes en la modernización de los sistemas de clasificación de puestos de cara a los retos que enfrenta la administración de los recursos humanos en el presente siglo.